

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

A. Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara adalah rangkaian aturan-aturan hukum yang harus diperhatikan oleh alat-alat perlengkapan Negara di dalam menjalankan tugasnya. Terhadap perumusan ini banyak diajukan keberatan-keberatan. Perlu diketahui bahwa Negara adalah suatu pengertian yang abstrak dan berwujud suatu bada hukum. Maka sudah barang tentu perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat perlengkapan^{Negara} sebagai organ suatu badan hukum sangat heterogen, tidak hanya perbuatan-perbuatan dalam hukum publik saja, akan tetapi juga melakukan perbuatan-perbuatan dalam hukum perdata, hukum dagang, dan sebagainya. Hukum Administrasi Negara diartikan sebagai rangkaian-rangkaian aturan-aturan hukum yang mengatur cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara menjalankan tugasnya.²²

Administrasi dan birokrasi hampir seumur dan setua umur pemerintahan. Akan tetapi kedua istilah itu merupakan bagian yang signifikan dan acapkali dikaitkan dengan aparatur pemerintah di hamper seluruh dunia dinegara ini.²³

Hukum Tata Usaha Negara, yaitu hukum mengenai surat-menyurat, rahasia dinas dan jabatan, kearsipan dan dokumentasi, pelaporan dan statistik, tata cara

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*,(Jakarta : PT Raja Grafindo Persada 2007), h. 32-36.

²³ Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontenporer*,(Jakarta : Kencana, 2010), h. 87.



penyimpanan berita acara, pencatatan sipil, pencatatan nikah, talak dan rujuk, publikasi dan penerbitan-penerbitan negara.²⁴

Terdapat 3 (tiga) komponen penting dalam Hukum Administrasi Negara untuk lebih jelasnya sebagai berikut:

1. Regeling

Regeling merupakan tindakan pemerintah dalam hukum publik berupa suatu pengaturan yang bersifat umum, atau abstrak. Pengaturan yang dimaksud dapat berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan sebagainya. Sehingga melalui regeling tersebut dapat mewujudkan kehendak pemerintah bersama lembaga legislatif, ataupun pemerintah sendiri. Tindakan pemerintah yang dilakukan dalam bentuk mengeluarkan peraturan atau regeling ini dimaksudkan dengan tugas hukum yang diemban pemerintah dengan menerbitkan peraturan-peraturan yang bersifat umum. Yang dimaksud dengan umum adalah pemerintah atau pejabat tata usaha Negara melakukan upaya untuk mengatur semua warga negaranya terkecuali dan bukan bersifat khusus.²⁵

2. Beschikking

Pengertian Ketetapan berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan

²⁴Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), h. 89-99.

²⁵ Juniar Wibisana, *Makalah Keputusan dan Ketetapan HAN*, Artikel diakses pada 19 Februari 2018 dari juniarwibisana.blogspot.com

Lihat juga : Zainal Arifin Hoesein, *Pembentukan Hukum Dalam Perspektif Pembaharuan Hukum*, Jurnal Hukum, No. 3, vol. 1, Desember 2012, h. 313-314.



akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Keputusan dan ketetapan merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan. Hampir semua organ pemerintahan berwenang untuk mengeluarkan ketetapan atau keputusan.²⁶

3. Freies Ermessen

Secara bahasa Freies Ermessen berasal dari kata frei yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu ermessen berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Freies Ermessen berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya dengan Undang-undang.²⁷

Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. Hukum administrasi Negara sebagai hubungan yang diadakan memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus. Sehingga dalam hal ini hukum administrasi negara memiliki dua aspek, yaitu pertama; aturan- aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya kedua; aturan-

²⁶ Adi Condro Bawono, *Perbedaan Keputusan dengan Penetapan*, Artikel diakses pada 19 Februari 2018 dari hukumonline.com.

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2018), Ed. Revisi, Cet. Ke-9, h. 169.

aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.

B. Hukum Pajak

Menurut Feldmann pajak adalah prestasi yang dipaksakan secara sepihak oleh terutang kepada penguasa, (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontra-prestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.

Menurut Smeets pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum dan yang dapat dipaksakan tanpa adanya kontra-prestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Menurut Rochmat Soemitro pajak adalah iuran rakyat pada kas Negara berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal atau kontra-prestasi, yang dapat langsung ditunjukkan dan digunakan untuk pengeluaran umum. Rochmat Soemitro menjelaskan bahwa unsur yang dapat dipaksakan artinya bahwa jika hutang pajak tidak dibayar maka utang pajak tersebut dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan seperti menggunakan surat paksa dan melakukan penyitaan, bahkan bisa melakukan penyanderaan. Sementara itu terhadap pembayar pajak tersebut tidak dapat ditunjukkan jasa timbal tertentu, seperti halnya dengan retribusi.²⁸

²⁸ Wirawan B. Ilyas, *Hukum Pajak dalam Teori Analisis dan Perkembangannya*, (Jakarta : Selambang Empat, 2013), h. 6.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut adriani pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Soeparman soemahawidjaya, pajak adalah iuran berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam pencapaian kesejahteraan umum

Sedangkan hukum pajak adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kemasyarakat melalui kas Negara, sehingga hukum pajak tersebut merupakan hukum publik yang mengatur hubungan Negara dan orang-orang atau badan hukum yang berkewajiban membayar pajak²⁹.

Dari definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pajak adalah iuran yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah yang dipaksakan berdasarkan undang-undang tanpa kontraprestasi secara langsung kepada individual untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan guna kepentingan umum yang unsur unsur dari pajak sendiri ialah:

1. Adanya iuran wajib dari rakyat kepada pemerintah (Negara);
2. Dipungut atau dipaksakan berdasarkan undang-undang;
3. Tanpa adanya kontraprestasi langsung secara individual;

²⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2013), h. 2-6.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

4. Untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan guna kepentingan umum
Ada dua macam fungsi pajak yang *pertama*, fungsi penerimaan (*budgetair*) yaitu pajak berfungsi sebagai sumber pendanaan dan pembiayaan pengeluaran – pengeluaran Negara guna kepentingan umum. *Kedua*, fungsi mengatur (*regulerer*) yaitu pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintahan pemerintah dalam bidang social ekonomi.

Sedangkan hukum pajak mempunyai pengertian keseluruhan peraturan atau norma hukum yang mengatur kewenangan pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang guna kepentingan penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan umum. Menurut fungsinya ada dua macam hukum pajak yaitu :

1. Hukum pajak material, mengatur keadaan, perbuatan hukum yang dikenakan pajak (objek pajak), siapa-siapa yang dikenakan pajak (subjek pajak), berapa besar pajak yang dikenakan segala sesuatu tentang timbul dan hapusnya pajak, dan hubungan hukum antara pemerintah dengan wajib pajak.
2. Hukum pajak formal, yang mengatur cara mempertahankan dan melaksanakan hukum pajak material. Hukum pajak formal memuat tata cara penetapan pajak terutang, hak-hak fiskus untuk mengawasi wajib pajak, mengenai perbuatan yang dapat menimbulkan wajib pajak, dan kewajiban-kewajiban pajak.³⁰

Hukum pajak memiliki tujuan berupa keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum. Keempat tujuan hukum pajak tidak hanya

³⁰ Djoko Muljono, *Op.Cit*, h. 8.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tertulis dalam undang-undang pajak harus jelas pengaplikasiannya dan penerapannya sehingga hukum pajak merupakan hukum fungsional yang mengabdikan kepada Negara sebagai Negara hukum dengan penampakan tujuan keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap wajib pajak maupun pejabat pajak.³¹

Subjek pajak adalah istilah dalam peraturan perundang-undangan perpajakan untuk perorangan (pribadi) atau organisasi (kelompok) berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Seseorang atau suatu badan merupakan subjek pajak, tapi bukan berarti orang atau badan itu punya kewajiban pajak. Kalau dalam peraturan perundang-undangan perpajakan tertentu seseorang atau suatu badan dianggap subjek pajak dan mempunyai atau memperoleh objek pajak, maka orang atau badan itu jadi punya kewajiban pajak dan disebut wajib pajak. Subjek Pajak penghasilan, Orang Pribadi, Warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak.

Badan yang sebagai objek pajak meliputi badan usaha ataupun non usaha, sepanjang pendiriannya dikukuhkan dengan akta pendirian oleh yang berwenang, Badan sebagai subjek pajak yakni: Perseroan terbatas, Perseroan komanditer, BUMN atau BUMD dengan nama dan bentuk apapun, Persekutuan, Perseroan atau perkumpulan, Firma, Kongsi, Perkumpulan koperasi, Yayasan, Lembaga, Dana pensiun, Bentuk usaha tetap.

³¹ Muhammad Djafar Saidi, *Pembaharuan Hukum Pajak*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2014), h16.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Mengenai apa yang dapat dijadikan objek pajak banyak sekali macamnya.

Pada prinsipnya segala sesuatu yang ada dalam masyarakat dapat dijadikan sasaran atau objek pajak, baik keadaan, perbuatan, maupun peristiwa .Misalnya :
 Keadaan : kekayaan seseorang pada saat tertentu; memiliki kendaraan bermotor, radio, televise, Perbuatan :melakukan penyerahan barang karena perjanjian, mendirikan rumah atau gedung, Peristiwa :kematian, keuntungan yang diperoleh secara mendadak³².

Pajak memiliki klasifikasi-klasifikasi yaitu menurut pembebanannya, pajak menurut sifatnya, pajak menurut pemungutannya, pajak menurut jenis objeknya.

1. Menurut pembebanannya, pertama pajak langsung yaitu pajak yang harus ditanggung sendiri oleh wajib pajak dan tidak boleh dilimpahkan kepada pihak lain, kedua pajak tidak langsung artinya pajak yang akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain..
2. Menurut sifatnya, pertama pajak subjektif yaitu pajak yang didasarkan pada subjeknya yang kemudian dicari syarat objektifnya artinya memperhatikan diri wajib pajak. Kedua, pajak objektif yaitu pajak yang didasarkan pada objeknya tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak.
3. Menurut pemungutnya pertama pajak pusat (Negara) pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk anggaran penyelenggaraan pemerintahan Negara baik pusat maupun daerah contohnya : pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai barang dan jasa, pajak penjualan barang mewah, pajak bumi bangunan, pajak bea perolehan hak atas tanah

³² Adrian Sutedi, *Op. Cit*, h. 18.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dan bangunan, bea materai. Kedua, pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah, contohnya : pajak kendaraan bermotor, pajak reklame, pajak hiburan, pajak penerangan jalan, pajak hotel dan pajak restoran.

4. Menurut objeknya, pertama pajak penghasilan adalah pajak yang dikenakan terhadap subjek pajak atas penghasilan yang diterima dan diperoleh dalam tahun pajak. Kedua, pajak penjualan atas barang mewah yaitu pajak yang dihasilkan atas penjualan barang-barang mewah. Ketiga, pajak bumi dan bangunan yaitu pajak yang diperoleh dari pemanfaatan bumi dan bangunan oleh badan hukum maupun perseorangan. Keempat, bea materai yaitu pajak yang diperoleh atas dokumen. Kelima, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yaitu pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah atau bangunan.

33

C. Good Governance

Menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara) mengemukakan arti *good* dalam *good governance* mengandung dua arti :

- a. Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (Nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.

³³ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.* h. 21.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya mencapai tujuan-tujuan tersebut.³⁴

Dalam prinsip-prinsip *good governance* yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik terdiri dari :

- a. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggaraan pemerintah agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau;
- b. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang dan menyangkut kepentingan masyarakat;
- c. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan informasi yang akurat dan memadai;
- d. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian eaktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin;
- e. Demokrasi dan partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung;

³⁴ Yenny, Prinsip-Prinsip Good Governance studi Tentang *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik di kantor Camat*, vol. 1, No. 2. Tahun 2013.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

f. Efisiensi dan Efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab;

g. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) dan memperhatikan nilai-nilai hidup dalam masyarakat.³⁵

Istilah *good governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan³⁶

Tujuan *good governance* yang menjadi harapan masyarakat Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didukung secara penuh dari semua *Stakeholders* yang bekerjasama dalam tugas dan tanggung jawabnya masing-masing, dari pimpinan hingga bawahan berkolaborasi membangun bangsa melalui peran masing masing. Begitu pula partisipasi masyarakat dalam menciptakan dan mendukung pelayanan publik juga menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan.

Disadari bahwa kondisi birokrasi di indonesia masih belum sepenuhnya bersih dan baik, banyak persoalan yang muncul didalamnya, selain itu safroni mengemukakan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi lemahnya birokrasi, yaitu :

³⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang *Prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik*.

³⁶ Sedarmayanti, *Good Governance*, (Bandung : Sandar Maju, 2012), h. 3.

Lemahnya kesadaran dan kemampuan untuk melakukan prinsip-prinsip *good governance*. Lemah dalam semua aspek menjadi kendala dalam penerapan birokrasi. Kondisi aparatur yang lemah dengan kompetensi yang rendah dapat menimbulkan persoalan pelayanan publik. Sumber daya aparatur sebagai pilar utama dalam pelayanan publik jika kurang memenuhi standar kualitas akan berpengaruh terhadap *tujuan good governance*.

Sumber daya aparatur yang tidak kompeten, kualifikasi aparatur negara banyak diisi oleh orang-orang yang tidak sesuai. Kesalah pahaman akan tafsir undang-undang dan peraturan lainnya banyak menimbulkan efek yang kurang baik dalam tatanan birokrasi di Indonesia. Hal itu juga berpengaruh terhadap pelaksanaan birokrasi dan reformasi yang saat ini sedang gencar-gencarnya digalakkan dalam sistem pemerintahan. Kualifikasi dan kualitas sumber daya aparatur negara menjadi garda terdepan dalam pencapaian ttatan pemerintahan yang baik. Aparatur adalah ujung tombak birokrasi pemerintahan. Pelayanan yang baik yang diberikan oleh aparatur terhadap masyarakat menjadi indikator utama terhadap kepuasan masyarakat.

Inefisiensi institusi birokrasi. sebelum reformasi, birokrasi Indonesia dalam keadaan yang tidak terkontrol. Sistem sentralisasi menjadi kebutuhan birokrasi yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Setelah reformasi birokrasi keberadaan birokrasi tidak begitu signifikan mengalami perubahan. Paradigma aparatur terhadap birokrasi juga masih dinilai lemah. Reformasi birokrasi bukan hanya slogan semata. Reformasi birokrasi harus dijadikan sebagai tumpuan utama bagi aparatur negara dalam menjalankan tugas dan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tanggungjawabnya. Melalui pungutan dan pemahaman diri terhadap prinsip-prinsip reformasi birokrasi yang diikuti oleh pelaksanaannya secara tanggungjawab, profesional dan berkualitas dapat mengantarkan pencapaian tujuan reformasi birokrasi ke pintu gerbang *good governance*.

4. Rendahnya Kualitas Sumber Daya Aparatur . lemahnya aparatur dalam sebuah birokrasi akan berdampak sangat besar terhadap kualitas birokasinya. Aparatur negara yang menjadi indikator penting apakah birokrasi itu baik atau buruk.

5. Mentalitas dan Budaya Kekuasaan. Mental dan budaya kekuasaan dalam diri birokrat masih terlihat kental seolah-olah dia berkuasa atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Aparatur masih sering sekali minta dihormati atas jabatannya, birokrat lebih suka jika dirinya dilayani.mentalitas dan budaya kekuasaan ini masih ada di sebagian lembaga atau instansi pemerintahan.

Tatanan pemerintahan yang baik adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat dalam bidang pelayanan publik bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan kepentingan masyarakat dan pengelolaan yang profesional. *Good governance* sebagai *goals* dalam penyelenggaraan pemerintah dibutuhkan berbagai konsepsi dasar dalam pengembangan sistem managerial instansi pemerintahan, pengelolaan sumber daya manusia yang komprehensif, kualitas sarana dan prasarana yang memadai sebagai penunjang terhadap kinerja aparatur serta aspek kepemimpinan yang

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

visioner. Tujuan akhir dari sistem pemerintahan adalah *good governance*, yaitu tata laksana pemerintahan yang baik dalam segala aspek.³⁷

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, mendefinisikan pelayanan publik sebagai sebuah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara atau penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik.³⁸

Menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25M.Pan/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan.³⁹

Sedangkan menurut Moenir Pelayanan Publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya, pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat Negara sebagai pelayan masyarakat.

³⁷ Hayat, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Jakarta : PT Rajawali Pers, 2017), Cet. Ke-1, h. 179-191.

³⁸ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang *pelayanan publik*.

³⁹ keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25M.Pan/2/2004 Tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sedangkan Pelayanan Publik menurut Agung Kurniawan adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.⁴⁰

Maka dari itu penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik⁴¹, walau terkadang sikap skeptis muncul di sisi aparat pemerintahan dengan pertimbangan perbedaan benefit yang mungkin bisa diraih dari kualitas layanan. Layanan di bidang pemerintahan secara intrinsik bukanlah satu aktifitas ekonomi yang didasarkan pada prinsip *do ut des* (memberi untuk menerima) dalam bidang pemerintahan memberi (pelayanan yang terbaik) adalah *the ultimate goal*. Secara kategoris tidak ada konsep benefit untuk pemerintah.

Namun pada saat yang sama pemerintah bukanlah satu entitas fisika murni, melainkan satu lembaga dalam konteks sosial antropologis, yang didalamnya mencakup orang-orang yang secara *de facto* bercirikan *homo economicus*. Pemerintah adalah suatu sistem yang digerakkan oleh manusia yang secara prinsip mempunyai kewajiban untuk memenuhi beragam tuntutan.⁴²

⁴⁰ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, (Makassar : IKAPI, 2007), Cet. Ke-3, h. 128-129.

⁴¹ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Charter Dan Standar Pelayanan Minimal*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), Cet. Ke-1, h. 21.

⁴² Paimin Napitupulu, *Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction*, (Jakarta : PT Alfabeta, 2012) Cet. Ke-2, h. 5.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

output atau hasil dari penyelenggaraan pemerintahan negara, disamping hasil berupa perundang-undangan, barang-barang publik, dan pelayanan publik. Dengan makna tersebut maka kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan karakter wilayah negara.

a. Pengertian peraturan kebijakan (Freies Ermessen)

Kebijakan (*Policy*) umumnya dipahami sebagai putusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Namun, kebijakan bukan hanya sekedar sesuatu keputusan yang ditetapkan. Menurut Rose kebijakan lebih sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, dari pada hanya sekedar suatu keputusan. Menurut Friedrich kebijakan adalah suatu tindakan yang disarankan mengenai perseorangan, kelompok atau pemerintahan dalam lingkungan tertentu yang berisikan hambatan atau kesempatan yang akan diatasi atau dimanfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud. Menurut Anderson kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan bertujuan yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok aktor berkenaan dengan suatu masalah atau suatu hal yang menarik perhatian⁴⁴.

Menurut Harold D. Laswell kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Menurut Carl J. Fredrick kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan

⁴⁴ Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik Proses Analisis dan Partisipasi*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2015), Cet, Ke-II, h. 36.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut David Easton yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sebuah pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah⁴⁵.

Menurut pakar Prancis Lemieux kebijakan publik adalah segala produk aktivitas-aktivitas untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi dilingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktifitas itu berlangsung sepanjang waktu.⁴⁶

Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.⁴⁷

Keberadaan peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Namun dalam praktik pelaksanaannya sering kali dijumpai produk peraturan kebijakan yang memiliki karakteristik berbeda dari peraturan perundang-undangan. Produk peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *Freies Ermessen* yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaanya dalam berbagai bentuk "*juridische*

⁴⁵ H. Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Surabaya : Averroes Press, 2002), Cet, Ke-I, h. 23.

⁴⁶ Sholichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*,(Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014)Cet.2, h. 15.

⁴⁷ Rudi Salam Sinaga, *Pengantar Ilmu Politik*,(Yogyakarta:Graha Ilmu, 2013),Cet. Ke-I, h.56.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

regels” seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran, dan mengumumkan kebijaksanaan itu.

Freies Ermessen merupakan kebebasan administrasi negara yang melakukan suatu tindakan untuk mencapai tujuan atau manfaat tertentu diluar batas ketentuan yang berlaku, namun demikian tidak berarti dapat dilakukan secara atau untuk sesuatu yang melawan hukum. Kendali terhadap *Freies Ermessen* adalah asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik.⁴⁸

b. Pelaksanaan Kebijakan

Di negara-negara maju, ketika institusionalisasi masyarakat sudah mapan, keberhasilan implementasi sebagian besar berasal dari perumusan kebijakan yang sangat bagus dan perencanaan yang sangat matang.⁴⁹

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Mengingat makna dan sifat implementasi yang dapat dipahami dari berbagai dimensi, maka tahap ini dengan sendirinya menunjukkan signifikansinya. Pelaksanaan kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut tujuan-tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat

⁴⁸ Biro Hukum Kementerian PPN/BAPPENAS, *Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) Dan Peraturan Kebijakan Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/KEPALA BAPPENAS*, jurnal hukum, 2012, h. 7.

⁴⁹ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015), Cet, Ke-2, h. 213.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Model *top-down* memandang implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan secara tepat tujuan yang telah dirancang pada tingkat atas oleh para pelaksana pada tingkat lapangan. Pada model ini, implementasi dapat dianggap sebagai proses untuk menjamin tercapainya tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Matland meringkas berbagai pikiran pokok dari pikiran pokok dari model *top-down* kedalam empat hal berikut :

1. Menjadikan tujuan kebijakan bersifat jelas dan konsisten.
2. Meminimalkan jumlah aktor.
3. Membatasi rentang perubahan yang diperlukan.
4. Menempatkan tanggungjawab implementasi pada instansi yang bersimpat pada dengan tujuan kebijakan.

Salah satu model yang dapat dianggap model *top-down* adalah model Van Meter dan Van Horn yang mencakup enam komponen sebagai berikut:

1. Suatu lingkungan yang secara bersama-sama menstimulir pejabat pemerintah dan menerima produk dari pekerjaan mereka.
2. Tuntutan dan sumber daya yang membawa stimulant dari lingkungan kepada pembuat kebijakan.
3. Suatu proses konversi, termasuk struktur dan prosedur formal dari pemerintah yang menstransformasi tuntutan dan sumber daya menjadi kebijakan publik.
4. Kebijakan yang mewakili tujuan, instansi, atau pernyataan formal dari pejabat pemerintah.
5. Performa kebijakan sebagaimana ia senyatanya diberikan kepada klien.

6. Umpan balik dari kebijakan dan performa pada lingkungan, yang ditransmisikan kembali kepada proses konversi sebagai tuntutan dan sumber daya pada masa berikutnya.⁵⁰



Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

⁵⁰ *Op. Cit*, h. 97-98.