

TESIS

URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 25

TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK

BERDASARKAN PRINSIP HAK ASASI MANUSIA



Diajukan oleh

MUHAMMAD AHSANUL HAKIM

NIM. 2420215310079

PROGRAM MAGISTER HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

BANJARMASIN

Juli 2026

**URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN
2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN PRINSIP
HAK ASASI MANUSIA**

TESIS

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**

Oleh

**MUHAMMAD AHSANUL HAKIM
NIM. 2420215310079**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN
Juli 2026**

LEMBAR PENGESAHAN

**Judul Tesis : URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 25
TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK
BERDASARKAN PRINSIP HAK ASASI MANUSIA**

Nama : Muhammad Ahsanul Hakim

NIM : 2420215310079

Disetujui,

Komisi Pembimbing

Pembimbing



Dr. Lies Ariany, S.H, M.H.

NIP. 19800303 200501 2 003

Diketahui,

Koordinator Program Magister Hukum

Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.

NIP. 19720208 199903 1 004

Tanggal Lulus:

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Erlina, S.H., M.H.

NIP. 19780502 200112 2 002

Tanggal Wisuda:

**TESIS INI
TELAH DIPERIKSA DAN DISETUJUI
PADA TANGGAL 19 Juli 2026**

Pembimbing



Dr. Lies Ariany, S.H., M.H.

NIP. 19800303 200501 2 003

Disahkan oleh

Koordinator Program Magister Hukum



Dr. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.

NIP. 19720208 199903 1 004

Diketahui oleh

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Erlina, S.H., M.H.

NIP. 19780502 200112 2 002

Tesis Ini Telah Dipertahankan

Di Depan

Sidang Panitia Penguji Tesis

Pada Tanggal 14 Juli 2026

Susunan Panitia Penguji Tesis

Ketua : Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D

Sekretaris : Dr. Deden Koswara, S.H., M.H.

Anggota : Dr. Lies Ariany, S.H., M.H..

MOTO

Pasti terwujud, selama kalian menginginkannya karena dunia ini maupun orang-orangnya pasti akan bahagia (**Ukiyo Ace A.K.A Kamen Rider Geast**)

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah Robbil Alamin, segala puji bagi Allah SWT Tuhan penguasa semesta alam, yang atas kuasa dan ridho-Nya karya ilmiah skripsi yang ini dipersembahkan dan diperuntukkan bagi orang-orang yang senantiasa kebersamai :

Orang Tua Tercinta

Terimakasih saya haturkan sebesar-besarnya kepada Ayah dan Ibu tercinta **H. Zamhasari, S. Ag., M. AP.** dan **Hj. Norliani, S. Pd** yang telah merawat, menjaga, mendidik, dan kebersamai sejak kecil sampai dewasa menjadi anak yang terpelajar dan berguna bagi orang lain. Terimakasih atas doa, kasih sayang, motivasi, semangat, serta nasehat yang telah diberikan tiada hentinya kepada saya.

Adik Tersayang

Terimakasih kepada saudari kandungku tersayang **Nabiilah Nur'ain** karna adanya kalian saya dapat menjalani hidup dengan semangat untuk menyelesaikan pendidikan

Dosen Pembimbing Skripsi

Terimakasih banyak kepada bapa **Dr. Lies Ariany, S.H., M.H.** yang telah memberikan bimbingan, nasehat, serta dukungannya hingga dapat diselesaikan skripsi ini dengan tepat waktu.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Ahsanul Hakim, S.H.
Nomor Induk Mahasiswa : 2420215310079
Program Studi : Magister Hukum
Konsentrasi Hukum : Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di Perguruan Tinggi, dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiarisme.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan Usulan Penelitian Tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud diatas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, 08 Juli 2026

Yang membuat pernyataan,



Muhammad Ahsanul Hakim, S.H
NIM. 2420215310079

HAKIM, MUHAMMAD AHSANUL. 2026. URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN PRINSIP HAK ASASI MANUSIA. Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing : Dr. Lies Ariany, S.H., M.H., 125 Halaman.

RINGKASAN

Sebagai negara hukum yang menganut paradigma *welfare state*, Indonesia memikul tanggung jawab konstitusional aktif untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat bukan sekadar penjaga ketertiban umum (*nachtwakerstaat*). Komitmen ini termaktub dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 serta dijabarkan dalam Pasal 28C Ayat (1) tentang pemenuhan kebutuhan dasar dan Pasal 34 Ayat (3) terkait penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak. Dalam hukum tata negara kontemporer, pelayanan publik merupakan manifestasi nyata dari kewajiban negara untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) Hak Asasi Manusia (HAM). Guna mereformasi birokrasi agar berorientasi pada pelayan masyarakat, disahkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Namun, realitas di lapangan menunjukkan kesenjangan yang lebar akibat birokrasi yang rumit, minimnya transparansi, dan potensi pelanggaran HAM. Kondisi empiris ini diperkuat oleh data Ombudsman RI tahun 2024 yang mencatat lonjakan aduan masyarakat hingga 10.846 laporan (naik dari 8.452 laporan pada tahun sebelumnya), dengan dominasi maladministrasi berupa penundaan berlarut (33,86%), tidak memberikan pelayanan (30,31%), dan penyimpangan prosedur (20,61%). Selain itu, regulasi yang telah berusia lebih dari 16 tahun ini tidak lagi kompatibel dengan dinamika zaman dan teknologi digital. Hal ini dipertegas oleh hasil inventarisasi masalah tim peneliti DPD yang menemukan 16 isu pelayanan publik di daerah, mulai dari keterbatasan SDM, tata kelola yang lambat, hingga rendahnya aksesibilitas bagi kelompok rentan.

Penelitian ini memfokuskan kajian pada dua rumusan masalah utama: pertama, bagaimana urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik saat ini; kedua, bagaimana rekonstruksi pengaturan materi muatan hak, kewajiban, dan larangan pelayanan publik menurut perspektif HAM dalam sistem hukum Indonesia. Untuk menjawabnya, digunakan jenis penelitian hukum normatif bersifat preskriptif guna mengkaji kaidah, norma hukum positif, validitas, serta konsep dasar ilmu hukum. Pendekatan dilakukan secara multidimensi melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), konseptual (*conceptual approach*), dan perbandingan (*comparative approach*). Bahan hukum primer dikumpulkan secara hierarkis-sistematis berdasarkan asas hukum seperti *lex specialis derogat legi generali*, yang kemudian ditunjang oleh bahan hukum sekunder melalui studi kepustakaan yang kredibel. Dan Landasan

teoretis penelitian ini dibangun di atas dua fondasi utama, yaitu Teori Negara Kesejahteraan (Welfare State) dan Teori Hak Asasi Manusia.

Urgensi revisi UU Nomor 25 Tahun 2009 didorong oleh kebutuhan penguatan sistem pengawasan dan penurunan mutu pelayanan publik secara empiris. Secara multidisiplin, pelayanan publik harus ditinjau dari aspek ekonomi, politik, sosiokultural, dan hukum, di mana Indonesia memerlukan adaptasi model spesialisasi pengawasan seperti Commonwealth Ombudsman Australia untuk meningkatkan akuntabilitas.

Urgensi ini kian mendesak mengingat data Ombudsman RI mencatat kemunduran performa yang signifikan pada tahun 2025 dengan lonjakan instansi di zona merah hingga delapan kali lipat di tingkat provinsi setelah sempat menunjukkan tren perbaikan pada periode 2022–2024. Kondisi darurat regulasi ini diperparah oleh temuan DPD RI mengenai 16 isu yang kerucutkan menjadi 8 klaster isu strategis dan 10 permasalahan normatif (cacat hukum) dalam batang tubuh undang-undang tersebut. Cacat normatif tersebut mencakup acuan usang pada UU Pemerintahan Daerah lama, ketidaksinkronan standar pelayanan, risiko bias sanksi, ketiadaan perlindungan data pribadi digital, hingga pengabaian hak masyarakat adat, disabilitas, serta peran pengawasan DPD RI. Sebagai *arah ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan), reformasi undang-undang ini wajib memprioritaskan pelembagaan layanan elektronik, pengetatan akuntabilitas pengawasan terpadu, dan sinkronisasi sanksi tegas bagi aparaturnya yang melakukan maladministrasi.

Pembentukan undang-undang di Indonesia secara formal wajib merujuk pada UU Nomor 12 Tahun 2011 (jo. UU Nomor 13 Tahun 2022) melalui lima tahapan konstitusional. Tahapan tersebut meliputi perencanaan (penyusunan Naskah Akademik dan Prolegnas), penyusunan draf serta harmonisasi, pembahasan antara DPR dan Pemerintah, pengesahan oleh Presiden, hingga pengundangan dalam Lembaran Negara RI. Secara teoretis, seluruh materi muatan yang dirumuskan dalam tahapan ini wajib mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum, serta keseimbangan. Namun, evaluasi terhadap berbagai regulasi terkait menunjukkan adanya kekosongan hukum yang serius dalam aspek perlindungan aktor pelaksana pelayanan publik. UU Nomor 25 Tahun 2009 dan PP Nomor 96 Tahun 2012 dinilai kurang seimbang karena belum memuat ketentuan eksplisit yang menjamin hak-hak petugas. Demi mewujudkan profesionalisme dan perlindungan hukum bagi aparaturnya (termasuk ASN berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2023), peneliti merekomendasikan penambahan materi muatan mengenai hak pelaksana ke dalam Bab IV UU Pelayanan Publik. Melalui pemberian jaminan hak pelaksana yang memadai, negara memosisikan diri secara seimbang sebagai *duty bearer* (pemegang kewajiban) yang melindungi *right holder* (warga negara), sekaligus mendorong terciptanya pelayanan publik yang prima, akuntabel, dan berintegritas.

Urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik didasarkan pada 8 klaster isu strategis daerah, lonjakan drastis zonasi merah Ombudsman pada tahun 2025, serta 10 kecacatan normatif yang tidak lagi sinkron dengan hukum nasional. Rekonstruksi regulasi ini sangat krusial untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) melalui penambahan materi muatan baru demi memberikan kepastian hukum, perlindungan profesional, dan keselamatan kerja bagi pelaksana pelayanan di lapangan. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR RI direkomendasikan untuk segera memasukkan revisi ini ke dalam prioritas legislatif, dengan fokus rekonstruksi substantif pada Bab IV (Hak, Kewajiban, dan Larangan) agar hak normatif serta perlindungan petugas dapat diakomodasi secara eksplisit dan berkekuatan hukum tetap.

HAKIM, MUHAMMAD AHSANUL. 2026. Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Berdasarkan Prinsip Hak Asasi Manusia. Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing : **Dr. Lies Ariany, S.H., M.H.**, 125 Halaman.

ABSTRAK

Kata Kunci : Pelayanan Publik. Hak Asasi Manusia, Rekonstruksi Hukum

Penelitian ini mengkaji urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik berdasarkan prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) serta rekonstruksi materi muatannya. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan penelitian ini mengidentifikasi delapan klaster isu utama di daerah diantaranya e-government dan perlindungan kelompok rentan serta sepuluh permasalahan normatif. Hasil penelitian menunjukkan tingginya angka maladministrasi dan penurunan kepatuhan pelayanan publik yang signifikan pada tahun 2025, menegaskan ketidaksesuaian regulasi saat ini dengan dinamika zaman. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum direkomendasikan dengan menambahkan materi muatan baru mengenai hak bagi pelaksana pelayanan publik, seperti perlindungan hukum dan jaminan keselamatan kerja, yang selama ini belum diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maupun Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Langkah ini krusial untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara negara sebagai *duty bearer* dan warga negara sebagai *right holder*, demi mewujudkan pelayanan publik yang akuntabel dan profesional sejalan dengan amanat konstitusi.

HAKIM, MUHAMMAD AHSANUL. 2026. *The Urgency of Amending Law Number 25 of 2009 on Public Services Based on Human Rights Principles*. Master of Law Program, faculty of Law, Postgraduate Program, Lambung Mangkurat University. Advisor : Dr. Lies Ariany, S.H., M.H., 125 Page.

ABSTRACT

Keywords: Public Service, Human Rights, Legal Reconstruction.

This study looks into the urgency of amending Law Number 25 of 2009 on Public Services based on Human Rights (HAM) principles and reconstructing its content. Using a normative legal research method with legislative, conceptual, and comparative approaches, the study identifies eight main issue clusters in the regions, including e-government and protection of vulnerable groups, as well as ten normative problems. The results show a high rate of maladministration and a significant drop in public service compliance in 2025, confirming that current regulations are out of step with the times. Therefore, a legal reconstruction is recommended by adding new content regarding the rights of public service providers, such as legal protection and occupational safety guarantees, which so far have not been clearly regulated in Law Number 25 of 2009 on Public Services or Government Regulation Number 96 of 2012 on the Implementation of Law Number 25 of 2009 on Public Services. This step is crucial to create a balance of rights and obligations between the state as the duty bearer and citizens as the right holders, in order to achieve accountable and professional public services in line with the mandate of the constitution.

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatu

Alhamdulillah segala puji Syukur dihaturkan kehadirat Allah SWT. yang telah melimpahkan Rahmat dan karunia-Nya dengan memberikan Kesehatan, kekuatan dan ketabahan sehingga peneliti dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini. Tidak lupa sholawat serta salam kepada baginda nabi besar Muhammad SAW. Beserta keluarga dan sahabat sampai akhir zaman.

Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memenuhi gelar Magister Hukum di fakultas hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, Tesis ini berjudul “Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Berdasarkan Prinsip Hak Asasi Manusia”, dalam kesempatan ini Peneliti juga mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan maupun dukungan dan pembelajaran selama peneliti kuliah di Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, dengan selesainya Tesis ini peneliti mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada :

1. Yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. Erlina, S. H., M. H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat;
2. Yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. Achmad Syaafi, S. H., M. H. selaku Ketua Program Magister Program Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat;
3. Yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. Lies Ariany, S.H., M.H.. selaku Dosen Pembimbing, yang penuh kesabaran memberikan bimbingan dan masukan terkait dengan penelitian dan penulisan Tesis ini;
4. Yang terhormat lagi amat terpelajar Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, yang telah berjasa dalam memberikan pengetahuan dan membuka wawasan berpikir mengenai dunia hukum;
5. Seluruh Staff dan Karyawan di Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat yang telah memberikan pelayanan selama penulis menjadi mahasiswa;

6. Sanak Keluarga yang membantu kala Tesis dengan pemikiran dan perbuatan.

Banjarmasin, 20 Juli 2026

Hormat Penulis

Muhammad Ahsanul Hakim, S.H

NIM. 2420215310079

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL DALAM	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN SUSUNAN PANITIA PENGUJI TESIS	
HALAMAN MOTTO/PERSEMBAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
RINGKASAN	
ABSTRAK	
<i>ABSTRACT</i>	
UCAPAN TERIMA KASIH	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Keaslian Penelitian.....	9
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
E. Metode Penelitian.....	11
F. Tinjauan Pusaka	17
G. Sistematika Penulisan	30
BAB II URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2009	
TENTANG PELAYANAN PUBLIK SAAT INI.....	31
A. Paradigma Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Sekarang.....	31
B. Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.....	49
BAB III REKONSTRUKSI PENGATURAN UNDANG-UNDANG NOMOR 25	
TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK DALAM MATERI MUATAN	

**HAK, KEWAJIBAN, DAN LARANGAN PELAYANAN PUBLIK MENURUT
PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA PADA SISTEM HUKUM INDONESIA .. 79**

- A. Proses Perumusan Materi Muatan Dalam Undang-Undang Menurut
Sistem Hukun Indonesia..... 79**
- B. Rekomendasi Rekonstruksi Pengaturan Undang-Undang Nomor 25
Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Dalam Materi Muatan Hak,
Kewajiban, Dan Larangan Pelayanan Publik Menurut Perspektif Hak
Asasi Manusia..... 103**

BAB IV PENUTUP 124

- A. Kesimpulan 124**
- B. Saran 125**

DAFTAR PUSTAKA

RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Maladminsitrasi yang dilaporkan ke OMBUDSMAN RI Periode Penutupan Laporan Tahun 2024 yang telah di selesaikan.....	4
Tabel 1.2 Perspektif Pemerintah Daerah terhadap Permasalahan dalam Pelaksanaan Undang-Undang Pelayanan Publik.....	6
Tabel 2.1 Perbandingan Ombudsman Republik Indonesia dan Commonwealth Ombudsman Australia.....	36
Tabel 2.2 Penilaian undang-undang republik Indonesia nomor 23 tahun 2009 tentang pelayanan publik.....	46
Tabel 2.3 Klasifikasi zona dari hasil penilaian tahun 2024 dan penilaian opini tahun 2025.....	67
Tabel 3.1 Rekomendasi materi muatan berdasarkan acuan asas-asas hukum dan prinsip hak asasi manusia yang berlaku di Indonesia.....	104