

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep *good governance* memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda tergantung pada konteksnya. Dalam konteks pemberantasan KKN, *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN. Sebagian kalangan juga mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan kongkrit dari demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang kelangsungan demokrasi itu sendiri. Pada umumnya *good governance* diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik.

Hingga saat ini, menunjukkan bahwa belum ada strategi nasional menyeluruh dan sistematis bagaimana untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia. Pemerintah mengalami banyak kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program perbaikan praktik *governance*.

Di era pemerintahan modern dewasa ini, fungsi pokok birokrasi dalam negara adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat rakyat/masyarakat dalam mencapai tujuan ideal satu negara. Dalam konteks tersebut birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok, yakni: pertama fungsi pelayanan publik (*public services*) yang bersifat rutin kepada masyarakat dimana pada kenyataannya fungsi birokrasi ini pemerintah di daerah ini belum berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa salah satu tujuan negara adalah untuk “Memajukan Kesejahteraan Umum”¹ dimana hal tersebut berarti bahwa negara berkewajiban untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia melalui tatanan dan sistem pemerintahan yang baik menuju tujuan pembangunan negara yang sejahtera.

Salah satu indikator yang bisa dilihat sebagai tolok ukur dalam kesejahteraan suatu bangsa/masyarakat adalah ketika telah terwujudnya suatu penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam suatu negara. Masyarakat dikatakan sejahtera jika telah tumbuh rasa percaya yang besar dalam diri masyarakat terhadap kinerja Pemerintah. Hal tersebut dapat terwujud ketika masyarakat telah mendapatkan pelayanan yang sesuai dari pemerintah dalam segala aspek kehidupannya baik dalam hal administrasi kependudukan, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Dewasa ini, penyelenggaraan pelayanan publik masih berada dalam kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta masih banyak tantangan-tantangan yang dihadapi untuk mencapai sebuah pelayanan prima menuju kesejahteraan umum yang diharapkan.

Perkembangan masyarakat yang dipengaruhi oleh banyak hal, termasuk di era globalisasi dan perkembangan teknologi yang sangat pesat memunculkan berbagai macam permasalahan sosial yang kompleks di masyarakat sehingga menjadi tantangan bagi Pemerintah dalam upaya melayani masyarakat yang

¹Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

dinamis dan senantiasa berubah seiring perkembangan zaman. Selain itu, perlu adanya perbaikan sistem pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini menjadi sebuah Pekerjaan Rumah yang besar bagi Pemerintah untuk menyusun sebuah sistem pelayanan publik yang sesuai dengan kondisi masyarakat dari masa ke masa.

Di era globalisasi dan perkembangan teknologi yang sangat pesat ini menyebabkan banyaknya perubahan dan pergeseran nilai-nilai yang sangat berpengaruh pada karakteristik bangsa baik secara personal maupun kehidupan sosialnya. Terbukanya akses yang tak terbatas dari lingkungan luar merupakan sebuah kesempatan yang besar untuk berkembang dan membuka peluang untuk ikut bersaing secara positif di tingkat global, namun disamping itu, hal ini juga bisa sebaliknya menjadi sebuah jurang yang dapat menelan dan menyeret suatu bangsa keluar dari identitasnya jika tidak bisa mengendalikan arus globalisasi yang sangat besar itu.

Oleh karena itu, Pemerintah perlu menyikapi hal tersebut dengan bijak dan cepat melalui kebijakan-kebijakan yang kemudian diimplementasikan dalam kegiatan-kegiatan secara terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan guna menjaga dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Rasa percaya suatu bangsa terhadap negaranya sangatlah penting demi menjaga bangsa tersebut tetap berpegang teguh pada identitasnya sebagai bagian dari negara Indonesia dan berada dalam koridor yang sesuai dengan tujuan negara. Dalam upaya mewujudkan dan memupuk rasa percaya masyarakat Indonesia

adalah melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Menilik dari fenomena tersebut, maka Pelayanan Publik bisa menjadi entry point dan penggerak utama dalam memulai upaya mewujudkan *good governance*. Hal tersebut kemudian yang menjadi langkah awal Pemerintah Daerah yang dalam hal ini akan di bahas yaitu Pemerintah Kabupaten Jepara dalam memulai praktik untuk mewujudkan *good governance* melalui peningkatan Pelayanan Publik dengan langkah awal menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan di Pemerintah Kabupaten Jepara.

Di Kabupaten Jepara sendiri, dari hasil monitoring dan evaluasi Bagian Organisasi selaku koordinator peningkatan pelayanan publik Kabupaten menilai bahwa pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Jepara sudah menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Hal tersebut dapat dilihat dari kelengkapan dokumen administrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009. Selain itu Perangkat Daerah dan Unit Pelayanan juga tengah berlomba-lomba dalam memperbaiki sarana dan prasaran terkait pelayanan misalnya merenovasi *front office* pelayanan sesuai dengan standar yang seharusnya.

Disamping upaya memperbaiki sarana dan prasarana pelayanan, peningkatan pelayanan juga sudah terlihat dari unsur pelaksana dimana pelaksana pelayanan sudah semakin ramah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan juga tidak pandang bulu dalam memberikan pelayanan. Beberapa hal tersebut

menunjukkan bahwa penyelenggara pelayanan di Kabupaten Jepara sudah semakin sadar terhadap tugas sebagai penyedia pelayanan adalah bagaimana mampu memberikan pelayanan yang prima.

Namun dewasa ini, persoalan pelayanan publik masih terbilang cukup kompleks. Selain sebagai salah satu kewajiban pemerintah sebagai penyedia layanan untuk memberikan pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat sesuai dengan UU nomor 25 Tahun 2009, Pelayanan Publik termasuk juga dalam salah satu dari 8 (Delapan) area perubahan dalam Reformasi Birokrasi dimana terdapat penilaian secara mandiri terhadap pelaksanaan Reformasi Birokrasi tersebut.

Salah satu yang menjadi tolok ukur yaitu dari hasil Penilaian Mandiri Reformasi Birokrasi yang mencakup 8 (delapan) area perubahan, unsur Peningkatan Pelayanan Publik ternyata masih menunjukkan indeks yang kurang baik dimana nilai keseluruhan masih pada level C / Cukup dan juga dari hasil evaluasi pelayanan publik oleh Kemenpan RB terhadap 3 (tiga) sampel perangkat daerah yang melaksanakan pelayanan publik langsung ke masyarakat, hasil yang didapatkan masih kurang maksimal yaitu Baik dengan catatan, Cukup dan Cukup dengan catatan.

Hal tersebut tentu saja menjadi pertanyaan dimana Pemerintah telah menjalankan program kegiatan peningkatan pelayanan publik yang sudah dirasa cukup baik dan mengacu pada prinsip-prinsip *good governance*, namun ternyata pada kenyataannya kualitas pelayanan publik di Kabupaten Jepara masih banyak yang perlu untuk diperbaiki.

Oleh sebab itulah perlu adanya kajian terkait bahwa Pelayanan Publik dapat menjadi Pintu Gerbang untuk memasuki langkah awal dalam mewujudkan *good governance*, serta perlu adanya kajian terhadap pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Jepara apakah sudah dilaksanakan dan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip Good governance yang dijadikan pedoman serta apa saja yang menjadi hambatan dalam pelaksanaannya. Hal itulah yang melatarbelakangi adanya tulisan ini dengan judul “Perwujudan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara”

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa pelayanan publik dapat menjadi pendorong utama dalam mewujudkan Good Governance?
2. Apakah pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Jepara telah sesuai dengan prinsip *good governance*?
3. Apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengapa pelayanan publik dapat menjadi pendorong utama dalam mewujudkan *good governance*.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Jepara telah sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan yang dihadapi dan bagaimana solusinya.

D. Manfaat

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini memiliki manfaat untuk memberikan kajian tentang teori-teori pelayanan publik yang berkaitan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Penelitian ini memberikan sebuah analisa bahwa *good governance* dapat diwujudkan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memiliki manfaat untuk membantu Pemerintah Kabupaten Jepara dalam menganalisa pelaksanaan Program peningkatan pelayanan publik dalam mewujudkan *good governance* serta untuk mencari tahu hambatan-hambatan apa sajakah yang di hadapi sehingga dapat ditemukan solusi yang tepat dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada.

E. Kerangka Konseptual

- a. Pelayanan Publik adalah "kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”²

Dalam praktiknya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dilihat dari jenis produk layanan yang diberikan, maka pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) jenis, yaitu :

1. Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik;
2. Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik;
3. Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik;
4. Pelayanan Regulatif yaitu pelayanan melalui penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan, maupun kebijakan publik yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.³

Pelayanan Publik menjadi tolok ukur keberhasilan pelaksanaan tugas dan pengukuran kinerja pemerintah melalui Birokrasi. Pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dianggap penting oleh semua aktor dari unsur *good governance*. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat sipil dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Ada tiga alasan penting yang melatarbelakangi bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong praktik *good governance* di Indonesia. Pertama perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh stakeholder.

²UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*

³Suryanto Adi.2016.*Administrasi Publik untuk Pelayanan Publik*.Bandung:Alfabeta. h.42-43

Kedua pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur governance melakukan interaksi yang sangat intensif. Ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik good governance diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

Pelayanan publik menjadi wajah pertama yang dilihat masyarakat terkait kinerja pemerintah. Hal tersebut berarti citra pemerintah sangatlah ditentukan dengan kesan pelayanan publik yang diberikan. Sebagai aparatur negara yang memiliki tugas utama melayani, maka hal ini harus menjadi prioritas dalam mewujudkan pemerintah yang baik.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (Good governance) pelayanan publik bisa menjadi pendorong utama karena pelayanan publik mencakup segala aspek baik pemerintah maupun non pemerintah. Perbaikan pelayanan publik akan secara otomatis menggerakkan perbaikan dalam semua aspek yang berkaitan tersebut sehingga upaya mewujudkan good governance akan semakin besar untuk tercapai.

b. Good governance

Menurut Koiman governance merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.

Governance merupakan mekanisme-mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga Negara mengartikulasi kepentingan-kepentingan mereka,

memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka. *Governance* merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan, mengelola sumber daya public dan menjamin realita hak asasi manusia.

Dalam konteks ini *good governance* memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak yang berlandaskan pada pemerintahan hukum.⁴

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu pada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.

Dalam memahami *good governance*, maka perlu memahami prinsip-prinsip yang ada didalamnya sehingga prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan dalam langkah-langkah strategis dalam mewujudkan *good governance* itu sendiri.

Adapun prinsip-prinsip *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) meliputi :

- a. Partisipasi
- b. Penegakan Hukum (Rule of Law)
- c. Transparansi (Transparancy)
- d. Responsif (Responsiveness)
- e. Konsensus (consensus orientation)
- f. Kestaraan Keadilan

⁴Sedarmayanti. 2012. *Good Governance*. Mandar maju. Indonesia. h. 12

- g. Efektifitas dan Efisien
- h. Akuntabilitas
- i. Visi Strategi

Prinsip-prinsip good governance di atas dianggap sebagai aspek fundamental yang harus diterapkan sebagai tolok ukur dalam perwujudan good governance dan dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Partisipasi

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat. Serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan, FGD, Seminar, Sarasehan , Lokakarya serta bentuk yang lain untuk menstimulasi keterlibatan masyarakat melalui perencanaan partisipatif dalam menyusun agenda pembangunan di segala sektor.

2. Penegakan Hukum (Rule Of Law)

Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum. Sehubungan dengan itu, dalam proses mewujudkan cita good governance, harus diimbangi dengan komitmen untuk menegakkan rule of law.

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu sehingga siapapun yang melanggar harus diproses dan ditindak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan yang dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas . Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus dapat memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Hal tersebut bertujuan untuk meningkatkan wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, meningkatkannya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan dan meningkatnya jumlah masyarakat dalam berpartisipasi dalam pembangunan, serta berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.

4. Responsif

Asas Responsif diartikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat , harus memahami kebutuhan masyarakat, harus proaktif mempelajari dan menganalisa kebutuhan masyarakat.

5. Berorientasi pada Konsensus

Bahwa keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsensus. Model pengambilan keputusan tersebut, selain dapat

memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak, juga akan menjadi keputusan yang mengikat dan milik bersama, sehingga keputusan tersebut akan mempunyai kekuatan memaksa bagi komponen yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut.

Paradigma ini perlu dikembangkan dalam konteks pelaksanaan pemerintahan, karena urusan yang mereka kelola adalah persoalan-persoalan publik yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Semakin banyak yang terlibat dalam pengambilan keputusan secara partisipasi maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili.

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat.

6. Kesetaraan dan Keadilan

Kesetaraan yaitu kesamaan perlakuan dalam perlakuan dan pelayanan. Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan untuk memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Prinsip kesetaraan menciptakan kepercayaan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat.

Pemerintah Daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi.

7. Efektifitas dan Efisien

Dalam menunjang prinsip-prinsip lainnya, pemetintahan yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien yakni berdaya guna dan berhasil guna. Kriteria efektif bisa diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial.

Agar pemerintahan itu efektif dan efisien, maka para pejabat pemerintahan harus mampu menyusun perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat, dan disusun secara rasional dan terukur. Dengan perencanaan yang rasional tersebut, maka harapan partisipasi masyarakat akan dapat digerakkan dengan mudah karena program-program itu menjadi bagian dari kebutuhan mereka.

Proses-proses pemerintaha dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

8. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi

masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

9. Visi Strategi

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut.

F. Kerangka Teoretis

1. Negara Hukum Kesejahteraan

Sebagai sebuah negara yang menganut asas *Welfare State* (Negara Kesejahteraan), negara memiliki tujuan bukan hanya mengatur dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakatnya formal namun juga mencakup ranah yang lebih luas seperti, sosial, ekonomi dan spiritual guna menciptakan kesejahteraan umum.

Negara Hukum Kesejahteraan memiliki karakteristik yang berbeda dengan Negara Hukum formal, dimana Negara Hukum kesejahteraan berkarakteristik Pelayanan Publik (*Public Services*). Dengan karakteristik seperti itu, negara hukum kesejahteraan lebih memperhatikan dan memedulikan nasib atau kemakmuran masyarakat secara keseluruhan daripada nasib (kepentingan individu).⁵

Kesejahteraan umum atau kesejahteraan rakyat dalam istilah Lemaire disebut *bestuurzorg*. Dimensi material *bestuurzorg* berkaitan dengan tugas Pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara supaya manusia dapat hidup dengan tenang dan tentram. Selain itu pemerintah harus dapat memenuhi kebutuhan hidup masyarakat seperti makan, pakaian, perumahan, dan lain-lain supaya rakyat dapat hidup layak sesuai dengan harkat dan martabatnya.⁶

Tugas-tugas dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum di atas merupakan beban yang ada dipundak Pemerintah. Oleh karena itu Pemerintah sebisa mungkin berusaha menyusun berbagai kebijakan guna mencapai tujuan tersebut. Salah satu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah adalah adanya Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Mengingat bahwa Indonesia merupakan wilayah negara yang sangat luas dengan bentuk geografis yang tersusun dari pulau-pulau yang tersebar sangat

⁵Hotma P.Sibuea.2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas umum Pemerintahan yang baik*.Jakarta:Erlangga. h.58-59

⁶Ibid. h.61

banyak dan luas maka sangatlah kesulitan jika pemerintahan dilaksanakan secara Sentralisasi. Oleh karena itu, Pemerintah pusat memebreikan pelimpahan wewenang kepada daerah yang disebut sebagai Desentralisasi.

Secara umum Desentralisasi terbagi menjadi dua yaitu : Desentarlisasi teritorial atau kewilayahan atau desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berrati pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.⁷ Sehingga Kebijakan Desentralisasi kemudian menjadi semakin dekat dengan daerah otonom .

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Otonomi Daerah didukung dengan pengalihan beberapa perencanaan dan pertanggungjawaban administrasi atau fungsi-fungsi publik dari Pemerintah kepada sukarelawan, swasta serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat.⁹

Dengan adanya Desentralisasi dan otonomi Daerah, diharapkan setiap Daerah mampu berkembang sesuai dengan kearifan lokal masing-masing dan hal ini juga merupakan salahs atu upaya dalam menghadapi persaingan global, dimana Negara menstimulasi Daerah untuk mampu mengembangkan potensi

⁷Riant Nugroho.2000. *D.Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa revolusi*.Jakarta:PT. Gramedia.h.42

⁸Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*

⁹Paimin Napitupulu.2012.*Menakar Urgensi Otonomi Daerah*.Bandung:PT.Alumni.h.30

masing-masing secara optimal guna mendorong pertumbuhan pembangunan nasional.

3. Asas-asas umum pemerintahan yang baik

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara perlu adanya asas-asas yang menjadi pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam menerapkan tugas-tugas serta kebijakan-kebijakan pemerintahan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara.

Perkembangan tentang Asas-asas umum pemerintahan yang baik selalu terjadi dari masa ke masa hingga sekarang. Begitupun di Indonesia, perkembangan konsepsi tentang asas-asas pemerintahan umum yang baik berkembang secara terus menerus hingga menuju pada suatu konsepsi negara kesejahteraan yang akhirnya membawa konsekuensi pada penyelenggaraan pemerintahan.

Peranan pemerintah pada negara kesejahteraan sangat sentral karena diberi tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Untuk keperluan penyelenggaraan kesejahteraan itu, kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk turut campur dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat sehingga pemerintah dituntut untuk terlibat secara aktif dalam dinamika kehidupan masyarakat.¹⁰

Oleh sebab itu, pemerintah harus tetap berada pada koridor yang seharusnya dengan berpedoman pada asas-asas pemerintahan yang baik agar penyelenggaraan pemerintah berjalan dengan baik dan tidak merugikan warga negara.

¹⁰Hotma P.Sibuea, Op. cit. h.157

Asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut Crinice Le Roy adalah:

- a. asas kepastian hukum (*principle of legal security*)
- b. asas keseimbangan (*principle of proportionality*)
- c. asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*)
- d. asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
- e. asas motivasi dalam setiap keputusan (*principle of motivation*)
- f. asas larangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of nonmisuse of competence*)
- g. asas permainan yang layak (*principle of fair play*)
- h. asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*)
- i. asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
- j. asas meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequence of unnullled desicion*)
- k. asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*)

Kuntjoro Purbopranoto melengkapi asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dikemukakan di atas dengan menambah asas lain dalam rangka mengadaptasi asas-asas umum pemerintahan yang baik itu dalam konteks

Indonesia. Kedua asas tambahan itu adalah asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.¹¹

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa salah satu karakteristik negara kesejahteraan adalah Pelayanan Publik. Maka dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada asas kesejahteraan umum, dimaknai bahwa salah satu cara untuk mencapai kesejahteraan umum adalah dengan melaksanakan dan memberikan pelayanan publik yang baik bagi warga negara.

4. *Good governance*

Menurut Ganie-Rochman konsep “*governance*” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan Negara, tapi juga peran berbagai actor diluar pemerintah dan Negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.¹²

5. Pelayanan Publik

Menurut Sampara ,“Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.”¹³

Sementara di Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa Pelayanan adalah “Pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan

¹¹Ibid.h.158-159

¹²Widodo, Joko. 2001. Good Governance Telaah dari Dimensi akuntabilitas dan kontrol birokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah. Surabaya. Insan Cendekia.

¹³Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*.2000.Jakarta: STIA LAN Press. h.8

melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman: menyediakan keperluan orang; mengiyakan, menerima, menggunakan”¹⁴

Sementara itu, Inu dan kawan-kawan mendefinisikan “publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.”¹⁵

Oleh sebab itu dapat dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah “pemuahan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.”¹⁶

Pinto dalam Nisjar mengatakan bahwa governance adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.¹⁷

Sementara Lembaga Administrasi Negara/LAN mengartikan governance sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan public goods dan services. Lebih lanjut ditegaskan bahwa apabila dilihat dari segi aspek fungsional, governance dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.¹⁸

¹⁴J.S. Badudu, Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*.2001.Jakarta:Pustaka Sinar Harapan.h. 781-782

¹⁵Lijan Poltak Sinambela dkk.2011. *Reformasi Pelayanan Publik*.Jakarta:PT. Bumi Aksar.h.5

¹⁶Ibid

¹⁷www.definisi-pengertian.com/2015/07/konsep-good-governance diunduh pada tanggal 16 november 2018

¹⁸ Ibid

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan Jenis Penelitian Deskriptif, yaitu: Metode pencarian data dengan interpretasi yang tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh dari suatu fenomena.¹⁹

Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki²⁰

Sedangkan analisis adalah proses mengkaji fenomena-fenomena yang terjadi dan diaitkan dengan teori-teori yang ada serta peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini adalah fenomena-fenomena pelayanan publik yang terjadi dimasyarakat dan dikaji melalui teori-teori serta aturan-aturan yang berlaku yaitu, Undang-undang, Peraturan Kementrian dan Peraturan Daerah.

Analisis terhadap suatu permasalahan yang diidentifikasi dilapangan membuahakan sebuah argumen yang perlu dicari kebenarannya. Upaya pencarian fakta-fakta terhadap argumen-argumen tersebut memerlukan sebuah penelitian, dan keberhasilan sebuah penelitian sangat dipengaruhi oleh kesesuaian metode yang digunakan sehingga dapat ditemukan kebenaran-kebenaran ilmiah:

¹⁹Nazir, *Metode Penelitian*. 2013.h.54

²⁰Ibid

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa:

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya”.²¹

Penelitian hukum dianggap sebagai penelitian ilmiah apabila memenuhi beberapa kriteria sebagai berikut :

1. Didasarkan pada metode, sistematis, dan logika berfikir tertentu;
2. Bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu; dan
3. Guna mencari solusi atas permasalahan yang timbul dari gejala yang diteliti.²²

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Yuridis Sosiologis. Yuridis Sosiologis/ Yuridis Empiris merupakan ilmu yang muncul dari perkembangan ilmu pengetahuan hukum dan dapat diketahui dengan mempelajari fenomena sosial dalam masyarakat yang tampak aspek hukumnya.²³

Pendekatan Yuridis Sosiologis / Yuridis Empiris mengandung arti bahwa hukum dalam kenyataannya dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bukan hanya hukum yang terkandung dalam pasal-pasal melainkan bagaimana hukum diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.

Melihat dari teori di atas, maka dalam penelitian ini digunakan pendekatan sosiologi hukum yang berarti bahwa Peneliti menganalisis bagaimana peraturan-

²¹Soerjono Soekanto.1986.*Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, h.43

²²Abdulkadir Muhammad.2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, h.32

²³<https://www.scribd.com/doc/106304188/Metode-Pendekatan-Sosiologi-Hukum> diunduh pada tanggal 23 Desember 2018

peraturan tentang pelayanan publik dapat diterapkan dalam proses peningkatan kualitas pelayanan publik Kabupaten Jepara dengan melihat kondisi sosial yang terjadi dimasyarakat, sehingga dapat diketahui hambatan-hambatan apa saja yang ada dalam pelaksanaan program tersebut serta bagaimana cara mengatasinya.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Primer dan Data Sekunder, yaitu sebagai berikut :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara. Dari data dan informasi yang diperoleh, peneliti memperoleh gambaran secara objektif mengenai objek penelitian sebagai bahan masukan untuk selanjutnya dianalisis berdasarkan teori yang relevan.

Data tersebut peneliti peroleh dari hasil wawancara dengan Kepala Bagian Organisasi Setda Kab. Jepara, Kasubbag Ketatalaksanaan Setda Kab. Jepara dan Camat Kecamatan Jepara sebagai sampel penelitian.

2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari Informasi yang berkaitan dengan objek penelitian dokumen-dokumen, data statistik ataupun sumber data kualitatif lainnya serta literatur-literatur yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Adapun data Sekunder meliputi :

A. Bahan Hukum Primer, yaitu :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

3. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
4. PERMENPAN RB Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur
5. PERMENPAN RB Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Pedoman Survey Kepuasan Masyarakat
6. PERBUB Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan

B. Bahan Hukum Sekunder, yaitu :

Adapun yang menjadi bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku dan literatur yang dapat mendukung penulis dalam membahas masalah di penelitian ini.

Selain buku-buku dan literatur, penulis juga mengambil bahan pembahasan dari dokumen-dokumen pendukung terkait pelayanan publik diantaranya adalah :

1. Laporan hasil Survey Kepuasan Masyarakat Kabupaten Jepara Tahun 2017
2. Laporan Penerapan Standar Pelayanan Minimal Kabupaten Jepara Tahun 2017
3. Dokumen Hasil Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2017.
4. Dokumen Kuesioner Lomba Pelayanan Publik Kabupaten Jepara Tahun 2017.
5. Dokumen Standar Operasional Prosedur seluruh Perangkat Daerah Kabupaten Jepara, dll.

C. Bahan Hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan untuk membahas permasalahan yang diambil dari Internet sebagai data dukung penulis untuk membahas permasalahan yang ada.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang dikumpulkan dan diolah sendiri oleh peneliti langsung dari subjek atau objek penelitian. Adapun data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui :

1. Observasi

Observasi yaitu “pengamatan yang menggunakan indera penglihatan yang berarti tidak mengajukan pertanyaan”.²⁴ Observasi ada dua yaitu secara langsung dan tidak langsung. Penulis dalam penelitian ini melakukan pengamatan secara langsung terhadap hal-hal atau gejala yang berhubungan dengan penelitian.

2. Wawancara

Teknik Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin. Dengan menggunakan metode ini pedoman wawancara serta pokok-pokok pertanyaan yang telah disiapkan. Menurut Nazir wawancara adalah : “Proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara mengadakan tanya jawab sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si

²⁴Irwan Soehartono.2004.*Metode Penelitian Sosial: Suatu teknik Bidang Kesejahteraan Sosial dan ilmu Sosial Lainnya*, h.29

penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan panduan wawancara Interview Guide²⁵

Adapun yang menjadi responden dalam wawancara peneliti adalah :

- a. Kepala Bagian Organisasi Setda Jepara
- b. Kasubbag Ketatalaksanaan dan Pelayanan Publik Setda Jepara
- c. Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Jepara
- d. Camat Jepara
- e. Kepala Seksi Pelayanan Umum di Kecamatan Jepara
- f. Beberapa masyarakat yang menerima pelayanan di DISDUKCAPIL, DPMPTSP, dan Kecamatan

Data yang diperoleh dari daftar pertanyaan yang ditujukan kepada informan berupa data primer. Daftar pertanyaan tersebut terutama digunakan untuk menjangkau data tentang Bagaimana Program Peningkatan Pelayanan Publik oleh Pemerintah Kabupaten Jepara dilaksanakan. Data sekunder ataupun informasi yang berkaitan dengan objek penelitian yang diperoleh dari dokumen-dokumen, data statistik ataupun sumber data kualitatif lainnya. Data ini merupakan data penunjang yang diperlukan dalam suatu penelitian.

Adapun pengambilan sampel dilakukan dengan metode Purposive Sampling. “Purposive Sampling adalah metode pengambilan sampel yang dilakukan dengan pertimbangan pada pengumpulan data yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian”.²⁶ Silalahi menyamakan “sampel adalah suatu sub

²⁵Mohammad Nazir.2005. *Metode Penelitian*,Ghalia Indonesia,Jakarta, h30

²⁶Irwan Soehartono, op.cit, h.61

setiap bagian dari populasi berdasarkan apakah itu representatif atau tidak”.²⁷ Yang dimaksud dengan pengertian di atas adalah orang-orang yang memiliki tingkat pendidikan tertentu, jabatan tertentu, usia tertentu. Purposive Sampling pada sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan metode penelitian.

b. Data Sekunder

Adapun Data sekunder diperoleh melalui Studi Pustaka, yaitu “²⁸teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap berbagai buku, literatur, catatan, serta berbagai laporan yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan.

Data tersebut kemudian melalui tahap reduksi data yang merupakan proses seleksi, penyederhanaan dan abstraksi. Cara mereduksi data adalah dengan melakukan seleksi, membuat ringkasan atau uraian singkat menggolong-golongkan ke pola-pola dengan membuat transkrip, penelitian untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus kemudian agar bisa ditarik kesimpulan.

5. Metode Analisis Data.

Teknik analisis data adalah proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan. Menyusun berarti menggolongkan ke dalam pola, tema dan kategori kemudian ditafsirkan dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini. Tafsiran berarti memberi makna analisis, menjelaskan pola dan menggabungkannya

²⁷Ulber Silalahi. 2006. *Metode Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung, h.233

²⁸www.definisimenurutparaahli.com diunduh pada tanggal 7 November 2018

dengan berbagai konsep yang kemudian hasilnya dituangkan kedalam bentuk kata dan bukan angka sehingga yang dipakai adalah Metode analisis Kualitatif.

Dalam penelitian ini menggunakan metode analisis Kualitatif dengan disajikan secara Deskriptif dan pendekatan Yuridis Sosiologis

H. Sistematika Penulisan

Sistematika selengkapanya dapat diuraikan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, merupakan penjelasan awal yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoretis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : tinjauan pustaka, pada bab ini berisi tinjauan umum tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, *Good governance*, Pelayanan Publik dan Pelayanan Publik dalam perspektif Islam.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, bab ini memuat bagaimana pelayanan publik bisa menjadi pintu gerbang menuju terwujudnya *Good governance*, apakah pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Jepara telah sesuai dengan prinsip-prinsip *Good governance*, dan apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi dalam program peningkatan pelayanan publik di Kabupaten Jepara.

Bab IV : merupakan bab Penutup yang berisi simpulan dari penelitian dan saran yang diperlukan sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan.

Jadwal Penelitian

Lokasi Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Jepara. Waktu penelitian ini dilaksanakan selama 6 (Enam) bulan mulai bulan April s.d Maret dengan jadwal sebagai berikut :

Tabel 1.1
Jadwal Penelitian

Kegiatan	Waktu (2018 s.d 2019)											
	Apr	Mei	Juni	Juli	Agust	Sept	Okt	Nop	Des	Jan	Feb	Maret
Pengajuan Usulan Penelitian	■	■										
Bimbingan Usulan Penelitian	■	■										
Ujian Proposal Penelitian		■	■									
Penulisan Tesis			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bimbingan Penulisan Tesis										■	■	
Ujian tesis											■	■
Perbaikan Tesis											■	■
Penggandaan												■