

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Kehadiran Pemerintah Daerah adalah upaya mengejawantahkan asas otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat majemuk dan tersebar luas di berbagai belahan kepulauan nusantara. Ketentuan mengenai pemerintahan daerah ditegaskan oleh Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>1</sup>

Dari ketentuan Pasal 18 di atas, dua hal dapat dipetik, *pertama* pembagian daerah-daerah di samping kondisi logis kewilayahan yang telah terbentuk di atas perbedaan etnis, linguistik, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal di suatu negara, pembagian itu juga suatu hal yang dipandang penting oleh konstitusi.

*Kedua*, daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Norma dalam Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia ini kemudian

---

<sup>1</sup>UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

sebagaimana terlihat pada UU No. 23 Tahun 2014 dipertegas mengenai klasifikasi urusan pemerintahan pada Pasal 9:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>2</sup>

Dengan adanya pembagian urusan yang ditetapkan oleh UU No. 23 Tahun 2014, maka terlihat bahwa kewenangan mengatur urusan pemerintahan yang dilaksanakan secara otonom itu, tidak terlepas dari kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kepentingan pemerintah secara umum.

Di sinilah letak pentingnya pemerintahan daerah, karena pemerintahan daerah akan memperbesar akses setiap warga negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya dan sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan yang luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah, kendala dan kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien.<sup>3</sup> Menurut Supriana beberapa

<sup>2</sup>UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>3</sup>Sarundajang, 1997, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara Sebuah Pengantar, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan, Kondisi dan Tantangannya*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm 3



pertimbangan yang melatarbelakangi perlunya Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Pertimbangan kondusif situasional
2. Pertimbangan sejarah dan pengalaman pemerintahan dalam menyusun sistem pemerintahan.
3. Pertimbangan politis dan psikologis, wawasan dan semangat yang hidup dan menonjol dalam perumusan UUD 1945.
4. Pertimbangan teknis pemerintahan.

Pendapat Supriana mengenai kepentingan pemerintahan daerah, tentu bukan semata-mata alasan sejarah, sosiologis ataupun politis dan teknis, akan tetapi lebih dari itu adalah untuk menjembatani kepentingan warga negara dengan negaranya yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang terdistribusi secara adil dan demokratis, maka asas desentralisasi dipandang sebagai bentuk yang paling bagi Indonesia. Karena sebagaimana dikemukakan Francis Fukuyama<sup>5</sup> bahwa desentralisasi kewenangan pemerintahan merupakan salah satu prasyarat untuk memperkuat negara dalam rangka menyejahterakan rakyatnya.

Dalam konteks Indonesia, pelaksanaan desentralisasi bukan hanya sebagai tuntutan formal yuridis, namun juga merupakan kebutuhan riil bagi Indonesia sebagai negara berkembang yang berhadapan dengan zaman yang serba efisien. Sentralisasi yang ketat terbukti menimbulkan pemerintahan biaya tinggi dan tidak mampu menjawab tantangan zaman.<sup>6</sup> Pelaksanaan Otonomi

Daerah yang sebenarnya digulirkan semenjak tahun 1999 dengan lahirnya UU

<sup>4</sup>Tjahya Supriana, 1993, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 58-59.

<sup>5</sup>F. Fukuyama, 2005, *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Penerjemah A. Zaim Rofiq, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm 88-89

<sup>6</sup>Riant Nugroho D, 2000, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Jakarta, PT Elex Media, hlm. 85

No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan kemudian semakin dipertegas dengan digantinya undang-undang tersebut dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan terbitnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sekalipun UU No. 5 Tahun 1974 telah menggariskan asas-asas ke otonoman daerah, namun penerapan dan keberlakuannya masih banyak mengundang kelemahan-kelemahan yang pada akhirnya asas-asas keotonoman tersebut tidak dapat berjalan sesuai dengan maksudnya.

Salah satu perubahan penting dalam pengelolaan pemerintah daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan. Baik dalam bidang pengelolaan pemerintahan, kepegawaian, pembangunan, keuangan, dan pengelolaan aset-aset daerah sampai dengan kewenangan pengambilan kebijakan yang terkait dengan kepentingan pembangunan daerah.

Berdasarkan pergeseran penting tersebut, daerah semakin memiliki arti penting untuk mengemban tanggungjawab agar tujuan berbangsa dan bernegara dapat terlaksana secara maksimal. Sebagaimana dikemukakan Benyamin Hoessein :

Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.



Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah<sup>7</sup>.

Hoessein menghubungkan antara otonomi daerah dengan fungsi daerah sebagai penanggungjawab mewujudkan kesejahteraan rakyat, betapa pentingnya kewenangan daerah diberikan secara maksimal. Dari pemikiran Hoessein di atas, pelayanan publik merupakan aspek yang paling urgensi dalam pengelolaan pemerintahan daerah. Kehendak ideal untuk mewujudkan pelayanan publik untuk mendorong dinamika kemasyarakatan dan ketatapemerintahan sampai saat ini belum dapat berjalan sesuai dengan maksud dibentuknya model pemerintahan yang otonom tersebut.

Ketentuan mengenai perwujudan pelayanan publik oleh pemerintah sebagaimana diuraikan klausul Menimbang huruf b UU No. 25 Tahun 2009 adalah : “ Bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan public merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik”.<sup>8</sup> Dalam Penjelasan Umum undang-undang ini disebutkan :

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan public masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi dan perdagangan.<sup>9</sup>

<sup>7</sup>Benyamin Hoessein, 2001, “Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara”, Jakarta, *LAN*, hlm. 3.

<sup>8</sup>Menimbang huruf b UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>9</sup>Penjelasan Umum UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Penjelasan umum di atas menyiratkan tentang terbukanya kemungkinan berbagai hal, yang oleh karena itu, pemerintah mesti mempersiapkan diri untuk menghadapinya dengan kebijakan yang konstitusional. Dengan demikian, yang dimaksudka oleh undang-undang ini tentang pelayanan public seperti dijelaskan Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 adalah :

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 disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>10</sup>

Keadaan yang digambarkan UU No. 25 Tahun 2009 juga berpengaruh kepada paradigma penyelenggaraan pemerintah dalam hal pelayanan publik (*public services*). Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan. Harapan dan tuntutan tersebut muncul seiring dengan terbitnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.<sup>11</sup>

Padahal dengan telah terbitnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maka persoalan-persoalan administrasi tersebut tidak lagi mesti terjadi. Dalam Penjelasan Umum point I UU No. 30 Tahun 2014, disebutkan :

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-

<sup>10</sup>Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>11</sup> Didik Sukriono dan Winardi Sirajuddin, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Press, hlm. 219



wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada Warga Masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang<sup>12</sup>.

Banyak contoh yang dapat diidentifikasi sebagai bentuk pelayanan public atau umum tersebut ; seperti pelayanan bidang 1) pendidikan, 2) kesehatan, 3) transportasi, 4) fasilitas sosial, dan 5) berbagai pelayanan di bidang jasa yang dikelola pemerintah daerah belum memuaskan masyarakat, kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta.<sup>13</sup> Fakta-fakta tersebut lebih dikarenakan paradigma pemerintahan yang belum mengalami perubahan mendasar. Paradigma lama tersebut ditandai dengan perilaku aparatur negara di lingkungan birokrasi yang menempatkan dirinya untuk dilayani bukannya untuk melayani. Padahal pemerintah seharusnya melayani bukan dilayani.<sup>14</sup>

Dalam era otonomi saat ini, seluruh perangkat birokrasi, perlu menyadari bahwa pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat",

---

<sup>12</sup>Penjelasan Umum Point I UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan  
<sup>13</sup>Martin Jimung, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Nusatama, hlm. 15  
<sup>14</sup>David Osborne dan Ted Gaebler, 2005, *Mewirauahakan Birokrasi, Mentransformasi Semangat Wirausaha Dalam Sektor Publik*, terjemahan, Abdul Rosyid, Jakarta, PPM, cet. VIII, hlm. 20

"mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang".<sup>15</sup>

Untuk itu, apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi maka kondisi ini akan memunculkan potensi berbahaya atas cita-cita berbangsa dan bernegara. Salah satu akibat penting dari situasi ini adalah tidak terlaksananya tujuan berpemerintahan sebagaimana dijelaskan oleh Preamble UUD 1945 alinea ke empat yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam era otonomi daerah saat ini, pelayanan publik menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik serta mengacu kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik, di mana paradigma pelayanan publik beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang berorientasi kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) dengan ciri-ciri :<sup>16</sup>

- a) lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat,
- b) lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama,
- c) menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas,

<sup>15</sup>Mustopadidjaja AR, "Kompetensi Aparatur Dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia", Ceramah Perdana Pada Program Magister Manajemen Pembangunan Daerah, Kerjasama STIA-LAN, Pemerintah Prov. Kaltim dan Universitas Mulawarman/ Samarinda/15 Januari 2002, hlm. 12

<sup>16</sup>Ismail Mohammad, "Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat", Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang diselenggarakan oleh Unit KORPRI POLRI/Jakarta/23 Oktober 2003, hlm. 9



- d) terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan,
- e) lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat,
- f) memberi akses kepada masyarakat dan responsif terhadap pendapat dari masyarakat tentang pelayanan yang diterimanya,
- g) lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan,
- h) lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan, dan
- i) menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

Sifat pelayanan publik seperti dikemukakan Ismail Mohammad di atas mensyaratkan pelayanan publik yang menurut Koentjoro Purbopranoto dan SF. Marbun harus mengacu kepada asas-asas kepastian hukum, permainan yang layak, asas kebijaksanaan, asas kesamaan dalam mengambil keputusan, dan sebagainya.<sup>17</sup>

Agar pelayanan publik berkualitas, sepatutnya pemerintah mereformasi paradigma pelayanan publik. Reformasi paradigma pelayanan publik ini dilakukan dalam bentuk penggeseran pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pemerintah sebagai penyedia menjadi pelayanan yang berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat sebagai pengguna. Perubahan paradigma ini akan dapat dijalankan jika pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya berdasarkan kepada pertimbangan asas-asas pemerintahan yang baik atau sebagaimana istilah SF. Marbun “asas-asas umum pemerintahan yang baik”.<sup>18</sup>

Pelayanan publik dikelola dengan paradigma yang bersifat *supportif* di mana lebih memfokuskan diri kepada kepentingan masyarakatnya, pengelola pelayanan harus mampu bersikap menjadi pelayan yang sadar untuk melayani

<sup>17</sup>Riwan, HR. 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 192

<sup>18</sup>S.F. Marbun, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 144

dan bukan dilayani. *Ketiga*, sekalipun telah terjadi perubahan dalam beberapa aspek, namun sebagaimana hasil survey yang dilakukan UGM pada tahun 2002, secara umum *stakeholders* bahwa prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik masih jauh dari yang diharapkan dan masih memiliki berbagai kelemahan.

Berdasarkan beberapa catatan tersebut, maka sangat disadari bahwa pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain :<sup>19</sup>

- a) Kurang responsif.
- b) Kurang informatif.
- c) Kurang accessible.
- d) Kurang koordinasi.
- e) Birokratis.
- f) Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat.
- g) Inefisien.

Dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.<sup>20</sup>

Terkait dengan itu, berbagai pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah tersebut masih menimbulkan persoalan.<sup>21</sup> Beberapa kelemahan mendasar antara lain :

<sup>19</sup>Ismail Muhammad, *Op.Cit.*, hlm. 11-13

<sup>20</sup>Anwar Suprijadi, “ *Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur Dalam Pelayanan Publik*”, Disampaikan pada Peserta Diklatpim Tingkat II Angkatan XIII/Jakarta/19 Juli 2004, hlm. 13

<sup>21</sup>*Ibid.*



- a) adalah kelemahan yang berasal dari sulitnya menentukan atau mengukur *output* maupun kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.
- b) pelayanan pemerintah tidak mengenal “*bottom line*” artinya seburuk apapun kinerjanya, pelayanan pemerintah tidak mengenal istilah bangkrut.
- c) berbeda dengan mekanisme pasar yang memiliki kelemahan dalam memecahkan masalah *eksternalities*, organisasi pelayanan pemerintah menghadapi masalah berupa *internalities*. Artinya, organisasi pemerintah sangat sulit mencegah pengaruh nilai-nilai dan kepentingan para birokrat dari kepentingan umum masyarakat yang seharusnya dilayaninya.

Untuk itu, norma Pasal 2 UU No. 25 Tahun 2009 menyatakan: “Undang-undang tentang Pelayanan Publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan Publik”.<sup>22</sup> Menyikapi kepentingan inilah Pemda Kabupaten Bungo kemudian menerbitkan Perda No. 8 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Publik dan Perda No. 26 Tahun 2012 tentang Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu. Kedua peraturan daerah ini diharapkan dapat menjadi payung hukum untuk melaksanakan pelayanan publik yang efisien dan efektif sehingga tata kelola pemerintahan yang baik di Kabupaten Bungo dapat terwujud.

Ada beberapa alasan yang mendasari kenapa peneliti memfokuskan penelitian ini pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Bungo : *pertama*, secara filosofis, ketika Kabupaten Bungo telah berdiri sendiri dari Kabupaten Bungo, hak-hak politik, sosial, ekonomi, dan perlindungan masyarakat tentu harus dikelola secara baik sesuai dengan Pancasila untuk mendapatkan keadilan sosial.

*Kedua*, secara sosiologis, dinamika kehidupan masyarakat Kabupaten Bungo yang beragam, yang terdiri dari berbagai suku bangsa, Jawa, Minang,

---

<sup>22</sup>Pasal 2 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Bugis, Batak dan sebagainya, membutuhkan pemerintahan yang dapat mewujudkan ketertiban sosial agar perlindungan dapat diberikan kepada masyarakat, baik perlindungan ekonomi, budaya, hukum, politik, serta nilai-nilai adat yang dimiliki oleh masyarakat Bungo.

Dengan demikian, konflik horizontal dan vertikal akibat tidak terkelolanya kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat dapat dihindari. *Ketiga*, secara yuridis, hak-hak konstitusional masyarakat Kabupaten Bungo harus dilindungi oleh negara, yang oleh karena itu, melalui undang-undang pemekaran tahun 1999, diharapkan pemerintah dapat menegakkan pemerintahan yang melindungi seluruh hak-hak masyarakat.

Berdasarkan ketiga alasan di atas, pertimbangan ekonomis tidak dapat dilupakan, betapa potensi ekonomi yang sangat besar, seperti perkebunan, pertambangan berupa batu bara dan emas, dan pertanian yang demikian besar jika dikelola secara baik akan dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat Kabupaten Bungo.

Potensi-potensi tersebut, jika dikelola oleh pemerintah dengan baik, yaitu secara efisien dan efektif dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik, maka tentu fungsi pemerintahan daerah akan terwujud dengan maksimal. Sebaliknya, jika pengelolaan tersebut tidak didasari oleh suatu sistem yang baik, tentu potensi yang ada akan menjadi tidak bermanfaat bagi masyarakat.

Dengan berdirinya Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo<sup>23</sup> merupakan salah satu Satuan Perangkat

<sup>23</sup>Setelah terbitnya Perda No. 11 Tahun 2016 tentang Pelayanan Publik, maka pada bulan Januari 2017, badan ini kemudian berubah menjadi Dinas Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan



Daerah yang diberikan kewenangan oleh Bupati Bungo dalam melakukan pelayanan yang terkait dengan perizinan dalam bentuk satu pintu.

Badan ini merupakan ujung tombak pelayanan dibidang perizinan dimana pelanggan hanya datang kesatu tempat ke Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo bertemu dengan petugas *front office* (Customer Service) saja untuk mengajukan permohonan berbagai izin usaha atau investasi yang diperlukan dan tidak perlu mendatangi berbagai instansi untuk mendapatkan izin dan izin yang dikeluarkan diterima oleh pelaku usaha/masyarakat. Adapun tujuannya adalah untuk menyederhanakan birokrasi pelayanan khususnya perizinan dan non perizinan dalam bentuk :

1. Mempercepat waktu penyelesaian penerbitan dokumen perizinan.
2. Menekan biaya pelayanan.
3. Menyederhanakan persyaratan dengan mengembangkan perizinan parallel akan berdampak langsung terhadap pengurangan biaya dan waktu.<sup>24</sup>

Berdasarkan indikator pelayanan publik di atas ketentuan itu menjadi standar minimal *das sollen* pelayanan publik. Kenyataannya standar ukuran ini sama sekali tidak terlaksana dengan : 1) tidak adanya ketentuan tertulis dan resmi mengenai biaya pengurusan dokumen, 2) tidak adanya aturan mengenai rentang waktu penyelesaian dokumen, dan 3) tidak adanya pedoman mengenai jalur dan persyaratan-persyaratan pengurusan dokumen secara rinci, jelas dan terukur.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penyelenggara dan seluruh kebijakan yang dirumuskan pada berbagai Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan

---

Perizinan Terpadu Satu Pintu. Namun, karena keterbatasan waktu yang bahan hukum yang telah terkumpul jauh sebelum terbitnya Perda Kabupaten Bungo No. 11 Tahun 2016 ini, maka penelitian ini dibatasi hanya pada dua perda yang telah terbitnya sebelumnya.

<sup>24</sup>Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 12 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 5 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perizinan dan Cara Non Perizinan Penanaman Modal.

peraturan kepala badan sebagai penyeleggara teknis masih terkendala dalam mengkongkritkan aturan dengan forma teknisnya, sehingga pelayanan publik sebagai tujuan dari pemerintah tidak terwujud berdasarkan kepada kesusilaan, moral hukum yang riil yang bertalian erat dengan etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.<sup>25</sup> Ketidaksingkronan inilah yang kemudian mendorong penulis untuk meneliti pelaksanaan pelayanan publik yang efisien dan efektif di Pemda Kabupaten Bungo.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembahasan latar belakang permasalahan di atas, maka yang menjadi permasalahan dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah penyelenggaraan pelayanan publik pada Pemda Kabupaten Bungo.?
2. Peranan Asas-asas pemerintahan yang baik sebagai norma penyelenggaraan pelayanan publik pada Pemda Kabupaten Bungo.?
3. Bagaimanakah pelayanan publik yang efisien dan efektif pada Pemda Kabupaten Bungo.?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui penyelenggaraan pelayanan publik pada Pemda Kabupaten Bungo.
2. Untuk mengetahui peranan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai norma pengaturan pelayanan publik pada Pemda Kabupaten Bungo.

---

<sup>25</sup>SF. Marbun, "Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia", dalam, Ridwan HR, *Op.Cit.*, h. 187



3. Untuk mengetahui penerapan pelayanan publik yang efisien dan efektif dalam tata kelola pemerintahan yang baik pada Pemda Kabupaten Bungo.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan teoritis diharapkan dapat mengkorelasikan penerapan teori pelayanan publik dan konstruksinya dalam negara hukum dan demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan model pelayanan publik oleh pemerintah daerah yang efisien dan efektif guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Jadi, dari segi teoritis hasil studi ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap pengembangan mata kuliah hukum pemerintahan daerah.

Sedangkan kegunaan praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah sendiri maupun kepada pemerintahan pusat dalam rangka mendorong terciptanya pelayanan publik yang berdasarkan kepada hukum sehingga tujuan desentralisasi benar-benar dapat memenuhi kehendak dan harapan masyarakat setempat.

#### **E. Kerangka Teoritis**

Dalam rangka mencari jawaban terhadap penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori sebagai pendukung analisis sehingga penelitian ini dapat terfokus kepada tujuan yang akan dicapai.

1. Teori Negara Hukum

Dalam filsafat hukum dan kenegaraan dikenal ada lima teori yang sering menjadi acuan dalam *discursus* kekuasaan tertinggi, yaitu kedaulatan Tuhan (*sovereignty of god*), kedaulatan raja (*sovereignty of the king*), kedaulatan hukum (*sovereignty of law*), kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*), dan paham kedaulatan negara (*state's sovereignty*)<sup>26</sup>. Hukum buatan manusia hanya berlaku apabila isinya sesuai dengan hukum kodrat dan pihak yang memasang hukum memiliki kewenangan berdasarkan hukum kodrat.<sup>27</sup>

Teori kedaulatan raja meletakkan kekuasaan tertinggi ada pada raja. Salah satu tokoh sentral dalam paham ini yaitu Machiavelli. Menurutnya yang baik adalah apa saja yang memperkuat kekuasaan raja.<sup>28</sup> Timbulnya teori kedaulatan rakyat sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja, sebagaimana pandangan pelopor paham ini Jean Jaques Rousesau bahwa konsep kedaulatan itu bersifat dan didasarkan pada kemauan umum, rakyat menjelma melalui perundang-undangan. Untuk itu, menurutnya kedaulatan memiliki empat sifat, yaitu kesatuan (*unite*) bersifat monistis, bulat dan tidak (*indivisibilite*), tak dapat dialihkan (*inalienabilite*), dan tidak dapat berubah *imprescriptibilite*.<sup>29</sup>

Teori kedaulatan negara merupakan reaksi dari kedaulatan rakyat. Paham itu menghendaki pelaksanaan teori kedaulatan raja dalam suasana

<sup>26</sup>Jimly Asshiddiqie, 1991, *Gagasan Kedaulatan Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, hlm. 9

<sup>27</sup>E. Sumaryono, 2002, *Etika dan Hukum, Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Jakarta, Kanisius, hlm. 35-36

<sup>28</sup>Deliar Noer, 1997, *Pemikiran Politik di Dunia Barat*, 1997 Bandung, Pustaka Mizan, hlm. 158

<sup>29</sup>Frans Magnis Suseno, 1999, *Kuasa dan Moral*, Jakarta, Gramedia, hlm. 4



kedaulatan rakyat, melainkan di tangan negara. Pada dasarnya negara hanyalah alat, bukan kedaulatan itu sendiri. Jadi, paham kedaulatan negara merupakan penjelmaan baru dari kedaulatan raja.

Sedangkan teori kedaulatan hukum timbul sebagai penolakan atas paham kedaulatan negara dan kedaulatan raja. Kekuasaan tertinggi bukan terletak pada raja, bukan pula pada negara, melainkan pada hukum yang bersumber pada kesadaran setiap orang. Hukum oleh paham ini diartikan sebagai "perintah-perintah" negara<sup>30</sup>.

Terkait dengan sumber kekuasaan, dalam pemerintah yang berkonstitusi, hukum haruslah menjadi sumber kekuasaan bagi para penguasa agar pemerintahan terarah untuk kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum.<sup>31</sup>

Menurut Montesquieu, tujuan pertama dari negara adalah membuat hukum dan mempertahankan hukum sehingga para warganya mempunyai kemerdekaan terjamin dan masyarakat menjadi tetap teratur, tujuan pertama dari negara bukanlah menjadi alat kekuatan, melainkan sebagai pengejawantahan dari kepentingan masyarakat secara teratur dan bertanggung jawab.<sup>32</sup>

Dalam perkembangan sejarahnya, konsep negara hukum lahir dalam rangka penegakan asasi demokrasi di Eropa, hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu yang dijadikan landasan pokok kekuasaan

<sup>30</sup>*Ibid*

<sup>31</sup>J.H. Rapar TH, 1993, *Filsafat Politik Aristoteles*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 54

<sup>32</sup>Deliar Noer, *Op.Cit.*, hlm. 146

negara. Agar kekuasaan negara tersebut bekerja dalam koridor kepentingan rakyat, maka timbullah gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi. Gagasan ini yang kemudian dikenal dengan *constitutionalism*,<sup>33</sup> salah satu ciri penting negara demokrasi *konstitusional* ini bahwa pemerintah menjalankan kekuasaannya dibatasi oleh hukum. Carl

J. Friederic seperti dikutip Moh. Mahfud MD mengemukakan:

Gagasan konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktifitas yang selenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah itu tidak disalahgunakan oleh yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>34</sup>

Apabila di hubungkan dengan konsep *trias politica*<sup>35</sup> Montesquieu, tugas pemerintah hanya terbatas pada tugas eksekutif, yaitu melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh parlemen atas nama rakyat. Sementara itu, Arief Budiman dengan mengacu kepada kriteria kemandirian negara, "konsep demokrasi konstitusional abad ke-19 atau negara hukum formal ini biasa disebut sebagai negara pluralisme, yaitu negara yang tidak mandiri hanya bertindak sebagai penyaring keinginan masyarakat secara penuh melalui parlemen."<sup>36</sup>

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusional dicapai pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 yang ditandai dengan pemberian istilah

<sup>33</sup>Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi-Pusat Studi HTN UI, hlm. 28

<sup>34</sup>Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta, cet, ke-2, hlm. 27

<sup>35</sup>Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, cet, ke-13, hlm. 151

<sup>36</sup>Moh. Mahfud, MD, *Op. Cit.*, hlm. 28



*rechtsstaat* dalam tradisi hukum Anglo Saxon.<sup>37</sup> *Rechtsstaat* yang ditejemahkan dengan “*negara hukum*” pada masa abad ke-19 sampai dengan abad ke-20 disebut sebagai negara hukum klasik. Salah seorang ahli hukum dari kalangan ahli hukum Eropa memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut : a) Hak-hak asasi manusia, b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa di kenal sebagai Trias Politika, c) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>38</sup> Sedangkan AV Dicey memberikan ciri *Rule of Law* sebagai berikut :

- a) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada ke sewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh di hukum jika melanggar hukum.
- b) Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
- c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan peradilan.<sup>39</sup>

Ciri-ciri di atas memperlihatkan peranan pemerintah hanya sedikit, sebab di sana hanya ada dalil “*kekuasaan pemerintahan sedikit yang paling baik*“, karena sifatnya yang tunduk pada kemauan rakyat yang bebas sedangkan pengertian negara yang berdasarkan kepada ketentuan perundang-undangan.<sup>40</sup> Sedangkan dalam konsep Barat Istilah negara hukum disebut dengan *rule of law* yang pengertiannya adalah keberadaan hukum sebagai dasar pengambilan kebijakan.<sup>41</sup>

<sup>37</sup>*Ibid.*, hlm. 30

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>Didi Nazmi Yunas, 1992, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang, Angkasa Raya, hlm. 21

<sup>41</sup>*Ibid.*, hlm. 70

Menurut Padmo, suatu negara hukum ditandai oleh beberapa hal pokok antara lain adanya penghormatan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, sistem hukum dan kekuasaan kehakiman yang bebas.<sup>42</sup> Menurut Kusnadi, negara hukum adalah negara yang mempunyai ciri khas yaitu: a) Pengakuan dan perlindungan atas hak manusia, b) Peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak, d) Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuk.<sup>43</sup>

Berdasarkan ciri negara hukum di atas, teori ini digunakan untuk menganalisis ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengatur tentang pelayanan publik yang efisien dan efektif untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

## 2. Teori Demokrasi

Demokrasi berarti pemerintahan oleh atau dari rakyat. Dalam kerangka *sovereignty* (paham kedaulatan), demokrasi yang dimaksudkan adalah “pemerintah itu sama sekali terlepas dari pengaruh kekuasaan raja atau kekuasaan para bangsawan”,<sup>44</sup> dalam konteks yang sama, Sidney Hook dalam *Encyclopedia Americana* mendefinisikan demokrasi sebagai “bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau kebijakan di balik keputusan ini secara langsung maupun tidak langsung

<sup>42</sup>Padmo Wahyono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 10

<sup>43</sup>Muhammad Kusnadi dan Bintang Saragih, 1983, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, PT. Gramedia Indonesia FHUI, hlm. 25

<sup>44</sup>Robert A. Dahl, 1985, *Analisa Sistem Politik Modern*, terjemahan, Sahat Simamora, dari judul, *Modern Political System*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 16



didasarkan kepada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”.<sup>45</sup>

Kekuasaan rakyat yang tidak terkontrol atau kemungkinan terjadinya peluang radikalisme sosial, kekerasan sosial, dan pemberontakan sosial, sehingga kekuasaan rakyat seperti termuat dalam makna demokrasi tersebut berpeluang *anarchism*.<sup>46</sup> Sempitnya makna demokrasi yang oleh Anders Uhlén disebut sebagai definisi *minimalist*<sup>47</sup> yang terkandung dalam konsep demokrasi Yunani kuno mengakibatkan terbatasnya makna konsep demokrasi Yunani kuno mengakibatkan terbatasnya makna kekuasaan ke dalam aspek pemerintahan dan kekuasaan abstrak. Padahal, demokrasi memiliki aspek yang luas yang berkepentingan dengan kehidupan rakyat itu sendiri.<sup>48</sup> Schumpeter menjelaskan :

Suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.<sup>49</sup>

Rakyat dimaksud adalah *government of the people, by the people, for the people*.<sup>50</sup> Proses ideal dari pelaksanaan demokrasi akan terlihat pada lima

<sup>45</sup>Sidney Hook, “Democracy”, dalam, “The Encyclopedia Americana, American Corporation, New York, 1975, Vol. VII, hlm. 685

<sup>46</sup>Robert A. Dahl, 1992, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, dari judul, *Democracy and Its Critics*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm. 43

<sup>47</sup>Anders Uhlén, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, terjemahan, Rofik Suhud, dari judul, *Indonesian and The Third Wave of Democratization The Indonesia Pro Democracy Movement in Changing Word*, Mizan, Bandung, 1998, cet. ke-2, hlm. 9

<sup>48</sup>Samuel P. Huntington, 1990, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, terjemahan, Sahat Simamora, dari judul, *No Easy Choice : Political Participation In Developing Countries*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 39

<sup>49</sup>*Ibid.*, hlm. 269

<sup>50</sup>William D. Halsey and Bernard Johnston (eds), 1988, *Collie's Encyclopedia*, New York : Macmillan Educational Company, hlm. 75

kriteria yang tidak dapat dihindarkan oleh pemerintah yaitu :1) persamaan hak pilih. Dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir, 2) *partisipasi aktif*

Seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif, termasuk tahap penentuan keputusan secara kolektif, termasuk terhadap penentuan agenda kerja, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai dalam menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir, 3) *Pembeberan kebenaran*.

Dalam waktu yang dimungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus mempunyai peluang yang sama untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan, 4) *control terakhir terhadap agenda*. Masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus, dan 5) *pencakupan*. Masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.<sup>51</sup>

Teori demokrasi ini menjadi penting hubungannya dengan judul penelitian ini, karena sifat pelayanan publik yang menjadi tanggungjawab pemerintah, dan masyarakat sebagai penerima kewajiban pemerintah harus dilaksanakan oleh pemerintah dengan lebih mengutamakan hak-hak masyarakat.

### 3. Teori Otonomi

<sup>51</sup>Robert A. Dahl, 1985, *Dilema Demokrasi Pluralis, Antara Otonom dan Kontrol*, terjemahan, Sahat Simamora, dari judul, "Dilemmas of Pluralist Democracy", Jakarta, Rajawali, hlm. 10-11



Dalam konteks negara kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu *desentralisasi*, *dekonsentrasi* dan *medebewind (tugas pembantuan)*.<sup>52</sup> Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat otonom dalam kerangka negara kesatuan.<sup>53</sup> Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan:

- a) Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
- c) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- d) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>54</sup>

Hal-hal yang diatur dan diurus oleh pemerintah daerah ialah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya daerah.<sup>55</sup> Jadi desentralisasi adalah penyerahan wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/pejabat bawahannya sehingga yang

<sup>52</sup>Noer Fauzi & R.Yando Zakaria, 2000, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST "Press", hlm. 11

<sup>53</sup>*Ibid.*

<sup>54</sup>Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH-UII, hlm. 174

<sup>55</sup>Josef Riwo Kaho, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, hlm. 14

diserahi atau dilimpahi wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut.<sup>56</sup>

Ada dua jenis desentralisasi, yaitu *desentralisasi teritorial* dan *desentralisasi fungsional*. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal pendidikan dan kebudayaan, pertanian, kesehatan, dan lain-lain.<sup>57</sup>

Dengan adanya aturan mengenai *keleluasaan* dan *pola komunikasi* yang demokratis dan berimbang itu akan dapat mendorong terciptanya kewenangan yang seimbang dan bertanggungjawab. Dan tentu, tiga pola hubungan itu mesti diperketat dengan komitmen yang tinggi terhadap penerapannya dalam perundang-undangan, baik daerah maupun pusat saling menghargai kewenangan masing-masing sehingga tercipta pertanggung jawaban yang berdasarkan kepada hukum.

Teori otonomi meniscayakan penyusunan ketentuan perundang-undangan daerah mengenai pelayanan publik bersifat khas sesuai dengan budaya dan hukum yang berlaku di tengah-tengah masyarakat, dan secara khusus adalah hukum adat setempat.

## F. Kerangka Konseptual

---

<sup>56</sup>Noer Fauzi & R.Yando Zakaria, *Op.Cit.*, hlm. 11

<sup>57</sup>*Ibid.*, hlm. 12



## 1. Efisien dan Efektif

Istilah efisien lebih menitik beratkan dalam pencapaian hasil yang besar dengan pengorbanan yang sekecil mungkin.<sup>58</sup> Dari pengertian tersebut, istilah efisiensi mengandung beberapa pengertian, yaitu : a) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan; b) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja / instansi pemerintah lain yang terkait.<sup>59</sup>

Menurut Manu lang, suatu organisasi atau pengorganisasian dapat dirumuskan sebagai keseluruhan aktivitas management dalam mengelompokkan orang-orang serta penetapan tugas, dan berhasil guna dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.<sup>60</sup>

Dengan demikian, konsep efisiensi adalah terkait dengan penilaian terhadap kebijakan yang diambil yang kemudian mampu memberikan hasil sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Artinya, jika hasil yang dicapai diluar dari batasan kebijakan yang telah ditetapkan, sekalipun tetap berhasil, namun, dengan melebihi batas waktu, pendaan dan tenaga yang dipakai, maka hasil yang diperoleh itu dapat dikategorikan hasil yang tidak efisien.

<sup>58</sup>H.A.S. Moenir, 2001, *Manajemen Pelayanan Umum*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 27

<sup>59</sup>*Ibid.*, hlm. 31-32

<sup>60</sup>M, Manulang, 1985, *Manajemen Personalia*. Jakarta: PD Aksara Baru, 1985, hlm. 21

Sementara itu, istilah efektif lebih terarah pada tujuan yang dicapai, tanpa mementingkan pengorbanan yang dikeluarkan. Kata efektif berarti terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Kata efektif berarti berhasil, tepat, manjur.<sup>61</sup> Jadi efektivitas adalah sesuatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki. Efektif dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* berarti dapat membawa hasil, berhasil guna.<sup>62</sup> Sementara itu, The Liang Gie, seperti dikutip Sampara menyatakan : “efektivitas merupakan keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, maka perbuatan itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau mencapai maksud sebagaimana yang dikehendaki.”<sup>63</sup>

Maksud dari pengertian di atas adalah efektif atau tidaknya suatu pekerjaan atau usaha suatu organisasi dapat dilihat dari sasaran dan tujuan yang dicapai. Sedangkan Sondang P. Siagian berpendapat bahwa : efektivitas terkait penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan sebelumnya atau dapat dikatakan apakah pelaksanaan sesuatu tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya”.<sup>64</sup>

Dari bermacam-macam pendapat di atas terlihat bahwa efektivitas lebih menekankan pada aspek tujuan dan suatu organisasi, jadi jika suatu organisasi telah berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan, maka dapat

<sup>61</sup>Moelyono, 1997, *Kamus Besar Indonesia*. Jakarta, PT Gramedia. hlm. 287

<sup>62</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op.Cit.*, hlm. 165

<sup>63</sup>Sampara Lukman, 1999, *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA-LAN Press. 1999, hlm. 35

<sup>64</sup> Siagian, P.Sondang, 1996, *Manajmen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara. Jakarta, hlm.



dikatakan telah mencapai efektifitasnya. Dengan demikian efektifitas pada hakikatnya berorientasi pada pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Tindakan yang efektif adalah tindakan pencapaian tujuan tanpa memperhitungkan bagaimana atau seberapa pengorbanan yang diberikan atau ditimbulkan, asalkan tujuan dapat tercapai. Dengan demikian dapat terjadi penghamburan usaha, baik itu tenaga, waktu, pikiran, ruang benda dan maupun uang dari yang melaksanakan pekerjaan.

Berdasarkan pengertian tersebut, efektivitas adalah kemampuan untuk memilih sasaran yang tepat. Efektivitas disebut juga efektif, apabila tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Hal tersebut sesuai dengan pengertian efektivitas menurut Mahmudi adalah : efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target yang telah tercapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.<sup>65</sup>

Efektivitas sering disebut sebagai berdaya guna, dan selalu dikaitkan dengan kata efisien atau berhasil guna dalam menunjuk suatu usaha memaksimalkan fungsi organisasi.

Selanjutnya dikatakan bahwa organisasi yang hebat adalah kumpulan dari orang-orang yang sedikit demi sedikit meningkatkan kapasitas mereka untuk menciptakan sesuatu yang mereka bersama-sama ingin ciptakan. Oleh karena itu, menurut Moenir, bahwa seorang manajer efektif adalah yang

<sup>65</sup>Mahmudi. 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, cetakan Kedua (Revisi). Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, hlm. 31

memilih kebenaran untuk melaksanakannya.<sup>66</sup> Dan kebenaran yang disepakati itulah yang menjadi norma bagi suatu organisasi untuk bergerak.

## 2. Tata Pemerintahan Yang Baik

Istilah pemerintahan yang baik atau *Good Governance* dimaksudkan sebagai sebuah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *publik goods* dan *service*. Pemerintahan yang mampu menyediakan pelayanan yang baik dan servis terbaik untuk masyarakat disebut sebagai wujud dari pemerintahan yang baik. Menurut SF. Marbun, pemerintahan yang baik adalah suatu pemerintahan yang teratur, tiada celanya ditinjau dari asas-asas pemerintahan yang baik, sehingga merupakan suatu yang ideal yang menjadi impian suatu pemerintahan beserta rakyatnya.<sup>67</sup>

Pemerintahan yang baik itu dalam implementasinya mendorong berbagai elemen seperti *negara, swasta, dan civil society* including dalam satu kepentingan yaitu memfasilitasi bekerjanya sistem manajemen yang bertanggungjawab.<sup>68</sup>

Pemerintahan yang baik selalu mendorong setiap elemen menjadi bagian penting dari elemen lainnya. Negara, swasta dan masyarakat akan menjadi kekuatan untuk mendorong terciptanya kesejahteraan sosial yang lebih luas.<sup>69</sup> Negara semata tidak akan mampu untuk mewujudkan

<sup>66</sup>H.A.S. Moenir, *Op.Cit.*, hlm. 166

<sup>67</sup>SF. Marbun, "Mengali Dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Indonesia", dalam, SF. Marbun, (et.al), 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII-Press, hlm. 207

<sup>68</sup>Martin Jimung, *Op.Cit.*, hlm. 95

<sup>69</sup>*Ibid.*, hlm. 115



kesejahteraan itu, perlu ada dukungan swasta dan masyarakat di dalamnya. Oleh karena itu, transformasi semangat birokratis dari bersifat penguasaan mesti menuju ke sifat wirausaha, agar terbuka peluang yang sama dan *partial* di antara masing-masing elemen tersebut.

*Good Governance* merupakan sistem “tatakelola pemerintahan secara baik” dimaksudkan untuk mereformulasi sistem pemerintahan yang cenderung *elitis, birokratis, dan inefisiensi*. Akibatnya, roda pemerintahan tidak dapat berjalan sesuai dengan cita-cita pemerintahan itu sendiri. Di samping konsep tata pemerintahan yang baik, terdapat istilah Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai kerangka sistem mengarahkan keberlangsungan pelaksanaan tata pemerintahan berjalan sesuai dengan koridor yang ditetapkan untuk terbukanya peluang : a) *participation*, b) *rule of law*, c) *transparence*, d) *responsivines*, e) *concencus orientation*, f) *equity*, g) *effectifinnes* dan *efficiency*, h) *accountability*, dan i) *strategic vision*.<sup>70</sup>

Adapun konsep *Good Governance* dimaksudkan dengan pemberdayaan dan pengefektifan sektor-sektor kunci dari sistem *Good Governance* yaitu negara, privat, dan civil society dalam rangka menuju clean government. Konsepsi *Good Governance* lebih kepada pelaksanaan dan mekanisme agar bekerjanya elemen-elemen penting tersebut secara proporsional untuk mewujudkan tujuan pemerintahan.

<sup>70</sup>Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 7-8

Efektif atau tidaknya *Good Governance* menjadi mekanisme kerja pemerintahan tidak dapat tidak harus didukung oleh bekerjanya karakteristik dan prinsip-prinsipnya dalam keseluruhan *Good Governance* itu.

### 3. Pelayanan Publik

Pelayanan publik terdiri dari dua konsep yaitu pelayanan dan publik.

Pelayanan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *servant* yang berarti pelayan, abdi, abdi rakyat, pegawai pemerintah.<sup>71</sup> Dengan demikian istilah *servant* ini menunjukkan pengertian pegawai pemerintah yang memiliki tugas pokok sebagai pelayan atau abdi rakyat. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pelayan” dengan asal kata “layan” yaitu membantu menyiapkan (mengurus) apa-apa yang diperlukan seseorang, meladeni, *para pembantu*.<sup>72</sup>

Adapun pengertian “pelayan” adalah menunjukkan orang yang membantu, pesuruh.<sup>73</sup> Sedangkan istilah “pelayanan” dimaksudkan dengan perihal atau cara melayani, servis, jasa. Dari pengertian tersebut di atas, pelayan dimaksudkan dengan konsep yang membicarakan tentang cara yang dilakukan untuk memberikan servis atau jasa kepada orang membutuhkan. Sedangkan pengertian publik yang dalam bahasa Inggris *public* berarti (masyarakat) umum, rakyat umum, orang banyak, dan keperluan umum<sup>74</sup>

<sup>71</sup>Hasan Shadiliy dan John M. Echols, 1982, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta, Gramedia, hlm, 514

<sup>72</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 504

<sup>73</sup>*Ibid.*

<sup>74</sup>*Ibid.*, hlm. 455



sementara itu dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, publik berarti “ orang banyak (umum).<sup>75</sup>

Dari pengertian tersebut, kajian tentang pelayanan publik dimaksudkan upaya membantu masyarakat (*stakeholders*) pembangunan mendapatkan servis dan advis yang terkait dengan kepentingan umum (orang banyak). Di samping kajian tentang pelayanan publik terdapat kajian hukum yang terkait dengan kebijakan public. Kajian tentang kebijakan publik (*publik policy*), tidak saja terkait dengan kajian tentang kepentingan negara semata-mata yang bersifat *top down*.

Kebijakan atau sering juga disebut dengan *policy* oleh Thomas R. Dye seperti dikutip Irfan Islamy yaitu *is whatever governments choose to do or not to do* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).<sup>76</sup> Pengertian yang dikemukakan Dye ini cukup gamblang untuk melihat apa yang dimaksud dengan kebijakan tersebut. Kebijakan sebagai kegiatan politik, mengandung aspek-aspek konkretisasi dari kepentingan negara dan maupun rakyat.

## G. Metode Penelitian

### 1. Sfesifikasi Penelitian

Sfesifikasi penelitian ini adalah tentang efisien dan efektifnya pelayanan publik untuk khususnya dalam aspek pemberian izin oleh Pemda Kabupaten Bungo setelah ditetapkannya Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan

<sup>75</sup>*Ibid.*, hlm. 706

<sup>76</sup>Irfan Islamy, 2004, *Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, cet, ke-13, hlm. 18

Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo sebagai satu-satunya badan yang mengelola kewenangan perizinan.

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini memfokuskan kajiannya terhadap penerapan hukum pelayanan publik pada organisasi perangkat daerah pada era desentralisasi di Kabupaten Bungo. Sebagai studi pelaksanaan hukum-khususnya hukum pemerintahan daerah maka penelitian ini menggunakan pendekatan empiris (*socio-legal research*).

Penelitian ini lebih mengandalkan data empiris yang didapatkan melalui kegiatan-kegiatan di lapangan.<sup>77</sup> Pengertian lapangan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sebagai tempat sumber bahan hukum penelitian, baik yang termasuk di dalamnya pengelola pelayanan publik itu sendiri maupun masyarakat luas sebagai penerima pelayanan dari aparat dan organisasi pemerintah daerah.

## 4. Sumber Bahan Hukum

### a. Bahan Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari bahan-bahan hasil wawancara yang dilakukan dengan berbagai pihak sebagai responden penelitian. Data lapangan yang digali dari para aparat pemerintah daerah khususnya eksekutif dan masyarakat pengguna jasa pemerintah, seperti :

- 1) Pengusaha
- 2) Ormas Kemasyarakatan/kepemudaan/partai politik, dan

<sup>77</sup>Soejono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, hlm. 9



### 3) Masyarakat umum

Populasi informan atau responden penelitian terdiri atas 2 kelompok, yaitu kelompok eksekutif (aparatur organisasi Pemda) dan kelompok masyarakat yang terdiri dari pengusaha, kelompok organisasi, dan masyarakat umum. Penentuan sampel penelitian (teknik sampling) dilakukan melalui metode *purposive sampling*, yaitu ditentukan berdasarkan bidang tugas masing-masing kelompok populasi yang terkait dengan pelayanan publik.

Berdasarkan metode *purposive* tersebut diperkirakan yang akan menjadi sampel penelitian sebagai sumber data (informan) dari penelitian ini setidaknya terdiri atas 1 orang di masing-masing satuan organisasi, khususnya organisasi Sekretariat Daerah, Perdagangan dan Koperasi, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Dinas Pekerjaan Umum, dan Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat jadi total sample 5 orang dari pihak eksekutif.

Kalangan masyarakat sample diambil dari jajaran perusahaan yang bergabung dalam pengurus Gabungan Pengusaha Jasa Konstruksi (GAPENSI) 1 orang, pengurus Ikatan Kamar Dagang Indonesia (IKADIN) 1 orang, pengurus Koperasi sebanyak 1 orang. Jadi total sample keseluruhannya adalah 4 orang. Sedangkan dari kalangan masyarakat diambil dari kelompok tokoh organisasi partai politik 1 orang, pedagang 1 orang, petani 1 orang, dan organisasi pemuda 1 orang.

#### b. Bahan Sekunder

Adapun bahan sekunder terdiri dari berbagai Peraturan Perundang-Undangan, seperti Perda No. 8 Tahun 2010 tentang Standar Minimal Pelayanan Publik dan Perda No. 26 Tahun 2012 tentang Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu, serta Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dari para informan dilakukan melalui metode wawancara dan observasi dengan alat pengumpulan data berupa pedoman wawancara terbuka (bebas). Daftar pertanyaan yang terdapat dalam pedoman wawancara berisi hal-hal yang pokok-pokok saja terkait dengan penjabaran permasalahan penelitian dan akan dikembangkan selama wawancara berlangsung. Pedoman wawancara yang digunakan untuk pengumpulan data dari informan ditekankan pada kebijakan pelayanan publik dari organisasi perangkat daerah di masing-masing satuan organisasi daerah.

Dengan demikian, alat pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri atas 2 bentuk yaitu (1) studi dokumen yang ditujukan untuk penggalan literatur dan bahan-bahan hukum yang terkait dengan permasalahan penelitian dan (2) pedoman wawancara untuk pengumpulan data empiris.

#### 5. Metode Analisa Data

Analisis kualitatif dilakukan melalui 3 tahap yaitu, reduksi data, penyajian data dan verifikasi yang dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan atau jawaban terhadap permasalahan penelitian.<sup>78</sup> Sebagai salah satu ciri khas

---

<sup>78</sup>Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Buku Sumber tentang Metode-metode Baru, terjemahan, Tjetjep Rohendi Rohidi, Jakarta, UI-Press, hlm. 15-20.



analisis data kualitatif adalah tahap-tahap analisis tersebut tidak selalu dilakukan berurutan secara *rigid*, tahap-tahap tersebut saling berinteraksi, sehingga menghasilkan kesimpulan yang lebih komprehensif.

#### 6. Penentuan Lokasi Data

Dalam menentukan lokasi penelitian ini, penulis mengambil lokasi di Kantor Pemerintahan Daerah Kabupaten Bungo, dan lebih khusus lagi pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Bungo sebagai organisasi pelaksana pelayanan public.

Adapun alasan penulis memilih Dinas ini oleh karena berdasarkan kepada ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo No. 26 Tahun 2012, maka Dinas Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu adalah satu-satunya Dinas pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Bungo yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin dan sekaligus menandatangani dokumen-dokumen perizinan, sebagai kelanjutan dari Perda Kabupaten Bungo No. 8 Tahun 2010 tentang Pelayanan Publik. Artinya, Dinas ini sangat menentukan dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan publik terhadap masyarakat yang membutuhkan perizinan sebagai bentuk dan simbol dari bentuk kegiatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

