

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	i
PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABSTRACT.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR TABEL.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	13
1.3. Pertanyaan Penelitian .....	14
1.4. Tujuan Penelitian.....	14
1.5. Manfaat Penelitian.....	14
1.5.1. Manfaat Akademik .....	14
1.5.2. Manfaat Praktis .....	15
1.6. Penelitian Terdahulu.....	15
1.6.1. Penelitian Terkait Kebijakan Ganti Rugi Pelayanan Publik.....	15
1.6.2. Penelitian Terkait <i>Agenda Setting</i> Kebijakan di Indonesia .....	19
BAB II KERANGKA KONSEPTUAL .....	23
2.1. <i>Agenda Setting</i> .....	23
2.1.1. <i>Agenda Setting</i> Dalam Proses Kebijakan Publik .....	23
2.1.2. Definisi dan Model <i>Agenda Setting</i> .....	27
2.1.3. Pendekatan Multi Aliran ( <i>Multiple Streams Approach</i> ) .....	34
2.1.4. Pembentukan Peraturan Presiden Sebagai Proses Kebijakan .....	56
2.2. Ganti Rugi Pelayanan Publik .....	59
2.2.1. Pelayanan Publik .....	59
2.2.2. Penanganan Pengaduan dan Ganti Rugi Pelayanan Publik.....	63
2.3. Kerangka Berfikir Penelitian .....	67
BAB III METODE PENELITIAN.....	70

3.1.	Jenis Penelitian .....	70
3.2.	Prosedur Pengumpulan Data .....	71
3.2.1.	Lokasi .....	71
3.2.2.	Waktu Penelitian .....	71
3.2.3.	Jenis Data dan Strategi Pengumpulan Data .....	72
3.2.4.	Informan .....	75
3.3.	Strategi Analisis Data .....	78
3.4.	Strategi Keabsahan Data .....	80
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA .....</b>		
<b>81</b>		
4.1.	Penyelenggara Pelayanan Publik di Indonesia .....	81
4.1.1.	Penyelenggara Pelayanan Publik di Pusat .....	82
4.1.2.	Penyelenggara Pelayanan Publik di Daerah dan Desa .....	83
4.1.3.	Penyelenggara Pelayanan Publik Berupa BUMN .....	84
4.1.4.	Penyelenggara Pelayanan Publik Berupa BUMD .....	85
4.2.	Pemenuhan Hak Masyarakat Atas Pelayanan Berkualitas Melalui Penerapan Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan .....	87
4.2.1.	Evaluasi Kinerja Penyelenggara Pelayanan Publik .....	89
4.2.2.	Kepatuhan Penyelenggara Terkait Penyediaan Standar Pelayanan .....	91
4.2.3.	Kompetensi Penyelenggara Terkait Implementasi Standar Pelayanan .....	95
4.2.4.	Persepsi Masyarakat Terhadap Penyimpangan Standar Pelayanan .....	97
4.2.5.	Pengawasan, Pemantauan dan Evaluasi atas Penyediaan dan Pelaksanaan Standar Pelayanan .....	99
4.3.	Penanganan Permasalahan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik .....	102
4.3.1.	Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional .....	103
4.3.2.	Laporan/Pengaduan Masyarakat melalui Ombudsman .....	106
<b>BAB V KEBIJAKAN DAN PRAKTIK GANTI RUGI PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA .....</b>		
<b>111</b>		
5.1.	Perkembangan Kebijakan Ganti Rugi Pelayanan Publik di Indonesia .....	111
5.1.1.	Pengaturan Mengenai Tuntutan Ganti Rugi di Sektor Privat .....	111

5.1.2.	Pengaturan Mengenai Tuntutan Ganti Rugi Terhadap Badan Publik.	115
5.1.3.	Pengaturan Ganti Rugi dan Kompensasi Pelayanan Publik Dalam Berbagai Undang-Undang	124
5.1.4.	Pengaturan Ganti Rugi dan Kompensasi Pelayanan Publik Dalam Peraturan Daerah.....	144
5.2.	Praktik Ganti Rugi dan/atau Kompensasi Pelayanan Publik.....	148
5.2.1.	Praktik Kompensasi oleh Penyelenggara .....	149
5.2.2.	Praktik Penanganan Ganti Rugi dan/atau Kompensasi oleh Ombudsman .....	158
<b>BAB VI ISU GANTI RUGI PELAYANAN PUBLIK DALAM AGENDA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PELAYANAN PUBLIK.....</b>		
6.1.	Aliran Masalah: Determinasi Paradigma dan Kondisi Umum Pelayanan Publik .....	169
6.2.	Aliran Kebijakan Ganti Rugi: Solusi Setengah Jadi?.....	175
6.3.	Aliran Politik: Dukungan Internal dan Tekanan Eksternal .....	180
6.4.	Jendela Kebijakan: Dominasi Jendela Politik .....	186
6.5.	Masyarakat Sipil, Birokrat, dan Politisi sebagai <i>Policy Entrepreneur</i> .	188
6.5.1.	Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3).....	190
6.5.2.	Birokrat Senior Kementerian PANRB .....	201
6.5.3.	Ketua Panja RUU Pelayanan Publik dari Komisi II DPR RI 2004-2009 .....	203
<b>BAB VII ANALISIS AGENDA SETTING DAN PENGHAMBAT PERPRES GANTI RUGI PELAYANAN PUBLIK.....</b>		
7.1.	Aliran Masalah ( <i>Problem Stream</i> ): Pergeseran Masalah Kebijakan Ganti Rugi Pelayanan Publik .....	207
7.1.1.	Perubahan Dalam Definisi Masalah: Fokus Masalah yang Kabur	209
7.1.2.	Pendukung Masalah: Kebutuhan Akan Data yang Spesifik dan Sistematis .....	217
7.1.3.	Kompetitor Isu: Berbeda Cara untuk Tujuan yang Sama .....	220
7.2.	Aliran Kebijakan ( <i>Policy Stream</i> ): Evolusi Gagasan Tanpa Kepastian	225
7.2.1.	Gagasan Alternatif Kebijakan: <i>Fit Your Foot in The Door</i> .....	228

7.2.2.	Rujukan Kebijakan: <i>Seeing is Believing</i> .....	256
7.2.3.	Penilaian Kelayakan Alternatif Kebijakan: <i>Have Your Money's Worth</i> .....	259
7.3.	Aliran Politik ( <i>Political Steams</i> ): Menurunnya Dukungan Politik Utama. ....	262
7.3.1.	Dukungan Politik Pemerintah: Mempertanyakan Niat Baik Pemerintah .....	263
7.3.2.	Dukungan Politik DPR: Menghindari Legislasi Melupakan Pengawasan.....	270
7.3.3.	Aktivitas Kelompok Kepentingan: Gugur Seribu Tumbuh Satu ..	273
7.4.	Jendela Kebijakan: Menunggu Momentum yang Tepat.....	283
7.4.1.	Jendela Politik: Momentum Politik yang Terlewatkan.....	284
7.4.2.	Jendela Rutin: Peluang atau Beban? .....	291
7.4.3.	Jendela Masalah: Peluang atau Penghambat? .....	293
7.5.	Aktor Kebijakan dan <i>Policy Entrepreneur: Who Are in the Same Boat?</i> ..	295
7.5.1.	Aktor Kebijakan ( <i>Participants</i> ): Dominasi Aktor Pemerintahan..	296
7.5.2.	<i>Policy Entrepreneur</i> : Perlunya Membangun Kembali Kolaborasi	306
BAB VIII PENUTUP.....		318
8.1.	Kesimpulan.....	318
8.2.	Saran .....	320
8.3.	Keterbatasan Penelitian dan Rekomendasi Penelitian Lanjutan .....	323
DAFTAR PUSTAKA .....		325
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....		344

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sasaran dan Indikator Reformasi Birokrasi Terkait Pelayanan Publik .	4
Gambar 2. Grafik Laporan Masyarakat Melalui Ombudsman RI 2009-2020 .....	5
Gambar 3. Elemen Dasar <i>Agenda Setting</i> .....	33
Gambar 4. Ilustrasi Proses <i>Multiple Streams Approach</i> .....	35
Gambar 5. Atribut, Keterampilan, dan Strategi Umum <i>Policy Entrepreneur</i> .....	54
Gambar 6. Kontinum Publik-Privat .....	60
Gambar 7. Kerangka Berfikir Penelitian.....	69
Gambar 8. Komponen Analisis Data Model Interaktif .....	79
Gambar 9. Jumlah Perusahaan BUMN .....	84
Gambar 10. Grafik Kepemilikan BUMD oleh Provinsi, Kabupaten, dan Kota Tahun 2014 .....	86
Gambar 11. Grafik Perkembangan Indeks Pelayanan Publik .....	90
Gambar 12. Posisi Penelitian Kepatuhan Dalam Proses Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik .....	91
Gambar 13. Grafik Peningkatan Kepatuhan Kementerian dan Lembaga 2015-2019 .....	92
Gambar 14. Grafik Peningkatan Kepatuhan Pemerintah Provinsi 2015-2019 .....	93
Gambar 15. Grafik Peningkatan Kepatuhan Pemerintah Kabupaten dan Kota 2015-2019.....	94
Gambar 16. Kompetensi Penyelenggara Terkait Standar Pelayanan.....	95
Gambar 17. Pemahaman Penyelenggara Terhadap Standar Pelayanan .....	96
Gambar 18. Grafik Pelibatan Masyarakat Dalam Penyusunan Standar Pelayanan .....	100
Gambar 19. Diagram Keterkaitan Standar Pelayanan dengan Ganti Rugi Berdasarkan Ketentuan Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik...	102
Gambar 20. Tangkapan Layar Laman SP4N-LAPOR!.....	104
Gambar 21. Peningkatan Jumlah Pelapor SP4N-LAPOR! 2017-2020.....	105
Gambar 22. Status Laporan/Pengaduan pada SP4N-LAPOR tahun 2020.....	105
Gambar 23. Grafik Pertumbuhan Laporan/Pengaduan Masyarakat Melalui Ombudsman 2009-2020 .....	107

Gambar 24. Dugaan Maladministrasi Paling Banyak Dilaporkan 2016-2020....	108
Gambar 25. Kinerja Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat oleh Ombudsman.....	109
Gambar 26. Pertanggungjawaban Sektor Privat Dalam Hukum Positif di Indonesia .....	114
Gambar 27. Ilustrasi Jalan Rusak yang Dapat Menyebabkan Kecelakaan .....	127
Gambar 28. Informasi Kompensasi Bagi Pelanggan pada Laman Resmi PLN..	128
Gambar 29. Informasi Kompensasi Atas Keterlambatan Penerbangan .....	130
Gambar 30. Pengumuman Kompensasi Telkom Kepada Pelanggan Indihome Akibat Gangguan Jaringan Internet .....	134
Gambar 31. Peraturan Daerah Mengenai Pelayanan Publik yang Mencantumkan Ketentuan Ganti Rugi dan/atau Kompensasi .....	145
Gambar 32. Ketentuan Ganti Rugi Dalam Peraturan Daerah yang Terbit Setelah Undang-Undang Pelayanan Publik.....	146
Gambar 33. Ketentuan Kompensasi Dalam Peraturan Daerah yang Terbit Setelah Undang-Undang Pelayanan Publik.....	147
Gambar 34. Ketentuan Kompensasi pada Peraturan Daerah yang Terbit Sebelum Undang-Undang Pelayanan Publik.....	148
Gambar 35. Praktik Kompensasi Berdasarkan Jenis Pelayanan Publik.....	151
Gambar 36. Jenis Pelanggaran yang Diberikan Kompensasi Pelayanan Publik.	153
Gambar 37. Media Pencantuman Ketentuan Kompensasi oleh Penyelenggara Pelayanan Publik .....	154
Gambar 38. Perbedaan Detail Informasi Kompensasi pada Maklumat Pelayanan dan Pengumuman Khusus Kompensasi.....	155
Gambar 39. Dorongan WBK-WBBM Terhadap Pelaksanaan Kompensasi Pelayanan Publik .....	156
Gambar 40. Bentuk Kompensasi Pelayanan Publik.....	157
Gambar 41. Grafik Penyelesaian Laporan/Pengaduan Ombudsman Tahun 2020 .....	158
Gambar 42. Rekomendasi Ombudsman Periode 2009-2021 .....	159
Gambar 43. Definisi Masalah Ganti Rugi Dalam Pembentukan Undang-Undang Pelayanan Publik .....	173

Gambar 44. Interaksi <i>Policy Entrepreneur</i> Isu Ganti Rugi Dalam Pembentukan Undang-Undang Pelayanan Publik.....	190
Gambar 45. Proses <i>Agenda Setting</i> RUU Pelayanan Publik Termasuk Isu Ganti Rugi di Dalamnya.....	205
Gambar 46. Peta Masalah Kebijakan Dalam Pembentukan Perpres Ganti Rugi	211
Gambar 47. Peta Hubungan Antar Definisi Aktor Terhadap Masalah Kebijakan Perpres Ganti Rugi .....	216
Gambar 48. Kejadian Simbolis Pelayanan yang Dirujuk Aktor Kebijakan Perpres Ganti Rugi .....	219
Gambar 49. Keterkaitan Isu Ganti Rugi dengan Isu Kompetitor dari Sudut Pandang UU Pelayanan Publik.....	221
Gambar 50. Klasifikasi Alternatif Kebijakan Perpres Ganti Rugi .....	229
Gambar 51. Cakupan Pembahasan Alternatif Kebijakan Substantif .....	230
Gambar 52. Alternatif Kebijakan Mengenai Lingkup Penggantian Kerugian...	235
Gambar 53. Usulan Alternatif Nilai Ganti Rugi .....	237
Gambar 54. Alternatif Bentuk Ganti Rugi yang Diusulkan Aktor.....	239
Gambar 55. Cakupan Alternatif Kebijakan Prosedural Dalam Pembentukan Perpres Ganti Rugi .....	241
Gambar 56. Perbandingan Alternatif Lembaga Penentu Ganti Rugi antara UU Pelayanan Publik dengan <i>Agenda Setting</i> Perpres Ganti Rugi.....	243
Gambar 57. Usulan Alternatif Kebijakan Prosedural Mengenai Mekanisme Penganggaran.....	247
Gambar 58. Cakupan Usulan Alternatif Kebijakan Lainnya .....	253
Gambar 59. Rujukan Praktik dan Kebijakan Ganti Rugi pada Pembentukan Perpres Ganti Rugi .....	257
Gambar 60. Basis Penilaian Kelayakan Alternatif Kebijakan Ganti Rugi Pelayanan Publik .....	260
Gambar 61. Aliran Politik Pemerintah Terhadap Pembentukan Perpres Ganti Rugi .....	264
Gambar 62. Alur Dukungan Politik Komisi II DPR Terhadap Perpres Ganti Rugi .....	271

Gambar 63. Hasil Analisis Faktor Penyebab Penurunan Intensitas Tekanan MP3 .....	275
Gambar 64. Pandangan dan Sikap Internal Ombudsman Terhadap Isu Ganti Rugi Pelayanan Publik .....	278
Gambar 65. Persepsi Aktor Kebijakan Ganti Rugi Pelayanan Publik Terhadap Pandemi Covid-19 .....	293
Gambar 66. Keterlibatan Birokrat Dalam Agenda Setting Pembentukan Perpres Ganti Rugi .....	300
Gambar 67. Grafik Kemunculan Isu Ganti Rugi Pelayanan Publik pada Pemberitaan <i>Online</i> .....	302
Gambar 68. Narasumber Pemberitaan Mengenai Isu Ganti Rugi Pelayanan Publik .....	303
Gambar 69. Perbandingan Status Narasumber Pemberitaan Isu Ganti Rugi Pelayanan Publik di Kementerian PANRB dan Ombudsman .....	304



## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pedoman Pengumpulan Data .....	74
Tabel 2. Pelaksanaan Metode Pengumpulan Data Menurut Lokasi Penelitian ....	77
Tabel 3. Rincian Jumlah Informan Berdasarkan Metode Pengumpulan Data .....	78
Tabel 4. Penyelenggara Pelayanan Publik Berupa Lembaga Pemerintah Pusat ...	82
Tabel 5. Penyelenggara Pelayanan Publik berupa Pemerintah Daerah dan Desa .	83
Tabel 6. Perbandingan Indeks Pelayanan Publik Tahun 2019 dan 2020 .....	90
Tabel 7. Indeks Persepsi Maladministrasi.....	97
Tabel 8. Tingkatan Kompensasi/Ganti Rugi Keterlambatan Penerbangan.....	112
Tabel 9. Besaran Ganti Kerugian Dalam Hukum Acara Pidana.....	117
Tabel 10. Undang-Undang yang Memuat Ganti Rugi/Kerugian, Kompensasi, dan Penggantian 1998-2020 .....	119
Tabel 11. Undang-Undang yang Mengatur Ganti Kerugian Pelayanan Publik ..	126
Tabel 12. Ketentuan Kompensasi Pelayanan Kereta Api .....	131
Tabel 13. Perbedaan Pokok Ketentuan Ganti Rugi Dalam UU Ombudsman dan UU Pelayanan Publik.....	141
Tabel 14. Jumlah Dokumen/Unit Penyelenggara Kompensasi Berdasarkan Organisasi Penyelenggara.....	149
Tabel 15. Analisis Rekomendasi Ombudsman Mengenai Ganti Rugi Akibat Maladministrasi.....	160
Tabel 16. Contoh Kesepakatan Ganti Rugi Berdasarkan Mediasi/Konsiliasi Ombudsman .....	163
Tabel 17. Wilayah Kerja Organisasi Masyarakat Sipil yang Tergabung Dalam MP3.....	199
Tabel 18. Kandungan Visi Misi Presiden pada Tiga Periode Kepemimpinan Nasional Selama Proses Agenda Setting Perpres Ganti Rugi.....	284
Tabel 19. Usulan Kementerian PANRB Dalam Prosun Perpres Prioritas .....	292
Tabel 20. Kewenangan, Kepentingan, dan Keterlibatan Kementerian/Lembaga Terhadap Perpres Ganti Rugi.....	297
Tabel 21. Pemetaan Kualitas <i>Policy Entrepreneur</i> .....	311