

REKONSTRUKSI REGULASI PELAYANAN KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO.32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh : Delasnova Lumintang¹

A. PENDAHULUAN

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena itu, setidaknya ada tiga alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan yaitu :²*Pertama*, pluralisme politik. Diferensiasi pola kehidupan masyarakat mengakibatkan terbentuknya pluralisme politik yang belum pernah terjadi pada jaman sebelumnya. Untuk menjawab aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, pemerintah harus melakukan departemenisasi yang sangat luas, dan itu hanya bisa dilaksanakan melalui birokrasi. *Kedua*, proses konsentrasi. Ini terjadi karena begitu banyak tugas-tugas finansial yang mesti dilaksanakan oleh birokrat sehingga mau tidak mau harus dapat memelihara gerak langkah birokrasi dengan sistem pertanggungjawaban yang pasti. *Ketiga*, kompleksitas teknologi. Hal ini juga menghendaki dibuatnya pola-pola rasional yang telah menjadi ciri khas birokrasi. Di samping itu, yang perlu diperhatikan adalah bahwa rasionalitas birokrasi hendaknya tanggap terhadap kehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku.

Di samping itu Etzioni mengatakan bahwa :³ Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Di negara-negara yang sedang membangun peranan birokrasi yang sudah penting itu semakin bertambah penting dengan dijalankannya pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain di luar *policyimplementation* seperti menjadi artikulator dan agregator kepentingan, menjadi sumber informasi tentang *public issues and political events*, sehingga mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah, menjalankan sosialisasi politik, menjadi stabilisator politik, menjadi pengendali pembangunan, melakukan pelayanan, dan lain sebagainya. Oleh karena keberadaan birokrasi yang demikian penting, maka peran birokrasi menjadi sangat menentukan “hitam putihnya” kehidupan negara dan masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja

¹ Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

² Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 71

³ 2 Amitai Etzioni, *Organisasi-Organisasi Modern*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, h.35.

yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, apabila birokrasi tidak baik dan tidak produktif, maka juga akan menghancurkan negara.

Dengan kata lain, peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Di satu sisi dapat menjadi lembaga yang sangat bermanfaat bagi masyarakat mencapai tujuan-tujuan hidupnya, namun pada sisi lain birokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitasi, dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju kehancuran.

Berbicara mengenai birokrasi, maka di Indonesia persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah⁴ dan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.⁵ Yahya Muhaimim mengungkapkan bahwa, birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah yang membantu pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan mereka ini menerima gaji dari pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi berfungsi menghubungkan pemerintah Di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah.

Tulisan mengenai birokrasi memang banyak, demikian pula karangan mengenai pegawai pemerintah atau pamong praja. Namun buku yang membahas kombinasi keduanya tentang birokrasi pemerintah atau birokrasi yang dijalankan oleh pamong praja diakui memang tidak banyak dengan rakyat dalam segi pelaksanaan kepentingan masing-masing.⁶ Pandangan yang sama juga diungkapkan M.Mas'ud Said bahwa, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dengan demikian birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.⁷

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi. Birokrasi adalah satu-satunya lembaga yang memiliki struktur jaringan terlengkap di seluruh wilayah negara atau daerah. Oleh karena fungsinya sebagai alat penyelenggara pemerintahan,

⁴. Lihat Miftha Thoha dalam *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h.2. Lihat juga Keith Dowding, *The Civil Service*, Routledge Publisher, New York, N.Y, 1995, "There are many books on the civil service and on bureaucratic theory. There are not many which combine explanation of both bureaucratic theory and the civil service."

⁵. Miftha Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h.2.

⁶. *Ibid*.

⁷. M.Mas'ud Said dalam Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta, 2004, h.55.

keberadaan institusi birokrasi meliputi setiap desa atau kelurahan yang ada dalam suatu negara atau daerah. Dengan struktur dan jaringan semacam ini, tentu saja birokrasi menjadi satu-satunya institusi yang mampu menjangkau dan berpengaruh terhadap perkembangan kehidupan manusia secara menyeluruh. Dengan demikian, semua sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi itu menjadikan birokrasi sebagai institusi atau lembaga yang dominan dan dibutuhkan oleh semua pihak, bahkan hampir tidak mungkin adasatu orang pun atau kelompok yang hidup di negara modern yang tidak bergantung pada birokrasi.

Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1998 membawa perubahan yang signifikan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini juga terjadi didalam birokrasi yang merupakan organisasi pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat. Gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralisasi politik, transparan, responsif dan akuntabel. Dengan tuntutan ini, otomatis birokrasi harus membangun *frame* dan karakteristik baru dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat yang dikehendaki rakyat. Namun harapan publik untuk melihat adanya perbaikan kualitas pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil sering tidak terwujud. Hal ini disebabkan stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) yang diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit, lambatnya pelayanan, dan korupsi dengan beranekaragam bentuknya. Disamping itu juga karena paradigma yang selalu melekat pada para birokrat selalu cenderung menganggap sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat.

Padahal idealnya menurut Ryaas Rasyid, pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Selanjutnya dinyatakan Ryass Rasyid bahwa, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas pokok yaitu :

1. Memberikan pelayanan umum (*public service*) yang bersifat rutin kepadamasyarakat seperti memberikan pelayanan, perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan.
3. Menyenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Dari uraian di atas jelas bahwa, birokrat sebagai pelaksana penyelenggaraan negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat dapat tercapai. Disamping itu, birokrat juga dituntut untuk mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar dapat mengatasi tantangan di masa yang akan datang. Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi, namun yang terpenting adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang berkualitas yang merupakan kunci utama dalam rangka memenuhi hak-hak dasar/konstitusional rakyat sehingga pembangunan nasional dapat dilakukan secara berkelanjutan.

Membatasi fungsi birokrasi hanya pada pelayanan publik akan menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin dan jangka pendek. Padahal birokrasi tidak hanya melayani tujuan teknis rutin dan jangka pendek, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan negara, seperti yang tercantum dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan Umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, serta
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan negara tersebut, diperlukan berbagai sarana pendukung, dalam hal ini salah satunya adalah sarana hukum, khususnya hukum administrasi negara. Sehubungan dengan ini, pentingnya eksistensi hukum administrasi negara dapat dipahami dengan merujuk pendapat Sjachran Basah bahwa, hukum administrasi negara adalah semua kaedah yang merupakan sarana hukum untuk mencapai tujuan negara. Lebih lanjut dikatakan bahwa peranan hukum administrasi negara sangat dominan dan esensial karena pada hakikatnya hukum administrasi negara adalah seperangkat norma yang mengatur dan memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara itu sendiri.

Padahal segala aktivitas yang berkaitan dengan kebutuhan manusia selayaknya dikaitkan dengan jumlah, pertumbuhan dan komposisi, serta penyebaran penduduk suatu wilayah, sehingga akurasi dalam memandang prospek ke depan lebih tertuju dengan jelas.

Oleh sebab itu, masalah kependudukan merupakan isu yang sangat strategis dalam kerangka pembangunan nasional, karena :

Kependudukan atau dalam hal ini adalah penduduk, merupakan pusat dari seluruh kebijakan dan program pembangunan yang dilakukan. Penduduk adalah subjek dan objek pembangunan. Sebagai subjek

pembangunan maka penduduk harus dibina dan dikembangkan sehingga mampu menjadi penggerak pembangunan. Sebaliknya pembangunan juga harus dapat dinikmati oleh penduduk yang bersangkutan, dengan demikian jelas bahwa pembangunan harus dikembangkan dengan memperhitungkan kemampuan penduduk agar seluruh penduduk dapat berpartisipasi aktif dalam dinamika pembangunan. Sebaliknya, pembangunan baru dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk dalam arti yang lebih luas lagi.

Keadaan atau kondisi kependudukan yang ada sangat mempengaruhi dinamika pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan kualitas penduduk yang memadai akan merupakan pendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan tingkat kualitas yang rendah, akan menjadikan penduduk tersebut sebagai beban bagi pembangunan.

Dampak perubahan dinamika kependudukan baru akan terasa dalam jangka waktu yang panjang, oleh sebab itu persoalan kependudukan dan pembangunan nasional harus ditangani secara cermat, sungguh-sungguh dan hati-hati. Kesalahan dalam penanganan akan berdampak buruk pada generasi mendatang dan bukan mustahil akan berdampak pada kehancuran bangsa.

Dalam UUD 1945 Pasal 28 ayat (1) amandemen kedua dan Pasal 34 ayat (3) amandemen keempat telah mengamanatkan negara wajib melayani setiap warganegara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur negara dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, wajib dilaksanakan sesuai dengan amanat UUD 1945 tersebut. Di samping itu, dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan oleh masyarakat.

Dengan berlakunya UU No. 23/2006, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Namun di lain pihak, perilaku para birokrat dalam pelayanan publik masih menunjukkan perlakuan yang diskriminatif dan menganut pola hubungan kekuasaan *top down*. Pendekatan seperti ini selalu menampakkan kepentingan hierarkhi, formalitas, dan impersonalitas yang sangat mendukung ke arah tercapainya sebuah kekuasaan. Oleh sebab itu, baik dan tidaknya kualitas layanan pemerintahan pertama-tama akan dilihat dari bentuk atau pola hubungan kekuasaan yang dibangun, sehingga

fungsi pemerintah dalam paradigma baru lebih dapat memacu kemajuan seperti *steering*, fasilitasi, motivasi pemberdayaan (*enabling/empowering*), regulasi, *preventing*, sebagai antisipasi dalam lingkup pendayagunaan aparatur negara.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Peningkatan Kualitas Pelayanan Kependudukan Dan Pencatatan Sipil?
2. Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Berdasarkan Keputusan Menpan No.25/KEP/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah?

C. METODE PENULISAN

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dan tipe kajian hukumnya adalah komprehensif analitis terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian dan pembahasan dijabarkan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis sebagai karya ilmiah. Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang.

Norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga perundang-undangan (undang-undang dasar), kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan seterusnya dan norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), serta hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan rancangan undang-undang).⁸

D. PEMBAHASAN

1. Peningkatan Kualitas Pelayanan Kependudukan Dan Pencatatan Sipil

Semenjak dikeluarkannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 32/2004, pemerintah daerah secara terus menerus meningkatkan pelayanan publik. Seiring dengan itu, tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan. Tantangan yang dihadapi dalam pelayanan publik adalah bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, namun bagaimana pelayanan juga dapat dilakukan tanpa membeda-bedakan status dari

⁸Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 52.

masyarakat yang dilayani, atau dengan kata lain bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.

Pelayanan publik sering dilihat sebagai representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena hal itu bersentuhan langsung dengan tuntutan kebutuhan faktual masyarakat terhadap peranan pemerintah. Filosofi pelayanan publik adalah menempatkan rakyat sebagai subjek dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Moralitas dari pelayanan publik merupakan derivasi dari filosofi tersebut, yaitu pemberdayaan masyarakat dalam relasinya dengan struktur kekuasaan. Pelayanan publik yang ideal menurut paradigma New Public Service adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada.

Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas. Hal ini mengandung makna bahwa, karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Oleh karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Di samping itu, tuntutan demokratisasi pada saat ini, birokrasi pemerintah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat dan menempatkan masyarakat sebagai customer. Dari uraian di atas, maka dalam sub bab ini akan dikemukakan mengenai kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, peran birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta rekonstruksi regulasi pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

Diketahui bahwa, dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan oleh masyarakat. Ini berarti bahwa, pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil selama ini paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat. Oleh sebab itu, dalam sub bab ini akan dikemukakan analisis hasil penelitian mengenai kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dalam dimensi yuridis dan non yuridis, serta kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil berdasarkan Keputusan Menpan No.25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Terjadinya arus reformasi di bidang hukum dan politik telah melahirkan perubahan yang cepat pada tatanan kehidupan dan perilaku masyarakat, maupun perilaku aparatur negara. Dalam kaitannya dengan proses reformasi yang sedang berjalan, maka peranan dan eksistensi aparatur negara sebagai unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik yang

ada di pusat maupun di daerah dituntut untuk memahami kondisi objektif lingkungan masyarakat yang sedang berubah. Dalam kondisi saat ini, aparatur negara dituntut untuk melakukan perubahan total pada sikap, perilaku, tindakan ke arah budaya kerja yang efektif dan efisien, hemat, bersahaja, serta anti KKN. Dengan perubahan yang dilakukan tersebut, diharapkan mampu mewujudkan harapan masyarakat akan adanya pelayanan publik yang lebih adil, professional, efisien, efektif, transparan, dan bebas dari unsur KKN.

Diketahui bahwa, dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik telah dijelaskan bahwa, pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan oleh masyarakat. Ini artinya bahwa, pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil selama ini paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam sub bab ini akan diuraikan mengenai kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dalam dimensi yuridis dan non yuridis.

Hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. 416 Namun demikian, hingga sekarang belum diperoleh suatu pengertian hukum yang memadai dengan kenyataan. Hal ini dikarenakan hukum memiliki banyak segi dan bentuk, sebagaimana dikatakan oleh Lemaire, bahwa hukum itu banyak seginya serta meliputi segala lapangan kehidupan manusia yang menyebabkan orang tidak mungkin membuat suatu definisi hukum yang memadai dan komprehensif. Demikian pula Kisch mengatakan bahwa, oleh karena hukum itu tidak dapat dilihat / ditangkap oleh panca indera, maka sulitlah untuk membuat suatu definisi tentang hukum yang memuaskan umum.

Sekalipun demikian, pengertian yang mungkin dapat diberikan pada hukum dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Hukum dalam arti ilmu.
- b. Hukum dalam arti disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan.
- c. Hukum dalam arti kaidah atau norma.
- d. Hukum dalam arti tata hukum atau hukum positif tertulis.
- e. Hukum dalam arti keputusan pejabat.
- f. Hukum dalam arti petugas.
- g. Hukum dalam proses pemerintahan.
- h. Hukum dalam arti perilaku yang teratur.
- i. Hukum dalam arti jalinan nilai.

Dari beberapa pengertian tersebut di atas, dapatlah dikemukakan pendapat para ahli lainnya yaitu Van Vollenhoven, dimana hukum adalah

suatu gejala pergaulan hidup yang bergolak terus menerus dalam keadaan bentur dan membentur tanpa henti-hentinya dengan gejala-gejala lainnya. Adapun bagi sebagian besar sarjana hukum, hukum tidak lain adalah himpunan peraturan yang mengatur keseluruhan kegiatan kehidupan manusia yang disertai dengan sanksi terhadap pelanggarannya. Dari berbagai pengertian hukum tersebut menunjukkan bahwa, hukum memiliki banyak dimensi yang sulit disatukan, mengingat masing-masing dimensi memiliki metode yang berbeda.

Secara garis besar pengertian hukum dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) pengertian dasar yaitu:

- a. Hukum dipandang sebagai kumpulan ide atau nilai abstrak. Konsekuensi metodologi adalah bersifat filosofis.
- b. Hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka pusat perhatian terfokus pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom, sebagai subjek tersendiri terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan-peraturan tersebut. Konsekuensi metodologinya adalah bersifat normatif-analitis.

Hukum dipahami sebagai sarana / alat untuk mengatur masyarakat, maka metode yang dipergunakan adalah metoda sosiologis. Pengertian ini mengaitkan hukum untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkrit dalam masyarakat. Berbicara mengenai kualitas pelayanan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil dalam dimensi yuridis, maka tentu tidak terlepas dari pemahaman bahwa, hukum dikonsepsikan sebagai norma yang tertuang dalam bentuk pasal-pasal peraturan perundang-undangan.

Berbagai peraturan perundang-undangan telah dikeluarkan oleh pemerintah sehubungan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, diantaranya adalah Keputusan MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Surat Edaran MENPAN No.SE/OA/M.PAN/2/2005 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang bebas KKN, UU No. 23/2006 dan sebagainya. Namun peraturan perundang-undangan tersebut, hanya menjadi menara gading yang kelihatannya indah tetapi tidak berfungsi, dengan kata lain sejumlah besar perundang-undangan tersebut hanya melahirkan keadaan yang sama sekali jauh dari apa yang diharapkan oleh undang-undang itu sendiri.

Hal ini mengakibatkan dalam kenyataannya, pelaksanaan undang-undang tersebut belum mampu menjawab tantangan akan kualitas pelayanan publik yang lebih baik, bahkan seperti yang telah disebutkan dalam sebuah survei mengenai penilaian kualitas birokrasi di Indonesia yang dilakukan oleh The Political and Economic Risk Consultancy Ltd, Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia.

Peningkatan kualitas pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil membutuhkan komitmen dan pemahaman yang utuh

akan mekanisme pelayanan. Namun kenyataannya menunjukkan bahwa, pemilihan suatu jenis peraturan lebih banyak tidak untuk mempermudah penyelesaian suatu masalah, tetapi justru mempersulit atau membesarkan suatu persoalan. Berbagai peraturan dan prosedur untuk mengatur pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil justru seringkali menjadi batasan-batasan yang mempersempit dan memperlambat gerak birokrasi. Regulasi yang kaku ini menyebabkan beberapa akibat negatif, diantaranya kekakuan kinerja birokrasi.

Hal ini disebabkan karena berbagai ketentuan yang harus ditaati dan panjangnya mekanisme prosedur, sehingga birokrat. Lebih lengkap Maria Farida Indrati Soeprapto menjelaskan bahwa banyak orang berfikir, persoalan sosial selesai jika sudah ada undang-undang. Bahkan tidak jarang seseorang senang dan bangga apabila pada saat mereka memegang kekuasaan dapat menghasilkan undang-undang. Mereka seringkali lupa bahwa pada akhirnya undang-undang tersebut tidak mudah dilaksanakan atau dinyatakan baru berlaku beberapa tahun kemudian, dalam Kompas, Tanggal 14 April 2007. tidak dapat bekerja dengan cepat dan luwes untuk menyelesaikan berbagai masalah yang secara dinamis muncul di tengah masyarakat.

Akibat penekanan aspek legalitas, birokrasi sering menempatkan form (bentuk formal) daripada esensi. Akibatnya, birokrasi sering terjebak pada prosedur, sehingga berpotensi memunculkan pungutan liar (pungli). Masyarakat umumnya enggan mengikuti proses yang berbelit-belit dalam mengurus berbagai kepentingan mereka sehingga mereka mengambil jalan pintas dengan memberikan tip/suap kepada aparat birokrasi agar proses mereka cepat selesai.

Berbelitnya proses dalam birokrasi juga dapat berpotensi birokrasi ditinggalkan dalam proses transformasi sosial. Osborne dan Gaebler sebagai pencetus pembaruan birokrasi pemerintah mengemukakan bahwa, birokrasi yang digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya akan lebih efektif dan efisien, serta memberikan kewenangan otonomi kepada para birokrat secara proporsional dan profesional sehingga para birokrat dapat memanfaatkan sumber daya dan lingkungan dengan efektif dan efisien mungkin tanpa melanggar aturan baku organisasi. Adapun birokrasi pemerintah yang digerakkan berdasarkan peraturan yang kaku dan mengikat, akan tidak efektif dan efisien karena kinerjanya berjalan lambat dan terkesan bertele-tele.

Selanjutnya analisis Osborne dan Gaebler memberikan posisi yang berhadapan-hadapan antara misi dan peraturan. Adanya peraturan dalam birokrasi memang memiliki tujuan yang baik, tetapi dalam praktiknya hal tersebut menyebabkan birokrasi berjalan lambat dan kurang mampu merespon tuntutan lingkungan yang berubah dengan cepat. Orang tidak akan mampu melakukan apa yang menurut pandangannya baik, karena takut terkena sanksi jika ternyata perbuatan maupun keputusannya dianggap melanggar peraturan. Kondisi ini jika berlarut-larut akan menimbulkan sikap

dan tindakan aparaturnegara menjadi apatis dan kehilangan inovasi dalam memberikan pelayanan publik.

Diketahui bahwa, pemerintah Kota Padang telah mengeluarkan Perda Kota Padang No.8/2005, yang menaikkan tarif kepengurusan KTP hingga mencapai 100% dalam praktiknya masyarakat juga masih harus membayar lebih mahal dari tarif yang telah ditentukan, bahkan untuk etnis Tionghoa membayar lebih besar lagi. Dengan kondisi ini, hukum positif yang telah terlanjur berkembang sebagai hasil positivisasi dan legalisasi dengan fungsinya yang (sengaja atau tidak) hanya pemberi dasar legalitas pada setiap tindakan kekuasaan, terkesan sebagai hukum yang lebih bersifat represif daripada responsif.

Hukum seperti ini, apabila ditegakkan oleh aparaturnegara, akan lebih berakibat sebagai pemaksaan-pemaksaan sepihak yang tidak adil daripada sebagai pengharusan-pengharusan yang memang telah disepakati secara timbal balik antara pemerintah dan rakyat, melalui cara-cara yang boleh dinilai jujur dan dengan kandungan materi normatif yang boleh juga dinilai adil. Dalam ihwal seperti ini, tentu saja tidak ada kesempatan yang diperoleh warga masyarakat untuk bicara soal adil atau tidaknya kandungan peraturan daerah itu, yang ada hanyalah kesempatan dan keleluasaan pemerintah untuk menunjukkan legalitas dan telah terpenuhinya syarat-syarat legitimasi peraturan daerah tersebut. Dengan demikian, apa yang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan itu tidak lagi dijadikan sarana untuk membela atau menegakkan kebenaran dan keadilan, melainkan telah dijadikan komoditi untuk menentang kebenaran dan keadilan.

2. Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Berdasarkan Keputusan Menpan No.25/KEP/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah saat ini, kualitas pelayanan menjadi salah satu indikator kinerja birokrasi dan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Sehubungan dengan hal ini, seiring dengan besarnya tuntutan akan good governance, maka tuntutan akan pelayanan publik yang berkualitas juga semakin besar. Pemerintah telah merespon tuntutan ini dengan menetapkan tahun 2004 lalu sebagai tahun peningkatan pelayanan publik. Pemerintah juga telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam rangka peningkatan pelayanan seperti misalnya, pelayanan prima dan standar pelayanan minimal, akan tetapi perbaikan kualitas pelayanan masih belum berjalan sebagaimana mestinya.

Di samping itu, pelayanan publik oleh aparaturnegara dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat

menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparaturnegara. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Diketahui bahwa, salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam UU No.25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), perlu disusun indeks kepuasan masyarakat sebagai tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Data indeks kepuasan akan dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah Huruf (c) Angka 1 dijelaskan bahwa :

Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparaturnyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya.

Mengingat jenis pelayanan publik sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka untuk memudahkan penyusunan IKM ini, unit pelayanan diperlukan pedoman umum yang digunakan sebagai acuan bagi instansi, pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan kabupaten/ kota untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi masing-masing. Oleh sebab itu, berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid, dan reliabel, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

- a. Prosedur pelayanan yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- b. Persyaratan pelayanan yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- c. Kejelasan petugas pelayanan yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
- d. Kedisiplinan petugas pelayanan yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.

- e. Tanggung jawab pelayanan yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- f. Kemampuan petugas pelayanan yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan / menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- g. Kecepatan pelayanan yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani.
- i. Kesopanan dan keramahan petugas yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- j. Kewajaran biaya pelayanan yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
- k. Kepastian biaya pelayanan yaitu kesesuaian antara biaya yang telah dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- l. Kepastian jadwal pelayanan yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- m. Kenyamanan lingkungan yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- n. Keamanan pelayanan yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resikoresiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Para ahli banyak berpendapat bahwa, mengukur kualitas pelayanan lebih sulit dibandingkan dengan mengukur kualitas suatu produk, seperti dikatakan Hidayat dan Sucherly bahwa, sektor pemerintah termasuk dalam sektor jasa. Pengalaman melakukan pengukuran terhadap kualitas jasa atau pelayanan menunjukkan adanya kesulitan, terutama dalam mengukur produk jasa yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan, output sektor pemerintah yang berupa jasa pelayanan terhadap masyarakat banyak jenis atau ragamnya, sehingga sulit dikuantifikasikan serta dinilai dengan harga.

Demikian pula dengan penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan publik, umumnya lebih kompleks dan sulit dilakukan dibandingkan dengan menilai kualitas produk barang. Namun demikian, kesulitan untuk mengukur kualitas pelayanan tersebut bukan merupakan justifikasi tentang tidak terukurnya kualitas pelayanan suatu organisasi kepada pelanggan / masyarakat. Saat ini tolak ukur penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan secara umum telah banyak diteliti dan diungkapkan oleh lembaga penelitian maupun oleh para pakar. Fitzsimmons mengutarakan bahwa,

kualitas pelayanan merupakan suatu yang kompleks sehingga untuk menentukan sejauhmana kualitas pelayanan dapat dilihat dari lima dimensi:

- a. Reliability, kemampuan untuk memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada pelanggan / masyarakat.
- b. Responsiveness, kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan pelayanan yang cepat.
- c. Assurance, pengetahuan atau wawasan, kesopansantunan, kepercayaan diri dari pemberi layanan, serta respek terhadap pelanggan.
- d. Emphaty, kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan pelanggan.
- e. Tangibles, penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.
- f. Pandangan lainnya tentang dimensi kualitas pelayanan dikemukakan oleh Supranto yang mengemukakan enam dimensi kualitas pelayanan yaitu:
 - g. Keberadaan pelayanan
 - h. Ketanggapan pelayanan
 - i. Ketetapan pelayanan
 - j. Profesionalisme pelayanan
 - k. Kepuasan keseluruhan dengan pelayanan
 - l. Kepuasan keseluruhan dengan barang

Diketahui bahwa, fungsi utama birokrasi adalah sebagai lembaga pengabdian dan pelayanan masyarakat. Namun di dalam implementasinya, seringkali tidak terwujud secara optimal, bahkan kinerja birokrasi sering mengalami disorientasi dari tugas pokoknya. Ketidakefektifan dan disorientasi ini, disebabkan oleh banyak faktor, baik yang ada dalam intern institusi birokrasi itu sendiri maupun faktor yang ada di lingkungan dimana birokrasi berada. Para ahli sering mengatakan bahwa, alasan lemahnya kinerja organisasi birokrasi adalah karena berbeda dengan organisasi swasta. Organisasi birokrasi tidak memiliki mekanisme penyesuaian diri untuk mengatasi tantangan, hambatan, masalah dan situasi yang berkembang akibat kompleksitas segala sesuatu yang berhubungan dengan kerja birokrasi.

Adapun perusahaan swasta memiliki alat deteksi kinerja yang berupa untung rugi, sehingga kalau dalam kurun waktu tertentu merugi akan segera tahu bahwa, perlu untuk memperbaiki kinerja, berinovasi untuk menjaga kesetiaan dan kepuasan konsumen, serta melakukan efisiensi anggaran dasar agar tidak bangkrut. Organisasi birokrasi tidak memiliki alat detektor semacam rugi laba di perusahaan swasta. Ketiadaan faktor tersebut menyebabkan birokrasi bergerak lambat, tidak tahu kapan harus berbenah, tidak efisien, tidak ramah, berbelit-belit, boros, korup, tidak memiliki standar

kepastian kerja yang baik dan pada akhirnya tidak disukai oleh para pengguna jasanya.

Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah untuk membuat proses strategi kebijakan menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses kebijakan dengan mudah dan intensif. Dengan menggeser lokus kebijakan dari pusat ke daerah, birokrat sebagai pembuat berbagai kebijakan publik dapat membuat perencanaan yang strategis dalam tindakan-tindakan operasional agar tidak kehilangan arah.

Birokrasi sebagaimana pemahaman Max Weber, diartikan sebagai suatu pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur, dalam hubungan kerja yang berjenjang, serta mempunyai prosedur kerja yang tersusun jelas dalam suatu tatanan organisasi. Di dalam dunia pemerintahan modern, birokrasi memainkan peranan yang sangat penting bahkan Etzioni mengatakan bahwa, birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Oleh karena itu, kebijakan publik pada hakikatnya adalah intervensi pemerintah untuk melakukan perubahan dan kebijakan publik dapat dipandang sebagai strategi perubahan masyarakat untuk mewujudkan kondisi yang dikehendaki.

Namun terminologi tentang kebijakan publik (*public policy*) itu sendiri sering digunakan berbeda-beda, karena memang ada yang menggunakan terminologi *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik. Dalam disertasi ini lebih cenderung menggunakan istilah kebijakan publik, dikarenakan pengertian kebijakan lebih mengarah pada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundangan dan keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan pada fleksibilitas suatu kebijakan.

E. PENUTUP

Dalam ranah empiris melalui analisis dan interpretasi terhadap hasil penelitian mengenai kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Hal ini disebabkan masih adanya ketidakadilan dalam memberikan pelayanan, ketidakpastian pelayanan, kewajaran biaya pelayanan, dan sebagainya, dengan demikian dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil menunjukkan pula adanya maladministrasi, sehingga tidak mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang layak. Di samping itu, dalam menghadapi permasalahan yang timbul dalam masyarakat, aparaturnegara masih menggunakan pendekatan legalistik-postivistik sehingga aparaturnegara tidak mampu mengambil tindakan diskresi.

Melalui hasil penelitian terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, maka peran birokrasi pemerintah sangat

berarti bagi pencapaian kualitas pelayanan publik termasuk pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil. Oleh sebab itu peran birokrasi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui strategi kebijakan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan. Melalui strategi kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan, menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil.

Adapun melalui penerapan sistem informasi administrasi kependudukan, diarahkan untuk terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, penyediaan data untuk perencanaan pembangunan dan pemerintahan, serta penyelenggaraan pertukaran data secara tersistem dalam rangka verifikasi data individu.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Akhmad Zaini (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1990.
- Abdullah, Rozali, *Hukum Kepegawaian*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Admosudirdjo, Prajudi, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Afani, Riza Noer (ed), *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Albrow, Martin, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.
- Alfian, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.
- Ali, Fachry, *Refleksi Kebudayaan Jawa Dalam Indonesia Modern*, Gramedia, Jakarta 1986.
- Amirin, Tatang M., *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta, 1996.
- Anderson, Ronald A., Ion Fox, dan David P. Towoney, *Business Law*, South Western Publishing Co, Ohio, 1984.
- Andrew, Collin Mac dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Asmara, Galang, “Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau dari Sistem Pemerintahan dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia”, *Disertasi, Program Pascasarjana Unair Surabaya*, 2003.

- Admosoeprapto, K., *Produktivitas Aktualisasi Budaya Perusahaan*, Gramedia, Jakarta, 2001.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, GhaliaIndonesia, Jakarta, 1994.
- Bagus, Loren, *Kamus Filsafat*, Gramedia, Jakarta, 1996.
- Bangenaar, Karel E.M., “Aturan Adalah Norma : Beberapa Aspek Mengenai SifatNormatif Dari Peraturan Perundang-undangan”, *Majalah Hukum F. Hukum UNAIR, Yuridika*, No : 1 dan 2, Tahun VII, Januari-April 1992.
- Basah, Sjachran, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico Bandung, 1986.
- Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Pada Dies Natalis XXIX Tanggal 24 September 1986, Bandung.
- Bertalanffy, Ludwig von, *General System Theory; Foundation, Development, Application*, George Braziller, New York, 1972.
- Betham, David, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Billah, “Workshop and Seminar on Good Governance” kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6, October 2001.
- Birkland, Thomas dan Scott Barclay, “Law, Policy Making And Policy Process Closing The Gaps”, *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No : 2, 1998.