

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**PROSES PELAYANAN PEMBUATAN SURAT IZIN TEMPAT USAHA
(SITU) PADA BADAN PENANAMAN MODAL DAERAH DAN
PELAYANAN PERIZINAN DI KABUPATEN BUNGO**



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

LILI SURYANI

NIM. 500001981

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2015**

ABSTRAK

Proses Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan Di Kabupaten Bungo

Lili Suryani

NIM : 500001981

Email: *lilisuriani.bpmpd@gmail.com*

PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS TERBUKA

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mendapat gambaran mengenai proses terhadap pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Dan untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Sebagai kesimpulan dari penelitian ini bahwa Proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo dilakukan oleh masyarakat cukup langsung mendaftarkan diri untuk mengajukan perizinan yang dibutuhkan, kemudian pemohon menunggu kedatangan tim teknis untuk meninjau lokasi bangunan maupun lokasi usaha pemohon. Tim teknis juga yang menentukan disetujui atau ditolaknya permohonan perizinan yang diajukan oleh masyarakat. Setelah semua pengolahan dokumen yang dilaksanakan di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan selesai, pemohon cukup mendatangi tempat yang sama untuk membayar retribusi bangunan atau tempat usahanya berdasarkan penghitungan yang dilakukan oleh tim teknis, karena di dalam Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan sendiri telah disediakan loket pembayaran. Setelah itu masyarakat dapat mengambil Surat Izin Tempat Usaha (SITU) yang mereka butuhkan di loket penyerahan izin. Berdasarkan penelitian yang Penulis lakukan, menunjukkan bahwa proses yang diberikan oleh Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo pada masyarakat dianggap telah lebih baik dan cukup jelas. Karena masyarakat diarahkan oleh petugas pemberi layanan untuk mengurus dan menjalankan proses yang diberikan. Berbagai dampak positif yang ditunjukkan kepada pengguna jasa merupakan peningkatan yang signifikan mengenai proses yang diberikan oleh aparat pemberi layanan.

Kata Kunci: Proses Pelayanan, Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU).

ABSTRACT

Process Manufacturing Services Business Location Permit (SITU)
In the Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan
In Bungo Regency

Lili Suryani
NIM : 500001981
Email: lilisuriani.bmpmd@gmail.com

PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS TERBUKA

This research was conducted in order to obtain an overview of the process of the manufacture service Business Location Permit (AIS) on the Regional Investment Board and Licensing Services in Bungo. And to determine any barriers hamabatan in the service of making the location permit (AIS) in the Regional Investment Board and Licensing Services in Bungo. As a conclusion from this study that the process of making service Business Location Permit (AIS) in the Regional Investment Board and Licensing Services in Bungo carried out by directly enroll enough people to file penzinan needed, then applicants awaiting the arrival of the technical team to review the location of the building as well as business location of the applicant. The technical team also determines approved or rejected permit applications submitted by the community. After all processing of documents held in the Regional Investment Board and Licensing Services completed, the applicant is quite came to the same place to pay the levy building or place of business is based on calculations carried out by the technical team, because in the Regional Investment Board and Licensing Services itself has been provided checkouts. After that people can mengambil Surat location permit (SITU) they need in counters handover permission. Based on research that author did, shows that the process provided by the Regional Investment Board and Licensing Services in Bungo on society is considered to have a better and clear enough. Because society is directed by officers and service providers to take care of running the given process. Demonstrated positive impacts to service users is a significant improvement on the process provided by the service provider apparatus.

Keywords: *Making the location permit, Regional Investment Board and Licensing Services, Bungo.*

**LEMBAR PERSETUJUAN
TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

JUDUL TAPM : Proses Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan Di Kabupaten Bungo.

NAMA : Lili Suryani

NIM : 500001981

PROGRAM STUDI : Magister Administrasi Publik

Pembimbing I,

Dr. Agus, S.Sos., M.Hum
NIP. 19640808/198712 1 002

Pembimbing II,

Dr. Dra. Siti Aisyah, M.Pd
NIP. 19640411 198903 2 001

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu/ Program
Magister Administrasi Publik

Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 19591027 198603 1 003

Direktur Program Pascasarjana

Suelati, M.Sc., Ph.D
NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

NAMA : Lili Suryani
NIM : 500001981
PROGRAM STUDI : Magister Administrasi Publik
JUDUL TAPM : PROSES PELAYANAN PEMBUATAN SURAT IZIN TEMPAT USAHA (SITU) PADA BADAN PENANAMAN MODAL DAERAH DAN PELAYANAN PERIZINAN DI KABUPATEN BUNGO.

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/tanggal : Sabtu, 13 Juni 2015
Waktu : 11.00 – 13.00 WIB

Dan telah dinyatakan **LULUS**.

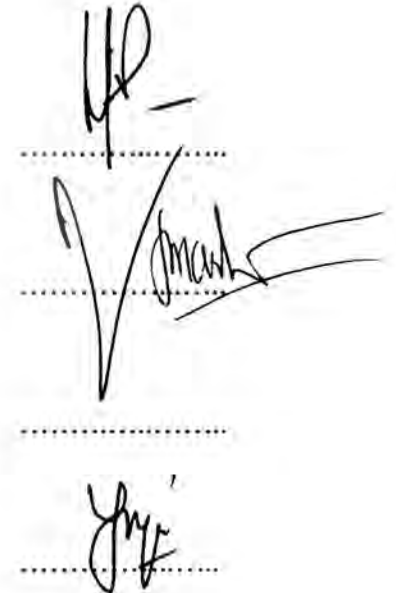
Panitia Penguji TAPM

Ketua Komisi Penguji : Dra. Hartinawati, M.Pd

Penguji Ahli : Dr. Agus Maulana, MSM

Pembimbing I : Dr. Agus, S.Sos., M.Hum

Pembimbing II : Dr. Dra. Siti Aisyah, M.Pd



.....

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul “PROSES PELAYANAN PEMBUATAN SURAT IZIN TEMPAT USAHA (SITU) PADA BADAN PENANAMAN MODAL DAERAH DAN PELAYANAN PERIZINAN DI KABUPATEN BUNGO” adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupundirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jambi, Juni 2015

Yang Mendaftar,



Lili Suryani
NIM. 500001981

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya jugalah akhirnya penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan judul “ PROSES PELAYANAN PEMBUATAN SURAT IZIN TEMPAT USAHA (SITU) PADA BADAN PENANAMAN MODAL DAERAH DAN PELAYANAN PERIZINAN DI KABUPATEN BUNGO”.

Dalam melaksanakan penelitian ini penulis menemui banyak kesulitan, akan tetapi berkat usaha kerja keras dan ketabahan maka penulisan ini dapat diselesaikan. Penyelesaian TAPM ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik berupa bimbingan, pengarahan, nasehat maupun dorongan moral serta masukan dari kedua dosen pembimbing yang sangat berperan. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Ibu Suciati, M.Sc., Ph.D selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka.
2. Bapak Dr. Darmanto, M.Ed selaku Ketua Bidang Ilmu/ Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka.
3. Ibu Dra. Hartinawati, M.Pd selaku Kepala UPBJJ UT Jambi, Bapak/ Ibu Dosen dan Staf Pengajar Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik UPBJJ-UT Jambi.
4. Bapak Dr. Agus, S.Sos., M.Hum selaku pembimbing I dan Ibu Dr. Dra. Siti Aisyah, M.Pd selaku pembimbing II.
5. Rekan-rekan sesama mahasiswa Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik UPBJJ-UT Jambi, yang telah memberikan dorongan dan semangat selama perkuliahan berlangsung.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan TAPM ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun untuk kesempurnaan TAPM ini.

Jambi, Juni 2015

Penulis,

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA**

Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe, Ciputat 15418
Telp. 021-7415050, Faks. 021-7415588

BIODATA

Nama : **Lili Suryani**
 NIM : 500001981
 Tempat/Tanggal Lahir : Koto Jayo, 12 Februari 1971
 Registrasi Pertama : 2013.2
 Riwayat Pendidikan : - Lulus SD di Koto Jayo tahun 1983
 - Lulus SMP di Muara Bungo pada tahun 1986
 - Lulus SMA di Muara Bungo pada tahun 1989
 - Lulus S1 di Muara Bungo pada tahun 2009

Riwayat Pekerjaan : - Tahun 1990 sebagai PNS pada Pemerintah Kabupaten Bungo
 - Tahun 2009 sebagai Kepala Seksi Sosial Budaya Kelurahan Jaya Setia
 - Tahun 2009 sebagai Kepala Seksi Rehabilitasi Pemulihan Lingkungan Hidup
 - Tahun 2010 sebagai Kepala Seksi Non Perizinan pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kab. Bungo.
 - Tahun 2012 s/d sekarang sebagai Kepala Bidang Penanaman Modal pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo.

Alamat Tetap : BTN Lintas Asri Blok. G.51 Kel. Sungai Kerjan Muara Bungo
 No. Telp/ HP : 081279749034

Jambi, Juni 2015



Lili Suryani
NIM. 500001981

DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak	i
Lembar Persetujuan	iii
Lembar Pengesahan	iv
Lembar Pernyataan	v
Kata Pengantar	vi
Riwayat Hidup	vii
Daftar Isi	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Kegunaan Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kajian Teori.....	8
B. Penelitian Sebelumnya.....	99
C. Kerangka Berpikir.....	101
D. Definisi Operasional.....	102
E. Operasionalisasi Variabel.....	107
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
A. Desain Penelitian.....	108
B. Sumber Informasi	110
C. Pemilihan Informan	111
D. Instrumen Penelitian.....	113
E. Prosedur Pengumpulan Data.....	113
F. Tahap Penelitian	116
G. Metode Analisis Data.....	121
BAB IV PEMBAHASAN	
A. Proses Terhadap Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.....	123
B. Hambatan Dalam Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.....	132
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	142
B. Saran.....	143
DAFTAR PUSTAKA	144

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Tuntutan perubahan sering ditujukan kepada aparatur pemerintah menyangkut pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Satu hal yang hingga saat ini seringkali masih menjadi masalah dalam hubungan antara rakyat dan pemerintah di daerah adalah dalam bidang *public service* (pelayanan umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai *service provider* (penyedia jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang semakin berkualitas. Apalagi dalam menghadapi kompetisi di era globalisasi, kualitas pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk semakin optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi pelayanan. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut hubungan antara lembaga pemberi jasa pelayanan dengan masyarakat yang membutuhkan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan amanat UUD 1945 maka pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sendiri. Untuk menciptakan terwujudnya kesejahteraan masyarakat pemerintah daerah melakukan strategi melalui pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Salah satu dari strategi pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan, dalam penyelenggaraan pemerintah

daerah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat salah satunya pelayanan publik.

Pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di awal reformasi tidak dapat dipisahkan dari keinginan untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang demokratis, khususnya tatanan pemerintahan yang lebih banyak memberikan kewenangan kepada daerah dan rakyat untuk mengelola dan mengatasi persoalan daerahnya. Sejak dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah secara terus menerus meningkatkan pelayanan publik. Dalam meningkatkan pelayanan publik pemerintah daerah diberikan keleluasaan lebih besar untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Seiring dengan hal itu tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan.

Tantangan yang dihadapi dalam pelayanan publik bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, tetapi juga bagaimana pelayanan juga dapat dilakukan dengan tanpa membeda-bedakan status dari masyarakat yang dilayani. Dengan kata lain, bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis. Salah satu filosofi dari otonomi daerah adalah semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat, selayaknya perlu

diketahui terlebih dahulu persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat. Setelah permasalahan pelayanan masyarakat diinventarisir dan dilakukan analisis, maka perlu dilakukan strategi pelayanan yang efektif dan sesuai dengan karakteristik wilayah dan penduduknya.

Pada proses pengurusan perizinan misalnya harus dilakukan langsung oleh masyarakat ke instansi atau unit yang menerbitkan surat izin tersebut. Umumnya masyarakat baru mengetahui syarat-syarat yang harus dipenuhi dan apa yang harus dilakukan setelah mendatangi instansi yang terkait. Masyarakat mendatangi sendiri meja per meja dan orang per orang yang terkait dengan perizinan. Pada tiap meja ini, rawan terjadi pungutan liar (pungli). Pada pelayanan dengan pola ini biaya yang dikeluarkan biasanya tidak sesuai dengan biaya yang resmi yang diumumkan, waktu penyelesaiannya pun biasanya tidak jelas, tergantung dari kerajinan masyarakat memantau perizinan yang diurusnya dan jumlah biaya yang dikeluarkan. Situasi tersebut dapat menimbulkan kualitas pelayanan yang cenderung memburuk.

Situasi tersebut sesuai dengan jurnal ilmu pemerintahan yang diterbitkan pada tahun 2013 yang disusun oleh Emil Rifqi, mahasiswa S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro Semarang dengan judul penelitian "Analisis Kualitas Pelayanan Izin Trayek Angkutan Umum (Studi pada Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Jepara).

Dalam penelitian tersebut, menunjukkan lamanya proses pelayanan perizinan trayek angkutan umum di BPPPT Kabupaten Jepara terjadi

karena faktor kepala BPMPT sebagai pemberi legalitas atau tandatangan di kartu izin trayek angkutan umum sering melaksanakan tugas di luar kantor, sehingga berkas-berkas yang harusnya bisa selesai sesuai waktu pelaksanaan jadi terbengkalai menunggu tandatangan dari kepala BPMPT dan waktu penyelesaian perizinan jadi lebih lama. Faktor yang menjadi penghambat dalam menciptakan kualitas pelayanan yang baik, antara lain: Kurang responsif, Kurang informatif, Kurang accessible, Kurang koordinasi, Birokratis, Kurang mau mendengar keluhan atau saran dari masyarakat. Kenyataan yang sama terjadi pula pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo.

Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo merupakan sebuah lembaga yang bergerak di bidang perizinan, segala bentuk urusan dalam perannya sebagai lembaga pemerintahan daerah yang mempunyai tugas pemerintahan yakni dalam segi pelayanan. Bentuk pelayanan publik dalam masalah perizinan yang dilakukan oleh Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo, unit tersebut merupakan lembaga yang diberi kewenangan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bungo untuk mengurus masalah perizinan dalam hal kegiatan usaha, baik industri, perdagangan maupun jasa. Dalam pelaksanaan proses pemberian izin tersebut memiliki prosedur dan mekanisme tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bungo.

Dibentuknya Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo merupakan salah satu dinas yang ada di pemerintah daerah Bungo yang memberikan pelayanan yang berkualitas,

karena dengan adanya Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo ini masyarakat diharapkan mendapatkan banyak kemudahan dalam pelayanan publik terutama dalam pelayanan administratif tentang perizinan.

Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo memiliki prosedur dalam pelayanan perizinan meliputi berbagai urutan tahapan kerja. Selama ini masyarakat masih mengalami kesulitan dengan prosedur yang ada karena prosedur yang ditetapkan belum tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat. Berdasarkan temuan penelitian awal menunjukkan bahwa mengenai waktu penyelesaian pelayanan di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo sebagian besar pelayanan perizinan memang telah ditetapkan lama penyelesaiannya untuk setiap jenis perizinan atau permohonan tidak lebih dari satu minggu, akan tetapi dalam kenyataannya waktu penyelesaiannya masih belum sesuai dengan ketentuan yang telah tercantum dalam ketentuan waktu pelayanan. Informasi biaya yang dibebankan kepada masyarakat dalam mengurus setiap perizinan kurang terperinci. Dengan adanya kondisi-kondisi tersebut menyebabkan proses pelayanan perizinan bagi masyarakat belum dapat berjalan dengan lancar dan optimal.

Beberapa masalah lain yang sering menjadi keluhan masyarakat terkait pelayanan publik terutama dalam perizinan, di antaranya adalah:

- a. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin;
- b. Mencari berbagai dalih, seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih-dalih lain yang sejenis;

- c. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain;
- d. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata “sedang diproses”;
- e. Sulit dihubungi.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, Penulis tertarik untuk meneliti lebih mendalam dan dibuatkan dengan maka judul penelitian ***“Proses Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Di Kabupaten Bungo.”***

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah proses terhadap pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo?
2. Apa hambatan dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yakni:

1. Untuk menggambarkan proses terhadap pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.
2. Untuk mengetahui hambatan-hamabatan apa saja dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan 2 (dua) manfaat yaitu dari sudut manfaat bidang teoritis dan manfaat secara praktis, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis yang diharapkan agar dapat memberikan wawasan dan kajian tentang ilmu sosial khususnya proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan. Di sisi lain diharapkan bahwa dengan penelitian ini dapat memperkaya terutama keterkaitan ilmu sosial, sehingga dapat digunakan dalam kajian ilmu sosial serta sebagai bahan lanjutan penelitian sejenis di masa yang akan datang sehingga lebih terarah dan terfokus dalam melaksanakan penelitian.
2. Kegunaan secara praktis, diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam menyempurnakan dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo, serta dapat diaplikasikan di daerah lain khususnya pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah, Sistem Perizinan, Pelayanan.

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. (Rozali Abdullah, 2005: 48).

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti

daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang ini, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan, peranserta, prakarsa, dan pembudayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senjatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. (Rozali Abdullah, 2005: 38).

Adapun yang dimaksud dengan otonomi daerah yang bertanggungjawab adalah otonomi yang penyelenggarakannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memperdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. (Sujanto, 1990: 21). Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu antara daerah-daerah lainnya artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah, hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan

wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara, agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintahan wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan di samping itu diberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi bersamaan itu pemerintahan wajib memberikan fasilitas yang serupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Ateng Syafrudin, 2013: 54).

Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan pengaturan perundang-undangan, sedangkan Daerah Otonom selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas Daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (H.A DJ.Nihin, 1999: 26-28).

Selain Daerah Otonom ada Wilayah Administratif, yaitu wilayah kerja Gubernur selaku wakil pemerintah. Dan instansi vertikal adalah perangkat Departemen dan atau Lembaga Pemerintah Non Departemen di Daerah. Dari pasal-pasal maupun penjelasan dapat dikaji prinsip-prinsip pemberian otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam Undangundang yang lahir di

era reformasi ini. Asas penyelenggaraan pemerintahan digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Asas desentralisasi yang melahirkan otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah, dengan didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

Pembagian wilayah Negara atas Daerah besar dan kecil, tidak dianut lagi dengan apa yang disebut Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Tapi Daerah propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Pelaksanaan otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Sedangkan otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

Pelaksanaan otonomi daerah di samping harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap menjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah juga harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Dengan Undang-undang ini sangat menuntut keutuhan Daerah sebagai Daerah Otonom, sehingga di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.

Pelaksanaan otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah, sedangkan pelaksanaan asas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskannya. (Azhari, 1995: 62).

Pelaksanaan otonomi Daerah didasarkan pada prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Otonomi yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di Daerah. Sedangkan bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar

daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Deddy Supriady Bratakusumah, 2000: 42).

Otonomi untuk Daerah Propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta kewenangan bidang pemerintahan lainnya. Daerah Otonom dibentuk dengan Undang-undang berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi Daerah. Syarat-syarat pembentukan Daerah, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Daerah Propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus wilayah administrasi melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki. Yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah Daerah Otonom Propinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama dan/atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom. Sementara itu dalam kedudukan sebagai Wilayah Administrasi Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. (The Liang Gie, 1967: 35).

Pemerintahan Daerah dalam Undang-undang ini adalah (a) Pemerintah Daerah yaitu Kepala Daerah dan perangkat Daerah Otonom yang disebut badan eksekutif Daerah, dan (b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipisahkan dari Pemerintah Daerah. Dengan pemisahan DPRD dan Pemerintah Daerah mengandung arti untuk lebih memberikan kedudukan yang mandiri, sehingga terjadi pemberdayaan DPRD dalam peranannya selaku alat kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah. DPRD sebagai badan legislatif Daerah berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah sebagai Eksekutif Daerah. Namun satu sisi peranan dalam kesejajaran kedudukan, DPRD sebagai lebih kuat, mengingat Gubernur, Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD. Hanya saja bagi Gubernur dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Berkaitan dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, sangat berkaitan dengan keberadaan Daerah dengan prinsip otonomi luas. Dengan demikian yang menjadi tujuan melalui kehadiran Undang-undang ini adalah untuk:

1. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian Daerah;
2. Menciptakan sistem pembiayaan Daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel);
3. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

4. Mendukung pelaksanaan otonomi Daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggungjawab otonominya;
5. Memberikan kepastian sumber keuangan Daerah yang berasal dan wilayah Daerah yang bersangkutan;
6. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi Daerah;
7. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah. Serta
8. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan Daerah.

Oleh karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional Pemerintah Daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dan sejarah pembuatan Penjelasan (dibuat kemudian), maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”. Selain tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini Penjelasan dianggap sebagai sumber hukum di samping (bukan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh UUD. (Ni'matul Huda, 2005: 19-23).

Perubahan Pasal 18 hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah

provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan Pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak keclaulatan berada di tangan negara-negara bagian. (A.S. Hikam, 1999: 52).

Posisi kebijakan otonomi sebagai seluruh proyek pengembalian harga din pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dan dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan sruktural perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. (Syaukani, 2009: 172-178).

Sekarang, dengan berlakunya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah; Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus runah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi

mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dan pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dan pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup intenasinya yang utama: Politik, Ekonomi, serta Sosial dan Budaya.(Jimly Asshiddiqie, 1994: 47).

Di Bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Demokratisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan. Artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier

politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dalam membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dan waktu ke waktu.

Di bidang sosial dan budaya Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan visi ini, Jimly Asshiddiqie (2004: 59) menyatakan konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999, merangkum hal-hal berikut:

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat didesentralisasikan. Dalam konteks in pemerintahan daerah tetap terbagi atas dua ruang lingkup; bukan tingkatan, yaitu daerah kabupaten dan kota yang diberi status otonomi penuh, dan

propinsi yang diberi status otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintah pusat di daerah kabupaten dan kota, kecuali untuk bidang-bidang yang dikecualikan tadi. Otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah propinsi. Ini alasan mengapa Gubernur propinsi, selain berstatus kepala daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat. Karena sistem otonomi tidak bertingkat (tidak ada hubungan hierarki antara pemerintah propinsi dengan kabupaten/kota), maka hubungan propinsi dan kabupaten bersifat koordinatif, pembinaan dan pengawasan. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah antar kabupaten dan kota dalam wilayahnya. Gubernur juga melakukan supervisi terhadap pemerintah kabupaten/kota atas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah pusat, serta bertanggungjawab mengawasi penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah di wilayahnya.

- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi, representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan. Untuk itu, optimalisasi hak-hak DPRD perlu diwujudkan, Seraya menambah alokasi anggaran untuk biaya operasinya. Hak penyelidikan DPRD perlu dihidupkan, hak prakarsa perlu diaktifkan, dan hak bertanya perlu didorong. Dengan demikian produk legislasi akan dapat ditingkatkan dan pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan bisa diwujudkan.
- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat deini menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi peayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga, diperlukan terbangunnya suatu sistem administrasi dan pola karir kepegawain daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian revenue (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkait dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dan pemerintah pusat yang bersifat *block grant*, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas

- pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa. Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut, sekali lagi, diperlukan komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari daerah juga diharapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial dan budaya yang secara terus-menerus menyuburkan harmoni dan solidaritas antarwarga.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru Pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 hasil amandemen Undang-Undang Dasar lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 hasil amandemen Undang-Undang Dasar menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau

- fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan Pusat.
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (11)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
 - d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (21)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, kampung, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat teritorial atau genealogi yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain, seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.
 - e. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
 - f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
 - g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

2. Pemerintahan Daerah

Kekuasaan negara kesatuan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah, walaupun dalam implementasinya, negara kesatuan bisa berbentuk sentralisasi, yang segala kebijaksanaan dilakukan secara terpusat ataupun berbentuk desentralisasi, yang segala kebijaksanaan dalam penyelenggaraan negara (pemerintahan) dipencarkan. Strong mengemukakan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk suatu negara, di mana wewenang legislatif tertinggi di pusatkan pada satu badan legislatif nasional atau pusat. (Agussalim Andi Gadjong, 2007: 77-79).

Ciri yang melekat pada negara kesatuan yang bersifat esensial, yaitu:

1. Adanya supremasi dan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat dan
2. Tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*).

Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegari tampuk kekuasaan tertinggi atas

segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpah kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu di pusatkan atau dipencarkan. Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.

Sementara, yang lain berpandangan bahwa negara kesatuan ialah negara yang merdeka dan berdaulat, yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Adanya kecenderungan perkembangan ke arah sentralisasi dalam suatu negara kesatuan, bentuk desentralisasi masih tetap perlu dilakukan. Oleh karena kegiatan-kegiatan pemerintahan tidak hanya dilakukan di pusat saja, tetapi juga pada tiap daerah. Masalah sentralisasi dan desentralisasi di dalam negara kesatuan tergantung pada falsafah politik bangsa tertentu mengenai tata cara penyelenggaraan pemerintahannya. Banyak negara dengan pandangan sosialis melaksanakan dengan cara perencanaan terpusat yang komprehensif dan ketat lebih melaksanakan desentralisasi. (Joeniarso, 1979: 72).

Perbedaan antara asas sentralisasi dan asas desentralisasi adalah terletak pada wewenang memutuskan tentang masalah urusan negara serta di antara jabatan-jabatan yang ada. Wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih

rendah, baik dalam satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat. Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dan kewenangannya kepada daerah-daerah.

Fungsi Pemerintahan Daerah adalah dalam kerangka Negara Kesatuan dan dalam hakekat penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dapat dipisahkan dengan tugas pokok Pemerintah yang menyangkut aspek *prosperity* dan *security*. Atau dalam kerangka tujuan Nasional seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan Bangsa, dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. (H.A. DJ Nihin, 1999: 19).

Tujuan yang ingin dicapai itu menjadi tugas pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tugas yang sangat luas meliputi seluruh bidang kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bila dirinci tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup tujuh bidang pelayanan dengan lengkap disebutkan sebagai berikut:

Pertama, menjamin keamanan dan segala kemungkinan serangan dan luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah melalui cara-cara kekerasan.

Kedua, Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

Ketiga, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran di upayakan pembuktiannya secara maksimal, dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan bisa di damaikan.

Keempat, melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non Pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh Pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular.

Kelima, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak terlantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan sebagainya.

Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, serta mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi Negara dan masyarakat.

Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi. (H.A. DJ Nihin, 1999:22)

Karena lembaga pemerintahan di Daerah adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka tugas pokok Pemerintah dalam rangka mencapai tujuan Nasional itu, adalah juga menjadi tujuan dan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Aspek kritisnya menuntut kemampuan segenap aparatur di Daerah untuk mampu menyelenggarakan pemerintahan di daerah yang menjadi basis pemerintahan Negara.

Kuatnya Daerah dan pemerintahan di Daerah itu, juga ditunjukkan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokrasi. Aspirasi dan partisipasi politik rakyat di daerah terartikulasi dengan efektif serta benar-benar menjadi paradigma dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik secara proporsional. Terjadi pencerahan demokrasi rakyat, rakyat percaya, senang dan puas serta mendukung atas penyelenggaraan pemerintahannya. Kesemuanya atas dasar kredibilitas, wibawa dan kinerja pemerintahan yang bersih. Bukan atas dasar rasa takut karena dominasi birokrasi. Rakyat benar-benar merasa bahwa pemerintahan adalah miliknya, merasa terlibat di dalamnya dan merasa pemerintahan yang mengayominya.

Bila Daerah dan Pemerintahan di Daerah kuat akan bersinergi untuk kekuatan seluruh bangsa dan memberikan pancaran sinar kekuatan bagi Pemerintah Pusat. Negara dan Pemerintah sebagai suatu entitas kuat, Pemerintah Pusat yang kuat, yang bersumber dari Daerah yang kuat, akan memiliki peluang yang lebih besar untuk lebih menyempurnakan struktur dan kinerjanya. Lebih berkemampuan untuk membina seluruh wilayah Negara. Serta mempunyai kesempatan yang luas untuk menunjang pelaksanaan program di Daerah. Daerah yang memerlukan dukungan baik untuk maksud

penggalakan program tertentu maupun memperkuat kemampuan Daerah, Pemerintah Pusat berperan turun tangan. Peranan Pemerintah Pusat seperti itu dilakukan tanpa harus mengambil alih fungsi dan sektor yang bersangkutan, tetapi benar-benar sesuai azas subsidiaritas.

Dalam keadaan seperti itu terjadi posisi keterkaitan antara Daerah dan Pemerintahan Daerah di satu pihak dengan Negara dan Pemerintahan Pusat di lain pihak dalam hubungan yang saling memperkuat. Daerah dan Pemerintahan Daerah yang kuat ditunjang dan dibina oleh Negara dan Pemerintah Pusat yang kuat, akan lebih memperkuat Daerah dan Pemerintahan Daerah. Kondisi yang menjadi lebih kuat itu memantul kembali untuk lebih memperkuat Negara dan Pemerintah Pusat. Begitu seterusnya, sehingga terjadi kecendrungan secara berkesinambungan untuk saling memperkuat. (Josef Riwu Kaho, 1995: 52).

Ancaman dengan kuatnya Daerah, menjadikan Daerah menjauhkan diri dengan Pemerintah Pusat, tampaknya tidak beralasan. Hal ini mengingat ikatan negara kesatuan secara etis dan semangat kejuangan Negara Kesatuan telah menjadi budaya bangsa. Justru sebaliknya dengan kepercayaan yang besar pada Daerah, Daerah merasakan suatu nuansa ikatan yang sangat bernilai tinggi untuk keutuhan bangsa yang telah secara tradisional diikat oleh falsafah Negara Pancasila dan lambang Negara Bhineka Tunggal Ika. Karena itu Daerah harus benar-benar di-Daerah-kan, sebagai Daerahnya negara kesatuan Republik Indonesia. Daerah adalah Daerah yang membentuk keberadaan Negara. Dan ini akan terwujud bila apa yang dikatakan di atas

dengan berawal dari kuatnya Daerah. Pada bagian berikut dari tulisan ini kondisi seperti dikatakan bahwa pemerintahan yang “berbasis daerah”.

Menurut Inu Kencana Syafie, (2011: 178), asas Pemerintah Daerah yaitu:

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Yang dimaksud dengan sebagian urusan adalah karena tidak semua urusan dapat diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, misalnya penyerahan urusan pertahanan keamanan akan menimbulkan keberanian daerah untuk melawan pemerintah pusat secara separatis, penyerahan urusan moneter akan membuat perbedaan dan kesenjangan pada mata uang, penyerahan urusan peradilan membuat pemberontak yang dijatuhi hukuman oleh pemerintah pusat malahan menjadi pahlawan dalam peradilan di daerahnya.

Mengurus adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pihak eksekutif sehingga pemerintah daerah lalu membangun dinas-dinas sesuai urusan yang diserahkan, sedangkan pengaturan adalah agar peraturan daerah dapat dibuat sendiri oleh pemerintah daerah dengan berdirinya lembaga legislatif daerah atau dewan perwakilan rakyat daerah.

Keberadaan legislatif daerah dan eksekutif daerah inilah yang kemudian mereka mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan

pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa hal, di antaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. (Agus Salim Andi Gadjong, 2007: 79-89).

Pertama, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dan pandangan yang sama antara Hazairin, Kartasapoetra, Koswara, Seligman, dan Van den Berg yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah. Sementara De Ruitter berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang ini terjadi bukan dari pemerintah pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dan pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Pemaknaan desentralisasi dibedakan dalam empat hal, yaitu: (1) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi/pemerintah kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan

itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu; serta (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dan tempatnya.

Kedua, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dan pandangan Logemann dan Litvack bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dan pusat ke daerah, tetapi Litvack lebih jauh memaknai pelimpahan karena juga bisa kepada sektor swasta. Sementara, Ateng menjadikan sarana dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi.

G. Shabbir Cheema, John R. Nellis, dan Dennis A Rondinelli (dalam Koesoemahatmadja, 1979: 29) memandang bahwa pelimpahan kewenangan dan pusat ke daerah itu berkisar pada perencanaan dan pengambilan keputusan. Menurut Ermaya, bahwa didesentralisasi meliputi *ambtelijke decentralisatie*, *staatskundige decentralisatie*. Gie berpandangan bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada satuan-satuan

organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dan kelompok yang mendiami suatu wilayah.

Irawan Soerjito membedakan desentralisasi dalam wujud tenitorial, fungsional, dan administratif. Sementara, menurut Bagir Manan, desentralisasi adalah bentuk dan susunan organisasi negara, dan menurut Koesoemahatmadja, desentralisasi ketatanegaraan atau politik itu adalah merupakan pelimpahan kekuasaan perundang-undangan.

Salah satu permasalahan yang mendasar adalah pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah serta seberapa besar kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Diferensiasi masalah yang begitu kompleks di di daerah tidak mungkin diurus (ditangani) semua oleh pemerintahan di pusat. Untuk menjembatani hal ini maka titik pemecahan melalui pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah-daerah.(Koswara, 2001: 47).

Desentralisasi politik merupakan pelimpahan kewenangan untuk pengambilan keputusan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, mendorong masyarakat dari perwakilan mereka untuk berpartisipasi di dalam proses pengambilan keputusan. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawah merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan secara independen, tanpa intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak sebagai sesuatu yang harus oleh pemerintah pusat karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan terlepas dari koordinasi dan

pengawasan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pembangunan, dan pelayanan masyarakat di setiap daerah.

Konsensus yang tercipta berkenaan dengan pendirian NKRI adalah negar kesatuan yang berdasar pada paham negara hukum, demokrasi (kedaulatan rakyat) dan desentralisasi pemerintahan, sampai pada pemerintahan tingkat terendah. Hal ini merupakan amanat tertulis dan tidak tertulis dalam penyusunan dan konstitusi (hukum dasar) pendirian negara sehingga penyelenggaraan negara (pemerintahan) senantiasa berpijak pada kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. (Koswara, 2001: 48).

Ketiga, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran pemberian kekuasaan, dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek, Maryanov, dan Mawhood, bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam suatu pemerintahan. Sementara, Hofman memberi istilah *administrative decentralization*, yang merupakan langkah dalam menyebarkan kewenangan untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, yang pada masa lalu disentralisasikan atau di pusatkan pada pementah pusat.

Di sisi lain, Tresna berpandangan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam

lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam pemerintahan negara. Sedangkan Soehino berpandangan bahwa, desentralisasi kedaerahan memberi wewenang kepada alat perlengkapan suatu lembaga hukum untuk membentuk aturan hukum *in-abstracto* dan pemberian delegasi kepada alat perlengkapan dan lembaga hukum publik untuk membentuk aturan hukum *in-concreto*. Lain dengan Mustamin, yang memaparkan bahwa desentralisasi berarti pemencaran atau penyebaran wewenang dari pusat ke bagian-bagian organisasi di bawahnya, baik secara teritorial, fungsional, teknis maupun kultural.

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer, yaitu desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri. Jadi, desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu. (Bagir Manan, 2004: 62).

Smith berpandangan bahwa pendelegasian kekuasaan dan tingkat tertinggi ke tingkat yang lebih rendah dalam hierarki teritorial itu mencakup dua elemen, yaitu: (1) syarat pembatasan wilayah (*the limitation of areas*) karena adanya pembagian-pembagian teritorial negara (... *that decentralization involves one or more division of the state territory*) yang mengandung pengertian adanya proses pendahuluan berupa pembentukan daerah otonom; dan (2) syarat penyerahan wewenang (*the delegation of*

authority). Desentralisasi merupakan *the legal conferring of powers to discharge specified or residual function upon formally constituted local authority*. Secara singkat, desentralisasi menciptakan *local self government*.(Bagir Manan, 2004: 62)

Lain lagi pandangan Maddick, yang ditafsirkan oleh Benyamin Hoessein dalam dua elemen pengertian pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun yang dirumuskan secara umum. Jadi, menurut Benyamin Hoessein dalam Bagir Manan, (2004: 62)desentralisasi mencakup, baik unsur pembentukan daerah otonom maupun penyerahan wewenang. Dengan kata lain, kekuasaan daerah otonom diperoleh melalui pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang.

Selain pemaknaan desentralisasi secara harfiah di atas, dapat juga dilihat pandangan beberapa pakar berkenaan dengan penerapan asas desentralisasi dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah, di antaranya: Gie berpandangan bahwa desentralisasi hanya terbatas pada desentralisasi teritorial atau desentralisasi ketatanegaraan, yang dapat mewujudkan pemerintahan daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangan sendiri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam wilayahnya masing-masing.

Turner & Hulme dalam Bagir Manan, (2004: 63)berpendapat bahwa desentralisasi akan mendorong proses pengambilan keputusan yang lebih baik sehingga bisa lebih efisien dan efektif dalam hal *locally specific*

plans, inter-organizational coordination, experimentation and innovation, motivation offleld-level personnel, workload reduction. Mendevolusikan sumber daya kepada pemerintah daerah yang dipilih melalui proses pemilihan lokal akan meningkatkan keselarasan antara kombinasi pelayanan yang disediakan oleh sektor pemerintah dengan preferensi penduduk lokal.

Sementara, dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik. Rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, dalam batas wilayah daerah masing-masing. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* akan berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah.

Pemaknaan desentralisasi yang dikaitkan dengan demokratisasi sendi-sendi pemerintahan sampai di tingkat terendah dibahas oleh Bums dalam Amrah Muslimin, (1982: 49) mengungkapkan:

We Outlined various political and management trends wich suggested thad suppoird for decentralisation offered possibi ties not only for improving the quality of local pulic service delivery, but also new oportunities for enhancing the quality of local democracy”.

Menurut Pierre dan Peters dalam Amrah Muslimin, (1982: 49),

“In the last decade of the twentieth century the concept of governance has emerged from virtual obscure to take a central place in contemporary debates in the sosial science.

Pandangan Bums sejalan dengan gagasan Hatta, bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong

berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri. Desentralisasi dalam paham demokrasi diharapkan dapat mewujudkan daerah-daerah otonom yang memiliki kewenangan menentukan nasib sendiri, yaitu membuat peraturan dan menjalankannya serta menjalankan peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi.

Sementara, Yamin dalam Amrah Muslimin, (1982: 50) meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan. Susunan yang demokratis menghutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Di sinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.

Bayu dalam Amrah Muslimin, (1982: 50) berpandangan bahwa desentralisasi merupakan perwujudan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta dalam penyelenggaran pemerintahan di daerahnya. Desentralisasi dibedakan menjadi desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*), yang merupakan penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam batas pengaturan daerahnya dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yang merupakan

pelimpahan kekuasaan untuk mengurus dan mengatur fungsi tertentu dalam batas pengaturan jenis fungsinya.

Menurut Kelsen dalam K.J. Davey, (1988: 37) cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme, tetapi dia juga menyebutkan: "*Decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization*". Akan tetapi, desentralisasi merupakan sarana yang terbaik dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Jadi, proses desentralisasi sebenarnya terjadi, pembagian atau penyerahan urusan (*functions*) dan kewenangan (*authority*) antara tingkat pemerintah lebih tinggi kepada organisasi atau lembaga di tingkat yang lebih rendah atau kepada individu. Desentralisasi fungsional adalah distribusi kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan di antara berbagai fungsi-fungsi pemerintahan.

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan nonpemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Pelaksanaan pemerintahan di daerah merupakan salah satu amanat dan konstitusi, yang dilandasi oleh sendi desentralisasi. Desentralisasi sebagai pilar utama pemerintahan di daerah, dan waktu ke waktu selalu mengalami distorsi. Distorsi ini diakibatkan pergantian konstitusi (hukum dasar) penyelenggaraan negara,

peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, serta kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

Cheema & Rondinelli, Conyers, dan Deakin dalam M. Arif Nasution, (2000: 72) menyimpulkan bahwa dalam perkembangan sekarang, baik negara maju maupun negara berkembang, desentralisasi dan sentralisasi dilaksanakan secara simultan dalam suatu negara. Sentralisasi dan desentralisasi lebih tepat dilihat sebagai suatu perubahan (*variable*) ketimbang keadaan yang statis (*attribute*) dan tidak realistis menerapkan sistem pemerintahan sentralistik sepenuhnya atau sistem pemerintahan desentralistik sepenuhnya. Jadi, jangan melihat secara dikotomis, tetapi melihat secara realistis sebagai serangkaian *continua*.

Menurut Werlind dalam M. Arif Nasution, (2000: 72), sesungguhnya keberhasilan sistem desentralisasi ataupun sentralisasi yang diterapkan lebih ditentukan oleh kondisi lingkungan, ia mengatakan:

There is no way of organizing, they will say, sometimes adding: no best policy, approach, or technology. As evidence, they can point to the centralized hierarchical organization have no greater probability of success than fragmented or decentralized ones.

Menurut Kelsendalam M. Arif Nasution, (2000: 73), susunan organisasi negara yang bercorak desentralistik mempergunakan desentralisasi sebagai dasar susunan organisasi dan itu dapat dijumpai, baik di negara yang berbentuk kesatuan maupun pada negara federal. Desentralisasi adalah salah satu bentuk organisasi negara, negara diartikan sebagai tatanan hukum (*legal order*). Jadi, desentralisasi menyangkut sistem tatanan hukum yang berkaitan dengan wilayah negara. Tatanan

hukum desentralisasi menunjukkan berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada wilayah yang berbeda.

Kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara disebut kaidah sentral (*central norms*) dan yang berlaku pada wilayah disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*decentral norms or local norms*). Tata hukum desentralisasi yang dikaitkan dengan wilayah (teritorial) sebagai tempat berlakunya kaidah hukum secara sah disebut sebagai konsepsi statis dan desentralisasi. Konsep statis ini tidak mencerminkan kewenangan daerah untuk membuat aturan-aturan sendiri untuk mengatur rumah tangganya sebab kaidah hukum yang berlaku sah di wilayah yang berbeda dapat ditetapkan oleh pemerintah pusat, lam dengan konsepsi dinamis yang berkaitan dengan badan yang membentuk kaidah hukum. (M. Arif Nasution, 2000: 73)

Dari beberapa pandangan pakar di atas, dengan jelas menafsirkan bahwa (dimensi makna desentralisasi melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan di negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan

otonom itu. Jadi, pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah, sementara pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pusat kepada petugas perorangan pusat di daerah. (Prajudi Admosudirjo, 1988: 68).

Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini, semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut. Bagir Manan berpandangan bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta, (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah. (Prajudi Admosudirjo, 1988: 68).

b. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat pemerintah pusat atau pejabat di atasnya (misalnya pada wilayah provinsi) jadi begitu suatu departemen di tingkat pusat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat kepala kantor wilayah provinsi, atau pejabat kepala

wilayah provinsi tersebut melimpahkan wewenang kepada kepala kantor departemen di tingkat kabupaten, maka terkadang muncul egoisme sektoral karena pemerintah daerah tidak mengetahui pelaksanaan dan sulit untuk ikut mengawasinya. Misalnya dalam hal kemungkinan munculnya tumpang tindih pekerjaan, baik waktunya, biayanya misalnya antara pembangunan bongkar pasang jalan karena pemasangan pipa air minum, kabel telepon dan jaringan listrik. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 178).

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah, sedangkan menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dan alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 178).

Suatu "*delegatie van bevoegdheid*" bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada

pemerintah daerah. Sementara, Maddickt dalam Inu Kencana Syafie, 2011: 179) memaparkan bahwa dekonsentrasi merupakan "*the delegation of authority adequate for the discharge pf specified functions to staff a central departement who are situated outside the headquarters*". Secara singkat, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.

Konsep pelaksanaan desentralisasi bisa bersifat administratif dan politik. Sifat administratif disebut dekonsentrasi yang merupakan sanaan kepada tingkat-tingkat lokal dan sifat politik merupakan devolusi, yang berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan kepada pejabat-pejabat regional dan lokal.(Inu Kencana Syafie, 2011: 179).

Pada hakikatnya, alat-alat pemerintah pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah. Penyerahan kekuasaan pemerintah pusat kepada alatnya di daerah karena meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah. Sementara, Bayu mengartikan dekonsentrasi sebagai

desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), bahwa pemencaran kekuasaan dan atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi. Stroinkt berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintah untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintah sendiri.

Silverman dalam Inu Kencana Syafie, (2011: 180) mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum yang digunakan di dalam sub-sektor kependudukan. Di dalam sistem demikian, fungsi yang telah diseleksi diserahkan kepada unit-unit subnasional di dalam departemen sektoral atau badan-badan nasional yang sektoral spesifik lainnya. Menurut Kartasapoetra, dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dan pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Devolusi adalah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom tingkat provinsi, kabupaten dan kotamadya, serta kepada badan atau perusahaan negara sebagai "*public corporation*".

Bulthuis dalam Rianto Nugroho D, (2001: 39), mengartikan dekonsentrasi sebagai: (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dan pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu diserahkan; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dan yang akan diambil/dibuat itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.

Dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan asas dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif. (Rianto Nugroho D, 2001: 39)

c. Tugas Pembantuan (*medebewind*)

Di satu pihak pemerintah pusat khawatir penyerahan semua urusan kepada daerah akan membuat daerah menjadi separatis, tetapi di pihak lain pemerintah daerah curiga karena pemerintah pusat akan merongrong kekayaan daerah maka tarik ulur antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak pernah selesai dari dulu. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 179).

Seperti diketahui desentralisasi pemerintahan pada zaman penjajahan sangat dibatasi, sehingga aparat dekonsentrasi sangat kewalahan, misalnya dalam keuangan sangat kecil, yaitu sekadar membiayai tugas yang tidak penting, oleh karena itu dalam urusan pemerintahan tertentu pemerintah daerah diikutsertakan. Kata lain dari tugas pembantuan ini adalah *Medebewind*. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 179).

“*Mede*” dalam bahasa Belanda artinya ikut serta atau turut serta, sedangkan “*be wind*” juga dalam bahasa Belanda artinya berkuasa atau memerintah. Jadi, pemerintah daerah ikut serta mengurus sesuatu urusan tetapi kemudian urusan itu harus dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 179).

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan,

termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. (Inu Kencana Syafie, 2011: 180).

UU No. 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri menyatakan bahwa pemerintahan daerah disertai tugas untuk menjalankan kewajiban pemerintah pusat di daerah, begitu juga dari pemerintah daerah yang lebih atas kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah. UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menegaskan, tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. (Inu Kencana Syafie, 2011: 180).

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan dalam Bab I, Pasal 1 huruf g bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. (Inu Kencana Syafie, 2011: 180).

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan dalam Bab I, Pasal 1 butir 9 bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah

kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.(Inu Kencana Syafiie, 2011: 181).

Dari paparan pengertian tugas pembantuan yang termaktub dalam undang-undang tersebut di atas, hanya UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang dengan tegas menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan (yang lebih atas tingkatannya). UU No. 5/1974 memuat dua hal penugasan dan pertanggungjawaban yang bisa mengandung pemahaman kaidah dekonsentrasi, yang menyiratkan adanya hubungan atasan-bawahan, yang secara yuridis, pendekatannya tidak sesuai dengan kaidah tugas pembantuan.(Inu Kencana Syafiie, 2011: 181).

Jadi, menurut kajian hukum, maka yang lebih tepat adalah kaidah tugas pembantuan yang ada dalam UU No. 1/1957 karena menyiratkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam tugas pembantuan semata-mata karena ditentukan atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 181).Kemudian, dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) disebutkan:

- (a) dengan peraturan perundang-undangan, pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan;
- (b) dengan praturan daerah, pemerintah daerah tingkat I dapat menugaskan kepada pemerintah daerah tingkat II untuk melaksanakan tugas pembantuan.

Tugas pembantuan dari pengertian yang ditegaskan dalam UU No. 5/1974, mengandung unsur-unsur:

- (a) ada urusan pemerintahan dan satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintah daerah;
- (b) bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- (c) pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu.

Pasal 1 Huruf (g) UU No. 22/1999, memberikan pengertian tugas pembantuan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari:

1. tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
2. tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta

3. tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

3. Sistem Perizinan

Dalam kehidupan kita sehari-hari, tanpa disadari telah tercipta suatu hubungan timbal balik yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku antara masyarakat dengan penguasa dalam hal ini pemerintah. Hal ini dapat dirasakan dan dilihat dalam keseharian kita dimana pada satu sisi masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya sehari-hari sementara disisi lain penguasa memberikan pengaruh kepada masyarakat melalui beraneka ragam tugas-tugas baik yang sifatnya mengatur maupun mengurus (*Ordenende en verzorgende*). (E.Utrecht, 1957: 35).

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, terutama yang menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh seluruh warga, dimana dalam rangka tugas-tugas mengatur tersebut penguasa memerintah dan melarang dan melahirkan sistem-sistem perizinan. Izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.(E.Utrecht, 1957: 35).

Terdapat banyak pendapat dari para ahli mengenai pengertian izin, dan beberapa diantaranya akan dituliskan dalam penelitian ini. Izin adalah

bahwa bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).

Sementara itu Bagir Manan (1995: 8) menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge (1993: 2) membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu:

Izin merupakan salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuatan undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan

yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya.

Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. (N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, 1993: 2-3).

Dari beberapa pendapat para ahli yang telah dikemukakan diatas dapat dikatakan bahwa izin merupakan sesuatu keputusan yang diberikan oleh Pemerintah untuk memperkenankan seseorang yang memohon untuk dapat melakukan suatu tindakan tertentu sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai suatu instrument, izin berfungsi selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrument pengendali dan instrument untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*sturen*") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang izin membongkar pada monumen-monumen).
4. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk)
5. Izin memberikan pengarahannya, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Organ yang berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Oleh karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa "*haminte*" yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan *haminte*, yakni *wali haminte* dengan para anggota pengurus harian. Namun, untuk menghindari keraguan, di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.

b. Yang dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Oleh karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Dalam hal-hal tertentu, keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan. Artinya pihak pemerintah selaku pemberi izin harus pula mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, di mana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, di dalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*), demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik hukum administrasi.

4. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Prima

a. Pengertian dan karakteristik Pelayanan

Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan/jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa bisa berhubungan dengan produk fisik maupun tidak (Moenir, 1992: 16), sedangkan menurut Philips Kottler dalam Supranto (2001: 227) sebagai berikut:

A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the

ownership of anything. Its production may or may not be tied to physical product.

Pengertian jasa pelayanan yang diberikan oleh Davidow dan Uttal (1992: 2) yaitu: pelayanan terhadap pelanggan merupakan segala bentuk, kegiatan, informasi yang menambah kemampuan pelanggan untuk menyadari pentingnya nilai dari suatu produk atau jasa ini.

Pengertian pelayanan menurut Flora Han dan Debbie Leong (1996), menyatakan bahwa pelayanan adalah suatu proses atau pelayanan khusus yang terdiri dari sejumlah kegiatan tahap sebelumnya (*back stage*) dan tahap yang akan datang (*front stage*) dimana konsumen berinteraksi dengan organisasi jasa pelayanan

Oleh karena itu dikatakan pula bahwa jasa/pelayanan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Sementara itu produksi jasa dapat berkaitan dengan produk fisik ataupun tidak. Kenyataannya pelayanan dapat merupakan suatu kerja (*penampilan*) yang tidak berwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada dimiliki, serta pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut, sedangkan definisi berikutnya yang dikemukakan oleh Lovelock (1988: 44) menyatakan bahwa pelayanan terhadap pelanggan dapat dilakukan dengan bantuan teknologi dan bantuan telekomunikasi. Itulah sebabnya maka agar penyedia jasa selalu dalam posisi unggul dan mendapat kepercayaan penuh, maka pelayanan pelanggan harus bersifat proaktif, *up to date*, efektif dan efisien.

Tjiptono (2002: 15-18) mengemukakan empat karakteristik pokok dari jasa/pelayanan sebagai berikut:

a. *intangibility*

Jasa bersifat *intangible*, artinya tidak dapat dilihat, dirasa, diraba, dicium, atau didengar sebelum dibeli. Konsep *intangible* itu sendiri memiliki dua pengertian, yaitu:

- 1) Sesuatu yang tidak dapat disentuh dan tidak dapat dirasa;
- 2) Sesuatu yang tidak mudah didefinisikan, diformulasikan atau dipahami secara rohaniah.

b. *Inseparability*

Bahwa jasa biasanya dijual terlebih dahulu, baru kemudian diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan.

c. *Variability*

Jasa bersifat sangat variabel karena merupakan *nonstandardized output*, artinya banyak variasi bentuk, kualitas dan jenis, tergantung pada siapa, kapan dan dimana jasa tersebut dihasilkan. Ada tiga faktor yang menyebabkan variabilitas kualitas jasa yaitu: kerjasama atau partisipasi pelanggan selama penyampaian jasa, moral/motivasi karyawan dalam melayani pelanggan, dan beban kerja perusahaan

d. *Perishability*

Jasa merupakan komoditas tidak tahan lama dan tidak dapat disimpan.

b. Konsep Kualitas Pelayanan Prima

Arti kualitas pelayanan intinya pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk

mengimbangi kebutuhan pengguna jasa. Menurut Wyckof (dalam Lovelock, 1988: 51), kualitas pelayanan merupakan tingkat kesempurnaan yang diharapkan dan pengendalian atas kesempurnaan tersebut untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.

Kualitas pelayanan yang dikemukakan dikemukakan oleh Lovelock (1994: 45) sebagai berikut:

1. *Transcendence approach*, yaitu kualitas sebagai *innate excellence*, kualitas dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit untuk didefinisikan atau dioperasionalkan.
2. *The Product-based approach*, yaitu merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantitatifkan dan dapat diukur. Perbedaan kualitas suatu produk diukur dan perbedaan sejumlah unsur atau atribut yang dimiliki produk.
3. *User Based Definitions*, dalam pandangan ini kualitas suatu produk tergantung pada orang yang memakainya. Pandangan perspektif ini merupakan pandangan yang subyektif dan *demand-based*, karena tiap orang memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda-beda.
4. *The manufacturing based approach*, atau bersifat *supply based*, kualitas didefinisikan sebagai suatu kesesuaian dengan persyaratan (*conformance to requirements*). Namun kadang-kadang beberapa ahli menyatakan penentuan kualitas adalah standar-standar yang telah ditetapkan oleh perusahaan, bukan oleh konsumen.
5. *Value based definition*, yaitu kualitas dan perspektif nilai dan harga, kualitas suatu produk diukur dengan mempertimbangkan perbandingan

antara kinerja produk dan harganya, sehingga kualitas juga didefinisikan sebagai *affordable-excellence*, dalam hal ini kualitas bersifat relatif sehingga produk yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu merupakan produk yang paling bernilai yang merupakan produk yang paling tepat untuk dibeli.

Christopher Lovelock (1994: 45) dalam bukunya "*Product Plus*", secara umum menyatakan bahwa belum terdapat keseragaman batasan tentang konsep kualitas pelayanan, salah satunya konsep pelayanan yang disampaikan dalam kaitan ini *product plus* dapat dikatakan adalah suatu gagasan menarik tentang bagaimana suatu produk apabila ditambah dengan pelayanan (*service*) akan menghasilkan suatu kekuatan yang memberikan manfaat pada perusahaan dalam meraih profit bahkan untuk menghadapi persaingan

Menurut Elhaitammy dalam Tjiptono (2002: 58), *service excellence* atau pelayanan prima (pelayanan yang unggul) adalah suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan. Secara garis besar ada 4 (empat) unsur pokok dalam konsep ini, yaitu kecepatan, ketepatan, keramahan, dan kenyamanan. Komponen yang berjumlah empat tersebut merupakan satu kesatuan pelayanan yang terintegrasi, artinya pelayanan atau jasa menjadi tidak *excellent* bila ada salah satu atau lebih komponen yang kurang. Disamping itu, keempat komponen ini akan lebih bermakna bila didukung oleh suatu strategi pelayanan yang tepat, karena strategi pelayanan merupakan arah dan pedoman bagi organisasi untuk memberikan pelayanan terbaiknya

Devrye (1994: 5) pernah menyatakan strategi pelayanan prima adalah sebagai berikut:

There are many strategies which, through consistent implementations. This has divided these strategies into an easy to identify service model:

*S Self-esteem
E Exceed expectations
R Recover
V vision
I Improve
C Care
E Empower*

Strategi ini dikenal dengan sebutan Tujuh Strategi Sederhana Dalam Pelayanan Yang Sukses atau *The Seven Simple Strategies for Success*. Unsur-unsur strategi pelayanan sebagaimana disebutkan di atas dapat diterapkan baik di sektor swasta maupun di sektor publik. Berhubungan dengan penjelasan tersebut Husaini (1994: 1) mengemukakan bahwa:

Kata kunci dalam memenangkan persaingan pasar, orientasi pada strategi pelayanan prima yang perlu diwujudkan agar dapat memberi kualitas pelayanan pelanggan (*customers satisfaction*). Penyusunan strategi pelayanan prima merupakan salah satu elemen nyata yang *diferentiator* yang perlu dibuat untuk mewujudkan keunggulan bersaing pada dekade ini. Untuk mewujudkan ini beberapa langkah yang perlu dilakukan adalah dengan melihat faktor-faktor kunci eksternal dengan cara:

- a. Memulai mengenali dinamika *customer needs*;
- b. Mengembangkan suatu kerangka pendekatan ke arah pencapaian kualitas pelayanan pelanggan;
- c. Pertemukan tujuan Badan Usaha dalam rangka pencapaian kualitas pelayanan pelanggan.

Oleh karena itu pelayanan yang prima tercapai apabila pelayanan yang dialami sudah sesuai dengan atau lebih baik dari harapan pelanggan.

Atau dengan kata lain sesuatu yang diinginkan pelanggan adalah

pelayanan yang dapat diselesaikan tepat waktu dengan kualitas yang prima sesuai kesepakatan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sewell dan Brown dalam Hutahaean (2005: 26) menuturkan senyum, tutur kata, gerak gerik, cara berpakaian dan sebagainya merupakan bagian dari usaha memberikan pelayanan yang baik, namun hal itu baru merupakan bagian kecil. Lebih lanjut Sewell dan Brown mengatakan, bersikap ramah hanyalah merupakan 20% dari pelayanan pelanggan yang baik. Bagian yang terpenting adalah merancang system yang memungkinkan karyawan melakukan pekerjaan yang baik tanpa mengulang. Dengan kata lain 80% sisanya merupakan bagian terpenting yaitu berupa pendekatan sistematis yang memungkinkan karyawan memberikan kepada pelanggan apa yang diinginkan. Macaully dan Cook (1997: 12—17), mengatakan, pelayanan merupakan citra perusahaan: Pelayanan yang memuaskan terdiri atas tiga komponen, dan semuanya mencerminkan citra perusahaan. Adapun ketiga komponen itu adalah:

- a. Kualitas produk dan layanan yang dihasilkan;
- b. Cara karyawan memberikan pelayanan;
- c. Hubungan pribadi yang terbentuk melalui layanan tersebut.

Dengan demikian berdasarkan pandangan di atas, pengertian mutu pelayanan konsumen, menunjukkan pengertian yang kuat antara kualitas pelayanan dan kualitas pelayanan pelanggan. Kualitas pelayanan konsumen terhadap suatu kualitas pelayanan sangat dipengaruhi oleh pelayanan yang diberikan dan dialaminya, sedangkan keinginan konsumen sangat dipengaruhi oleh informasi yang diperolehnya.

Salah satu langkah untuk menciptakan pelayanan yang prima, diperlukan penguasaan terhadap usaha yang dilakukan dan memahami pandangan serta kebutuhan pelanggan terhadap pelayanan yang akan diterima. Melalui proses komunikasi dengan pelanggan dengan baik, diharapkan penyedia jasa akan mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat disediakan pengguna jasa dalam rangka memenuhi keinginan pelanggan. Oleh sebab itu dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan, perlu diperhatikan hubungan antara penyedia jasa dan pengguna jasa diusahakan komunikatif.

Menurut Ahmad Batinggi (1998:21) terdapat tiga jenis layanan yang bisa dilakukan oleh siapapun, yaitu:

1. Layanan dengan lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan Informasi, dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar supaya layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan yaitu:

- a. Memahami masalah-masalah yang termasuk ke dalam bidang tugasnya.
- b. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan, dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- c. Bertingkah laku sopan dan ramah

2. Layanan dengan tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam melaksanakan tugas. Sistem layanan pada abad Informasi ini menggunakan Sistem layanan jarak jauh dalam bentuk tulisan.

Layanan tulisan ini terdiri dari 2 (dua) golongan yaitu, berupa petunjuk Informasi dan yang sejenis ditujukan kepada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga pemerintah. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atau permohonan laporan, pemberian/ penyerahan, pemberitahuan dan sebagainya. Adapun kegunaannya yaitu:

- a. Memudahkan bagi semua pihak yang berkepentingan;
- b. Menghindari orang yang banyak bertanya kepada petugas;
- c. Mampurlancar urusan dan menghemat waktu bagi kedua pihak, baik petugas maupun pihak yang memerlukan pelayanan;
- d. Menuntun orang ke arah yang tepat.

3. Layanan dengan perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh petugas-petugas yang memiliki faktor keahlian dan ketrampilan. Dalam kenyataan sehari-sehari layanan ini memang tidak terhindar dari layanan lisan jadi antara layanan perbuatan dan lisan sering digabung. Hal ini disebabkan karena hubungan pelayanan secara umum banyak dilakukan secara lisan kecuali khusus melalui hubungan tulis yang disebabkan oleh faktor jarak.

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata *public* sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku menjadi publik yang dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (Badudu, 2001: 781-782) berarti umum, orang banyak, ramai. Yang kemudian pengertian pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sendiri dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai 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 (Ratminto, 2005:5).

Menurut Batinggi (1998:12), pelayanan publik dapat diartikan sebagai perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat atau khalayak umum. Dengan demikian, kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negara. Menurut Agung Kurniawan dalam Harbani, (2007:135) pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Agung Kurniawan dalam Harbani Pasolong, (2007:128), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan, sedangkan menurut Sadu Wasistiono dalam Handyaningrat (1994: 51), pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 telah dijelaskan bahwa pengertian pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan kebutuhan peraturan perundang-undangan, sedangkan penyelenggara pelayanan publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 diuraikan bahwa Instansi Pemerintah sebagai sebutan kolektif yang meliputi Satuan Kesatuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, menjadi penyelenggara pelayanan publik, sedangkan pengguna jasa pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum yang menerima layanan dari instansi pemerintah.

Secara garis besar jenis-jenis layanan publik menurut Kepmenpan No. 63 tahun 2003 dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

1. Kelompok pelayanan administratif

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Membangun Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah, dsb.

2. Kelompok pelayanan barang

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dsb.

3. Kelompok pelayanan jasa

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dsb.

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi, mulai dari definisi yang konvensional hingga yang strategis. Definisi konvensional dan kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti: *performance* (kinerja), *reability*

(keandalan), *ease of use* (mudah dalam penggunaan), *esthetics* (estetika), dsb, sedangkan dalam definisi startegis dinyatakan bahwa kualitas adalah sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the need of costumers*). (Sinambela, 2010: 6).

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Vincent dan Gasperz (2006:1), bahwa kualitas diartikan sebagai segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan dan upaya perubahan kearah perbaikan terus-menerus sehingga dikenal istilah Q = MATCH (*Meets Agreed Terms and Changes*).

Menurut the *American Society of Quality Control* (Purnama N, 2006:9), kualitas adalah keseluruhan ciri-ciri dan karakteristik dari suatu produk atau layanan menyangkut kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah dittentukan atau yang bersifat laten.

Gasperz dalam Sampara Lukman (2000: 9-11) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Kualitas menurut Fandy Tjiptono (Harbani Pasolong, 2007:132) adalah 1) kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan, 2) kecocokan pemakaian, 3) perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, 4) bebas dari kerusakan, 5) pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap

saat, 6) melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal, 7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Triguno (1997:76) mengartikan kualitas sebagai standar yang harus seseorang/ kelompok/ lembaga/ organisasi mengenai kualitas sumber daya kerja, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal, dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/persyaratan pelanggan/masyarakat.

Kualitas (*quality*) menurut Mantgomery dalam Harbani (2007: 132), “*the extent to which products meet the requirement of people who use them*”. Yang artinya bahwa suatu produk dikatakan berkualitas bagi seseorang kalau produk tersebut dapat memenuhi kebutuhannya.

Hal tersebut sejalan dengan yang dikemukakan Kasmir (Harbani, 2007:133) bahwa pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan. Menurut Feigenbaum kualitas adalah kepuasan pelanggan sepenuhnya (*full customer satisfaction*). Suatu produk dikatakan berkualitas jika dapat memberikan kepuasan sepenuhnya kepada konsumen, yaitu sesuai dengan apa yang diharapkan konsumen terhadap suatu produk.

Waykof (Purnama N, 2006:19), menyebutkan kualitas layanan sebagai tingkat kesempurnaan yang diharapkan dan pengendalian atas kesempurnaan tersebut untuk memenuhi keinginan konsumen, sedangkan menurut Parasuraman et al. (Purnama N, 2006:19), kualitas layanan

merupakan perbandingan antara layanan yang dirasakan (persepsi) konsumen dengan kualitas layanan yang diharapkan konsumen. Jika kualitas Layanan yang dirasakan sama atau melebihi kualitas layanan yang diharapkan maka layanan dikatakan berkualitas dan memuaskan.

Begitu pula yang dikemukakan Tjiptono (2002: 27), bahwa pelayanan yang berhasil guna dalam suatu organisasi adalah bahwa pelayanan yang diberikan oleh anggota organisasi tersebut dapat memberikan kepuasan kepada konsumen atau pelanggannya, sebagai tolak ukur adalah tidak adanya atau kurangnya keluhan dari masyarakat/konsumen.

Sejalan dengan pendapat Dwiyanto dalam Ahmad Ainur Rohman, (2010: 39), yang mengatakan bahwa penilaian kinerja publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus pula dilihat dari indikator yang melekat pada pengguna jasa seperti kepuasan pengguna jasa.

Konsep kualitas pelayanan dapat pula dipahami melalui "*consumer behaviour*" (perilaku konsumen) yaitu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan dan mengevaluasi suatu produk pelayanan yang diharapkan mampu memenuhi kebutuhannya. Keputusan-keputusan konsumen untuk mengkonsumsi atau tidak mengkonsumsi suatu barang/jasa dipengaruhi berbagai faktor, antara lain persepsinya terhadap kualitas pelayanan. Hal ini menunjukkan adanya

interaksi yang kuat antara kepuasan konsumen dengan kualitas pelayanan. (Harbani Pasobong, 2007:135).

Pelayanan yang berkualitas atau pelayanan prima yang berorientasi pada pelanggan sangat tergantung pada kepuasan pelanggan. Lukman (2000:8) menyebut salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dibayari. Pendapat tersebut artinya menuju kepada pelayanan eksternal, dan perspektif pelanggan, lebih utama atau lebih didahulukan apabila ingin mencapai kinerja pelayanan yang berkualitas.

Kasmir (Harbani Pasolong, 2007:133), mengatakan bahwa pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan. Sementara itu Gersondalam Harbani Pasolong, (2007:134) menyatakan pengukuran kualitas internal memang penting, tetapi semua itu tidak ada artinya jika pelanggan tidak puas dengan yang diberikan. Untuk membuat pengukuran kualitas lebih berarti dan sesuai, "tanyakan" kepada pelanggan apa yang mereka inginkan, yang bisa memuaskan mereka.

Pendapat tersebut dapat diartikan bahwa kedua sudut pandang tentang pelayanan itu penting, karena bagaimanapun pelayanan internal adalah langkah awal dilakukannya suatu pelayanan. Akan tetapi pelayanan tersebut harus sesuai dengan keinginan pelanggan yang dilayani. Artinya bagaimanapun upaya untuk memperbaiki kinerja internal harus mengarah/merujuk pada apa yang diinginkan pelanggan (eksternal). Kalau

tidak demikian, bagaimanapun performa suatu organisasi tetapi kalau tidak sesuai dengan keinginan pelanggan atau tidak memuaskan, citra kinerja organisasi tersebut akan dinilai tetap tidak bagus (Harbani, 2007:133).

Kualitas harus dimulai dari konsumen dan berakhir pada konsumen. Artinya spesifikasi kualitas layanan harus dimulai dengan mengidentifikasi kebutuhan dan keinginan konsumen yang dituangkan ke dalam harapan konsumen dan penilaian akhir diberikan oleh konsumen melalui informasi umpan balik yang diterima perusahaan, sehingga peningkatan kualitas layanan harus dilakukan dengan komunikasi yang efektif dengan konsumen (Purnama N, 2006: 39).

Zeithaim (Rakhmat, 2009: 23), mengatakan ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas layanan, yaitu *Expectative Service* (pelayanan yang diharapkan) dan *Perceived Service* (pelayanan yang diterima). Karena kualitas pelayanan berpusat pada pelanggan serta ketepatan penyampaian untuk mengimbangi harapan pelanggan, maka Zeithami mendefinisikan bahwa pelayanan yang seharusnya adalah penyampaian pelayanan secara *excellent* atau superior dibandingkan dengan pemenuhan harapan konsumen. Artinya pelayanan yang diberikan seharusnya melebihi harapan konsumen agar tercipta kepuasan konsumen terhadap pelayanan yang diberikan.

Pelayanan birokrasi yang berkualitas, oleh Sinambela (2010:43) didefinisikan melalui ciri-ciri berikut:

1. Pelayanan yang bersifat anti birokratis;
2. Distribusi pelayanan;

3. Desentralisasi dan berorientasi kepada klien.

Adapun pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat menurut Moenir (2006:41-44) adalah sebagai berikut:

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa sindiran atau hal-hal yang bersifat tidak wajar.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib, dan tidak pandang bulu.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak jelas.

Karena dalam pelayanan publik, kepuasan masyarakat merupakan faktor penentu kualitas, maka setiap organisasi penyedia layanan publik diharapkan mampu memberikan kepuasan kepada pelanggannya. Dan untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari (Sinambela, 2010:42-43):

1. Transparansi, yakni pelayanan bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

3. Kondisional, yakni pelayanan yang dapat sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Menurut Gasper (1997:2), karakteristik atau atribut yang harus diperhitungkan dalam perbaikan kualitas jasa pelayanan ada 10 dimensi, antara lain sebagai berikut:

1. Kepastian waktu pelayanan
Ketetapan waktu yang diharapkan berkaitan dengan waktu proses atau penyelesaian, pengiriman, penyerahan, jaminan atau garansidan menanggapi keluhan.
2. Akurasi pelayanan
Akulturasi pelayanan berkaitan dengan reabilitas pelayanan, bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan

Dalam memberikan pelayanan personil yang berada di garis depan yang berinteraksi langsung dengan pelanggan harus dapat memberikan sentuhan pribadi yang menyenangkan. Sentuhan pribadi yang menyenangkan tercermin melalui penampilan, bahasa tubuh dan tutur bahasa yang sopan, ramah, lincah dan gesit.

4. Tanggungjawab

Bertanggung jawab dalam penerimaan pesan atau permintaan dan penanganan keluhan pelanggan eksternal.

5. Kelengkapan

Kelengkapan pelayanan menyangkut lingkup (cakupan) pelayanan ketersediaan sarana pendukung.

6. Kemudahan mendapatkan pelayanan

Kemudahan mendapatkan pelayanan berkaitan dengan banyaknya petugas yang melayani dan fasilitas yang mendukung.

7. Pelayanan pribadi

Pelayanan pribadi berkaitan dengan ruang/tempat pelayanan kemudahan, ketersediaan data/informasi dan petunjuk-petunjuk.

8. Variasi model pelayanan

Variasi model pelayanan berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola baru pelayanan.

9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan

Kenyamanan pelayanan berkaitan dengan ruang tunggu/tempat pelayanan, kemudahan, ketersediaan data dan informasi dan petunjuk-petunjuk.

10. Atribut pendukung pelayanan

Yang dimaksud atribut pendukung pelayanan dalam hal ini adalah sarana dan prasarana yang di benkan dalam proses pelayanan.

Menurut Gonroos (Tjiptono, 2007:261) menyatakan bahwa ada enam kriteria pokok dalam menilai kualitas jasa, yaitu:

1. *Professionalism and skill*, kriteria ini dimaksudkan agar pelanggan menyadari bahwa penyedia jasa, karyawan, sistim operational, dan sumbangan fisik memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pelanggan secara profesional.
2. *Attitude and behavioral*, pelanggan merasa bahwa karyawan perusahaan menaruh perhatian terhadap mereka dan berusaha membantu dalam memecahkan masalah mereka secara spontan dan senang hati.
3. *Accessibility and flecsibility*, pelanggan merasa bahwa penyedia jasa, lokasi, jam kerja, sistim operasionalnya dirancang sedemikian rupa sehingga pelanggan dapat melakukannya dengan mudah, selain itu dirancang agar dapat fleksibel agar dapat menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan.
4. *Reliability and trustworhtiness*, pelanggan memahami bahwa apapun yang terjadi, mereka bisa mempercayakan segala sesuatunya kepada penyedia jasa, karyawan dan sistimnya.
5. *Recovery*, pelanggan memahami bahwa jika ada kesalahan atau terjadi sesuatu yang tidak diharapkan, maka penyedia jasa akan segera

mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari pemecahan yang tepat.

6. *Reputation and credibility*, pelanggan meyakini bahwa operasi dan penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanannya.

Dalam IWA 4 (*International workshop Agreement 4*), yang mengadopsi sistem manajemen mutu ISO-9001:2005 (Syukri AF, 2009:23), terdapat delapan prinsip Manajemen Mutu, yaitu:

1. Fokus kepada pelanggan (*customer focus*).
2. Kepemimpinan (*Leadership*).
3. Partisipasi setiap orang (*Involvement of people*).
4. Pendekatan proses (*Process approach*).
5. Pendekatan sistem pada manajemen (*System approach to management*).
6. Perbaikan berkelanjutan (*Continual improvement*).
7. Pendekatan faktual untuk pengambilan keputusan (*Factual approach to decision making*).
8. Hubungan saling menguntungkan dengan pemasok (*Supplier mutually beneficial relationship*).

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, standar kualitas pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian termasuk pengaduan.

3. Biaya Pelayanan

Biaya/ tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian layanan.

4. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan Publik

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat sesuai berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Faktor-faktor pendukung pelayanan menurut Moenir dalam bukunya yang berjudul "Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia", faktor tersebut dapat mempengaruhi pelayanan, adapun faktor-faktor tersebut adalah:

1. Faktor kesadaran

Adanya kesadaran dapat membawa seseorang kepada keikhlasan dan kesungguhan dalam menjalankan atau melaksanakan suatu kehendak-kehendak dalam lingkungan organisasi kerja tertuang dalam bentuk tugas, baik tertulis maupun tidak tertulis, mengikat semua orang dalam organisasi kerja. Karena itu dengan adanya kesadaran pada pegawai atau petugas, diharapkan dapat melaksanakan tugas dengan penuh keikhlasan, kesungguhan dan disiplin. Kelebihan dari tingkah laku orang lain jika disadari lalu dikembangkan dapat menjadi faktor pendorong bagi kemajuan dan keberhasilan.

2. Faktor aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Makin maju dan majemuk suatu masyarakat makin besar peranan aturan dan dapat dikatakan orang tidak dapat hidup layak dan tenang tanpa aturan. Oleh karena itu aturan demikian besar dalam hidup masyarakat maka dengan sendirinya aturan harus dibuat, dipatuhi, dan diawasi sehingga dapat mencapai sasaran sesuai dengan maksudnya. Dalam organisasi kerja dibuat oleh manajemen sebagai pihak yang berwenang mengatur segala sesuatu yang ada di organisasi kerja tersebut. Oleh karena setiap orang pada akhirnya menyangkut langsung atau tidak langsung kepada orang, maka masalah manusia serta sifat kemanusiaannya harus menjadi pertimbangan utama. Pertimbangan harus diarahkan kepada sebagai subyek aturan, yaitu mereka yang akan dikenai aturan itu.

3. Faktor organisasi

Organisasi pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, namun ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus, kepada manusia yang mempunyai dan kehendak multikompleks, kepada manusia yang mempunyai dan kehendak multikompleks. Oleh karena itu organisasi yang dimaksud disini tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan lebih banyak pada pengaturan dan mekanisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai.

4. Faktor pendapatan

Pendapatan adalah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga, dana, serta pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan/organisasi, baik dalam bentuk uang, maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu. Pada dasarnya pendapatan harus dapat memenuhi kebutuhan hidup baik untuk dirinya maupun keluarganya.

5. Faktor kemampuan dan keterampilan

Kemampuan yang dimaksud disini adalah keadaan yang ditujukan pada sifat atau keadaan seseorang dalam melaksanakan tugas atau pekerjaan atas ketentuan-ketentuan yang ada. Istilah yang “kecakapan” selanjutnya keterampilan adalah kemampuan melaksanakan tugas atau pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan pengetahuan kerja yang tersedia. Dengan pengertian ini dapat dijelaskan bahwa keterampilan lebih banyak menggunakan unsur anggota badan dari pada unsur lain.

6. Faktor sarana pelayanan

Sarana pelayanan yang dimaksud disini adalah segala jenis pelayanan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi social dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Fungsi sarana pelayanan itu antara lain:

- a. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu.
- b. Meningkatkan produktivitas, baik barang maupun jasa.
- c. Kualitas produk yang lebih baik.
- d. Kecepatan susunan dan stabilitas terjamin.
- e. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
- f. Menimbulkan perasaan puas orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi emosional mereka.

Menurut Parasuraman, Zeithaim dan Berry dalam Tjiptono (2007:262-270) menyatakan ada lima kesenjangan (Gap) dalam proses pelayanan, yaitu:

1. Gap antara harapan konsumen dengan pendapat manajemen

Gap ini muncul sebagai akibat dari ketidaktahuan manajemen tentang kualitas jasa macam apa yang sebenarnya diharapkan konsumen pengguna jasa dan bagaimana penilaian konsumen terhadap pelayanan yang diberikan. Akibatnya desain dan standar jasa yang disampaikan menjadi tidak baik, sehingga perusahaan tidak dapat memperlihatkan kinerja pelayanan yang dijanjikan. Kesenjangan ini pada umumnya

disebabkan kurangnya orientasi penelitian pemasaran, pemanfaatan yang tidak memadai atas temuan-temuan penelitian, kurangnya interaksi antara pihak manajemen dan pelanggan, komunikasi atas-bawah yang kurang memadai, serta terlalu banyaknya lapis manajemen. Contohnya, pimpinan rumah sakit mengira pasien menghendaki makanan yang lezat, padahal sebetulnya pasien lebih menganggap penting perawat yang tanggap dan cekatan.

2. Gap antara pendapat manajemen tentang harapan konsumen dan spesifikasi kualitas jasa

Gap ini muncul karena para manajer menetapkan spesifikasi kualitas jasa yang tidak jelas dan realistis. Akibatnya pegawai yang memberikan pelayanan kepada konsumen secara langsung tidak tahu pelayanan seperti apa yang harus diberikan. Kesenjangan ini dapat terjadi, antara lain, karena tidak memadainya komitmen manajemen terhadap kualitas jasa, tidak memadainya standardisasi, dan tidak adanya tujuan yang jelas. Contohnya, pimpinan rumah sakit memberikan instruksi kepada perawat agar memberikan pelayanan dengan cepat tetapi tidak menentukan standar waktu yang spesifik dan konkrit mengenai cepatnya pelayanan yang diharapkan (1 jam atau 2 jam, dan seterusnya).

3. Gap antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa

Gap ini biasanya muncul pada jasa yang sistim penyalipannya sangat tergantung pada karyawan. Pendapat yang akurat tentang harapan konsumen memang penting, tetapi belum cukup untuk menjamin

bahwa spesifikasi kualitas jasa akan terpenuhi apabila jasa memerlukan kinerja pelayanan dan penyajian yang sesegera mungkin bila para konsumen pengguna jasa hadir ditempat jasa diproses. Kesenjangan ini terjadi, diantaranya, karena karyawan kurang terlatih, beban kerja yang melampaui batasan (*overload*), ambiguitas peran, atau konflik peran. Gap ini mengindikasikan perlunya ditetapkan disain dan standar jasa yang berorientasi kepada konsumen pengguna jasa.

4. Gap antara penyampaian jasa aktual dan komunikasi eksternal kepada konsumen pengguna jasa.

Janji yang disampaikan mungkin secara potensial bukan hanya meningkatkan harapan yang akan dijadikan sebagai standar kualitas jasa yang akan diterima konsumen pengguna jasa, akan tetapi juga akan meningkatkan pendapat tentang jasa yang akan disampaikan kepada debitur. Kegagalan dalam memenuhi jasa yang dijanjikan dengan faktanya akan memperbesar gap ini. Contoh: di dalam brosur dinyatakan tersedia kamar hotel yang mewah, bersih, dan rapi, tetapi kenyataannya kamar tidak bersih dan rapi. Kesenjangan ini terjadi, antara lain, karena tidak memadainya komunikasi antara penyedia dengan pemberi jasa serta adanya kecenderungan untuk memberikan janji yang berlebihan.

5. Gap antara jasa yang diharapkan dan jasa aktual yang diterima

Gap ini timbul akibat adanya perbedaan antara kinerja pelayanan yang diterima pada konsumen pengguna jasa dan kinerja pelayanan yang diharapkan atau kepentingan konsumen pengguna jasa. Bila

dihubungkan dengan tingkat kesesuaian konsumen pengguna jasa, Ini mencerminkan bahwa para konsumen pengguna jasa tersebut berada pada keadaan sesuai. Kesenjangan ini terjadi apabila pelanggan mempunyai persepsi sendiri dalam mengukur kinerja/prestasi perusahaan. Sebagai contoh, dokter merasa perlu sering-sering mengunjungi pasiennya karena perlu memperhatikan pasien dengan baik, tetapi pasien wanita (muda dan cantik) mungkin mempunyai persepsi bahwa dokter sedang menaksirnya.

Untuk menangani kelima gap yang terjadi ini, selanjutnya Parasuraman, Berry, dan Zeithami (Harbani Pasolong, 2007:135), menyatakan ada lima karakteristik yang digunakan untuk mengevaluasi kualitas jasa, yaitu:

- a. *Tangibles* (Bukti langsung), kualitas pelayanan berupa fasilitas fisik perkantoran, perlengkapan, kebersihan, dan sarana komunikasi, waktu tunggu, tempat informasi.
- b. *Reability* (kehandalan), yakni kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya (pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan).
- c. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu keinginan para staff untuk membantu para masyarakat dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
- d. *Assurance* (jaminan), mencakup kemampuan, keramahan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staff, bebas dan bahaya, resiko, atau keraguan.

- e. *Empathy* (empati), sikap tegas tapi penuh perhatian terhadap konsumen, sehingga memudahkan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan.

5. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan

Menurut William Dunn (1999: 12) menyatakan:

“Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.”

Di dalam kamus politik yang ditulis oleh Marbun (2007: 16)

dikatakan bahwa:

“Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.”

Siti Kurnia Rahayu (2010: 62) mengutip pengertian kebijakan negara yang dikemukakan oleh Harol D. Lasswell dan Abraham Kaplan sebagai *a projected program of goals, values and practices*. Juga sebagai sebuah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (Lauddin Marsuni, 2006: 36).

Subarsono (2005:2) menulis dalam bukunya bahwa definisi kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau

tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat gans besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Soehartono, 2008: 49). Sebagai suatu keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.

Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Selanjutnya Rahayu (2010: 63) mengintisarikan bahwa kebijakan terdiri dari unsur-unsur esensial, yaitu:

- a. Tujuan (*goal*);
- b. Proposal (*plans*);
- c. Program;
- d. Keputusan;
- e. Efek.

Untuk dapat lebih mengenal pengertian kebijakan publik ini, menurut Suharto (2008: 46) terdapat beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, yaitu:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dari masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik dibuat oleh sebuah instansi pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

b. Kerangka Kebijakan Publik

Subarsono (2005: 41) menuliskan bahwa kebijakan publik memiliki kerangka kerja yang disebut dengan kerangka kerja kebijakan publik. Kerangka kerja tersebut akan ditentukan oleh beberapa variabel antara lain sebagai berikut:

a. Tujuan yang akan dicapai.

Yaitu mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.

b. Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan dalam pembuat kebijakan.

Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

c. Sumber daya yang mendukung kebijakan.

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material dan infrastruktur lainnya.

d. Kemampuan orang-orang yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.

Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas orang-orang yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

e. Lingkungan sekitarnya.

Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoritas atau demokratis.

c. **Karakteristik Kebijakan Publik**

Kebijakan publik memiliki karakteristik (Hania, 2004: 17) sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkait. Kebijakan publik merupakan rangkaian atau terdiri atas banyak keputusan. Hal ini disebabkan kebijakan yang dibuat selalu diikuti oleh petunjuk pelaksanaannya yang juga merupakan kebijakan publik, dan kebijakan tersebut harus saling terkait satu sama lain.
- b. Kebijakan publik merupakan konsep, asas, atau pedoman untuk berbuat atau tidak berbuat terhadap sesuatu hal tertentu.

Kebijakan publik dipakai sebagai dasar dan pedoman dalam menjalankan 1 (satu) kegiatan tertentu, misalnya Keputusan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Pemeriksaan di bidang Perpajakan merupakan suatu pedoman bagi Petugas Pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan lapangan.

- c. Kebijakan Publik merupakan satu kegiatan yang dinamis.

Kebijakan publik selalu berkembang mengikuti kondisi dan situasi yang terjadi dalam kurun waktu tertentu, sehingga kebijakan tersebut tidak statis.

- d. Kebijakan Publik dibuat dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pada dasarnya digunakan oleh pemerintah sebagai landasan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan.

d. Proses Kebijakan Publik

Soebarsono (2005: 61) dalam bukunya telah merangkum dari beberapa ahli mengenai proses kebijakan publik yang merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan, sedangkan aktivitas intelektualnya adalah perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan.

James Anderson (1974:23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*)

Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

- b. Formulasi kebijakan (*formulation*)

Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

c. Penentuan kebijakan (*Adoption*)

Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

d. Implementasi (*implementation*)

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

e. Evaluasi (*evaluation*)

Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Michael Howlet dan M.Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.

- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Kebijakan publik dapat dikategorikan kedalam beberapa jenis yang dapat disebut juga sebagai jenis kebijakan (James Anderson; 1979: 126-132), yaitu:

- a. Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.
- b. Kebijakan prosedural, adalah kebijakan yang mengatur bagaimana kebijakan substantif dapat dijalankan.
- c. Kebijakan distributif, adalah kebijakan yang menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu.
- d. Kebijakan regulatori, adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat
- e. Kebijakan re-distributif, adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- f. Kebijakan material, adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran.
- g. Kebijakan simbolis, adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

- h. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum, adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik.
- i. Kebijakan yang berhubungan dengan barang privat, adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

e. Implementasi Kebijakan Publik

Soebarsono (2005: 87) menuliskan bahwa suatu kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* tidak dapat menjamin keberhasilan kebijakan tersebut dalam implementasinya. Ada beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program akan melibatkan berbagai upaya yang dilakukan oleh *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku pelaksana kebijakan agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur kelompok sasaran.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dapat diambil dari berbagai pandangan antara lain (Soebarsono, 2005:89-104):

a. Teori George C. Edwards III (1980: 33)

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi sebagai sarana untuk mentransmisikan tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2) Sumberdaya

Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas dokumen saja. Implementasi tidak akan berjalan efektif apabila kekurangan sumberdaya untuk melaksanakannya.

3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti: komitmen, kejujuran dan sifat demokratis.

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

b. Teori Merilee S. Grindle (1980: 51)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel Isi Kebijakan Mencakup:

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- 2) Jenis Manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat;
- 5) Apakah sebuah program telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
- 6) Apakah sumber dayanya telah memadai.

sedangkan variabel Lingkungan Implementasi mencakup:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

- c. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983: 87) berpendapat bahwa ada 3 (tiga) kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables effecting implementation*).

6. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Istilah *governance* sebenarnya istilah lama yang dipopulerkan kembali oleh Bank Duniapadatahun 1992 dalam report-nyaberjudul: *Governance and Development*". Berawal dari kasus Sub-Sahara Africa pada tahun 1989, Bank Dunia menggaris bawahi, bahwa pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan. Pemerintahan yang besar akan menghasilkan *bad governance*. "*Big Government is bad governance*". Disimpulkan bahwa: "*good governance is less Government, good governance is better Government*". (Asmawi Rewansyah, 2010: 76).

Gerakan *good governance* mulai digelindingkan pada awal tahun 1990-an sebagai bentuk perlawanan, terhadap konsep *Government* yang dinilai memiliki banyak kelemahan karena meremehkan kekuatan atau minimnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan. Konsep ini masuk ke Indonesia melalui program “*good governance*” yang dipelopori oleh lembaga donor, seperti Bank Dunia, ADB, IMF dan lain-lain pada akhir tahun 1990-an. Program ini menyatu dalam program bantuan/pinjaman, termasuk bantuan teknis kepada pemerintah dan *civil society* yang kemudian disambut oleh lembaga non-pemerintah untuk revitalisasi diri, dan juga disambut oleh lembaga pemerintah untuk menghadang delegitimasi yang kemudian mendominasi arah reformasi birokrasi pemerintahan.

Sebelum *wacanagood governance* mendominasi arah reformasi birokrasi pemerintahan di Indonesia, terminologi seperti “*less- Government, entrepreneurial Government*” dan sejenisnya sempat menjadi wacana yang ditulis oleh Ted Gaebler dan David Osborne (1992: 51), yaitu “*Reinventing Government*” yang kemudian populer dengan “*Entrepreneurial Government*” (Pemerintahan Wirausaha) telah menjadi rujukan penting bagi birokrasi pemerintahan di Indonesia dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Menurut Syamsiar dalam Asmawi Rewansyah, (2010: 76), “popularitas *good governance* terkait dengan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah”. Banyak individu dan kelompok masyarakat kecewa dengan ketidak mampuan pemerintah untuk mengatasi masalah sosial pada umumnya. Hal ini mendorong pemikiran kembali teori lama administrasi publik. Kepercayaan diri administrasi publik tradisional (*Classic or Old Public Administration, OPA*) telah rusak dan menghadapi “krisis identitas”. Administrasi publik, yang diharapkan menjadi alat/instrumen untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial, bahkan menjadi masalah sosial itu

sendiri. Oleh karena itu, banyak teori yang diusulkan sebagai alternatif bagi OPA, diantaranya adalah *good governance* yang menarik perhatian masyarakat.

Istilah *governance* merujuk pada peran, struktur, dan proses operasional pemerintah atau cara menyelesaikan masalah sosial. Meskipun memiliki daya tarik institusional yang kuat, *governance* belum memiliki definisi yang jelas. Ambiguitas definisi dapat menimbulkan banyak masalah, khususnya jika konsep *good governance* diterapkan pada proses reformasi administrasi publik (Negara). Mungkin disengaja atau tidak, konsep *governance* yang memiliki daya tarik intuitif namun membingungkan, digunakan sebagai alasan retorik daripada substantif. Sering kali ketika seseorang menyebut tentang *governance* pada proses reformasi administrasi publik “tidak jelas apakah rujukannya ke struktur organisasi, proses administrasi, penilaian manajerial, sistem insentif dan aturan, filosofi administrasi, atau gabungan elemen-elemen ini”, demikian menurut Heinrich dan Lynn dalam Asmawi Rewansyah, (2010: 77). Kadangkala *governance* merujuk pada setiap perubahan yang diinginkan dalam reformasi administrasi negara.

Pemerintahan yang efektif, efisien, demokratis, responsif, transparan dan akuntabel merupakan tujuan akhir bukanlah teori baru administrasi publik, namun juga teori lama administrasi birokratis. Untuk membedakan teori baru dengan teori lama bukanlah tujuan, namun cara dan alat untuk mencapainya. Guna membedakan *governance* dengan administrasi publik, dibutuhkan definisi *governance* yang jelas, yang lebih pasti daripada definisi

sebelumnya, seperti konsep *Reinventing Government*, Osborne and Gaebler dalam Asmawi Rewansyah, (2010: 78), yang memiliki sepuluh prinsip dasarnya.

Dalam buku "*Reinventing Government*" berpendapat bahwa kegagalan utama pemerintahan adalah karena kelemahan manajemennya. Masalahnya bukan terletak pada apa yang dikerjakan pemerintah, melainkan bagaimana cara pemerintah mengerjakannya. Buku ini dianggap sebagai awal dari "kampanye" *good governance*. Kemudian pada tahun 1996 Plastrik dan Osborn dalam Asmawi Rewansyah, (2010: 78), menerbitkan buku yang berjudul "*Banishing Bureaucracy*" menyarankan agar birokrasi dipangkas supaya menjadi lebih efektif dan efisien. Prinsipnya adalah "*The least Government is the best Government*". Konsep dan prinsip-prinsip dalam buku tersebut begitu cepat meluas ke berbagai negara, termasuk di Indonesia.

Ketika gagasan *Reinventing Government* ini diseminasikan, negara sedang menghadapi krisis anggaran. Karena itu pemerintah seolah memperoleh legitimasi untuk memotong anggaran belanja bagi kepentingan publik, dan menggali pendapatan pemerintah dan rakyat. Keadaan ini menggejala secara kuat di kalangan pelaku pemerintahan, yang kemudian disambung dengan derasnya gelombang pengaruh dari apa yang kemudian dikenal dengan *good governance*.

Dapat dikatakan, bahwa yang mempopulerkan kembali istilah *governance* adalah dari usulan badan-badan pembiayaan internasional, seperti World Bank, IMF, ADB, dan lain-lain yang dimaksudkan untuk memperbaiki manajemen pemerintahan dan pembangunan di negara-negara penerima

bantuan (*try to use this concept to improve the management of development in recipient countries*). ADB (1995) misalnya, menerbitkan, *Governance: Sound Development Management (Governance: Manajemen Pembangunan yang Sehat dan Efektif)*. Disebutkan ada lima hal penting dalam manajemen pembangunan yang sehat dan efektif tersebut, yaitu:

- (1) *Public sector management;*
- (2) *Accountability;*
- (3) *The legal framework for development;*
- (4) *Information;* dan
- (5) *Transparency.*

Pemikiran-pemikiran untuk melakukan reformasi *governance* juga dapat dilihat dalam *World Development Report* yang dikeluarkan oleh Bank Dunia pada tahun 1997 dan 1998, yaitu: (1) *From Plant to Market (World Development Report, 1997)*; dan (2) *The Role of the State in a Changing World (World Development Report, 1998)*. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kemunculan istilah *governance* atau *good governance* merupakan kepentingan kapitalisme yang berada dalam kerangka berpikir neo-liberalisme yang sekarang ini banyak diadopsi oleh berbagai negara, termasuk Indonesia.

Di Indonesia, sejak tahun 1998 ada kerjasama dengan UNDP, yaitu program untuk lebih memberdayakan *governance* dan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Program tersebut dikenal dengan: "*Partnership to Support Governance Reform in Indonesia*" dari UNDP, *World Bank* dan *Asian Development Bank (ADB)*. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atau *Partnership for Governance Reform in Indonesia* yang merupakan kerjasama antara UNDP, *World Bank*, *ADB*

beserta negara-negara sahabat, masyarakat madani dan pemerintah Indonesia. Melalui program inilah “*good governance*” menjadi semakin populer di Indonesia.

Sebagaimana diketahui bahwa prinsip *Good Governance* telah merupakan prinsip dalam tata pemerintahan yang diterima secara internasional. Dari pengertian dan elemen-elemen *Good Governance* tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa setelah disesuaikan dengan kondisi Indonesia, maka suatu *corporate governance* sekurang-kurangnya meliputi objek-objek sebagai berikut:

1. Perlindungan rakyat dan kesewenang-wenangan, perlindungan terhadap minoritas, perlindungan investor, konsumen, dan lingkungan hidup.
2. Kekuasaan pemerintah dijalankan sesuai hukum yang bersumber dari konstitusi.
3. Meningkatkan kinerja pemerintahan.
4. Manajemen pemerintahan yang efektif.
5. Kekuasaan pemerintah yang harus dibatasi.
6. Pengawasan yang intensif terhadap jalannya pemerintahan.
7. Hubungan yang baik dan optimal antara masyarakat, pers, pemerintah, panlemen, pengadilan, dan stakeholders lainnya.
8. Aturan dan panduan perilaku yang jelas antar pelaku pemerintahan.
9. *Fiduciary duties* dari pelaksana pemerintahan.
10. Proses dan struktur yang efektif dalam rangka mengelola pemerintahan.
11. Pengambilan keputusan yang efektif dan efisien.

12. Mekanisme kerja yang baik dari pembagian tugas, hak dan tanggung jawab yang seimbang antarpelaku pemerintahan.
13. Sistem, hak, proses, pengendalian dan manajemen yang baik dari pemerintah.
14. Sistem perwakilan rakyat yang baik, karena kekuasaan diperoleh dari rakyat.
15. Pemerintah menghormati kewenangan *judicial review* oleh badan peradilan yang berwenang (Mahkamah Konstitusi). (Budiono Kusumohamidjojo, 1999:164).

Salah satu dari keuntungan dari sistem pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance* adalah bahwa pemerintahan tersebut akan terhindar dari perbuatan-perbuatan tercela, terutama yang dilakukan oleh pihak insider pemerintahan.

Memang, dengan diterapkannya prinsip *Good Governance* dengan dukungan dan regulasi yang baik, dapat menyebabkan pemerintah terhindar dari tindakan tercela, seperti mencegah berbagai bentuk *overstated* terhadap kegiatan atau keuangan negara, ketidakjujuran dalam melakukan kegiatan yang berkenaan dengan masalah keuangan, dan berbagai tindakan tercela lainnya yang berkaitan dengan keuangan negara.

Ada beberapa faktor utama yang berpengaruh yang satu sama lain saling kait mengkait dalam menerapkan prinsip *Good Governance* ke dalam suatu pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. Aturan Hukum yang baik, yakni seperangkat aturan yang mengatur hubungan antara warga masyarakat, pemerintah, parlemen, pengadilan, pers, lingkungan hidup, serta para *stakeholders* lainnya.
2. *Law Enforcement* yang baik, yakni seperangkat mekanisme yang secara langsung atau tidak langsung mendukung upaya penegakan aturan hukum.
3. Sistem pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, *accountable*, dan berwawasan hak asasi manusia.
4. Sistem pemerintahan yang dapat menciptakan masyarakat yang cerdas dan egaliter,
5. Sistem pemerintahan yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.

Dapat dikatakan bahwa antara konsep *good governance* dengan konsep negara hukum, pada prinsipnya berjalan seiring dan memiliki tujuan yang serupa. Pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik harus mengindahkan prinsip-prinsip negara hukum. Demikian juga sebaliknya bahwa pelaksanaan prinsip negara hukum yang baik harus selalu memperhatikan dan melaksanakan prinsip *good governance*.

B. Penelitian Sebelumnya

Dalam penelitian tentang perizinan, penelitian sebelumnya pernah dilakukan oleh Simson Hutagaloeng, Magister Hukum, Pascasarjana, Universitas Tarumanegara., 2014, dengan judul **"Efektifitas Penerapan Izin Undang-Undang Gangguan Terhadap Kegiatan Bisnis Pariwisata (Suatu**

kajian dalam pembuatan izin Undang-Undang Gangguan pada Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Barat).”

Hasil penelitiannya adalah bahwa Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah atau yang lebih dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ada beberapa jenis retribusi yang dikenakan kepada masyarakat, salah satu bentuk retribusi yang dikenakan kepada masyarakat adalah retribusi pembuatan izin Undang-Undang Gangguan.

Secara tidak langsung, adanya Undang-Undang Gangguan ini menjamin kepastian dan perlindungan hukum dari Pemerintah terhadap masyarakat yang ada disekitar tempat usaha yang termasuk didalamnya dari kemungkinan timbulnya bahaya atau gangguan. Jadi kesimpulannya adalah bahwa Pelaku Bisnis Pariwisata wajib memiliki Undang-Undang Gangguan, karena setiap orang atau badan usaha yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memiliki Izin Gangguan, kewajiban memiliki Izin Gangguan di kawasan industri berlaku bagi kegiatan usaha non industri di dalam kawasan industri.

Efektivitas dalam pemberian izin memiliki kepastian dalam penanganan pemberian dan perolehan izin usaha, yakni: (1) Adanya transparansi/keterbukaan dalam proses pemberian izin usaha, dan (2) Memberikan perlindungan bagi masyarakat/konsumen terhadap jaminan kualitas produk pariwisata. Relevansi Penerapan Undang-Undang Gangguan semenjak *Hinder Ordonatie 1926* sampai dengan saat ini dengan Pendapatan Asli Daerah adalah bahwa penetapan retribusi ijin gangguan merupakan bagian kebijakan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan sumber

pendapatan daerah yang lebih berorientasi pada nilai keadilan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas kerja, hal tersebut dapat dilakukan dengan pembangunan kualitas sumber daya manusia dan pembangunan teknologi yang tepat guna.

Penelitian lain dapat dilihat pada Jurnal Ilmu Pemerintahan yang diterbitkan pada tahun 2013 yang disusun oleh Emil Rifqi, mahasiswa S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro Semarang dengan judul penelitian “Analisis Kualitas Pelayanan Izin Trayek Angkutan Umum (Studi pada Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Jepara).

Dalam penelitian tersebut, menunjukkan lamanya proses pelayanan perizinan trayek angkutan umum di BPMPT Kabupaten Jepara terjadi karena faktor kepala BPMPT sebagai pemberi legalitas atau tandatangan di kartu izin trayek angkutan umum sering melaksanakan tugas di luar kantor, sehingga berkas-berkas yang harusnya bisa selesai sesuai waktu pelaksanaan jadi terbengkalai menunggu tandatangan dari kepala BPMPT dan waktu penyelesaian perizinan jadi lebih lama. Faktor yang menjadi penghambat dalam menciptakan kualitas pelayanan yang baik, antara lain: Kurang responsif, Kurang informatif, Kurang accessible, Kurang koordinasi, Birokratis, Kurang mau mendengar keluhan atau saran dari masyarakat.

C. Kerangka Berpikir

Dengan berlandaskan kajian pustaka serta landasan teori, penelitian ini dilakukan dengan melihat aspek proses terhadap pelayanan pembuatan Surat

Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo, dan hambatan apa saja dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Dengan demikian bisa memenuhi kebutuhan masyarakat Kabupaten Bungo.

D. Definisi Operasional

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. (Rozali Abdullah, 2005: 48).

2. Pemerintahan Daerah

Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana

pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegari tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpah kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu di pusatkan atau dipencarkan. Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.

3. Perizinan

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang

demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuatan undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya.

4. Pengertian Pelayanan

Pelayanan yang baik membutuhkan instruktur pelayanan yang sangat baik pula. "pelayanan adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan".(Boediono 1999:60).

Berdasarkan pada uraian di atas maka pelayanan merupakan upaya bagaimana cara kita melayani kepada konsumen/ pengguna jasa, sehingga dengan pelayanan yang kita berikan akan dapat menumbuhkan rasa kepercayaan, pelanggan merasa mendapat perhatian serta dipuaskan kebutuhannya. Jadi arti pelayanan adalah aktivitas yang dilakukan dengan cara tertentu dalam upaya memberikan rasa kepuasan yang memerlukan kepekaan hubungan interpersonal untuk menumbuhkan kepercayaan sehingga pengguna jasa akan merasa diperhatikan dan dipuaskan kebutuhannya.

Agar kualitas pelayanan yang diharapkan dapat dicapai maka penilaian kualitas pelayanan didasarkan pada “*lima dimensi kualitas yaitu tangible, reliable, responsiveness, assurance dan empathy*” (Widodo 2001:274).

Penjelasan dari kelima dimensi tersebut adalah :

- a. *Tangible* (berwujud), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
- b. *Reliability* (handal), yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu dan memuaskan.
- c. *Responsiveness* (daya tanggap/ respon), yaitu kemampuan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- d. *Assurance* (jaminan) yaitu mencakup kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan
- e. *Empathy* (empati), mencakup kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan.

5. Kebijakan Publik

Subarsono (2005:2) menulis dalam bukunya bahwa definisi kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat gans besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Soeharto, 2008). Sebagai suatu keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.

6. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Istilah *governance* sebenarnya istilah lama yang dipopulerkan kembali oleh Bank Duniapadatahun 1992 dalam reportnyaberjudul: *Governance and Development*". Berawal dari kasus Sub-Sahara Africa pada tahun 1989, Bank Dunia menggaris bawahi, bahwa pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan. Pemerintahan yang besar akan menghasilkan *bad governance*. "*Big Government is bad governance*". Disimpulkan bahwa: "*good governance is less Government, good governance is better Government*". (Asmawi Rewansyah, 2010: 76).

Menurut Syamsiar, "popularitas *good governance* terkait dengan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah". Banyak individu dan kelompok masyarakat kecewa dengan ketidakmampuan pemerintah untuk mengatasi masalah sosial pada umumnya. Hal ini mendorong pemikiran kembali teori lama administrasi publik.

Istilah *governance* merujuk pada peran, struktur, dan proses operasional pemerintah atau cara menyelesaikan masalah sosial. Meskipun memiliki daya tarik institusional yang kuat, *governance* belum

memiliki definisi yang jelas. Ambiguitas definisi dapat menimbulkan banyak masalah, khususnya jika konsep *good governance* diterapkan pada proses reformasi administrasi publik (Negara). Mungkin disengaja atau tidak, konsep *governance* yang memiliki daya tarik intuitif namun membingungkan, digunakan sebagai alasan retorik daripada substantif. Sering kali ketika seseorang menyebut tentang *governance* pada proses reformasi administrasi publik “tidak jelas apakah rujukannya ke struktur organisasi, proses administrasi, penilaian manajerial, sistem insentif dan aturan, filosofi administrasi, atau gabungan elemen-elemen ini “, demikian menurut Heinrich dan Lynn dalam Asmawi Rewansyah, (2010: 77). Kadangkala *governance* merujuk pada setiap perubahan yang diinginkan dalam reformasi administrasi negara.

E. Operasionalisasi Variabel

1. Proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.
2. Hambatan dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.
3. Upaya dalam menyelesaikan hambatan dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang berhubungan dengan ide, persepsi, pendapat, kepercayaan orang yang akan diteliti dan kesemuanya tidak dapat di ukur dengan angka.

Dalam penelitian ini, teori yang digunakan dalam penelitian tidak dipaksakan untuk memperoleh gambaran seutuhnya mengenai suatu hal menurut pandangan manusia yang telah diteliti. Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan alat-alat yang mewakili jumlah, intensitas atau frekuensi. Peneliti menggunakan dirinya sendiri sebagai perangkat penelitian, mengupayakan kedekatan dan keakraban antara dirinya dengan obyek atau subyek penelitiannya. Pemilihan metode penelitian kualitatif sangat sesuai dalam upaya untuk memahami permasalahan yang terdapat di objek penelitian tersebut terkait dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu mengetahui proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

Penetapan ini akan diteliti secara kualitatif dengan menggunakan data primer hasil wawancara dengan pejabat dari Kepala Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo yang mengetahui bagaimana proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU)

pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

Hal ini dikarenakan penelitian kualitatif adalah multi metode dalam fokus, yang melibatkan sebuah penafsiran, pendekatan naturalistik ke subjek permasalahan. Hal ini berarti peneliti kualitatif mengkaji sesuatu dalam keadaan yang natural, berusaha untuk memahami, atau menafsirkan fenomena yang ada.

Sugiyono (2011:15), menyimpulkan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme*, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snowball*, teknik pengumpulan dengan triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, maka jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian Denzin dan Lincoln dalam Moleong (2006:5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2006:4) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sejalan dengan definisi tersebut, Kirk dan Miller dalam

Moleong (2006:4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.

B. Sumber Informasi

Dalam setiap penelitian, selain menggunakan metode yang tepat juga diperlukan kemampuan memilih sumber informasi dan metode pengumpulan data yang relevan. Data merupakan faktor penting dalam penelitian. Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data primer dan data sekunder.

1. Data primer

Data primer adalah informasi yang diperoleh langsung dari sumbernya secara langsung. Data primer merupakan sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Data primer dapat berupa opini subjek (orang) secara individual atau kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian. Data primer disebut juga sebagai data asli atau data baru yang memiliki sifat *up to date*. Untuk mendapatkan data primer, peneliti harus mengumpulkannya secara langsung (Moleong 2006:117).

Sumber data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dengan penelitian melalui wawancara mendalam, pengamatan langsung serta peneliti terlibat. Dalam penelitian ini pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. *Purposive sampling* yaitu

penentuan sampel berdasarkan tujuan tertentu dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi (Supardi, 2006:88).

Data Primer dalam penelitian ini adalah pendapat-pendapat dan anggapan-anggapan tentang hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan menteri. Sebagai narasumber adalah Kepala Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

2. Data Sekunder

Irawan (2011: 54) Data skunder adalah data yang di ambil secara tidak langsung dari sumbernya. Data sekunder biasanya diambil dari dokumen-dokumen (laporan, karya tulis orang lain, koran, majalah). Atau, seseorang mendapat informasi dari "orang lain". Menurut Sunadi (2011:76) Data skunder adalah merupakan pendekatan penelitian yang menggunakan data-data yang telah ada, selanjutnya dilakukan proses analisa dan interpretasi terhadap data-data tersebut sesuai dengan tujuan penelitian.

Sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari, dan memahami melalui media lain yang bersumber dari literatur. Data sekunder dalam penelitian ini berasal dari berbagai literatur yang berhubungan dengan proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

C. Pemilihan Informan

1. Informan

Informan dalam penelitian adalah orang atau pelaku yang benar-benar tahu dan menguasai masalah, serta terlibat langsung dengan masalah penelitian. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, maka peneliti sangat erat kaitannya dengan faktor-faktor kontekstual, jadi dalam hal ini sampling dijangin sebanyak mungkin informasi dari berbagai sumber. Maksud kedua dari informan adalah untuk mengali informasi yang menjadi dasar dan rancangan teori yang dibangun.

2. Teknik Pemilihan Informan

Pemilihan informan sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah berdasarkan pada asas subyek yang menguasai permasalahan, memiliki data, dan bersedia memberikan informasi lengkap dan akurat. Informan yang bertindak sebagai sumber data dan informasi harus memenuhi syarat, yang akan menjadi informan narasumber (*key informan*) dalam penelitian ini adalah Kepala Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

Penelitian kualitatif tidak dipersoalkan jumlah informan, tetapi dapat tergantung dari tepat tidaknya pemilihan informan kunci, dan kompleksitas dari keragaman fenomena sosial yang diteliti. Dengan demikian, informan ditentukan dengan teknik *snowball* sampling, yakni proses penentuan informan berdasarkan informan sebelumnya tanpa menentukan jumlahnya secara pasti dengan menggali informasi terkait topik penelitian yang diperlukan. Pencarian informan akan dihentikan setelah informasi penelitian dianggap sudah memadai.

Adapun kriteria-kriteria penentuan Informan Kunci (*key informan*) yang tepat, dalam pemberian informasi dan data yang tepat dan akurat mengenai proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

D. Instrument Penelitian

Dalam penelitian ini proses pengambilan dan pengumpulan data diperoleh dengan melakukan observasi dengan wawancara terstruktur yang berhubungan dengan respons emosional pada responden yang diteliti. Menurut Emory dalam Sugiyono, (2010:118) Pada prinsipnya meneliti adalah melakukan pengukuran terhadap fenomena sosial maupun alam. Meneliti dengan data yang sudah ada lebih tepat kalau dinamakan membuat laporan dari pada melakukan penelitian. Namun demikian dalam skala yang paling rendah laporan juga dapat dinyatakan sebagai bentuk penelitian.

Karena pada prinsipnya meneliti adalah melakukan pengukuran, maka harus ada alat ukur yang baik. Alat ukur dalam penelitian biasanya dinamakan instrument penelitian. Jadi Sugiyono (2010:119) menjelaskan bahwa instrument penelitian suatu alat yang digunakan mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati.

E. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam penelitian. Teknik pengumpulan data

yang benar akan menghasilkan data yang memiliki kredibilitas tinggi, dan sebaliknya. Oleh karena itu, tahap ini tidak boleh salah dan harus dilakukan dengan cermat sesuai prosedur dan ciri-ciri penelitian kualitatif. Sebab, kesalahan atau ketidaksempurnaan dalam metode pengumpulan data akan berakibat fatal, yakni berupa data yang tidak *credible*, sehingga hasil penelitiannya tidak bisa dipertanggungjawabkan. Hasil penelitian demikian sangat berbahaya, lebih-lebih jika dipakai sebagai dasar pertimbangan untuk mengambil kebijakan publik.

Kegiatan pengumpulan data yang baik dan sesuai dengan tujuan dibagi menjadi 2 tahap, yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan, sedangkan prosedur pengumpulan data adalah cara yang dilakukan seorang peneliti untuk mendapatkan data yang diperlukan. Dengan metode pengumpulan data yang tepat dalam suatu penelitian akan memungkinkan pencapaian masalah secara valid dan terpercaya yang akhirnya akan memungkinkan generalisasi yang obyektif.

Syukur Kholil (2006: 43) mengemukakan, ada beberapa hal yang perlu dilakukan dalam proses pengumpulan data kualitatif, yaitu (1) Meringkaskan data hasil kontak dengan sumber, (2) Pengkodean dengan menggunakan simbol atau ringkasan, (3) Pembuatan Catatan objektif, klasifikasi dan mengedit data, (4) Membuat catatan reflektif, (5) Membuat catatan marginal untuk komentar, (6) Penyimpanan data, (7) Membuat analisis dalam proses pengumpulan data, (8) Analisis antar lokasi.

Dalam penelitian ini prosedur pengambilan dan pengumpulan data diperoleh setelah sebelumnya mendapatkan izin dari Pemerintah Daerah

Kabupaten Bungo, persetujuan dari responden, dilakukan observasi awal dengan wawancara terstruktur kepada responden berkaitan dengan rumusan masalah yang akan diteliti.

Adapun prosedur pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua cara, yaitu:

1. Penelitian Lapangan (*Field Work Research*)

Dimana digunakan untuk pengumpulan data secara langsung dari lapangan objek yang diteliti dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Wawancara (*Interview*) adalah cara pengumpulan data yang dilakukan melalui kontak langsung secara lisan atau melalui tatap muka dengan kontak sumber data.
- b. Observasi langsung adalah cara pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan gejala-gejala (data yang tampak pada objek saat peristiwa keadaan maupun situasi yang sedang berlangsung).
- c. Penelitian dokumen instansi, yaitu teknik untuk mengumpulkan data dengan cara meneliti catatan-catatan yang terdapat pada objek penelitian serta laporan-laporan yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu dengan mempelajari literatur-literatur serta buku-buku bacaan yang ada hubungan dengan penelitian ini.

F. Tahap Penelitian

Tahapan yang dilakukan dalam penelitian ini antara lain:

1. Persiapan Penelitian

Menurut Sanafiah Faisal (1990: 57), persiapan dalam melakukan penelitian, antara lain:

a. Menyusun rancangan penelitian

Penelitian yang akan dilakukan berangkat dari permasalahan dalam lingkup peristiwa yang sedang terus berlangsung dan bisa diamati serta diverifikasi secara nyata pada saat berlangsungnya penelitian. Peristiwa-peristiwa yang diamati dalam konteks kegiatan orang-orang/organisasi.

b. Memilih Lapangan

Sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian, maka dipilih lokasi penelitian yang digunakan sebagai sumber data, dengan mengasumsikan bahwa dalam penelitian kualitatif, jumlah (informan) tidak terlalu berpengaruh dari pada konteks. Juga dengan alasan-alasan pemilihan yang ditetapkan dan rekomendasi dari pihak yang berhubungan langsung dengan lapangan, seperti dengan proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Selain didasarkan pada rekomendasi-rekomendasi dari pihak yang terkait juga melihat dari keragaman masyarakat yang berada di sekitar tempat yang menempatkan perbedaan dan kemampuan potensi yang dimilikinya.

c. Mengurus perencanaan

Mengurus berbagai hal yang diperlukan untuk kelancaran kegiatan penelitian. Terutama kaitannya dengan metode yang digunakan yaitu kualitatif, maka perencanaan dari birokrasi yang bersangkutan biasanya dibutuhkan karena hal ini akan mempengaruhi keadaan lingkungan dengan kehadiran seseorang yang tidak dikenal atau diketahui. Dengan perencanaan yang dikeluarkan akan mengurangi sedikitnya ketertutupan lapangan atas kehadiran kita sebagai peneliti.

d. Menjajaki dan menilai keadaan

Setelah kelengkapan administrasi diperoleh sebagai bekal legalisasi kegiatan kita, maka hal yang sangat perlu dilakukan adalah proses penjajagan lapangan dan sosialisasi diri dengan keadaan, karena kitalah yang menjadi alat utamanya maka kitalah yang akan menentukan apakah lapangan merasa terganggu sehingga banyak data yang tidak dapat digali/tersembunyikan/disembunyikan, atau sebaliknya bahwa lapangan menerima kita sebagai bagian dari anggota mereka sehingga data apapun dapat digali karena mereka tidak merasa terganggu.

e. Memilih dan memanfaatkan informan.

Ketika kita menjajagi dan mensosialisasikan diri di lapangan, ada hal penting lainnya yang perlu kita lakukan yaitu menentukan patner kerja sebagai “mata kedua” kita yang dapat memberikan informasi banyak tentang keadaan lapangan. Informan yang dipilih harus

benar-benar orang yang independen dari orang lain dan kita, juga independen secara kepentingan penelitian.

f. Menyiapkan instrument penelitian.

Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah ujung tombak sebagai pengumpul data (instrumen). Peneliti terjun secara langsung ke lapangan untuk mengumpulkan sejumlah informasi yang dibutuhkan.

2. Pelaksanaan Penelitian

a. Pengumpulan Data

Didalam penelitian kualitatif peneliti sekaligus berperan sebagai instrumen penelitian. Berlangsungnya proses pengumpulan data, peneliti benar-benar diharapkan mampu berinteraksi dengan obyek yang akan dijadikan sebagai sasaran penelitian. Dengan arti kata, peneliti menggunakan pendekatan alamiah dan peka terhadap gejala-gejala yang dilihat, didengar, dirasakan serta difikirkan. Keberhasilan penelitian amat tergantung dari data lapangan, maka ketetapan, ketelitian, rincian, kelengkapan dan keluesan pencatatan informasi yang diamati dilapangan amat penting artinya.

Dalam rangka kepentingan pengumpulan data, teknik yang digunakan dapat berupa kegiatan:

1) Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung terhadap subjek (partner penelitian) dimana sehari-hari mereka beradadan biasa melakukan aktivitasnya. Pemanfaatan teknologi informasi menjadi ujung

tombak kegiatan observasi yang dilaksanakan, seperti pemanfaatan Tape Recorder dan Handy Camera.

2) Wawancara

Wawancara yang dilakukan adalah untuk memperoleh makna yang rasional, maka observasi perlu dikuatkan dengan wawancara. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan dialog langsung dengan sumber data, dan dilakukan secara tak berstruktur, dimana responden mendapatkan kebebasan dan kesempatan untuk mengeluarkan pikiran, pandangan, dan perasaan secara natural. Dalam proses wawancara ini didokumentasikan dalam bentuk catatan tertulis dan Audio Visual, hal ini dilakukan untuk meningkatkan kebernilaian dari data yang diperoleh.

3) Studi Dokumentasi

Selain sumber manusia (*human resources*) melalui observasi dan wawancara sumber lainnya sebagai pendukung yaitu dokumen-dokumen tertulis yang resmi ataupun tidak resmi.

Bila ditinjau dari sumbernya, data penelitian bisa dikelompokkan ke dalam 2 jenis yakni data primer serta data sekunder.

1) *Data primer*, merupakan data yang didapat / dikumpulkan oleh peneliti dengan cara langsung dari sumbernya. Data primer biasanya disebut dengan data asli / data baru yang mempunyai sifat *up to date*. Untuk memperoleh data primer,

peneliti wajib mengumpulkannya secara langsung. Cara yang bisa digunakan peneliti untuk mencari data primer yaitu observasi, diskusi terfokus, wawancara.

- 2) *Data sekunder*, merupakan data yang didapat / dikumpulkan peneliti dari semua sumber yang sudah ada dalam artian peneliti sebagai tangan kedua. Data sekunder bisa didapat dari berbagai sumber misalnya jurnal, buku, laporan dan lain sebagainya. Pemahaman pada ke 2 jenis data di atas dibutuhkan sebagai landasan untuk menentukan cara dan langkah-langkah pengumpulan data penelitian.

Berdasarkan penguraian di atas, peneliti memutuskan menggunakan metode pengumpulan data primer yang berkaitan langsung dan relevan dengan kasus posisi tersebut yaitu wawancara. Pertimbangan peneliti menggunakan metode tersebut karena wawancara dapat mengumpulkan informasi yang relevan dari pihak-pihak yang terkait dengan kasus posisi tersebut. Metode wawancara diterapkan dalam penelitian ini karena fokus analisis penelitian ini adalah analisis kualitatif, bukan analisis kuantitatif.

b. Pengolahan Data

Pengolahan Data diartikan sebagai sekumpulan informasi yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat hasil pengolahan data, akan dapat dipahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

apakah harus lebih jauh menganalisis ataukah mengambil tindakan, berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari pengolahan-pengolahan data tersebut. Pengolahan yang paling sering digunakan pada data kualitatif pada masa lalu adalah bentuk teks naratif. Pengolahan juga bagian dari analisis. Merancang deretan-kolom-kolom sebuah matriks untuk data kualitatif dan memutuskan jenis dan bentuk data yang harus dimasukkan ke dalam kotak-kotak matriks merupakan kegiatan analisis.

c. Penyusunan Hasil Penelitian

Hasil penelitian merupakan tahap akhir dari analisis data yang dapat dikatakan buah dari jerih payah penelitian, kemudian disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran mengenai proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

G. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses analisa yang dilakukan secara sistematis terhadap data yang telah dikumpulkan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pula analisis isi (*Content Analyse*) yaitu analisa yang menggambarkan pesan atau informasi yang jelas dari proses wawancara yang mendalam dengan responden. Dalam penelitian ini, metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif deskriptif, yaitu data yang diperoleh melalui wawancara. Selanjutnya data yang diperoleh dari hasil wawancara

dengan informan dideskriptifkan secara menyeluruh, karena data wawancara dalam penelitian adalah sumber data utama yang menjadi bahan analisis data untuk menjawab masalah penelitian.

Analisis data dimulai dengan melakukan wawancara mendalam dengan informan. Setelah melakukan wawancara, peneliti membuat transkrip hasil wawancara dengan cara memutar kembali rekaman wawancara kemudian menuliskan kata-kata yang sesuai dengan apa yang ada direkaman tersebut. Setelah peneliti menulis hasil wawancara ke dalam transkrip, selanjutnya peneliti membuat reduksi data dengan cara abstraksi, yaitu mengambil data yang sesuai dengan konteks penelitian dan mengabaikan data yang tidak diperlukan.

Penelitian kualitatif harus memiliki kredibilitas sehingga dapat dipertanggung jawabkan. Kredibilitas adalah keberhasilan mencapai maksud mengeksplorasi masalah yang majemuk atau keterpercayaan terhadap hasil data penelitian, sehingga data yang diperoleh, kemudian diuraikan dalam bentuk uraian yang logis dan sistematis. Selanjutnya dianalisis secara deskriptif untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah dan ditarik kesimpulan, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus untuk menggambarkan mengenai proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Proses Terhadap Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo

Pelayanan publik pada hakikatnya merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik menjadi bagian penting dalam pelaksanaan fungsi aparatur negara karena dapat menjadi tolak ukur langsung oleh masyarakat dalam menilai keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam rangka mempermudah dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan sistem pelayanan terpadu.

Dengan adanya pelayanan terpadu satu pintu, masyarakat dapat memperoleh pelayanan publik yang lebih baik serta mendapatkan kepastian dan jaminan hukum dan formalitas yang dimiliki. Melalui persyaratan yang jelas regulasi yang tepat, mekanisme yang sederhana, ketepatan waktu dan pembiayaan yang wajar dan terbuka maka proses penyelenggaraan pelayanan perizinan di Kabupaten Bungo menjadi lebih sederhana dan lebih mudah dipahami oleh masyarakat. Di samping itu akan menjadi salah satu indikator dalam keberhasilan Pemerintah Daerah menjalankan fungsinya sebagai abdi negara maupun sebagai abdi masyarakat

Terdapat beberapa produk yang dihasilkan oleh Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo di antaranya

adalah Surat Izin Tempat Usaha (SITU). Mutu dan produk yang dihasilkan tergantung pada tingkat kepuasan masyarakat pengguna jasa atau publik yang dipengaruhi oleh baik buruknya kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ditunjukkan melalui pelayanan yang akuntabel.

Untuk memuaskan masyarakat yang ingin membuat izin usaha tentunya dibutuhkan akuntabilitas dalam hal pemberian pelayanan serta peningkatan pelayanan melalui kinerja pegawai yang akuntabel, transparan, tidak berbelit-belit, juga ramah kepada pelanggan dalam hal ini masyarakat pemohon pembuatan Izin Tempat Usaha.

Penyelenggaraan pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) di Kabupaten Bungo diselenggarakan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal secara nasional dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu: “Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada kepala PPTSP untuk mempercepat proses pelayanan”. Pasal tersebut menjadi dasar kepada Bupati Kabupaten Bungo untuk mendelegasikan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Bungo, sebagai lembaga yang menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu.

Untuk membuat Izin Tempat Usaha, masyarakat harus memiliki melaporkan usaha yang dimilikinya agar diberikan Izin Tempat Usaha sebagai payung hukum dari pemerintah setempat. Jika tidak, Tempat Usaha yang

dimiliki dinyatakan tidak legal. Hal ini tidaklah diinginkan oleh masyarakat Kabupaten Bungo yang telah memiliki kesadaran tinggi akan konsekuensi tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka untuk mengetahui akuntabilitas pelayanan publik yang terjadi di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo khususnya Surat Izin Tempat Usaha (SITU), yang termasuk dalam kategori akuntabilitas proses menurut Sheila Elwood yang terkait dengan prosedur yang digunakan dalam menjalankan tugas apakah sudah cukup baik dan dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan yang cepat, responsif dan murah biaya.

Hal ini dapat di gambarkan melalui proses pengurusan yang harus dilalui oleh masyarakat pengguna jasa seperti persyaratan, mekanisme, jangka waktu dan biaya yang di pergunakan untuk mendapatkan Surat Izin Tempat Usaha (SITU).

Berdasarkan standar yang telah ditetapkan oleh Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo, syarat dalam penyelenggaraan perizinan di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo untuk persyaratan umum setiap pengurusan izin pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo adalah:

Pemohon mengajukan permohonan kepada Bupati melalui Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Bungo, dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut:

- a. Surat permohonan dari yang bersangkutan;

- b. Rekomendasi dari Camat setempat;
- c. Photo copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku;
- d. Photo copy tanda lunas PBB tahun berjalan;
- e. Photo copy tanda lunas Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan tahun berjalan;
- f. Photo copy tanda lunas Pajak Reklame tahun berjalan;
- g. Pas photo ukuran 3 x 4 cm sebanyak 4 (empat) lembar;
- h. Photo copy Akta Notaris untuk PT dan CV dan sejenisnya;
- i. Photo copy Badan Hukum untuk Koperasi;
- j. Photo copy Surat Rekomendasi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dari Satuan Kerja yang berwenang;
- k. Map Schenelhektekter dan Map biasa masing-masing 2 (dua) buah.

Khusus untuk kegiatan usaha dibidang jasa Warung Telekomunikasi (Wartel), Toko Obat, Rumah Makan, Restoran, Warung Minuman dan sejenisnya, serta Pangkalan Minyak Tanah, selain melampirkan persyaratan di atas, juga melampirkan persyaratan sebagai berikut:

- a. Rekomendasi dari PT. Telekomunikasi Indonesia untuk Wartel;
- b. Rekomendasi dari Dinas Kesehatan Kabupaten Bungo untuk Toko Obat, Rumah Makan, Restoran Warung Minum dan sejenisnya;
- c. Rekomendasi dari Bupati untuk Pangkalan Minyak Tanah.

Pelayanan perizinan merupakan salah satu bagian penting dalam sektor pelayanan publik di Kabupaten Bungo mengingat cukup tingginya kebutuhan masyarakat atas Surat Izin Tempat Usaha (SITU). Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bungo melalui Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan

Perizinan dituntut bukan hanya mampu menyelenggarakan namun dapat lebih memudahkan masyarakat dalam melakukan proses permohonan perizinan.

Syarat penyelenggaraan perizinan merupakan hal pertama yang harus dipenuhi masyarakat agar permohonan izin yang diajukan kepada Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo dapat diproses. Jadi sudah seharusnya syarat ini harus ada, tetapi bukan untuk memberatkan masyarakat.

Berbagai kemudahan yang diberikan dalam hal persyaratan maupun prosedur penyelenggaraan perizinan ini tentu dapat memberikan dorongan positif bagi masyarakat, agar lebih memberikan kepercayaan kepada pihak penyelenggara perizinan untuk memberikan layanan yang lebih responsif, dalam hal ini Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, idealnya aparat pemberi layanan yang bertugas di bagian informasi cenderung harus lebih aktif untuk memberikan informasi akurat dan mendetail tentang persyaratan atau prosedur pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) kepada masyarakat penerima layanan. Kewajiban untuk memperoleh rekomendasi atau tanda tangan dari pemerintahan setempat adalah hal mutlak yang harus dipenuhi mengingat secara administratif wilayah tempat akan mendirikan usaha adalah wewenang Lurah/Kepala Desa dan Camat.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan oleh penulis, terlihat bahwa prosedur/persyaratan yang harus dilalui oleh masyarakat pengguna jasa izin tempat usaha agak berbelit-belit dan terasa memberatkan, seperti tanda tangan

dan rekomendasi dari pejabat setempat dan dinas terkait yang tidak mudah untuk didapatkan.

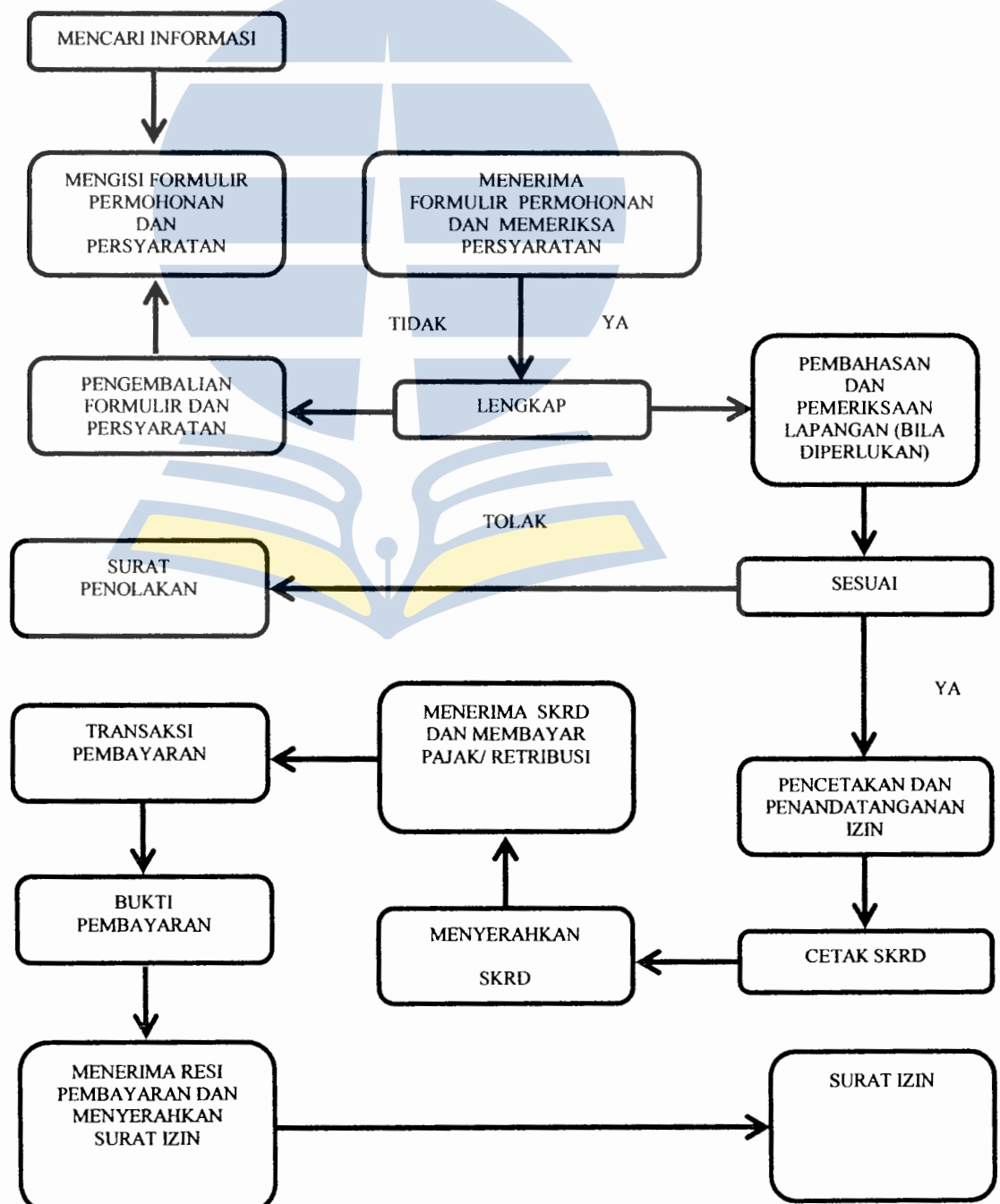
Menurut Penulis, aparat pemberi layanan harusnya memberikan penjelasan yang mendetail mengenai persyaratan yang diberikan kepada masyarakat yaitu seperti memperoleh rekomendasi atau tanda tangan dari pemerintahan setempat adalah hal mutlak yang harus dipenuhi mengingat secara administratif wilayah tempat akan mendinkan usaha adalah wewenang Lurah/Kepala Desa dan Camat, sehingga perspektif masyarakat mengenai prosedur atau persyaratan diberikan, masyarakat mengetahui bahwa persyaratan betul-betul menjadi kelengkapan berkas pemohon. Agar masyarakat merasa perlu melengkapinya dan lebih merasa dihargai serta merasa puas sebagai konsumen atau penerima layanan.

Menurut Penulis, hal ini memang dianggap perlu karena untuk membuat tempat usaha memang memerlukan izin secara langsung dari pejabat setempat dan lingkungan sekitar, agar tidak menimbulkan dampak sosial kemasyarakatan dan untuk menghindari hal-hal negatif yang memiliki konsekuensi dari tempat usaha yang akan dibuat oleh pemohon. Namun sudah menjadi kewajiban bagi aparat pemberi layanan untuk bukan hanya melayani tetapi juga membantu masyarakat yang mengajukan permohonan perizinan.

Proses dalam pengurusan izin tempat usaha berkaitan dengan pembagian kerja di tiap-tiap bagian, kelengkapan berkas untuk penerbitan izin dan tentu tentang alur/prosedur penyelenggaraan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU).

Berdasarkan wawancara Penulis dengan Afri Asianto, S.Sos, selaku Pembina Tingkat I, Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo menetapkan standar untuk mekanisme penyelenggaraan perizinan. Untuk mekanisme penyelenggaraan perizinan Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo telah menentukan standar berdasarkan bagan di bawah ini:

Bagan 4.1
Mekanisme Pelayanan Perizinan Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo



Berdasarkan bagan di atas, dapat Penulis berikan penjelasan mekanisme pelayanan perizinan Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo, sebagai berikut:

1. Pemohon mencari informasi ke bagian informasi / pendaftaran (*Front Office*) Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo.
2. Setelah Pemohon mendapatkan informasi, pemohon meminta formulir melalui bagian informasi (*Front Office*) Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo.
3. Seterusnya pemohon yang telah mendapatkan formulir melakukan pengisian formulir permohonan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) dan melengkapi persyaratan-persyaratan sesuai jenis izin usaha yang diajukan.
4. Setelah formulir permohonan di isi dan semua persyaratan sesuai izin yang di minta telah di lengkapi, berkas diserahkan kembali ke bagian informasi / pendaftaran Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo.
5. Front Office Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo melakukan pemeriksaan terhadap berkas permohonan.
6. Apabila persyaratan yang di ajukan sesuai dengan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) yang di minta telah di lengkapi, untuk Surat Izin Tempat Usaha (SITU) yang memerlukan kajian SKPD teknis maka berkas dimaksud akan diteruskan kepada SKPD teknis untuk dilakukan kajian

teknis dan SKPD teknis akan mengeluarkan rekomendasi dengan jawaban di TERIMA atau di TOLAK akan tetapi untuk Surat Izin Tempat Usaha yang tidak memerlukan kajian SKPD teknis langsung di lakukan pemerosesan.

7. Untuk Izin yang telah di terima akandiproses dan di cetak dokumen izinnya.
8. Izin yang telah di cetak selanjutnya di tanda tangani oleh kepala Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo atas nama Bupati Bungo
9. Dokumen izin yang telah di tanda tangani, selanjutnya akan di lakukan pemberian nomor, stempel basah dan stempel bekamagar Surat Izin Tempat Uasaha (SITU) di maksud tidak bisa di palsukan.
10. Surat Izin Tempat Usaha (SITU) yang telah selesai di serahkan kepada pemohon sebagai bukti dokumen legalitas izin.

Menurut Penulis, proses pelayanan perizinan dianggap telah lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya yang mengharuskan masyarakat untuk mendatangi banyak kantor yang bisa memiliki prosedur berbeda di setiap instansi. Sudah menjadi kewajiban bagi pegawai yang bertugas di bagian front office untuk bukan hanya melayani tetapi juga membantu masyarakat yang mengajukan permohonan perizinan.

Dalam proses pelayanan perizinan di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan, masyarakat cukuplangsung mendaftarkan diri untuk mengajukan perizinan yang dibutuhkan, kemudian pemohon menunggu kedatangan tim teknis untuk meninjau lokasi bangunan maupun lokasi usaha

pemohon. Tim teknis juga yang menentukan disetujui atau ditolaknya permohonan perizinan yang diajukan oleh masyarakat. Setelah semua pengolahan dokumen yang dilaksanakan di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan selesai, pemohon cukup mendatangi tempat yang sama untuk membayar retribusi bangunan atau tempat usahanya berdasarkan penghitungan yang dilakukan oleh tim teknis, karena di dalam Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan sendiri telah disediakan loket pembayaran. Setelah itu masyarakat dapat mengambil Surat Izin Tempat Usaha (SITU) yang mereka butuhkan di loket penyerahan izin.

Berdasarkan penelitian yang Penulis lakukan, menunjukkan bahwa proses yang diberikan oleh Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo pada masyarakat dianggap telah lebih baik dan cukup jelas. Karena masyarakat di arahkan oleh petugas pemberi layanan untuk mengurus dan menjalankan proses yang diberikan. Berbagai dampak positif yang ditunjukkan kepada pengguna jasa merupakan peningkatan yang signifikan mengenai proses yang diberikan oleh aparat pemberi layanan.

Peran masyarakat sebagai pengguna jasa juga turut mendukung perbaikan pelayanan perizinan di Kabupaten Bungo. Melalui proses yang lebih mudah dan sederhana ini masyarakat diharap tidak akan menghadapi kesulitan lagi dalam memperoleh izin yang dibutuhkan.

B. Hambatan Dalam Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo

Penyelenggaraan layanan perizinan terpadu di anggap telah memberikan dampak positif terhadap kesadaran masyarakat mendorong masyarakat agar lebih partisipatif dalam kepemilikan izin, baik usaha maupun non usaha. Penting keberadaannya bagi masyarakat karena sebagai identitas untuk memperoleh kelegalan dalam menjalankan usahanya atau sebagai payung hukum. Di sisi lain tentu hal ini akan meningkatkan pendapatan daerah melalui biaya retribusi atas perizinan yang yang diberikan.

Namun demikian, terdapat hambatan-hambatan dalam pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Hambatan-hambatan tersebut, yaitu:

1. Kecepatan

Hambatan kecepatan yang dimaksud, yaitu ketetapan waktu yang diinginkan tentunya secepat mungkin diproses oleh aparat pemberi layanan sesuai harapan dan sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan.

Fenomena yang pertama adalah mengenai ketidakjelasan waktu yang dibutuhkan dalam pengurusan izin tempat usaha. Dalam aturan yang ada, telah jelas bahwa dalam pengurusan izin tempat usaha telah menetapkan bahwa proses yaitu 5 (lima) hari kerja. Namun, waktu pengurusan penyelesaian surat izin tempat usaha yang telah ditetapkan tidak sesuai dengan prosedur, masih sering terjadi keterlambatan dalam arti tidak tepat waktu.

Berdasarkan hasil temuan di lokasi penelitian, lamanya proses pengurusan pembuatan surat izin tempat usaha lebih banyak disebabkan oleh syarat dan mekanisme yang berimbas pada waktu untuk menyelesaikan proses perizinan yang dibutuhkan. Seperti kewajiban untuk memperoleh rekomendasi atau tanda tangan kepala lingkungan, lurah/kepala desa dan camat, dan dinas-dinas terkait serta persetujuan dari kepala kantor untuk mengeluarkan izin jarang ada ditempat untuk menjalankan tugasnya.

Tentunya kondisi seperti ini dapat menimbulkan adanya rasa kurang puas masyarakat, sebab apapun alasan yang menyebabkan keterlambatan pelayanan bukanlah suatu hal yang penting bagi mereka. Yang terpenting bagi masyarakat adalah mereka bisa mendapatkan pelayanan yang tepat waktu. Ketidakpastian waktu pelayanan membuat sebagian pengguna jasa lebih memilih menggunakan jasa orang lain atau orang dalam yang dikenal untuk memudahkan dan mempercepat pengurusan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU).

Koordinasi yang lebih baik antar internal aparat pemberi layanan untuk menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik merupakan hal yang perlu diperhatikan oleh aparat birokrasi. Begitu pula dengan instansi yang terkait dengan perizinan juga akan sangat berpengaruh terhadap percepatan layanan perizinan, sehingga tidak perlu lagi mengurus perizinannya melalui orang lain, maupun melalui calo yang selama ini menjadi masalah dalam pelayanan perizinan.

2. Responsif

Hambatan responsif menuntut agar aparat pemberi layanan memberikan pelayanan dengan daya tanggap yang baik, sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat untuk mempermudah proses pelayanan.

Fakta di lapangan mengenai prosedur atau persyaratan pengurusan izin tempat usaha merupakan hal yang harus dipenuhi masyarakat agar permohonan izin yang diajukan dapat diproses, tetapi bukan untuk memberatkan masyarakat. Namun pada kenyataannya, banyak masyarakat yang mengeluhkan persyaratan yang diberikan. Seperti kewajiban untuk memperoleh rekomendasi atau tanda tangan kepala lingkungan, lurah/kepala desa dan camat, dan dinas-dinas terkait yang tidak mudah untuk didapatkan.

Berdasarkan observasi di lapangan, Penulis melihat bahwa prosedur/persyaratan yang harus dilalui oleh masyarakat pengguna jasa izin usaha agak berbelit-belit dan terasa memberatkan. Aparat pemberi layanan seharusnya memahami tentang akuntabilitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Birokrasi harusnya memberikan penjelasan yang mendetail mengenai persyaratan yang diberikan kepada masyarakat, seperti memperoleh rekomendasi atau tanda tangan dari pemerintahan setempat adalah hal mutlak yang harus dipenuhi mengingat secara administratif wilayah tempat akan mendirikan usaha adalah wewenang Lurah/Kepala Desa dan Camat, sehingga perspektif masyarakat mengenai prosedur atau persyaratan diberikan, masyarakat mengetahui bahwa persyaratan betul-betul menjadi kelengkapan berkas penerima layanan.

Menurut Penulis, seharusnya pejabat pemerintah terutama tingkat pimpinan tidak hanya bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusionalnya, tetapi juga bertanggung jawab kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan banyak stakeholders lain.

Menurut Penulis, pejabat pemerintah di samping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus bisa meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan oleh instansi yang bersangkutan dalam hal ini Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

3. Biaya

Kejelasan mengenai biaya yang diperlukan, pembiayaan yang wajar dan terbuka serta dijangkau oleh masyarakat penerima layanan serta cara dan tempat pembayarannya sangat penting untuk diketahui masyarakat. Dengan adanya transparansi informasi akan memberikan jaminan kepada masyarakat terhadap kepastian layanan yang akan diterima, khususnya tentang kepastian biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan suatu layanan.

Standar untuk biaya pelayanan yang ditetapkan oleh Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo tentu harus menjadi pegangan bagi setiap pegawainya agar dapat bekerja sesuai dengan peraturan yang berlaku. Adanya transparansi

terhadap biaya pelayanan akan berimplikasi pada menurunnya tingkat korupsi dalam birokrasi.

Berdasarkan hasil penelitian yang Penulis lakukan di lapangan, masyarakat telah membayar biaya pembuatan izin usaha perdagangan sesuai dengan yang tertera di papan informasi dan retribusi sesuai dengan bukti pembayaran yang di berikan oleh Bank yang tempat pembayarannya sama di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Namun demikian, fakta di lapangan, tidak sedikit masyarakat yang membayar lebih dari ketentuan dengan maksud agar proses penerbitan izin tempat usahanya menjadi lebih cepat, yang menurut Penulis hal tersebut justru bukan merupakan pembelajaran yang baik bagi masyarakat.

Berdasarkan hambatan-hambatan di atas, menurut Penulis, pelayanan publik dalam hal ini pengurusan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari fenomena-fenomena yang ada misalnya prosedur/persyaratan yang masih berbelit-belit dan memberatkan masyarakat yang tentu akan berimbas pada waktu untuk menyelesaikan proses perizinan yang dibutuhkan, dan juga masih terjadinya praktek percaloan yang selama ini menjadi masalah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Masih adanya kebiasaan masyarakat memberikan tip atau sekedar ucapan terima kasih atas jasa pelayananan perizinan yang diberikan oleh aparat pelaksana di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan

Perizinan di Kabupaten Bungotentu akan menghambat upaya menciptakan pelayanan perizinan yang baik dan berkualitas. Dibutuhkan persepsi yang sama baik oleh penyelenggara maupun aparat pelaksana untuk taat terhadap peraturan yang ada.

Dengan adanya pelayanan terpadu satu pintu, masyarakat dapat memperoleh pelayanan publik yang lebih baik serta mendapatkan kepastian dan jaminan hukum dan formalitas yang dimiliki. Melalui persyaratan yang jelas regulasi yang tepat, mekanisme yang sederhana, ketepatan waktu dan pembiayaan yang wajar dan terbuka maka proses penyelenggaraan pelayanan perizinan di Kabupaten Bungo menjadi lebih sederhana dan lebih mudah dipahami oleh masyarakat. Di samping itu akan menjadi salah satu indikator dalam keberhasilan Pemerintah Daerah menjalankan fungsinya sebagai abdi negara maupun sebagai abdi masyarakat.

Menurut Penulis, hal lain yang perlu diperhatikan adalah sarana dan prasarana pelayanan, dalam hal ini masih adanya beberapa kekurangan dalam kelengkapan sarana pelayanan maupun sarana kerja bagi pegawai di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Hal ini tentu menjadi kendala untuk memaksimalkan kinerja pelayanan perizinan di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo.

Selain itu, kompetensi petugas pemberi layanan juga menjadi hal penting dan akan sangat mempengaruhi proses pelayanan. Salah satu faktor penentu keberhasilan/kegagalan organisasi adalah faktor sumber

daya manusia.Keunggulan mutu bersaing suatu organisasi sangat ditentukan oleh mutu sumber daya manusianya.Organisasi sangat membutuhkan sumber daya manusia yang kompeten, memiliki kompetensi tertentu yang dibutuhkan untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan pekerjaannya. Walaupun telah didukung dengan kualitas aparat yang cukup professional, namun jika melihat jumlah aparat pelaksana pelayanan perizinan di Badan Penanaman Modal Daerah Dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungoyang masih belum mencukupi akibatnya berimbas terhadap pembagian kerja yang tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

Dalam hal masyarakat yang mendapatkan pelayanan tidak baik dari petugas di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo, dapat dilakukan dengan menyampaikan pengaduannya dengan berbagai cara yang disediakan oleh Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo, yaitu:

1. Secara Tertulis

Keluhan masyarakat dapat disampaikan secara tertulis, dengan cara:

- a. Menyampaikan surat resmi ditujukan kepada Kepala Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo dengan alamat jalan R. M. Thaher Nomor 807 Muara Bungo Kode Pos 37214.
- b. Melalui SMS dengan nomor pengaduan 081274998865.
- c. Melalui kotak pengaduan yang disediakan oleh Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo.

d. Email bpmdppt_bungo.jambi@yahoo.com

2. Secara Lisan

Selain pengaduan masyarakat secara tertulis tentang pelayanan yang kurang baik di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo, masyarakat juga dapat menyampaikan pengaduan masyarakat secara lisan, yaitu dengan cara:

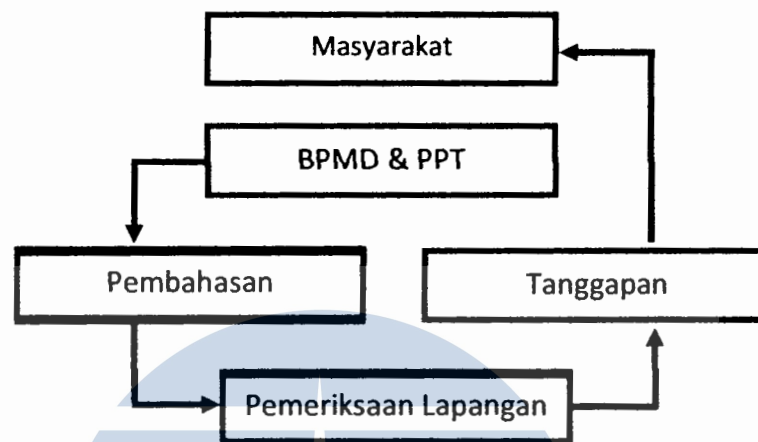
- a. Melalui Telepon dengan Nomor (0747) 321199.
- b. Melalui Hand Phone (HP) dengan Nomor 081274998865.
- c. Datang Langsung ke Pelayanan Pengaduan Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo.

Tujuan Pengelolaan Pengaduan adalah:

- a. Meningkatkan kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diperoleh.
- b. Menciptakan image bahwa penyelenggaraan pelayanan sangat serius dan memandang masyarakat/pelanggan sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas.
- c. Mengidentifikasi aspek-aspek yang lemah dari penyelenggaraan pelayanan yang perlu diperbaiki.
- d. Menghemat pengeluaran dengan melakukan penyelesaian dimana terjadi tanpa keterlibatan pihak ketiga.
- e. Menghindari terjadinya penumpukan masalah.

Adapun proses yang dilakukan masyarakat dalam menyampaikan pengaduannya adalah seperti dalam bagan di bawah ini:

Bagan 4.2
Sistem/Prosedur Penanganan Pengaduan Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bungo



Berdasarkan bagan 4.2 di atas, maka dapat Penulis jelaskan sebagai berikut:

Masyarakat : Menyampaikan pengaduan melalui laporan langsung, kotak pengaduan, telepon dan SMS.

BPMD & PPT : Menerima Pengaduan Masyarakat.

Pembahasan : Untuk menganalisa penyebab dengan melibatkan Dinas Teknis terkait bila diperlukan.

Pemeriksaan : Melakukan tindakan dan verifikasi Lapangan.

Tanggapan : Menetapkan tindakan dan memberikan informasi pada masyarakat (pengadu/pemohon).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Proses pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo dilakukan oleh masyarakat dengan mengikuti prosedur baku yang telah ditetapkan oleh Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo. Proses yang diberikan oleh Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo pada masyarakat dianggap telah lebih baik dan cukup jelas. Karena masyarakat diarahkan oleh petugas pemberi layanan untuk mengurus dan menjalankan proses yang diberikan. Berbagai dampak positif yang ditunjukkan kepada pengguna jasa merupakan peningkatan yang signifikan mengenai proses yang diberikan oleh aparat pemberi layanan, namun tidak didukung oleh SDM yang mempunyai Kompetensi.
2. Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo, yaitu: (1) Ketidakjelasan waktu yang dibutuhkan dalam pengurusan izin tempat usaha; (2) Aparat pemberi layanan tidak memberikan penjelasan yang mendetail mengenai persyaratan yang diberikan kepada masyarakat; (3) Terdapat biaya-biaya yang di luar ketentuan yang ditetapkan.

B. Saran

1. Dari hasil penelitian di atas, kepada Petugas Pelayanan pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo disarankan untuk dapat melakukan: (1) Perbaikan sarana dan prasarana pelayanan perizinan; (2) Peningkatan Kapasitas SDM melalui Diklat dan Pelatihan; (3) Persepsi yang sama baik oleh penyelenggara maupun aparat pelaksana untuk taat terhadap peraturan yang ada. Dalam hal masyarakat yang mendapatkan pelayanan tidak baik dari petugas di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan di Kabupaten Bungo, dapat dilakukan dengan menyampaikan pengaduannya, baik secara lisan maupun secara tertulis.
2. Terhadap hambatan-hambatan yang dihadapi oleh masyarakat, maka disaran kepada Petugas Pelayanan pada Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Kabupaten Bungo dalam melayani pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) bagi masyarakat harus memperhatikan bebarapa hal, yaitu: (1) Menjelaskan waktu yang dibutuhkan dalam pengurusan izin tempat usaha; (2) Aparat pemberi layanan harus memberikan penjelasan yang mendetail mengenai persyaratan yang diberikan kepada masyarakat untuk pengurusan izin tempat usaha; (3) Aparat pemberi pelayanan harus memberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai biaya-biaya yang harus dikeluarkan dan sudah ditetapkan oleh peraturan untuk melakukan pengurusan perizinan tempat usaha.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku:

- A.S. Hikam, (1999), *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: Erlangga.
- Agussalim Andi Gadjong, (2007), *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ahmad Ainur Rohman, (2010), *Reformasi Pelayanan Publik*, Malang: Averroes.
- Ahmad Batinggi, (1998), *Manajerial Pelayanan Umum*, Jakarta: Universitas Terbuka.
- Amrah Muslimin, (1982), *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.
- Arizki Hania, (2004), *Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Asmawi Rewansyah, (2010), *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*, Jakarta: Yusaintanas Prima.
- Ateng Syafrudin, (2013), *Kapita Selekta Otonomi Daerah*, Bandung: Ateng Syafrudin Center.
- Azhari, (1995), *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- Badudu, (2001), *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan, (2004), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FHUII.
- Budiono Kusumohamidjojo, (1999), *Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum*, Jakarta: Grasindo.
- Christopher Lovelock, (1988), *Product Plus: How Product+Service*, New York: Mc. Graw Hill, Inc.
- Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*, New York: Holt, Rinehard and Witson.
- Davidow dan Uttal, (1992), *Total Customer Service*, New York: Herper and Osborn.
- Deddy Supriady Bratakusumah, (2000), *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Devrye, (1994), *Good Service is Good Business*, Australia: Practice Hall.
- E.Utrecht, (1957), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar.
- Edi Suharto, (2008), *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*. Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSPSTKS).
- Fandy Tjiptono, (2002), *Manajemen Jasa*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Flora Han dan Debbie Leong, (1996), *Productivity and Service Quality*, Singapore: Simon & Schuster.
- George C.Edwards III, (1980), *Implementing Public Policy*, Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- H.A DJ.Nihin, (1999), *Paradigma Baru Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- H.A.S. Moenir, (1992), *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Handyaningrat, (1985), *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Manajemen*, Jakarta: Gunung Agung.
- Harbani Pasolong, (2007), *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Husaini Usman, (1994), *Manajemen, Teori, Praktik dan Riset*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Hutahaean, (2005), *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Inu Kencana Syafiie, (2011), *Etika Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Irawan Soehartono, (2008), *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Rosda.
- Irawan, P. (2011). *Metodologi Penelitian Administrasi*, Jakarta: Universitas Terbuka.
- James Anderson, (1974), *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehard and Witson.
- Jimly Asshiddiqie, (1994), *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Jakarta: Pustaka Harapan.
- Joeniarto, (1979), *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bandung: Alumni.

- Joko Widodo, (2001), *Good Governance, Telaah dan Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, Surabaya: Insan Cendekia
- Josef Riwu Kaho, (1995), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1988.
- Koswara, (2001), *Otonomi Daerah Untuk Demokratisasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Pariba.
- Lauddin Marsuni, (2006), *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: UII Press.
- Lukman Ali, (200), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Depdikbud, Balai Pustaka
- M. Arif Nasution, (2000), *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju.
- Macaulay dan Cook, (1997), *How To Improve Your Customer Service*, (Eds. Indonesia), Jakarta: Gramedia.
- Marbun, (2007), *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Jakarta: PT Buku Kita.
- Meleong, L. (2001). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Merilee S.Grindle, (1980), *Politics and A Policy Implementation*, New Jersey: Pricetown University Press.
- Michael Howlett dan M.Ramesh (1995), *Studying Public Policy*, Toronto: Oxford University Press.
- Mochtar Koesoemahatmadja, (1979), *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Planet Buku.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, (1993), *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika.
- Ni'matul Huda, (2005), *Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Purnama N, (2006), *Manajemen Kualitas Perspektif Global*, Yogyakarta: Ekonisia.
- Rakhmat, (2009), *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*, Jakarta: Pustaka Arif.

- Ratminto, (2005), *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rianto Nugroho D, (2001), *Otonomi Daerah*, Jakarta: PTIK Press.
- Rozali Abdullah, (2005), *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Sampara Lukman, (2000), *Pelayanan Prima*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Sanafiah Faisal, (1990), *Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sinambela, (2010), *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Siti Kurnia Rahayu, (2010), *Akuntansi Publik*, Jakarta: Salemba.
- Subarsono, (2006), *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono (2011), *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung: Alfabeta.
- Sujamto, (1990), *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sunadi, (2011), *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Refika Aditama.
- Supardi, (2006), *Penelitian Tindakan Kelas*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Supranto, (2001), *Pengukuran Tingkat Kepuasan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Syaukani, (2009), *Konsep dan Implementasi Ekonomi Kerakyatan Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syukri AF, (2009), *Standar Pelayanan Publik Pemda*, Bantul: Kreasi.
- Syukur Kholil, (2006), *Metodologi Penelitian Komunikasi*, Bandung: Citapuska Media.
- Ted Gaebler dan David Osborne, (1992), *Reinventing Governance*, California: Addison-Wesley Publishing Company.
- The Liang Gie, (1967), *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung.
- Triguno, (1997), *Budaya Kerja, Meningkatkan Lingkungan Yang Kondusif Untuk Meningkatkan Produktifitas Kerja*, Jakarta: Golden Terayon Press

Vincent dan Gasperz, (2006), *Total Quality Management*, Jakarta: Gramedia.

William Dunn, (2003), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

B. Peraturan Perundang-Undangan:

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

C. Skripsi/Tesis/Disertasi

Emil Rifqi, (2013), "Analisis Kualitas Pelayanan Izin Trayek Angkutan Umum (Studi pada Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Jepara)", *Skripsi*, Semarang: Universitas Diponegoro.

Simson Hutagaloeng, (2014), "Efektifitas Penerapan Izin Undang-Undang Gangguan Terhadap Kegiatan Bisnis Pariwisata (Suatu kajian dalam pembuatan izin Undang-Undang Gangguan pada Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Barat)", *Tesis*, Jakarta: Universitas Tarumanegara.