

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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. *Good 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. *Good Governance* merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan, mengelola sumber daya publik dan menjamin realita hak azazi manusia¹.

Good Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tatacara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *Good Governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu *actor* dan tidak selalu menjadi *actor* yang menentukan².

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundangan yang pertama kali mengatur mengenai tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Pancasila. Hal-hal penting terkait

¹ I Nyoman Sumaryadi, 2016, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan menuju tata kelola pemerintahan yang baik*, halaman 60.

² Soedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) dalam rangka Otonomi Daerah*. Upaya membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui keronstruksi dan pemberdayaan, Mandarmaju, Bandung, halaman 37.

penyelenggaraan pemerintahan mulai dari kewenangan, wewenang, Asas-asas Umum Pemerintahan Baik, atribusi, delegasi, mandat, larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, keputusan berbentuk elektronis, izin, dispensasi, konsesi, konflik kepentingan, sosialisasi yang harus dilakukan oleh Pemerintah, standar operasional prosedur, syarat sahnya keputusan, legalisasi dokumen, sanksi administratif diatur secara jelas.¹⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sangat diperlukan bagi semua pihak, baik pemerintah, masyarakat serta PTUN dengan faktor kepentingan yang berbeda tetapi secara keseluruhan memiliki persamaan yaitu untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain berdasarkan peraturan perundangundangan, penyelenggaraan pemerintahan juga berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Baik, baik yang telah dicantumkan dalam perundang-undangan, maupun putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap serta praktik pemerintahan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan konsep terbuka (open begrip). Sebagai konsep terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini berbeda-beda antara satu dengan lainnya.

Kualitas *Good Governance* dapat tercapai apabila pemerintah dan institusi publik lainnya secara keseluruhan mampu bersikap terbuka terhadap

ide dan gagasan baru dan responsif terhadap kepentingan warga masyarakat. Responsivitas akan meningkat jika masyarakat memiliki informasi yang lengkap mengenai proses dan implementasi kebijakan pemerintah dan pembangunan³.

Di samping itu, dalam tata kelola pemerintah yang baik akan menghindari kesalahan dalam alokasi dana pembangunan. *Good Governance* juga akan menjelaskan anggaran secara disiplin sehingga aktivitas usaha rakyat dapat tumbuh dengan baik.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik yang maksimal diperlukan kerjasama dari masyarakat. Dapat dilihat pada Pasal 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dapat dikatakan pemerintah dalam mencapai keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik yang tertib, efektif dan akuntabel.

Pelaksanaan pemerintahan yang baik harus berpedoman kepada asas umum penyelenggaraan negara, yang terdiri atas :

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas Keterbukaan
5. Asas Proporsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Efisien

³ | Wayan Gede Suacana, 2020, *Model Demokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan*, halaman 90.

8. Asas Efektifitas⁴

Dalam rangka mempercepat dan mempermudah pelayanan pemberian dokumen perizinan dan non perizinan kepada masyarakat, instansi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dapat menyelenggarakan sistem penyelenggara terpadu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Penyelenggara sistem pelayanan terpadu dilaksanakan di lingkungan kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan atau kecamatan.

Good Governance tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung, yaitu warga bertanggung jawab, aktif, dan memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, dan mau mendengar. Inilah basis dari masyarakat yang diinginkan dalam terwujudnya *Good Governance*.

Sistem administrasi pemerintah dan kebijakan yang buruk di negara berkembang menjadi kendala utama untuk mencapai pembangunan berkelanjutan, sebaiknya *Good Governance* bisa lebih dalam mendorong dan berpartisipasi dalam penekanan di daerah, monitoring kinerja pelayanan publik dan meningkatkan insentif karir pegawai negeri di daerah dengan tingkat kepekaan terhadap kebutuhan konstituentnya.

Pemerintah perlu adanya kritik dan saran oleh masyarakat untuk mencapai *Good Governance*. Harus diimbangi dengan masyarakat yang aktif dan tanggap, pandangan ini beranggapan bahwa pemerintah yang baik tidak

⁴ Pasal 1 Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara.

akan terwujud tanpa *civil society* yang kuat. Dasar membangun *Good Governance* dan *social society* yang kuat yaitu saling mendukungnya antara masyarakat dan pemerintahan dalam membangun dan mewujudkan pemerintahan yang baik.

Munculnya kreativitas dari pemerintah lokal maupun *civil society* untuk menajamkan fungsi masing-masing dalam penyelenggaraan *Governance*. Dalam proses mewujudkan *Good Governance* perlu proses perubahan, salah satu yang terpenting adalah masyarakat dan pemerintah sama sama menciptakan dan memelihara perubahan, kondisi tersebut lebih mudah di capai dalam mewujudkan *Good Governance*, jika salah satu faktor pendukung tidak saling mendukung maka akan menghambat dalam mewujudkan *Good Governance*, perubahan bisa sangat efektif dari ke dua faktor pendukung tersebut karena masyarakat dan pemerintah lebih menguasai dan lebih faham situasi keadaan dalam negara⁵.

Perubahan yang sejatinya tidak akan terjadi tanpa adanya dukungan luas dari mereka. Oleh karena itu jangan banyak menggantungkan proses perubahan semata-mata pada pemimpin melalui cara-cara dan metode otoriter yang cenderung tidak efektif. Mengelola perubahan ialah suatu proses untuk menghasilkan perubahan dengan tingkat resistensi yang minimal. Untuk itu keterlibatan bukan sekedar mereka diberitahu tentang adanya rencana untuk berubah tetapi juga memberikan kesempatan kepada mereka untuk

⁵ Dwiyanto, 2019, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, halaman 27.

mendefinisikan dan menentukan agenda perubahan dan secara penuh memberikan komitmennya untuk mengimplementasikan proses perubahan.

Dalam Pelayanan publik di Pemerintahan ada beberapa sektor penunjang dalam mensejahterakan rakyat⁶:

1. Sektor Pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, contoh : jaringan telepon, penyediaan listrik, air bersih, dan sebagainya.
2. Sektor Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik. Contoh: Dalam bidang pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.
3. Sektor pelayanan Administrasi yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Contoh : status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang, ijin mendirikan bangunan, surat tanda kendaraan bermotor.

Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu masuk dalam sektor pelayanan administrasi karena melibatkan pelayanan masyarakat yang diberikan secara tunggal oleh suatu unit kerja pemerintah dalam sektor perizinan dan non perizinan.

Dalam hal ini sektor yang paling menonjol di Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu yaitu sektor perizinan dan penanaman modal, Penanaman

⁶ Kamaruddin Sellang, 2019, *Strategi dalam Peningkatan Pelayanan Publik*, halaman 62.

Modal Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk melaksanakan tugas Kepala Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu mempunyai Tugas dan Fungsi⁷:

1. Penyusunan dan Penetapan perencanaan Dinas,
2. Perumusan kebijakan umum,
3. Menyusun dan menetapkan rencana kerja,
4. Merumuskan kebijakan Umum dan Tekhnis operasional bidang penanaman modal,
5. Melaksanakan koordinasi, bimbingan dan pembinaan pengembangan promosi,
6. Melaksanakan koordinasi, bimbingan dan pembinaan pengembangan kerjasama penanaman modal,
7. Melaksanakan koordinasi dan fasilitas perencanaan tekhnis penanaman modal dengan instansi lembaga terkait,
8. Melaksanakan pembinaan pengelolaan ketatausahaan dinas,
9. Menginventarisasi dan menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan bidang penanaman modal,
10. Mengendalikan, mengevaluasi dan melaporkan pelaksanaan tugas di bidang penanaman modal.

⁷ Aminudin Ilmar, 2010, *Hukum Penanaman Modal*, halaman 146.

Dinas Penanaman Modal Satu Pintu Terpadu di Kabupaten Brebes sedemikian praktis dapat mewujudkan *Good Governance* yang mudah diamati dan diteliti oleh masyarakat.

Sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan proses suatu pengelolaan pelayanan terhadap beberapa jenis pelayanan yang dilakukan secara terintegrasi dalam suatu tempat baik secara fisik maupun virtual sesuai dengan standar pelayanan⁸.

Pelayanan Terpadu Satu Pintu tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Terpadu Satu Pintu, meliputi pelayanan perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 97 tahun 2014 tentang penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu menegaskan bahwa, tujuan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat, memperpendek proses pelayanan, mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau, serta mendekatkan dan memberikan pelayanan yang lebih luas kepada masyarakat.

Perkembangan teknologi zaman modern sekarang ini juga mempengaruhi penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pasal 17 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, mewajibkan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

⁸ Lukman Sampara, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan Publik*, STIA LAN Press, Jakarta, halaman ...

diselenggarakan dengan sistem pelayanan secara elektronik. Pelayanan secara elektronik adalah pelayanan perizinan dan non perizinan yang diberikan melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu secara elektronik. Pelayanan secara elektronik oleh Pelayanan Terpadu Satu Pintu mencakup aplikasi otomatis proses kerja dan informasi yang diperlukan dalam pelayanan perizinan dan non perizinan.

Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, mengatur tentang pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Pengusaha Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus. Pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintah di daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes, sebagai salah satu daerah otonom di Provinsi Jawa Tengah, dalam rangka menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu telah membantu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Brebes. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat

Daerah Kabupaten Brebes. Nomenklatur Dinas Pelayanan Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes telah disesuaikan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi dan Kabupaten/Kota menegaskan bahwa, nomenklatur dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu provinsi dan kabupaten/kota adalah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Hal tersebut berarti Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang menyelenggarakan pelayanan perizinan dan non perizinan melekat pada dinas yang menyelenggarakan urusan bidang Penanaman Modal.

Dinas Pelayanan Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah. Dinas Pelayanan Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes dipimpin oleh Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati Kabupaten Brebes melalui Sekertaris Daerah sesuai dengan bidang kewenangannya. Tugas pokok Dinas Pelayanan Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes adalah melaksanakan sebagian kewenangan otonom daerah dibidang penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu. Tugas pokok dan fungsi Dinas Pelayanan Modal Pelayanan Terpadu Satu

Pintu Kabupaten Brebes diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati Brebes Nomor 122 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes. Dengan demikian tujuan pelayanan terpadu satu pintu yang ditegaskan oleh Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yaitu memperpendek proses pelayanan dan mewujudkan proses pelayanan yang cepet, mudah, murah, transparan, pasti, serta terjangkau belum dapat tercapai.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Penyelenggaraan Pelayanan Publik dapat menjadi indikator untuk mencapai *Good Governance* ?
2. Apakah Pelaksanaan Pelayanan Publik Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Brebes telah mampu mencapai tujuan *Good Governance* ?
3. Apakah hambatan yang ditemui dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik dan solusi apa yang diperlukan agar pelaksanaan Pelayanan Publik dapat mencapai *Good Governance* ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Penyelenggaran Pelayanan Publik dapat menjadi indikator untuk mencapai *Good Governance*
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Pelaksanaan Pelayanan Publik DPMPTSP Kabupaten Brebes telah mampu mencapai tujuan *Good Governance*
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan yang ditemui dalam Pelaksanan Pelayanan Publik dan solusi apa yang diperlukan agar pelaksanaan Pelayanan Publik dapat mencapai *Good Governance*.

D. Manfaat Penelitian

Peneliti sangat berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu administrasi negara terutama mengenai studi pelayanan publik serta dapat dijadikan referensi untuk melakukan penelitian lanjutan terkait dalam penelitian ini.

2. Manfaat secara Praktis

Bagi peneliti, penelitian ini berguna untuk memenuhi syarat tugas akhir tesis serta sebagai aktualisasi diri untuk mengaplikasikan teori yang telah dipelajari tentang pelayanan publik untuk dicocokkan dengan keadaan yang ada di lapangan khususnya mengenai pelayanan di Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes.

Bagi pemerintah Brebes, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, masukan, serta rekomendasi untuk evaluasi bagi pihak Pengelola Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes dalam usaha meningkatkan kualitas pelayanan perijinan dan non perizinan. Bagi masyarakat yang mengurus perizinan dan non perizinan di Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan kepada masyarakat tentang kualitas pelayanan yang semestinya mereka dapatkan.

E. Kerangka Konseptual

Dalam penulisan tesis ini, akan banyak digunakan istilah-istilah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam mencapai kesejahteraan rakyat. Studi terhadap pengaruh tentang pelayanan publik pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu untuk mewujudkan *Good Governance*. Agar terdapat kejelasan tentang istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan tesis ini, maka berikut akan diuraikan mengenai istilah-istilah yang dimaksud diantaranya :

1. Penyelenggaraan yaitu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung yang diberikan menyangkut segala usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam rangka mencapai tujuan guna untuk mendapatkan suatu hal pemenuhan kebutuhan baik diri sendiri maupun

kelompok, memberikan informasi kepada masyarakat tentang tata cara penyelenggaraan perizinan segala usaha atau kegiatan⁹.

2. Pelayanan publik adalah melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan atau organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Dengan adanya kontrol dari masyarakat pelayanan publik akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah¹⁰. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melayani masyarakat, oleh karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan dapat menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif dan lebih efisien¹¹.

3. Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Pelayanan Terpadu Satu Pintu, yang selanjutnya disingkat Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah pelayanan secara terintegrasi dalam suatu keputusan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu¹².

4. *Good Governance*

⁹ Ratminto, 2007, *Menejemen Pelayanan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, halaman 12.

¹⁰ Agung Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Pembaruan, halaman 39.

¹¹ Dunn, Wiliam N, 2000, *Analisis Kebijakan Publik, Terjemah Samodra Wibawa*, Yogyakarta, Gajahmada University Press, halaman 41

¹² Firdasus Abdullah, 2010, *Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu*, halaman 10.

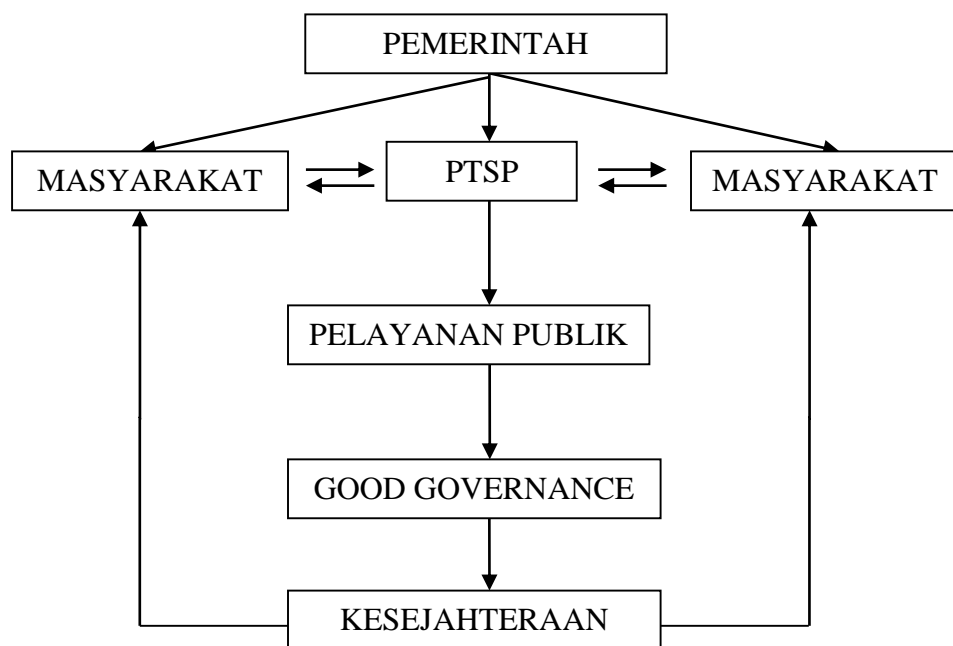
Semua proses aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian masalah-masalah kolektif masyarakat. Secara luas, *Governance* termasuk totalitas dari semua lembaga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun non pemerintah.

Penyelenggaraan pemerintah yang baik (*Good Governance*) pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan birokrasi maupun di lingkungan masyarakat, dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Terselenggaranya pelayanan publik yang baik memberikan indikasi membaiknya kinerja manajemen pemerintah, disisi lain menunjukkan adanya perubahan pada pikiran yang berpengaruh terhadap perubahan yang lebih baik terhadap sikap mental dan perilaku aparat pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik.

Pelayanan yang ada di Dinas Pelayanan Modal Pintu Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes dapat dikatakan telah mengacu pada prinsip-prinsip *Good Governance*, fakta ini didapat dari hasil penelitian dimana pada tiap indikatornya mendapatkan jawaban yang didominasi dengan kategori tinggi. Walaupun belum sepenuhnya dapat terlaksana secara maksimal akan tetapi Dinas Pelayanan Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes selalu mengupayakan yang terbaik dalam pelaksanaan pelayanannya. Baik dalam hal pegawai pelayanan di Dinas Pelayanan Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes yang

memberikan pelayanan yang telah berbasis teknologi informasi, transparansi, atau keterbukaan informasi, akuntabilitas atau tanggung jawab pegawai pelayanan, dan pemerataan pelaksanaan pelayanan tanpa melihat status sosial. Dengan tercapainya hal-hal tersebut memang menjadi bukti pelayanan berbasis *Good Governance* telah terwujud.



F. Kerangka Teori

1. Negara Hukum

Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya¹³. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warganegara, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dalam kaitannya dengan konstitusi, aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintah dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut. Secara historis muncul istilah *rechtsstaat* dan *the rule of law* dalam pandangan Philipus M. Hadjon, dilahirkan oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *rechtsstaat* lahir sebagai reaksi menentang absolute, karena itu sifatnya *evolusioner*, dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Jelas berbeda dengan istilah dalam paham *rule of law*, yang perkembangannya terjadi secara evolusioner, dan bertumpu pada paham atau sistem hukum *common law*. Namun demikian dalam perkembangannya berbeda latar belakang itu tidak perlu dipertentangkan lagi, oleh karena menuju pada sasaran yang sama, yaitu bertujuan untuk mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia¹⁴.

Selain paham *rechtsstaat* dan *rule of law*, juga dikenal dengan konsep *socialist legality*, yang bersumber pada paham komunis, dengan

¹³ Nurul Qamar, 2018, *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan*, hal 135.

¹⁴ Hadjon, philipus M, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, halaman 15.

menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu. Hak-hak individu menyatu dalam tujuan sosialisme yang mengutamakan kolektivisme diatas kepentingan individu. Oleh karena itu selain istilah *rechtsstaat* atau *the rule of law* di negara-negara yang menganut paham ideologi komunis, dikenal dengan istilah tersendiri yaitu *the principle of socialist legality*¹⁵.

Sekalipun ada perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* dan *rule of law*, namun lahirnya istilah “negara hukum” tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Dalam usaha untuk lebih mencerminkan paham Indonesia maka dilakukan personifikasi, sehingga dalam kepustakaan Indonesia, dijumpai istilah lain, yang memberikan atribut “Pancasila”, sebagaimana halnya juga istilah “Demokrasi” diberi atribut tambahan “Pancasila”, sehingga menjadi “Demokrasi Pancasila.” Demikian juga istilah negara hukum “diberi atribut Pancasila sehingga menjadi “Negara Hukum Pancasila”. Dengan tidak mengecilkan usaha untuk mencerminkan istilah yang khas Indonesia, istilah negara hukum sudah cukup jelas, untuk menunjukkan bahwa istilah negara hukum itu adalah paham Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 (perubahan ketiga) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”¹⁶.

¹⁵ Azhary, Muhammad Tahir, 1992, *Konsep socialist dan legality*, halaman 67.

¹⁶ Istilah Negara Hukum Pancasila juga digunakan oleh Philipus M. Hadjon, dengan memberi alasan bahwa penamaan demikian jelas sudah terkandung isinya (*nomen est omen*) dan juga merupakan suatu “Konsep Indonesia”, Hadjon Philipus M, 1987, halaman 74.

Dalam konsepsi Islam istilah negara hukum dikenal dengan nama “nomokrasi” yaitu suatu negara hukum yang memiliki prinsip kekuasaan sebagai amanah, musyawarah, keadilan, persamaan, pengakuan, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, perdamaian, peradilan bebas, kesejahteraan, dan ketaatan rakyat.

Pemikiran tentang “negara hukum” telah dikemukakan oleh Plato, dalam tulisannya tentang “nomoi”. Kemudian berkembang konsep di *Eropa continental* dengan istilah *rechtsstaat*, konsep *Anglo-Saxon* dengan *rule of law* dan konsep-konsep lainnya¹⁷. Dalam perkembangan konsep-konsep tersebut, juga muncul pandangan-pandangan para sarjana tentang negara hukum, misalnya Imanuel Kant memaparkan prinsip negara hukum formal, Friedrich Julius Stahl mengemukakan pandangan negara hukum material, A. V. Dicey dengan konsepnya tentang *the rule of law*, dan sebagainya¹⁸.

Peraturan-peraturan bagi hakim tentang bagaimana memutus sengketa. Begitu besarnya peranan Pemerintah/administrasi negara sehingga dalam sistem Kontinental muncul cabang hukum yang disebut “*droit administratif*”. Sebaliknya dalam sistem *Anglo-Saxon* kekuasaan raja yang utama adalah mengadili.

Ciri negara hukum pada masa itu dituliskan sebagai “negara penjaga malam” tugas pemerintah dibatasi pada mempertahankan ketertiban umum dan keamanan. Oleh karena itu negara hukum dari hasil

¹⁷ Azhary, Muhammad Tahir, 1992, *Socialist dan Legality*, halaman 74.

¹⁸ *Ibid*, halaman 73-74.

pemikirannya dinamakan negara hukum liberal. Konsep negara hukum I Kant sering disebut sebagai paham negara hukum dalam pengertian yang sempit karena menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, yang hanya berfungsi sebagai alat perlindungan hak-hak individu. Dalam konsep tersebut, kekuasaan negara dipahami secara pasif yang hanya bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan.

Perkembangan konsep negara hukum liberal sebagaimana dikemukakan oleh I. Kant, terjadi penyempurnaan karena dianggap kurang memuaskan.¹⁹ Dalam hubungan ini muncul pemikiran untuk menyempurnakan paham negara hukum liberal itu, yaitu dengan munculnya pemikiran paham negara hukum formal yang di ungkapkan oleh J. Stahl yang berkebangsaan jerman, dengan J. Stahl mengetengahkan paham negara hukum formal, dengan unsur-unsur utamanya, yaitu mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia dengan cara :

- a. Melindungi hak-hak asasi tersebut, maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas teori *trias politica*
- b. Pemerintahan dalam menjalankan tugasny harus berdasarkan atas undang-undang
- c. Jika dalam menjalankan tugas berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintahan

¹⁹ Azhary, Muhammad Tahir. 1992. *Socialist dan Legality*, halaman 73-74.

dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya²⁰.

Dari ungkapan yang dikemukakan oleh J. Stahl, dapat disimpulkan bahwa negara hukum bertujuan untuk memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan cara membatasi dan mengawasi pelayanan kekuasaan negara dengan undang-undang. Pembatasan yang ketat telah mempersempit ruang gerak pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara. Setiap tindakan yang tidak diatur undang-undang dianggap sebagai tindakan *onwetmatig*, meskipun tindakan tersebut sangat bermanfaat dalam mewujudkan kesejahteraan warganya. Dengan demikian *wetmatigheig van bestuur* belum dapat menjamin akan tercapainya negara hukum yang dapat memberikan kesejahteraan kepada warga negaranya.

Setelah memasuki abad ke 20 negara hukum terus berkembang, penyelenggaraan negara dan kegiatan negara telah berubah, kegiatan negara telah menyebar untuk mengatur berbagai persoalan kehidupan masyarakat, sehingga dari negara hukum klasik menjadi negara kesejahteraan. Dalam hubungan ini H.R Lunshof mengemukakan unsur negara hukum abad ke 20, yaitu²¹ :

- a. Pemisahan antara pembentukan undang-undang pelaksanaan undang-undang dan peradilan.
- b. Penyusunan pembentukan undang-undang secara demokratis

²⁰Wahayono, 1992, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill Co, hal 51.

²¹ Lunshof, H. R. *Perkembangan Negara Hukum*, 1989, halaman. 23.

- c. Asas legalitas
- d. Pengakuan terhadap hak asasi

Menurut Lunshof asas legalitas tetap menjadi unsur utama dalam paham negara kesejahteraan. Asas legalitas adalah asas yang turut menjamin asas-asas yang lainnya. Meskipun asas legalitas tetap dipertahankan, namun delegasi kekuasaan pembentuk undang-undang kepada pemerintah adalah demi kepentingan penyelenggaraan pemerintah. Menurut Lunshof ada unsur baru dalam negara hukum abad ke 20 yaitu adanya pengawasan terhadap kekuasaan pemerintah dan perlindungan hukum terhadap yang berkuasa²².

Dalam negara hukum sosial (*Sociale rechtsstat*), negara atau pemerintah tidak hanya melakukan wewenang, tugas dan tanggung-jawab menjaga keamanan dan ketertiban, tetapi memikul tanggung-jawab yang lebih luas yaitu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya²³.

Dalam pemahaman negara hukum klasik, negara dalam menjalankan kekuasaannya dituntut untuk bersikap pasif, dan adanya pembahasan kekuasaan pemerintah. Sementara itu dalam pemahaman *sociale rechtsstaat*, terjadi interpretasi baru terhadap hak-hak klasik dan munculnya serta dominasi hak-hak sosial. Sementara dalam paham *sociale rechtsstaat* menghendaki penampilan pemerintah yang aktif. Dalam paham klasik, hak-hak individual warga negara diartikan dari

²² La Ode Husen, *Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan*, halaman 54.

²³ *Ibid.*

sudut pandang perlindungan terhadap organ-organ negara dengan menjamin kebebasan pribadi dalam hubungan negara. Hak asasi sosial menyajikan suatu penambahan pada kebebasan pribadi tersebut, yang bertujuan untuk menempatkan dengan pasti kedudukan sosial warga negara. Kebebasan dan persamaan dalam paham klasik bersifat formal yuridis, dalam paham *socialle rechtsstaat* ditafsirkan secara riil dalam kehidupan masyarakat, bahwa tidak terdapat persamaan mutlak didalam masyarakat atau individu yang satu dengan yang lainnya. Hak-hak sosial, ekonomi dan kultural mendapat perhatian utama²⁴. Karakteristik undang-undang juga berubah dari undang-undang yang bersikap “*ratio scripta*” menjadi alat atau instrumen hukum untuk mewujudkan kebijakan²⁵.

Konsep *sociality legality* mempunyai prinsip-prinsip yang berbeda dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Ciri utama *socialist legality* adalah bersumber pada paham komunis yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme. Hak-hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme. Tidak ada kesempatan bagi individu untuk memperjuangkan hak peribadinya, karena dianggap bertentangan dengan hak masyarakat (*Socialist Property*)²⁶.

Warga negara dalam *socialist legality* harus mentaati undang-undang, karena undang-undang adalah adil atau benar, oleh karena negara adalah suatu negara sosialis yang keberadaannya untuk

²⁴ *Ibid*, hal 16-17

²⁵ Hadjon, Philipus M, 1987. *Instrumen Hukum*, halaman 78.

²⁶ Azhary, Muhammad Tahir, 1992, *Socialst dan legality*, halaman 91.

kepentingan semua dan bukan untuk kepentingan golongan tertentu²⁷. Hukum hanya memiliki nilai karena melayani kepentingan negara *socialist*. Hukum itu penting dan sangat dibutuhkan, sebagai suprastuktur yang wewenangnya hanya dapat didasarkan pada infrastruktur yang sehat, dari suatu ekonomi dimana cara-cara produksi dieksplorasikan untuk kepentingan semuanya²⁸.

Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Dalam kepustakaan Eropa dipergunakan istilah Inggris yaitu, *rule of law* atau *Good goverment of justice* untuk menyatakan negara hukum. Kedua istilah ini tidak terselip perkataan negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan (*goverment*). Tahir Ashary, dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan, bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip* yang terdiri atas lima konsep sebagai berikut²⁹ :

- a. Konsep negara hukum menurut Al-Qur'an dan Al-Sunnah yang diistilahkan dengan nomokrasi Islam
- b. Konsep negara hukum *eropa continental* yang disebut *rechtsstaat*
- c. Konsep *rule of law*
- d. Konsep *socialist legality*
- e. Konsep negara hukum pancasila

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Muhammad Tahir Azhari, 2015, *Beberapa Aspek Tata Hukum Negara*, Jakarta, PT Fajar Interpratama Mandiri, halaman 14.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan Publik cenderung menjadi konsep yang sering digunakan oleh banyak pihak, baik dalam kalangan praktis maupun ilmunan, dengan makna yang berbeda-beda pelayanan publik semula dipahami secara sederhana sebagai pelayanan yang di selenggarakan pemerintah³⁰. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut dengan pelayan publik. Literature terlebih dahulu umumnya menjekaskan bahwa, “*whatever government does is public service*”. Pendapat seperti itu dahulu dapat dimaklumi karena pemerintah pada masa itu hanya peduli untuk menyelenggarakan peradilan yang menjadi barang publik atau pelayanan yang menurut kesepakatan politik dan pertimbangan moral dinilai penting bagi kehidupan warganya³¹.

Ketika telah terjadi perubahan peran pemerintahan dan non-pemerintahan dalam penyelenggaraan layanan yang menjadi hajat hidup orang banyak dalam era sekarang ini maka definisi pelayanan publik seperti yang telah disebutkan diatas perlu dipikirkan kembali.

Pelayanan publik yang dahulunya lebih banyak merupakan domain pemerintah untuk melayani warganya menjaga komoditas yang dapat dijual kepada warganya. Manager pelayanan publik dapat melayani warganya dan sekaligus mencari sumber penerimaan bagi pemerintah.

Lembaga pemerintah menyelenggarakan barang dan jasa tersebut karena

³⁰ Lely Indah Mindarti, 2016, *Manajemen Pelayanan Publik*, Jakarta UB Press, halaman 83.

³¹ Agus Dwiyanto, 2012, *Manajemen Payanan Publik, Peduli Inklusif, dan Kualitatif*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, halaman 77.

didorong untuk mencari sumber penerimaan Negara dan daerah. Sebaliknya, banyak korporasi dan lembaga non-pemerintah lainnya yang berpartisipasi menyelenggarakan pelayanan publik dengan menjadi agen ataupun pesaing pemerintah dalam menyediakan barang dan jasa yang menjadi kewajiban Negara untuk menyediakannya.

Mendefinisikan pelayanan publik tidak lagi dapat ditentukan dengan hanya melihat lembaga penyelenggaraan, yaitu pemerintahan atau swasta. Pelayanan publik tidak lebih tepat untuk dipahami hanya sebagai pelayanan yang diberikan oleh lembaga non-pemerintahan. Pelayanan publik harus dilihat dari karakteristik dan sifat dari pelayanan itu sendiri, bukan dari karakteristik lembaga penyelenggaraan atau sumber Pembayaran semata³².

Kriteria yang selama ini secara konvensional digunakan untuk membedakan antara pelayanan publik dan pelayanan privat tidak dapat lagi digunakan dengan mudah untuk mendefinisikan pelayanan publik. Setiap warga negara memiliki hak dan kebutuhan dasar yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara. Biasanya hak-hak dasar warga negara diatur dalam konstitusi dan Undang-Undang yang berlaku sering mengatur mengenai kewajiban negara dalam memenuhi hak dan kebutuhan dasar warganya untuk dapat hidup secara layak dan bermartabat. Pelayanan untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga merupakan pelayanan publik, karena itu negara harus menjamin akses

³²Agus Dwiyanto, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada University Press, halaman 142.

warganya terhadap pelayanan tersebut. Negara berkewajiban untuk menjaga akses warganya terhadap berbagai pelayanan dasar yang menjadi kebutuhan minimal bagi warga untuk hidup secara layak dan bermartabat.

Selain pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dasar warga, pelayanan untuk mencapai tujuan negara lainnya yang termasuk dalam pelayanan publik adalah pelayanan untuk mencapai tujuan strategis pemerintah. Misalnya, ketika pemerintah menganggap bahwa pencapaian swasembada pangan menjadi tujuan strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan dan kemandirian bangsa, maka semua pelayanan yang diperlukan untuk menjamin terwujudnya swasembada pangan termasuk pelayanan publik. Ketika sebuah pelayanan menjadi pelayanan publik maka negara tidak dapat lepas tangan dan menyerahkan penyelenggaraannya kepada mekanisme pasar atau asosiasi suka rela sepenuhnya. Pelayanan publik sebenarnya memiliki kisaran yang sangat luas yaitu, mencakup pelayanan untuk memenuhi kebutuhan barang publik, kebutuhan dan hak dasar, kewajiban pemerintah dan Negara, dan komeremen nasional.

Penetapan standar pelayanan menjadi isu yang sangat penting dalam mengembangkan sistem pelayanan publik di Negara Kesatuan. Standar pelayanan dapat mengatur aspek input, proses dan output pelayanan, Input pelayanan. Standar *output* pelayanan tentu sangat penting untuk diatur karena standar tersebut menjamin hak warga dan

penduduk Indonesia dimana pun mereka berada untuk memperoleh kualitas dan kuantitas pelayanan tersebut.

Studi mengenai pelayanan publik dalam perkembangan sejalan dengan perkembangan ilmu administrasi yang dimulai sejak dikenal istilah “publik” dan “privat”³³. Dalam konteks pelayanan publik, pasar merupakan penengah dari batasan antara publik dan privat. Prinsipnya jika barang publik tidak dapat disediakan privat, maka harus disediakan oleh publik. Demikian pula sebaliknya, namun penting diingat bahwa dalam sektor publik semua akan berujung kepada manfaat yang akan didapat oleh masyarakat.

Anderson (1989) menyebut ada tujuh fungsi dasar pemerintah yaitu, menyediakan infrastruktur sosial-ekonomi, menyediakan barang dan jasa kolektif, menyelesaikan konflik antara anggota masyarakat, menjaga iklim persaingan, melindungi lingkungan hidup, menyediakan akses minimum bagi individu terhadap barang dan jasa, dan menstabilkan ekonomi³⁴. Dari fungsi dasar pemerintah sangat besar dalam penyediaan pelayanan publik. Pemerintah hanya sebatas pembuat kebijakan, sementara pelaksanaan lebih banyak dilakukan oleh masyarakat.

Pelayanan publik tidak semata-mata hanya dapat dikelola sendiri pemerintah. Hadirnya pihak privat telah memberikan warna baru dalam

³³ Wayne Person dalam Yogi Suprayogi Sugandi, 2011, *Administrasi Publik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, halaman 90.

³⁴ Budi Setiyono, 2007, *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*, Penerbit Kalam Nusantara, Jakarta, halaman 141.

pelayanan publik, termasuk hadirnya serikat pekerja yang memperlihatkan bahwa pelayanan publik sudah tidak dapat dilakukan dengan cara-cara lama, membeli-belit dan lambat. Suara masyarakat sebagai pelanggan juga sudah mulai mendapat tempat atau mulai diperlihatkan oleh negara³⁵.

Perkembangan tersebut telah membawa perubahan terhadap manajemen personal (*personel management*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Pilihan-pilihan atas jumlah dan kualifikasi pegawai menjadi pertimbangan penting dalam pelayanan publik. Demikian pula penggunaan teknologi dalam perkembangannya juga menjadi penentu model pelayanan publik.

Pada perkembangan terakhir, pembahasan mengenai pelayanan publik menjadi lebih banyak diperhatikan terutama dalam kaitannya dengan *Good Governance*. Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah pemerintahan yang digerakan oleh kesadaran baru dan sikap responsif dari para pengguna jasa (*government is driven by a new awareness of and responsiveness to customer*). Gore mengemukakan mengelola pemerintah secara baik dapat memperkecil biaya operasional pemerintahan (*cost of government*) perlu memperhatikan 4 (empat) hal berikut³⁶:

- a. Mereduksi ukuran dan jumlah lembaga pemerintah, program dan staf
- b. Mempermudah prosedur

³⁵ Syarief Hidayat, 2008, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Perspektif State-Society Relation*, Jurnal POELITIK, halaman 11.

³⁶ Gore dalam Sahya Anggara, 2012, *Ilmu Administrasi Negara, Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya menciptakan Good Governance*, Pustaka Setia, Bandung, halaman 60.

- c. Mereformasi lembaga-lembaga secara struktural agar menjalankan misinya dengan baik
- d. Melimpahkan fungsi kepada sektor swasta yang lebih piawai³⁷.

Dalam konteks responsif, pelayanan publik diharapkan melayani kepentingan stakeholder (publik). Konsekuensinya adalah pengelolaan pelayanan publik menuju *Good Governance*, diperlukan perubahan peran organisasi publik. Alasannya adalah semakin kompleksnya permasalahan di sektor publik, turunnya kepercayaan akan kemampuan organisasi publik dalam memecahkan masalah-masalah publik, perubahan tuntutan masyarakat dalam hal nilai pelayanan, dan fakta bahwa swasta lebih baik dalam memberikan pelayanan.

3. *Good Governance*

Pemerintah yang baik (*Good Governance*) merupakan *issue* yang menonjol dalam pengelolaan administrasi publik yang berkembang sejak dua desa warsa yang lalu³⁸. Tuntutan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintah yang baik adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan secara pengaruh global.

Istilah *Governance* belum mempunyai pandangan yang tepat dalam bahasa Indonesia, tetapi istilah yang dapat mewakili adalah “tata kelola”. Istilah *Good* mempunyai makna yang filosofis dan setiap komunitas akan mempunyai definisi masing-masing³⁹.

³⁷ *Ibid.*, halaman. 556.

³⁸ Haryanto, 2004, *Menyelenggarakan Pemerintah yang Baik*, halaman 207.

³⁹ Tjokroamidjojo, 2003, *Filosofi Pekemimpinan yang Baik*, Bintoro, halaman 76.

Good Governance menurut *World Bank* adalah cara kekuasaan digunakan dalam mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi untuk mengembangkan masyarakat. *Good Governance* adalah mekanisme, praktis dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas *Governance* dinilai dari kualitas interaksi komponen *Good Governance*, yaitu pemerintah, *civil society*, dan sektor swasta. *Governance* yang baik memiliki unsur-unsur akuntabilitas, partisipasi, *predictability* dan transparansi⁴⁰.

Wujud *Good Governance* di Indonesia berupa penyelenggaraan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa, efisien dan efektif, tanggap dan bertanggung jawab, bertindak dan berpihak pada kepentingan rakyat, serta mampu menjaga keselarasan hubungan kemitraan melalui proses interaksi yang dinamis dan konstruktif antar pemerintah, rakyat dan berbagai kelompok kepentingan di dalam tata kehidupan masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila.

Pemahaman tentang *Good Governance* pada saat ini belum ditemukan padanan kata dalam bahasa Indonesia yang tepat, adanya yang menerjemahkannya *Good Governance* sebagai “tata pemerintah yang baik” atau pengelolaan yang baik, akan tetapi banyak yang lebih terkait menggunakan bahasa aslinya dari pada menggunakan bahasa padanan.

⁴⁰ Sumarto, Hetifah Sj, 2009, *Good Governance Menurut World Bank*, halaman 15.

Menurut KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) yang menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan tata kelola pemerintah yang baik di pemerintah Provinsi/ Kabupaten/ Kota, yaitu⁴¹:

- a. Komitmen pemimpin adalah konsistensi pemimpin tertinggi di daerah yang bersungguh-sungguh melaksanakan perbaikan tata kelola pemerintah di lingkungan. Pimpinan berfungsi menjadi penggerak segala bentuk perubahan dan menjadi pelapor dalam pelaksanaannya.
- b. Dasar hukum yang kuat. Setiap pelaksanaan kebijakan dalam rangka perbaikan sistem tata kelola pemerintah yang baik, harus memiliki dasar hukum yang kuat, baik dalam bentuk peraturan atau keputusan kepala daerah maupun peraturan daerah (perda). Dalam rangka berkelanjutan suatu kebijakan tata kelola pemerintah yang baik sebaiknya dasar hukum yang digunakan adalah perda. Dengan dasar hukum perda walaupun terjadi pergantian pimpinan daerah, kebijakan masih berjalan.
- c. Dukungan dari lingkungan internal dan masyarakat. Dukungan internal dan masyarakat atas kebijakan perbaikan tata kelola pemerintah yang baik sangat diperlukan karena kebijakan tersebut diciptakan, dikelola dan diperuntukan bagi mereka.
- d. Inisiatif internal. Perbaikan sistem yang didasarkan pada pendekatan persuasif dan musyawarah para pengambil kebijakan daerah yang

⁴¹ Fakhry Zamzam, 2015, *Good Governance Sekretariat Daerah*, halaman 73.

kemudian disosialisasikan ke seluruh jajarannya akan menghasilkan dukungan dan komitmen yang tinggi bagi seluruh staf.⁴²

Partnership adalah hubungan kerja sama atas dasar kepercayaan, kesetaraan dan kemandirian untuk mencapai tujuan bersama⁴³, Pihak eksekutif maupun legislatif tidak dapat lagi menerapkan model kepemimpinan yang mengasumsikan stakeholder sebagai “pengikut” pasif yang akan menerima setiap keputusan dan tindakan yang diambil.

Keseluruhan prinsip-prinsip *Good Governance* saling memperkuat, saling terkait dan tidak dapat berdiri sendiri. Disimpulkan terdapat 4 prinsip utama bercirikan pemerintahan yang baik, yaitu⁴⁴ :

- a. Akuntabilitas setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Transparansi, pemerintahan yang baik bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun di daerah.
- c. Keterbukaan, membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan jujur serta tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak azasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

⁴² Bintoro, 2003, *Tata Kelola Pemerintah yang Baik*, halaman 75.

⁴³ Sumarto, Hetifah Sj, 2009, *Good Governance menurut World Bank*, Halaman 15.

⁴⁴ Joni Emrizon, 2007, *Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance*, hal 55.

d. Aturan hukum, mengutamakan landasan peraturan, perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara⁴⁵.

Dari pendapat beberapa pakar mengenai *Good Governance* di atas, maka dirumuskan sintesis dari *Good Governance* adalah praktek penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertanggung jawab, dalam mengelola berbagai sumber-sumber secara terbuka dan transparan serta patuh menjalankan ketentuan perundang-undangan.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Yuridis sosiologis merupakan suatu pendekatan yang menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat dan menganalisa masalah mengenai pelayanan publik pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes.

Menurut Sumitro dalam penelitian Sosiologis, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dengan data atau variable, untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai terhadap hukum digunakan dengan konsep hukum dan langkah secara sosiologis⁴⁶.

⁴⁵ Sedarmanti, 2007, *Prinsip-prinsip Good Government*, hal 38-39.

⁴⁶ Sumitro Djojokusumo, 2018, *Pendekatan Penelitian Sosiologi*, halaman 59.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipilih adalah Kualitatif, ada pun pengertian dari metode kualitatif adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum. Dengan kata lain penelitian kualitatif mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya⁴⁷.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Dalam penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder:

1) Data Primer

Data yang diperoleh dari (narasumber/reponden) secara langsung dilapangan dengan cara Tanya jawab atau interaksi langsung sehingga dapat memberikan keterangan jelas dan nyata.

2) Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui kepustakaan/ data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka seperti buku-buku, peraturan, perundang-undangan, makalah, laporan penelitian, dan jurnal

⁴⁷ Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&G*. Bandung, Alfabeta, Halaman 53.

yang berhubungan masalah yang di teliti. Data ini dipergunakan untuk mendukung data primer dalam penelitian.

b. Sumber data

1) Data Primer

Data ini diperoleh langsung dari sumbernya melalui wawancara kepada kepala seksi kebijakan penanaman Modal pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Brebes, Bapak Dodi Purnama SE, dan petugas *Front Office* Pelayanan Perizinan, Bapak Budi Santoso, Amd

2) Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui studi pustaka yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder diklasifikasi menjadi :

a) Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat atau mempunyai nilai yuridis serta relevan, antara lain :

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 4724)

- (3) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- (5) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
- (6) Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 210)
- (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 224, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5587). Sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 58).

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi.

Publikasi tersebut terdiri atas (a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk tesis, dan disertasi hukum, (b) Buku Buku tentang hukum, (c) Hasil Penelitian. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari Peraturan Perundang-Undangan.

c) Bahan Hukum Tersier

Mencakup bahan-bahan penunjang yang menjelaskan/memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, ensiklopedi yang terkait dengan bidang hukum, peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data primer

Metode Pengumpulan data ini dilakukan dengan cara wawancara. Wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data melalui proses Tanya jawab yang dilakukan satu arah⁴⁸. Pertanyaan sebelumnya sudah dipersiapkan oleh penulis dan jawaban diberikan pada pihak narasumber.

⁴⁸ Hadadi Nawawi, 1993, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, halaman

b. Data Sekunder

Sebagaimana telah diuraikan bahwa sumber data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data primer yang diperoleh melalui wawancara. Namun hasil dari wawancara tidaklah cukup untuk mendapatkan hasil penelitian yang objektif sehingga dibutuhkan studi pustaka untuk mendapatkan data sekunder demi mendukung data primer. Studi pustaka merupakan metode pencarian data dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan-bahan pustaka yang relevan, baik berupa teori-teori atau pendapat-pendapat dari para ahli yang terdokumentasikan dalam kepustakaan serta relevan dengan penelitian baik dari kalangan hukum maupun non hukum seperti ahli ilmu pemerintahan, ahli ilmu politik, dan lain sebagainya⁴⁹.

5. Metode Analisis Data

Teknis analisis data yang digunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah penelitian kualitatif, dimana prosedur penelitian bersifat menjelaskan, mengolah, menggambarkan, dan menafsirkan hasil penelitian dengan susunan kata dan kalimat sebagai jawaban atas masalah yang diteliti. Metode kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dipelajari dan diteliti adalah objek penelitian yang utuh. Deskriptif Kualitatif yaitu penelitian yang bertujuan menjelaskan fenomena yang ada dengan

⁴⁹ Soerjono Soekarno dan Sri Mamuji, 1985. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindopersada, Jakarta, halaman 24.

menggunakan angka-angka untuk mencadarkan karakteristik individu atau kelompok⁵⁰.

H. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Berisi uraian yang menjelaskan tentang pemerintahan daerah, pelayanan Publik, *Good Governance*, Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Pelayanan terpadu satu pintu.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berisi pembahasan mengenai rumusan masalah yaitu untuk membahas tentang penyelenggaraan pelayanan publik sebagai indikator untuk mencapai Good Governance melalui pelayanan publik Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Brebes dalam mencapai tujuan Good Governance dan hambatan. prosedur pelayanan publik penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

⁵⁰ Albi Anggito, 2018, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, halaman 53

Kabupaten Brebes sebagai bentuk pelayanan publik, hambatan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu pada Dinas Penanaman Modal dan pelayanan terpadu satu pintu Kabupaten Brebes sebagai bentuk pelayanan publik.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.