

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Gelombang reformasi telah bergulir menuntut perubahan dalam segala tatanan kehidupan kenegaraan. Salah satu latar belakang bergulirnya reformasi adalah masyarakat kecewa kepada pemerintah. Pemerintah tidak mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan sudah tidak memiliki haknya lagi. Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur Negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan.

Salah satu aspek reformasi mendapat perhatian hingga kini adalah persoalan kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan UU Nomor 32 Tahun 2004. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, yang merupakan limpahan Pemerintah Pusat kepada Daerah. Meskipun demikian, urusan pemerintahan tertentu seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan moneter dan fiskal nasional masih diatur Pemerintah Pusat. Pendelegasian kewenangan tersebut disertai dengan penyerahan dan pengalihan

pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM) dalam kerangka desentralisasi fiskal. Pendanaan kewenangan yang diserahkan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan Pusat-Daerah dan antar Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan dilakukan melalui Dana Perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Di kebanyakan negara berkembang, perhatian utama terhadap *Good Governance* dalam kaitan dengan penggunaan otoritas dan manajemen sektor publik, adalah pervasifnya korupsi yang cenderung menjadi karakter tipikal yang melekat di dalam birokrasi pemerintah yang justru ditandai oleh kelangkaan Sumber Daya.

Hingga sekarang ini kualitas pelayanan publik masih diwarnai berbagai masalah seperti pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus surat perijinan tertentu, biaya yang tidak jelas, serta terjadinya praktek pungutan liar (pungli), merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Kejadian-kejadian tersebut lebih disebabkan karena paradigma pemerintahan yang masih belum mengalami perubahan mendasar dari paradigma pelayanan

konvensional. Paradigma lama tersebut ditandai dengan perilaku aparatur negara di lingkungan birokrasi yang masih menempatkan dirinya untuk dilayani, dan bukannya untuk melayani (*to serve*). Padahal, pemerintah menurut paradigma pelayanan prima seyogyanya melayani dan bukan dilayani.

Dalam era demokratisasi dan desentralisasi saat ini, seluruh perangkat birokrasi perlu menyadari bahwa hakikat pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku melayani dan bukan dilayani, mendorong dan bukan menghambat, terbuka untuk semua orang bukan hanya segelintir orang.¹

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip *Good Governance*. Terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil dan bertanggung jawab.

¹ Mustopadidjaja AR, 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, Jakarta: LAN

Seringkali munculnya berbagai macam masalah dalam pelayanan pemerintah terhadap masyarakat yang mencerminkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik pemerintah, antara lain pelayanan yang mahal, kaku dan berbelit-belit, sikap dan tindakan aparat, pelayanan yang suka menuntut imbalan, kurang ramah, arogan, lambat dan fasilitas pelayanan.

Sudah bukan rahasia lagi bahwa saat ini pelayanan publik di Indonesia secara umum masih sangat buruk. Berbagai peraturan yang dibuat dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik seolah tidak memberi dampak apapun kepada masyarakat. Berbagai tindakan menyimpang dari aparat pelayanan publik (public servant) tidak juga berkurang, bahkan cenderung menjadi-jadi. Pelayanan publik itu sendiri pada hakekatnya adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Secara umum, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi politik untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga negara yang memerlukan berbagai jenis pelayanan, mulai dari urusan sosial dan politik, berupa pembuatan akte kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, Sertifikat Tanah, Pengurusan izin lingkungan, kemudian aspek ekonomi dan bisnis, seperti izin berusaha atau berinvestasi, izin mendirikan bangunan, maupun melakukan kegiatan bisnis untuk alasan dan tujuan-tujuan tertentu, sampai kepada berbagai jenis pelayanan publik lainnya.

Setiap warga negara tidak pernah bisa menghindar dari berhubungan dengan birokrasi pemerintah, baik itu masyarakat awam ataupun suatu kelompok tertentu. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki legitimasi untuk memaksakan berbagai peraturan dan kebijakan yang menyangkut masyarakat dan setiap warga negara. Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah menuntut tanggung jawab yang tinggi.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat selama ini telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya yaitu memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menetapkan dirinya sebagai penguasa dari pada sebagai pelayan masyarakat. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Berkembangnya budaya *paternalistik* ikut memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal seperti ini sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik.²

Seperti diketahui bahwa birokrasi pemerintah mempunyai fungsi mengatur, memerintah, menyediakan fasilitas, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat

² Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm 2.

dengan tujuan supaya kepentingan-kepentingan umum pelayanan administrasi dapat dipenuhi melalui serangkaian aturan-aturan yang sama bagi semua pihak.³

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga terdapat suatu penyakit yang menyerang keberlangsungan pelayanan publik tersebut. Salah satu virus penyakit atau patologi korupsi dalam pelaksanaan aktivitas pelayanan publik adalah tumbuh suburnya aktivitas percaloan dimana fenomena ini telah memberikan gambaran bahwa hampir tidak ada unit kerja terutama bagi negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia yang bebas dari percaloan. Praktek percaloan di Indonesia terutama di lembaga-lembaga pemerintah yang melakukan aktivitas pelayanan langsung kepada masyarakat. Sebagai contoh misalnya : pengurusan Surat Izin Mengemudi, Kartu Tanda Penduduk, Tiket kereta api, kapal laut, tiket pesawat, makelar kasus bahkan sampai kepada percaloan pelayanan untuk memperoleh keadilan.

Virus patologi korupsi lainnya adalah pungutan liar (pungli). Pungutan liar (pungli) adalah suatu bentuk penerimaan yang tidak ada landasan aturan yang jelas dan untuk kepentingan dirinya sendiri. Pungutan liar atau pungli adalah jenis pelanggaran hukum yang masuk kategori korupsi. Meski demikian praktek pungutan liar (pungli) jamak terjadi di dalam birokrasi di Indonesia dan lembaga yang menyediakan pelayanan publik kerap kali dijumpai kasus pungutan liar (pungli).

³ Ghuffan, Ahmad dan Sudarsono. 1991. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. Rineka Cipta; Jakarta. Hlm 37.

Kasus pungutan liar (pungli) dapat terjadi karena lemahnya pengawasan dikalangan instansi pemerintah. Meski sejumlah lembaga pengawasan internal dan eksternal telah dibentuk, budaya pungutan liar (pungli) dikalangan instansi pemerintah tidak kunjung berkurang apalagi dihilangkan.

Dalam proses pelayanan publik, posisi masyarakat sangat rentan menjadi korban pungutan liar (pungli). Masyarakat dipaksa menyerahkan sejumlah uang tambahan karena ketiadaan lembaga pengawas yang efektif untuk memaksa birokrat yang kerap melakukan pungutan liar. Masyarakat juga tidak mendapatkan lembaga pengaduan yang bonafid karena rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap citra para birokrat. Selain itu, pengaduan masyarakat kerap kali tidak mendapatkan tanggapan yang memadai dari inspektorat sebagai pengawas internal.

Pada sisi lain, masyarakatpun kerap menyumbang kontribusi terhadap tumbuh suburnya praktek pungutan liar (pungli) dengan cara membiasakan diri memberikan uang tanpa mampu bersikap kritis melakukan penolakan pembayaran diluar biaya resmi.

Sementara itu, salah satu aspek pelayanan publik yang harus diperhatikan pelayanannya serta dapat memiliki kendala yang paling nampak adalah pelayanan perijinan. Karena perijinan berkaitan dengan kegiatan usaha baik kecil, menengah hingga besar. Disamping itu, perijinan dianggap penting karena dapat dikatakan bahwa kemajuan suatu daerah salah satunya ditandai dengan banyaknya investasi

yang ditanamkan pada daerah tersebut dan dari investasi yang ditanamkan pada daerah tersebut dan dari investasi itu membuat daerah mandiri di dalam mengelola sumberdaya alam dan sumberdaya manusianya. Dengan demikian mudahnya pelayanan perijinan yang diberikan suatu daerah baik kepada masyarakatnya sendiri sampai kepada para investor, maka akan menarik masyarakat khususnya para investor untuk menanamkan sahamnya atau berinvestasi ke daerah tersebut sehingga pembangunan pada daerah menjadi maju dan mendapatkan hasil dari investasi yang telah ditanamkan. Sehingga hal ini membuat daerah tidak terlalu bergantung kepada aliran dana pemerintah pusat.

Dengan adanya Dinas atau Badan Pelayanan Perijinan Terpadu yang khusus melayani perijinan ini diharapkan dapat merampingkan birokrasi dalam pengurusannya dan memberikan pelayanan prima dengan memudahkan masyarakat yang ingin mendapatkan perijinan karena cukup dengan mendatangi satu Dinas atau Badan saja.

Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) serta sebagai wujud inovasi manajemen dari pemerintah daerah di Semarang. DPM-PTSP merupakan dinas yang mempunyai tugas khusus yaitu memberikan pelayanan perizinan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Dengan inovasi ini diharapkan mampu memberikan pelayanan perizinan yang prima sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat.

Wujud nyata dari permasalahan pelayanan publik dapat terlihat pada pelayanan perizinan di Badan Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan kegiatan perijinan salah satunya yaitu Ijin Mendirikan Bangunan. Pelaksanaan perijinan Ijin Mendirikan Bangunan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang belum berjalan dengan baik dikarenakan masih banyaknya masalah seperti penerbitan perijinan Ijin Mendirikan Bangunan yang terlambat dari batas waktu yang telah ditentukan, prosedur pelayanan berbelit-belit, terbatasnya jumlah tim teknis, waktu pelayanan yang masih sangat lama serta penarikan biaya yang tidak tercantum dalam regulasi hukum guna melancarkan pembuatan perijinan.

Biaya yang ditawarkan di dalam mengurus perijinan pada DPM-PTSP Kota Semarang pada dasarnya sudah diatur di dalam Peraturan Daerah mengenai biaya retribusi. Biaya tidak ditetapkan oleh DPM-PTSP Kota Semarang melainkan sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Tetapi yang disayangkan, dalam hal ini pada BPPT kota Semarang masih ditemukan adanya para calo pengurus perijinan yang mengenakan biaya tidak semestinya kepada para pemohon, hal tersebut dapat dikatakan sebagai tindakan pungutan liar (pungli).

Praktik pungutan liar yang terjadi dalam Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu ialah dua pejabat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang dilaporkan ke Polrestabes Semarang

oleh Pemohon Perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) terkait kasus dugaan pemerasan atau pungutan liar pengurusan Ijin Mendirikan Bangunan dan Ijin gangguan dalam kegiatan usaha. Pejabat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu tersebut melakukan pemerasan dengan modus pungutan liar (pungli) secara berkelanjutan, atas dalih administrasi pengurusan Ijin Mendirikan Bangunan dan Ijin Gangguan (HO) tersebut dengan nilai berkisar antara Rp. 1.000.000 sampai Rp. 3.000.000, dalam peraturan berlaku biaya resmi yang seharusnya dikeluarkan oleh pemohon perijinan untuk biaya administrasi ialah Rp. 0 atau gratis. Seperti yang dikemukakan oleh Daniel pemohon perijinan, *“Selama proses pengurusan, saya diminta membayar uang dengan dalih biaya administrasi pengurusan. Nilainya Rp 1.000.000 sampai Rp. 3.000.000. total uang yang sudah saya keluarkan ialah Rp. 6.000.000. padahal, seharusnya administasi pengurusan perijinan IMB dan HO tidak dipungut biaya atau gratis”*. (Radarsemarang, 23 April 2015)

Selain kasus yang dialami oleh Daniel, kasus serupa juga dialami oleh pemohon perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang tidak ingin disebutkan namanya. Kasus yang terjadi dengan pemohon IMB tersebut ialah saat pemohon IMB melakukan pengurusan Keterangan Rencana Kota (K RK) yang termasuk dalam persyaratan perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Menurut hasil wawancara Pra Survey, biaya yang seharusnya dikeluarkan oleh pemohon ialah Rp. 600.000, tetapi pada kenyataannya pemohon ditarik biaya oleh petugas Dinas Penanaman

Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebesar RP. 3.000.000 dan penerbitan IMB yang tergolong lama karena tidak sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP yaitu 15 hari kerja.

Dengan pertimbangan bahwa praktik pungutan liar (pungli) telah merusak sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, pemerintah memandang perlu adanya upaya pemberantasan secara tegas, terpadu, efektif, efisien dan mampu menimbulkan efek jera. Dalam upaya pemberantasan pungutan liar (pungli) tersebut, pemerintah memandang perlu dibentuk satuan tugas sapu bersih pungutan liar atau program saber pungli.

Menurut Perpres Nomor 87 Tahun 2016, Satuan tugas sapu bersih pungutan liar mempunyai tugas pemberantasan pungutan liar secara efektif dan efisien dengan mengoptimalkan pemanfaatan personil, satuan kerja dan sarana prasarana, baik yang berada di kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah.

Berdasarkan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan mengetahui bagaimana proses penanganan perkara kasus pungutan liar, dengan judul **“Peran Pemerintah Kota Semarang dalam Pemberantasan Pungutan Liar Di Pelayanan Publik (Studi Kasus: Pelayanan Perizinan Izin Mendirikan Bangunan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang)”**

1.2. Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang dan referensi serta adanya keterbatasan baik tenaga, dana dan waktu, batasan masalah yang akan menjadi fokus penelitian ini adalah melihat peran pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi permasalahan pungutan liar yang terjadi di institusi pemerintahan dari perspektif pelayanan publik melalui kerangka *good governance – clean governance*.

1.3. Rumusan Masalah

Untuk dapat memudahkan dalam penelitian ini dan agar penelitian ini memiliki arah yang jelas dalam menginterpretasikan fakta dan data kedalam penulisan skripsi, maka terlebih dahulu dirumuskan permasalahannya. Adapun permasalahannya yang diajukan dalam penelitian ini adalah,

1. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Semarang dalam pemberantasan pungutan liar dalam pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang?
2. Apa saja faktor penghambat yang dihadapi Pemerintah Kota Semarang dalam pemberantasan pungutan liar dalam pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang?

1.4. Tujuan Penelitian

Melalui tujuan penelitian, peneliti dapat menemukan pemahaman luas dan mendalam terhadap situasi sosial yang kompleks, memahami interaksi dalam situasi sosial tersebut hingga ditemukan hipotesis, pola hubungan yang akhirnya dapat dikembangkan menjadi teori.⁴ Sehingga yang ingin dituju dalam tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan memahami peran Pemerintah Kota Semarang dalam memberantas kasus pungutan liar (pungli) di Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang.
2. Untuk menganalisis hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kota Semarang dalam memberantas pungutan liar di Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat atau kegunaan hasil penelitian merupakan dampak dari tercapainya tujuan.⁵ Adapun manfaat-manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini dilihat dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, diantara lain yaitu :

⁴ Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. alfabeta. Bandung.

⁵ *Ibid*, hlm 283

1.5.1. Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan secara khusus dapat memberikan pengetahuan bagi bidang ilmu sosial politik dalam studi pelayanan publik dan *good governance* bagi peneliti sendiri maupun orang lain.

1.5.2. Manfaat Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktisnya sebagai pemecah masalah terkait dengan pemberantasan pungutan liar di Instansi Pemerintah.

1.6. Kerangka Teori

Setiap penelitian mempunyai tujuan untuk menemukan suatu pengetahuan yang baru atau menemukan jawaban dari suatu pertanyaan. Kerangka teori adalah pendeskripsian teori-teori yang relevan yang dapat menjelaskan tentang variable yang akan diteliti. Teori akan berfungsi memperjelas masalah yang diteliti, sebagai dasar untuk merumuskan hipotesis dan sebagai referensi untuk menyusun instrument penelitian.⁶ Untuk melakukan penelitian maka diperlukan pedoman dalam artian mempunyai teori yang cukup, diantaranya adalah:

1.6.1 *Good Governance – Clean Governance*

⁶ *Ibid, hlm 213*

Secara etimologis *good governance* terdiri dari dua kata yaitu “*good*” dan “*governance*”. “*Good*” merupakan kata yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti baik. Sedangkan “*Governance*” diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.⁷

Secara istilah, pengertian *Good Governance* dapat ditinjau dari dua segi yang berbeda, yaitu *good government governance* dan *good corporate governance* dilihat dari sudut pandang korporasi atau perusahaan swasta. Dalam tulisan ini, *good governance* yang dimaksud adalah *good government governance* karena topik yang sedang dibahas lebih condong kepada sudut pandang pemerintahan.

⁷ Sumarto Hetifa Sj, Inovasi, *Partisipasi dan Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal 1-2

Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu dirugikan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan (*clean government*).

Prinsip-prinsip yang melandasi konsep tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai landasan *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat. Selain itu juga, *Good Governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas, profesionalisme serta etos dan moral yang tinggi dari ketiga pilar yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta.

Berdasarkan teori dan praktik pemerintah modern diajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance*, terlebih dahulu perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. Demokratisasi dan otonomisasi berpengaruh

linear terhadap terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan meningkatnya kualitas kesejahteraan rakyat.⁸

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hamper 120 tahun, sejak *Woodrow Wilson* memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang *governance* yang baru muncul sekitar beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. Oleh teoritisi dan praktisi administrasi Negara Indonesia, *term good governance* diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih (*clean governance*).⁹

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government*

⁸ Riyadi Soeprapto. 2004. *Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah menuju Good Governance*. Jakarta: Habibie Center, Hal 5.

⁹ Sofian Efendi. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance*. *Lokakarya Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, Hlm 2.

berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas negara. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan.¹⁰

Kemudian secara implisit kata *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian; *pertama*, nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.¹¹

Sementara *United Nations Development Program* (UNDP) mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Oleh karena itu, menurut definisi terakhir, *governance* mempunyai tiga kaki, yaitu *economic, political and administrative*.

¹⁰ *Ibid*, hlm 2

¹¹ Tjahjanulin Domai. 2005. *Dari pemerintahan ke pemerintahan yang baik*. Jakarta: Depdagri. Hlm 6.

Konsep *good governance* adalah sebuah *ideal type of governance*, yang dirumuskan oleh banyak pakar untuk kepentingan praktis dalam rangka membangun relasi negara-masyarakat-pasar yang baik. Beberapa pendapat malah tidak setuju dengan konsep *good governance*, karena dinilai terlalu bermuatan nilai-nilai ideologis.

Menurut MM. Bilah, istilah *good governance* merujuk pada arti asli kata “governing” yang berarti mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik dalam suatu negeri. Karena itu *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan sehari-hari. Dengan demikian istilah *good governance* tidak terbatas pada negara atau pemerintahan, tetapi juga pada masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan juga sektor swasta. Singkatnya tuntutan terhadap *good governance* tidak selayaknya ditujukan hanya kepada penyelenggara negara atau pemerintahan, melainkan juga kepada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan yang bersemangat menuntut penyelenggaraan *good governance* pada negara.¹²

¹² MM Billah. 1996. *Membalik Kuasa Negara Ke Kendali Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Pengembangan Kawasan. Hlm 40

Prinsip-prinsip *good governance*¹³(tata pemerintahan yang baik) menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005, yaitu:

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dan dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas, atau dengan kata lain terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean governance*).
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, transparan, professional dan akuntabel.
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau golongan masyarakat.
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya.

Institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-

¹³ Sedarmayanti. 2007. *Good Governance dan Good Corporate Governance*. Bandung; Mandar Maju, Hlm 9

masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan society berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas sosial, politik dan ekonomi.

Negara, sebagai satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak diberbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Ada anggapan bahwa sektor swasta adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian sektor swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri.

Sedangkan masyarakat (*society*) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Berdasarkan ketiga domain tersebut, *good governance* dapat didefinisikan kondisi yang memenuhi dua syarat, yaitu:

1. Ketiga domain (*state, society dan private sector*) mengetahui, memahami dan menjalankan fungsinya masing-masing secara benar dan efektif.
2. Ketiga domain (*state, society dan private sector*) memiliki hubungan yang pas, sesuai proporsinya, tidak kurang dan tidak lebih (*appropriate relationship*).

Agar supaya *good governance* bias diterapkan dalam suatu organisasi maka dibutuhkan adanya aturan main yang membatasi/mengarahkan aktifitas maupun keputusan top manajemen organisasi selalu berorientasi kepada pencapaian tujuan organisasi. Selanjutnya aturan main apakah peraturan dan kebijakan internal organisasi ataupun hokum dan perundang-undangan yang mengatur organisasi maupun perangkat pelaksanaannya membuat top manajemen tersebut menjadi lebih independen dalam menjalankan roda organisasi.

Dengan menegakkan sistem *good governance* dalam suatu organisasi diharapkan terjadi peningkatan dalam hal:

- a. Efisiensi, efektifitas dan kesinambungan suatu organisasi yang memberikan kontribusi kepada terciptanya kesejahteraan masyarakat, pegawai dan stakeholder lainnya dan merupakan

solusi yang elegan dalam menghadapi tantangan organisasi ke depan.

- b. Legitimasi organisasi yang dikelola dengan terbuka, adil dan dapat dipertanggung jawabkan.
- c. Mengakui dan melindungi hak dan kewajiban para stakeholder.
- d. Pendekatan yang terpadu berdasarkan kaidah-kaidah demokrasi, pengelolaan dan partisipasi organisasi secara *legitimate*.

Good governance lebih ditekankan kepada proses, sistem, prosedur dan peraturan yang formal ataupun informal yang menata organisasi dimata aturan main yang ada diterapkan dan di taati. *Good governance* berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara tujuan ekonomis dan sosial atau antara tujuan individu dan masyarakat (banyak orang) yang diarahkan kepada peningkatan efisiensi dan efektifitas dalam hal pemakaian sumber daya organisasi sejalan dengan tujuan organisasi.

1.6.1.1. Sejarah *Good governance*

Good governance merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan keuangan dan administrasi pemerintahan dewasa ini. Dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat dan pengaruh globalisasi, masyarakat gencar untuk menuntut Pemerintah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan baik. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi bagi tatanan

masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik.

Menurut Davies (1999) pada awalnya perkembangan *governance* dikenal melalui berbagai aturan yang diterapkan atau didominasi oleh kaum gereja. Dalam perkembangan selanjutnya, dominasi ini beralih pada konsep revolusi industry serta akhirnya bermuara pada munculnya kapitalisme sampai akhir abad lalu. Dominasi kapitalisme sangat kental ditemukan dalam pola *governance* korporasi di awal abad ke 19. Pertumbuhan secara perlahan dari serikat pekerja selama paruh pertama abad ini mulai mengimbangi dominasi perusahaan yang sebelumnya mampu menekan tingkat upah dalam upaya memnangkan persaingan bisnis. Mulai paruh akhir abad ke 19 kekuatan serikat pekerja semakin besar dan bertumbuh sedemikian rupa. Fenomena ini menambah kompleksitas *governance* pada masa itu dan hal ini ditandai dengan munculnya hubungan antara para pemegang saham dengan *Board of Director* sebagai suatu bentuk respon atas meningkatnya kekuatan serikat pekerja.

Kemudian *governance* dimaknai secara terbatas sebagai kinerja pemerintahan efektif, yang digunakan untuk membedakan pengalaman

pemerintahan yang buruk sebelumnya. Secara empiris, pemerintah (lama) itu sangat identic dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dll (Ari Dwipayana, dkk., 2003). *Governance* dapat diartikan sebagai cara-cara mengelola urusan publik. Dalam bahasa Bank Dunia, adalah “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*” (cara kekuatan negara digunakan dalam mengelola sumber-sumber ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat).

Dalam konteks *governance* ini ada tiga dimensi besar yang mencakupinya, yaitu dimensi actor, dimensi structural dan dimensi empiric. Dimensi actor mencakup kekuasaan, kewenangan, resiprositas dan pertukaran. Dimensi structural mencakup elemen-elemen seperti ketulusan (*compliance*), kepercayaan (*trust*), akuntabilitas dan inovasi. Interaksi antara dimensi actor dan dimensi structural inilah yang kemudian melahirkan *governance*.

Kemudian dalam perkembangannya Paradigma Penyelenggaraan Pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma “*rule government*” menjadi “*good governance*”. *Rule government* dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik (*public service*) senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedang *good governance* dalam

penyelenggaraannya tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (*governance*) atau negara (*state*) saja, tapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat). Dalam perkembangannya konsep *good governance* tidak hanya digunakan dalam pemerintahan saja, namun saat ini dikenal konsep *good government governance* untuk pemerintahan dan konsep *good corporate governance* untuk perusahaan (korporasi).

1.6.1.2. Karakteristik dan Prinsip *Good Governance*

UNDP mengajukan 9 karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. *Participation*.

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of law*.

Kerangka hokum harus adil dan dilandaskan tanpa pandang bulu, terutama hokum untuk hak asasi manusia.

3. *Transparency*.

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. ***Responsiveness.***

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba melayani setiap stakeholders.

5. ***Consensus Orientation.***

Good Governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. ***Equity.***

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. ***Effectiveness and Efficiency.***

Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. ***Accountability.***

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan

lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic Vision.*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini. Kesembilan karakteristik tersebut di atas saling memperkuat dan tidak berdiri sendiri.

Berdasarkan Acuan Umum Penerapan *Good Governance* pada Sektor Publik oleh Lembaga Administrasi Negeri Republik Indonesia, 2005, terdapat 7 asas penerapan *good governance*, yaitu:

1. **Asas Kepastian Hukum**

adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. **Asas Tertib Penyelenggaraan Negara**

adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. **Asas Kepentingan Umum**

adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

4. **Asas Keterbukaan**

adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. **Asas Proporsionalitas**

adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. **Asas Profesionalitas**

adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. **Asas Akuntabilitas**

adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.6.2. Pelayanan Publik

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai cara atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi.

Menurut Undang-undang No.25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, mendefinisikan Pelayanan Publik sebagai kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara publik.

Sementara itu istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku yaitu Publik yang berarti umum, orang banyak dan ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat.¹⁴

1.6.2.1. Penerapan Prinsip-prinsip *Good Governance-Clean Government* dalam Pelayanan Publik.

¹⁴ Sinambela, L.P. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Cetakan kelima. Jakarta; PT Bumi Aksara. Hlm 5.

Upaya untuk menghubungkan tata pemerintahan yang baik dengan pelayanan publik bukan merupakan hal yang baru. Namun keterkaitan antara konsep *good governance* (tata pemerintahan yang baik) dengan konsep *public service* (pelayanan publik) tentu sudah cukup jelas logikanya melayani publik dengan sebaik-baiknya serta memberikan pelayanan yang transparan sehingga tercipta pemerintahan yang baik dan bersih (*clean government*).

Argumentasi lain yang membuktikan betapa pentingnya pelayanan publik ialah keterkaitannya dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Inilah yang tampaknya harus dilihat secara jernih karena di negara-negara berkembang kesadaran para birokrat untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat masih sangat rendah.

1.6.2.2. Prinsip-prinsip Pelayanan Prima

Kompetensi pelayanan prima yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat selain dapat dilihat dalam Intruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1995 Tentang peningkatan kualitas pelayanan aparatur Pemerintah kepada Masyarakat dan Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003, juga dipertegas dalam Rancangan Undang-undang Pelayanan Publik. Kualitas pelayanan publik bahkan hendaknya disesuaikan dengan tuntutan era globalisasi.

Masyarakat selama ini memiliki persepsi bahwa pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah cenderung kurang bahkan tidak berkualitas. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pengaduan atas perilaku oknum aparat pemerintah yang memberikan pelayanan.

Salah satu keluhan yang sering terdengar adalah selain berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku, juga perilaku oknum aparat yang sering kurang bersahabat bahkan terdapat petugas yang meminta biaya diluar biaya resmi. Realita tersebut memerlukan kepedulian aparatur pemerintah agar masyarakat memperoleh layanan prima. Kepriimaan layanan selanjutnya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang memuaskan pelanggan.

Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 (Menpan, 2003:3) menjelaskan prinsip-prinsip pelayanan prima sebagai berikut:

1. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan:

- a. Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik;
- b. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan

penyelesaian keluhan atau masalah dalam pelaksanaan publik.

3. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

6. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelayanan publik.

7. Sarana dan Prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

8. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9. Tatakrama Petugas

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parker, toilet, tempat ibadah dan lain-lain

Kualitas pelayanan publik mendapat perhatian serius dari pemerintah. Pemerintah menegaskan pentingnya penataan dan perbaikan seperti dimaksud dalam Surat Edaran MENKOWASBANGPAN No. 56/MK.WASPAN/6/98 (Menko Wasbangpan, 1998:2) yang ditujukan kepada seluruh Menteri Kabinet reformasi pembangunan, gubernur Bank Indonesia, Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia. Intinya sebagai berikut:

1. Dalam waktu secepat-cepatnya mengambil langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat pada masing-masing unit kerja/kantor pelayanan termasuk BUMN dan BUMD.

2. Langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat tersebut diupayakan dengan:
 - a. Menerbitkan pedoman pelayanan yang antara lain memuat persyaratan, prosedur, biaya/tariff pelayanan dan batas waktu penyelesaian pelayanan, baik dalam bentuk panduan/pengumuman atau melalui media informasi lainnya.
 - b. Menempatkan petugas yang bertanggungjawab melakukan pengecekan kelengkapan persyaratan permohonan untuk kepastian diterima atau ditolaknya berkas permohonan tersebut pada saat itu juga.
 - c. Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan, dan apabila batas waktu yang ditetapkan tersebut terlampaui, maka berarti bahwa permohonan tersebut disetujui.
 - d. Melarang atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pungutan liar di luar biaya jasa pelayanan yang telah ditetapkan.
 - e. Sedapat mungkin menerapkan pelayanan secara terpadu (satu atap atau satu pintu) bagi unit-unit kerja kantor

pelayanan yang terkait dalam proses atau menghasilkan satu produk pelayanan.

1.7. Definisi Konsep

Dalam penelitian ini penulis akan melihat peran pemerintah dalam menangani permasalahan yang terjadi di instansi pemerintahan, khususnya permasalahan pungutan liar yang kerap kali terjadi di instansi pemerintahan dengan melihat dari perspektif pelayanan publik dan menggunakan teori *good governance-clean governance*.

Pungutan Liar adalah perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau Pegawai Negeri atau Pejabat Negara atau anggota Instansi Pemerintahan dengan cara meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut. Hal ini sering disamakan dengan perbuatan pemerasan, penipuan atau korupsi.

Good governance adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan politican framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha. *Good*

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

Clean government adalah pemerintahan yang bersih dan berwibawa. *Good corporate* adalah tata pengelolaan perusahaan yang baik dan bersih.

Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 (Menpan, 2003:3) menjelaskan prinsip-prinsip pelayanan prima sebagai berikut:

1. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan:

- c. Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik;

d. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau masalah dalam pelaksanaan publik.

3. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

6. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelayanan publik.

7. Sarana dan Prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

8. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9. Tatakrama Petugas

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parker, toilet, tempat ibadah dan lain-lain

1.8. Metodologi penelitian

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif pendekatan deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan suatu gejala yang telah terjadi dan menganalisa gejala tersebut melalui prosedur penelitian kualitatif. Metode Penelitian Kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah dan metode ini lebih bersifat kurang terpolo.¹⁵ Metode ini digunakan karena melihat permasalahan yang akan diteliti bersifat kompleks, belum jelas dan penuh makna

¹⁵ Sugiyono. 2009. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. alfabeta. Bandung. Hlm 7

sehingga peneliti bermaksud untuk melakukan kajian secara mendalam untuk menemukan pola yang terjadi dalam permasalahannya.

1.8.1. Subyek Penelitian

Tipe dalam penelitian ini adalah kualitatif, oleh karena itu teknik pengambilan sampel yang dipilih adalah sistem *purposive sample*, yakni sampel yang didasarkan atas tujuan tertentu. Informan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Kepala Bidang III atau Kepala Bidang Pembangunan DPM-PTSP Kota Semarang.
- b. Pegawai DPM-PTSP Kota Semarang
- c. Anggota Saber Pungli Kota Semarang

Selain itu dalam penelitian ini juga menggunakan metode triangulasi dengan mengambil sampel beberapa dari masyarakat pengguna jasa DPM-PTSP Kota Semarang yang bertujuan untuk mencari kesamaan fakta di lapangan dengan apa yang diungkapkan oleh informan di DPM-PTSP Kota Semarang.

1.8.2. Identitas Informan

Para informan dalam penelitian ini adalah narasumber-narasumber langsung dari Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang yang dianggap telah memiliki kompetensi untuk memberikan informasi dan data yang dibutuhkan atas permasalahan

penelitian. Informasi atas permasalahan penelitian tersebut didapatkan dari hasil wawancara dan observasi yang disajikan dalam bentuk penjelasan. Para informan yang diwawancarai adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1

**Informan Proses Pelayanan Perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di
Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Satu Pintu (DPM-PTSP)**

Kota Semarang

No.	Nama	Jabatan
1	R. Wing Wiyarso PJ,S.Sos,MSi	Kepala Bidang III atau Perijinan Pembangunan
2	Riono Utomo	Staff Bidang III atau Bidang Perijinan Pembangunan
3	Ibu Nunung	Pemohon Perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
4	Umi Hanifa	Pemohon Perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
5	Intan Desynthia Ardini	Pemohon Perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)

Sumber : DPM-PTSP Kota Semarang, 2017

Hasil penelitian diperoleh dari penguraian jawaban para narasumber atas pertanyaan-pertanyaan wawancara yang telah diajukan, pendapat yang dikemukakan langsung dari para pemohon ijin sebagai pembanding serta pengamatan yang dilakukan secara langsung selama penulis ada pada *front office* DPM-PTSP Kota Semarang. Daftar wawancara utama diajukan kepada

Kepala Bidang Perijinan III dan pegawai DPM-PTSP Kota Semarang. Sementara daftar pertanyaan pembanding diajukan kepada beberapa pemohon yang sedang mengajukan permohonan perijinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang.

1.8.3. Tempat Penelitian

Tempat penelitian adalah daerah atau lokasi yang menjadi wilayah dimana situasi sosial tersebut terjadi. Dalam penelitian ini yang menjadi tempat penelitian adalah Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Semarang, sebagai tempat dimana terjadinya pelayanan perizinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dijalankan dan memiliki pengaruh terhadap kehidupan publik masyarakatnya.

1.8.4. Instrument Penelitian

Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri, dengan berbekal kesiapan peneliti untuk terjun ke lapangan yaitu, pemahaman terhadap metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang akan diteliti dan kesiapan peneliti untuk masuk kedalam obyek yang diteliti, baik secara pengetahuan maupun mental.

1.8.5. Sumber Data

Dalam setiap penelitian mengharuskan tersedianya data sebagai bukti penunjang penelitian tersebut. Data adalah segala keterangan (informasi) mengenai segala hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian.¹⁶ Data dapat menunjukkan sebuah penelitian berjalan dengan baik atau mengalami kegagalan. Melihat dari sumbernya data dapat dibedakan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder.

1.8.5.1. Sumber Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh peneliti dari sumber asli (langsung dari informan) yang memiliki informasi atau data tersebut.¹⁷ Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian adalah melalui observasi dan interview yang mendalam terhadap anggota Badan Pelayanan dan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Semarang serta beberapa aktor yang terlibat dalam penanganan dan pengawasan permasalahan pungutan liar dalam perizinan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah objek dari observasi dan wawancara peneliti dalam melakukan penelitian guna mengumpulkan sumber data primer.

1.8.5.2. Sumber Data Sekunder

¹⁶ Muhammad Idrus. 2007. *Metode Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*. UII Press. Yogyakarta

¹⁷ *Ibid*, hlm 113.

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua (bukan orang pertama, bukan asli) yang memiliki informasi atau data tersebut.¹⁸ Biasanya data sekunder berupa data dalam bentuk dokumentasi yang berbentuk tulisan, rekaman film, ataupun foto yang bisa diperoleh melalui situs-situs resmi pemerintah, dimuat dalam jurnal resmi, media cetak maupun catatan harian yang berhubungan dengan peran pemerintah kota Semarang dalam menangani pungutan liar di Badan Pelayanan dan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Semarang.

1.8.6. Teknik pengumpulan Data

Tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data, tetapi tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar yang ditetapkan. Kualitas informan sangat mempengaruhi kualitas informasi yang akan diterima peneliti, selain itu semua kejadian-kejadian yang terkait dengan penelitian yang dirasakan, dilihat, dialami oleh peneliti dapat dijadikan sumber data dengan menggunakan teknik observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Data yang diperoleh akan terus diperdalam hingga data mengalami keberagaman data yang berbeda dan mengalami *stuck* atau kejenuhan.

¹⁸ *Ibid.*

1.8.6.1. Observasi

Melalui observasi peneliti belajar tentang perilaku dan makna dari perilaku tersebut. Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan observasi partisipatif yaitu peneliti akan terlibat langsung dengan anggota pemerintah Kota Semarang sebagai badan utama yang melakukan tindakan apabila terdapat instansi pemerintah melakukan tindakan pungutan liar.

1.8.6.2. Wawancara

Wawancara merupakan kegiatan Tanya jawab yang dilakukan antara peneliti dengan responden sebagai narasumber, dalam penelitian ini teknik wawancara mendalam akan dilakukan dengan pihak-pihak yang terkait dalam penanganan masalah pungutan liar sehingga dapat ditemukan jawaban yang menjadi inti permasalahan dalam penelitian ini.

1.8.6.3. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi merupakan teknik pelengkap dari teknik observasi dan wawancara yang telah dilakukan oleh peneliti. Studi dokumentasi adalah mengumpulkan data-data yang relevan dengan penelitian melalui sumber-sumber peristiwa yang telah berlalu yang disimpan dalam bentuk catatan, gambar, film, kliping surat kabar, memo, informasi yang diambil dari situs-situs resmi pemerintahan

atau lembaga dan bentuk data lainnya baik yang tersimpan secara audio maupun visual. Data-data dokumentasi ini dapat menunjang kebenaran dari data-data yang telah diperoleh dari observasi dan wawancara.

1.8.7. Teknik Analisis Data

Menurut Bogdan analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain . Teknik analisis data ini melalui tahapan-tahapan agar data dapat dioalah sehingga berkembang menjadi suatu teori.

1.8.7.1. Reduksi Data

Tahap ini dimulai dengan merinci data-data yang telah didapat oleh peneliti di lapangan. Data dipisahkan antara data pokok atau data penting dengan data yang menjadi penunjang. Hal ini memudahkan peneliti dalam menemukan fokus penelitian yang ada dan membantu untuk memperjelas gambaran yang didapat peneliti di lapangan sehingga memudahkan peneliti dalam melanjutkan analisis ke tahap berikutnya.

1.8.7.2. Penyajian Data

Data disusun secara urut, setelah disusun secara urut akan lebih memudahkan peneliti dalam membaca data dan menentukan apa yang harus dilakukan, karena penyajian data berguna untuk merencanakan langkah kerja berikutnya bagi peneliti atas apa yang telah dipahami saat mengolah data.

1.8.7.3. Penarikan Kesimpulan

Tahap analisis yang ketiga dan terakhir adalah penarikan kesimpulan. Kesimpulan yang telah didukung oleh data-data akan memberikan dan menghasilkan temuan-temuan yang memang sudah ada sebelumnya atau bahkan temuan baru dari penelitian tersebut.