

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dekade akhir dalam abad 20 dan dekade awal abad 21, bangsa kita sebagaimana bangsa-bangsa belahan dunia menghadapi gelombang besar berupa meningkatnya tuntutan demokrasi, desentralisasi, dan globalisasi. Sekalipun keadaan serupa pernah terjadi pada beberapa kurun waktu dalam sejarah kemanusiaan dan peradaban manusia, namun dewasa ini tuntutan tersebut mengemuka dengan nuansa yang berbeda sesuai dengan kemajuan zaman.

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 memperjuangkan adanya *good governance and clean government*. Tuntutan yang diajukan ini merupakan reaksi terhadap keadaan pemerintah pada era Orde Baru dengan berbagai permasalahan yang terutama meliputi pemusatan kekuasaan pada Presiden, baik akibat konstitusi (UUD 45) maupun tidak berfungsi dengan baik lembaga

teringgi dan tinggi negara lainnya, serta tersumbatnya saluran partisipasi masyarakat dalam memberikan *kontrol sosial*.

Istilah *Good governance* pada awalnya di populerkan oleh Bank Dunia melalui publikasinya yang diterbitkan tahun 1992 berjudul *“Governance and development”*. *Governance* didefinisikan sebagai *“the manner in which power is exercised in the management of a country’s social and economic resources for development”* (World Bank, 1992). Kemudian Asian Development Bank pada tahun 1995 menerbitkan *policy paper* berjudul *“Governance: Sound Development”* yang berisi tentang elemen esensial dari *good governance* ada empat, yaitu *accountability, participation, predictability, dan transparency* (1998). Dan juga UNDP membuat definisi yang lebih ekspansif, yaitu *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta, dan civil society serta interaksi diantara tiga elemen tersebut. UNDP lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* adalah mengikut sertakan semua, transparan, dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas politik, social, dan ekonomi

didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan golongan yang paling miskin dan lemah dalam pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.¹

Governance adalah tata pemerintahan, penyelenggaraan negara, atau pengelolaan (management) bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. Kata *Go vernance* memiliki unsur kata kerja yaitu *govern ing* yang berarti bahwa fungsi oleh pemerintah bersama instansi lain (LSM, swasta dan warga negara) perlu seimbang/setara dan multi arah (partisipatif). *Governanve without government* berarti bahwa pemerintah tidak selalu diwarnai dengan lembaga, tetapi termasuk dalam makna proses pemerintah.

Maka *Good Governance* dapat di artikan tata pemerintahan yang baik dan atau menjalankan fungsi pemerintahan yang baik,

¹ Ane Permatasari dalam *jurnal social dan politik*, vol. 18, nomor 2, desember 2008, Fisip UMY, hal. 117

bersih dan berwibawa (struktur, fungsi, manusia, struktur, aturan dll).²

Good Governance sangat mendesak untuk diwujudkan pada penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di tingkat daerah mengingat banyak kewenangan telah diserahkan kepada daerah. Kedudukan daerah sangat strategis dalam mempertahankan keutuhan bangsa sekaligus sebagai garda depan untuk menciptakan Indonesia yang satu dan makmur secara lebih konkret. Pemerintah daerah merupakan figur kunci perwujudan *Good governance*, yakni berbagai katalisator sekaligus koordinator bagi institusi semi-pemerintah dan non-pemerintah untuk bersama-sama membentuk kolaborasi yang efektif mengatasi permasalahan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.³

Dalam upaya mengahadapai berbagai tantangan tersebut, salah satu perasayaratannya yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai luhur peradaban bangsa dan prinsip *good governance* dalam penangan

² <http://www.scribd.com/doc/4606676/Good-Governance> di unduh pada tanggal 30 januari 2011

³ Dwiyanto Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 2008

mewujudkan cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke empat yang berbunyi : (kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.....)⁴. Sejalan dengan komitmen nasional untuk melakukan transformasi dan reformasi segala bidang di Indonesia dituntut untuk dapat membentuk kemitraan antara pemerintah dan swasta dan masyarakat madani secara nyata yang terlibat dalam berbagai upaya kolaborasi dalam segala bidang.

Good governace yang diwujudkan melalui otonomi daerah memberikan harapan tetapi juga menyajikan tantangan bagi daerah. Secara teoritis otonomi daerah merupakan solusi yang terbaik untuk mewujudkan kemandirian hingga *human-being* bagi masyarakat di daeraah. Otonomi daerah merupakan sebuah solusi untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis di seluruh level dan wilayah,

⁴ Pembukaan UUD 1945 Alenia ke IV

menghargai berbagai keragaman lokal, menghormati dan mengembangkan potensi penghidupan masyarakat lokal, serta memelihara intrgrasi nasional. Daerah bisa mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk mengelola rumah tangganya sendiri serta mengembangkan kreatifitas lokal tanpa harus menunggu intervensi dari pusat. Hanya dengan desentralisasi, maka pelayanan akan semakin dekat kepada masyarakat daerah.

Akan tetapi dari segi pemahaman dan praktik empiriknya, paradigma lama yang di kembangkan oleh Orde Baru masih tetap bertahan. *Pertama*, otonomi daerah sebagai wujud dari desentralisasi merupakan transfer kekuasaan pusat ke daerah. Daerah diberi kekuasaan dan keleluasaan yang lebih besar untuk mengelola rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi secara sempit dipahami tidak lebih sebagai wilayah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, otonomi daerah sering dipahami sebagai keleluasaan daerah mengelola keuangannya sendiri, yang didasarkan pada prinsip perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Uang adalah segala-galanya bagi desentralisasi.

Ketiga, persoalan besar yang belum selesai adalah model ideal yang bisa dijadikan landasan desentralisasi, yang bisa diterapkan di seluruh Indonesia. Selama ini dikenal dua model otonomi daerah yang sering bertentangan. Yang *pertama* adalah model teknokrasi, yang lebih menekankan pendekatan efisiensi dan efektifitas yang dikendalikan secara terpusat oleh para teknokrat dan eksekutif yang lebih kuat di daerah. Posisi legislatif dan rakyat sangat lemah. *Kedua* adalah model demokrasi, yang lebih menonjolkan partisipasi dan kompetisi ketimbang efisiensi dan efektifitas, jika model ini diterapkan maka yang paling menonjol adalah kuatnya legislatif ketimbang eksekutif.

Otonomi daerah harus dipahami sebagai milik masyarakat lokal, bukan dominan birokrasi pemerintah di daerah. Penerima otonomi daerah bukan lah pemerintah daerah, tetapi masyarakat lokal secara keseluruhan. Pemerintah daerah hanya sebagai fasilitator masyarakat lokal, dan sekaligus menjadi jembatan

antara pemerintah pusat dengan elemen-elemen masyarakat lokal. Dalam konteks ini otonomi daerah dipahami sebagai kemandirian masyarakat lokal untuk mengurus hidupnya sendiri serta mengembangkan potensi dan kreasinya tanpa intervensi dan eksploitasi yang luar biasa oleh pemerintah pusat. Kemandirian masyarakat lokal sebagai semangat masyarakat lokal itu harus di letakkan dalam kerangka demokrasi.

Berlangsungnya otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka Pemerintah Daerah dituntut untuk menggali seluruh potensi, mengelola dan mengembangkan daerahnya guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintah. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004:

„ Otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri urusan pemerintah dan kepentingan pemerintah setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. „⁵

Pemberian otonomi daerah tidak berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Otonomi daerah harus

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah

juga diikuti dengan serangkaian reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi menyangkut pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung perjalanan lembaga-lembaga publik secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sesuai dengan cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.

Melalui pelayanan publik sangat besar harapan *good governance* dapat diwujudkan. Melalui UU no 25 tahun 2009 pemerintah juga menjelaskan pentingnya dan tujuan dari pelayanan publik⁶. Pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia, karena pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. Buruknya praktek *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik

⁶ UU no 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik

dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat terjadi suatu kenyataan. *Kedua* berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relative lebih mudah dalam pelayanan publik. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

Ketiga pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam pelayanan publik.

Sesuai dengan janji pemerintah daerah kabupaten Rokan Hilir ingin meningkatkan pelayanan pembuatan KTP di karenakan

banyaknya keluhan dari masyarakat⁷. Dan juga para Legeislatif menghimbau kepala desa untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat⁸.

Persoalannya adalah bagaimana penanganan terhadap berbagai masalah di atas?. Dalam konteks ini konsep *Good Governance* adalah sebuah model yang bisa mengatasi berbagai problem di atas. Konsep *Good Governance* yang kini menjadi keyakinan internasional bagi pembangunan, barang kali merupakan bingkai yang komprehensif untuk mewedahi sinergi antara negara, pasar dan masyarakat sipil dalam kerangka otonomi daerah. *Good Governance* yang di Indonesiakan menjadi penyelenggaraan negara atau ekonomi politik yang baik.

Saat ini *Good governace* sudah sangat populer, bahkan konsep ini juga sudah populer di Kabupaten Rokan Hilir-Riau, akan tetapi, secara empirik dan praktik pemerintahan lokal masih sangat jauh dari ideal *Good governance*. Ada sejumlah fenomena yang bisa di sorot. Penyelenggaraan pelayanan

⁷http://www.riamandiri.net/rm/index.php?option=com_content&view=article&id=239:bupati-janji-tingkatkan-pelayanan-buat-ktp&catid=55:rokan-hilir&Itemid=66 diposting tanggal 30 januari 2011

⁸http://www.riamandiri.net/rm/index.php?option=com_content&view=article&id=17760:tugas-kades-melayani-masyarakat-dengan-baik&catid=55:rokan-hilir&Itemid=66 diposting tanggal 27 April 2011

pemerintahan di kabupaten Rokan Hilir masih sangat minim, banyaknya keluhan masyarakat atas pelayanan yang di berikan pemerintah daerah melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kepada masyarakat.⁹ Masyarakat masih mengeluhkan minimnya informasi mengenai prosedur pengurusan berbagai ijin-ijin yang berkaitan dengan kependudukan, prosedur yang berbelit-belit, lama dan bertele-tele, serta kurang ramahnya pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintahan terhadap masyarakat. Berbagai keluhan tersebut menyebabkan implementasi Good Governance sebagaimana dicita-citakan terkendala. Oleh karena itu, penulis bermaksud untuk meneliti lebih jauh fenomena tersebut dengan mengetengahkan judul : **IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE DALAM PENYEDIAAN PUBLIK SERVICE YANG EFEKTIF (Study kasus : Dinas Kependudukan dan catatan Sipil Kabupaten Rokan Hilir 2010)**

B. Rumusan Masalah

⁹ibid,

Globalisasi dan tuntutan Demokrasi telah membuat negara-negara berkembang seakan harus mengadopsi program atau gagasan yang di tawarkan oleh lembaga-lembaga dunia seperti Bank Dunia untuk bisa bangkit dari keterpurukan negara; kemiskinan, ekonomi, birokrasi yang korup dan tidak efisien.

Sesuai dengan latar belakang masalah di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa rumusan masalahnya adalah :

1. Bagaimana implementasi Good Government dalam Penyediaan Public Service di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2010?
2. Bagaimana kualitas penyediaan public service di Kbaupaten Rokan Hilir Tahun 2010?
3. Faktor-faktor apa yang menjadi kendala implementasi *Good Governace* di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Rokan Hilir dalam pelayanan publik 2010?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a) Untuk mengetahui bagaimana implementasi *Good Governace* di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2010.
- b) Untuk mengetahui kualitas penyediaan public service di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2010

- c) Untuk mengetahui faktor kendala implementasi *Good Governance* pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Rokan Hilir.

2. Manfaat Penelitian

- a. Dapat memperkaya pengetahuan tentang konsep *good governance*.
- b. Memberikan masukan kepada Pemerintah daerah tentang bagaimana implementasi *Good Governace* di Daerah.

D. Landasan Dasar Teori

1. Good governance

a. Konsep Good Governance

Good Governance pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*. Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai

bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*¹⁰;

1. Partisipasi Masyarakat

Setiap orang atau setiap warga negara baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasi yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif.

Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada,

¹⁰Ane Permatasari dalam *Jurnal Sosial dan Politik*. Fakultas Ilmu social dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Vol. 18, Nomor 2, desember 2008. Hal. 117-119

pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

2. Penegakan Hukum

Mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

3. Transparansi

Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi berbagai proses, kelembagaan dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dan informasi harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi. Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat.

Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Kebijakan ini akan memperjelas bentuk informasi yang dapat diakses masyarakat ataupun bentuk informasi yang bersifat rahasia, bagaimana cara mendapatkan, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat.

4. Kesenjangan

Pemerintah disini memberi penekanan pada aspek keadilan ekonomi, dimana negara memberi peluang bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan.

5. Daya Tanggap

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stake holders*). Pemerintah daerah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal penyusunan kebijakan. Ini dapat berupa forum masyarakat, talk show, layanan hotline, prosedur komplain. Sebagai fungsi pelayanan masyarakat, pemerintah daerah akan mengoptimalkan pendekatan kemasyarakatan dan secara periodik mengumpulkan pendapat masyarakat.

6. Wawasan Kedepan

Dalam prinsip ini Good Governance memandu birokrat membangun daerahnya berdasarkan Visi, Misi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan.

7. Akuntabilitas

Pengambil keputusan (*decision maker*) dalam organisasi sektor pelayanan dan warga negara madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*). Pertanggungjawaban tersebut berbeda-beda, bergantung kepada jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal.

Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami bahwa mereka harus mempertanggungjawabkan hasil kerja kepada

masyarakat. Untuk mengukur kinerja mereka secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

8. Pengawasan

Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan masyarakat luas.

9. Efisiensi dan Efektifitas

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dari berbagai sumber yang tersedia.

Pelayanan masyarakat harus mengutamakan keputusan masyarakat, dan didukung mekanisme penganggaran serta pengawasan yang rasional dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak dibidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan tentang biaya dan jenis pelayanannya. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan teknik manajemen modern untuk administrasi kecamatan dan perlu ada desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai tingkat kelurahan/desa.

10. Profesionalisme

Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.

Pilar-pilar *Good Governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan

kepentingan publik. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut :

1. Negara

Negara mempunyai kewajiban untuk;

- a. Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil

Negara mempunyai tugas untuk menciptakan kondisi perpolitikan, ekonomi dan sosial dalam sebuah Negara atau daerah nyaman bagi semua kalangan, baik masyarakat, swasta maupun dalam kalangan pemerintah itu sendiri.

- b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan

Dalam membuat aturan yang akan dipatuhi pemerintah selaku yang membuat peraturan harus bias menciptakan peraturan yang adil dan efektif untk warga Negara itu sendiri.

c. Menyediakan public service yang efektif dan accountable

Setiap warga Negara tidak akan pernah bias dari menghindari dari hubungan birokrasi atau pelayanan pemerintah. Pada saat yang sama birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang mempunyai legitimasi untuk memaksakan berbagai peraturan dan kebijakan yang menyangkut masyarakat dan setiap warga Negara.

Untuk mewujudkan *good governance* pemerintah harus bekerja ekstra keras karena, melalui pelayanan publik masyarakat akan sangat merasakan dan keberlangsungan antara indicator-indikator akan dapat menentukan sejauhmana pemerintah dalam menjalankan prinsip *good governance* yang baik.

d. Menegakkan HAM

Dalam penegakan hukum yang telah ditetapkan pemerintah harus berkeadilan terhadap siapapun warga Negara.

e. Melindungi lingkungan hidup

Pemerintah berkewajiban melindungi dan memelihara lingkungan hidup yang berada dalam cakupan sebuah Negara atau daerah untuk bias menciptakan ekosistem yang efektif dan nyaman bagi setiap warga Negara.

f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

Negara berkewajiban memberikan fasilitas terhadap kesehatan dan keselamatan warganegaranya.

2. Sektor Swasta

Mempunyai tugas untuk;

a. Menjalankan industri

Sektor swasta diharapkan agar dapat menjalankan industry agar dapat membantu pemerintah baik dalam meningkatkan sumber daya alam dan memberdayakan sumber daya manusia di daerah yang mempunyai potensi lebih.

b. Menciptakan lapangan kerja

Agar dapat membantu pemerintah dalam meningkatkan perekonomian masyarakat dengan menyediakan lapangan pekerjaan untuk masyarakat.

c. Menyediakan insentif bagi karyawan

Pihak swasta berkewajiban memberikan pelayanan yang dibutuhkan karyawan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan pemerintah.

d. Meningkatkan standar hidup masyarakat

Dengan adanya sektor swasta diharapkan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat dan dapat mengurangi jumlah warga Negara yang tergolong miskin.

e. Memelihara lingkungan hidup

Sektor swasta juga mempunyai kewajiban agar bias memelihara kelestarian alam atau peduli terhadap lingkungan hidup sekitar.

f. Menaati peraturan

Peraturan yang sudah ditetapkan pemerintah agar bias dipatuhi oleh pihak industri atau swasta untuk dijalankan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan baik tentang lingkungan hidup maupun tentang karyawan.

g. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat

Swasta juga diharapkan agar dapat lebih meningkatkan sumber daya manusia yang ada baik melalui karyawan yang dimiliki maupun waga setempat oleh swasta, untuk tujuan mencerdaskan bangsa.

h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM

3. Masyarakat Madani

Masyarakat mempunyai hak untuk:

a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi

Menjaga apa yang menjadi hak-hak masyarakat terpenuhi dan dilindungi oleh pemerintah dan pihak swasta.

b. Mempengaruhi kebijakan publik

Masyarakat diharapkan agar bias mempengaruhi apa yang akan dilakukan pemerintah dalam hal pelayanan publik.

c. Sebagai sarana checks and balances pemerintah

Adanya kesesuaian dan keseimbangan antara masyarakat dan pemerintah selaku penjalan birokrasi.

d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah

Mengawasi pemerintah dalam menjalankan birokrasi sesuai dengan wewenangnya.

e. Mengembangkan SDM

Meningkatkan sumber daya manusia yang ada sesuai dengan potensi sosial dan sumber daya alam yang ada untuk bias lebih dikembangkan.

f. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

Membangun komunikasi antar sesama masyarakat agar dapat menciptakan kondisi yang aman dan nyaman untuk kelangsungan social, ekonomi dan politik masyarakat itu sendiri.

b. Langkah-langkah penerapan *Good Governance*

Optimisme sebagian besar elemen bangsa menjadi redup karena percepatan pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini belum mampu mewujudkan good governance dan tingkat kesejahteraan yang lebih baik bagi warga. Pemerintah secara politis sangat legitim karena

setidaknya kepala pemerintahan sekarang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Tetapi apabila program-programnya tidak mampu menyentuh kebutuhan warga maka pertanggung jawaban pemerintah masih perlu dipertanyakan¹¹.

Langkah terdekat yang harus diperhatikan pemerintah daerah dalam rangka menyiapkan diri sebagai katalisator dan koordinator bagi institusi semi pemerintah dan non pemerintah dalam bereksperimen mewujudkan good governance adalah membenahi permasalahan dan menyembuhkan penyakit yang diidapnya. Permasalahan sekarang adalah bagaimana memberdayakan seluruh komponen birokrasi pemerintahan meliputi aspek SDM, kelembagaan, dan ketatalaksanaanya agar mampu menjadi aparatur pemerintahan yang profesional.

Yang harus dipahami adalah reformasi birokrasi, bukan berarti melakukan perombakan secara besar-besaran atau menyeluruh. Perwujudan good governance tentunya

¹¹ Agus dwiyanto, 2008, Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik, Yogyakarta: Gajah Mada University press, hlm. 90

tergantung pada para stakeholders yang terlibat dalam governance itu sendiri, yaitu lembaga-lembaga pemerintah, semi pemerintah, dan non pemerintah. Aspek yang harus disentuhpun kompleks mencakup politik, sosial, budaya dan ekonomi. Dalam tubuh birokrasi perlu dilakukan perubahan atau reformasi agar tercipta birokrasi yang profesional. Birokrasi sebagai sistem terbuka tidak boleh menolak perubahan, tetapi harus selalu memperbaiki dirinya dalam suatu proses pembelajaran yang berkelanjutan¹².

2. Pelayanan Public

Secara umum terminologi publik atau *public* mempunyai arti masyarakat atau umum (diperlawankan dengan *privat*). Istilah *public* maupun *privat* berasal dari bahasa latin, dimana *public* berarti *of the people* (menyangkut rakyat atau masyarakat sebagai bangsa berhadapan dengan negara), sedangkan *privat* berarti *seta part* (bagian terpisah dari rakyat atau masyarakat), dengan demikian, istilah

¹² Ibid, hlm. 93

public dapat disimpulkan sebagai kumpulan orang atau manusia dalam hubungannya dengan dan atau kapasitasnya selaku penyandang kepentingan komunal dari kewarganegaraan suatu negara. Adapun istilah *privat* menunjuk kepada orang per orang dalam kapasitas individu berhadapan dengan individu yang lain. Istilah *service* sering diidentikkan dengan istilah pelayanan. Berkaitan dengan ini Kotler mengemukakan bahwa :¹³

A service is any act of performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may or may not be tied in phsycal product.

Adapun dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia pelayanan diartikan sebagai suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain, Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai

¹³ Philip Kotler, *Manajemen Pemasaran, Analisis, Perencanaan, Implementasi, dan Pengendalian* (terj. Supranto), Printice Hall, edisi Indonesia, Jakarta, 1994, h. 464.

akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Di Indonesia, konsep pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsep pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.⁹⁹ Administrasi pemerintah dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Adapun pelayanan umum lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik.

3. Otonomi Daerah

Ialah tempat dimana akan di terapkannya konsep-konsep *Good Governance* tersebut. Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separtation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau '*legislature*', fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dengan lembaga peradilan.

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana dianggap utopis. Hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropah, dan bahkan Perancis sendiri yang tidak menerapkan teori itu seperti yang semula dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu

hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang. Jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan. Agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang, diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang biasa disebut dengan prinsip '*checks and balances*'.

Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas ke seluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi negara modern. Bahkan, ketika UUD 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan di antara para anggota BPUPKI. Mr. Soepomo termasuk tokoh sangat meyakini bahwa

UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan menurut pandangan Montesquieu itu. Itu sebabnya, dalam pemahaman banyak sarjana hukum kita, seringkali dikatakan bahwa UUD 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan (*division of power*). Ketika Muhammad Yamin mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan '*judicial review*' terhadap materi UU, Seopomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, yaitu bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga MA tidak mungkin diberikan kewenangan menguji materi UU yang merupakan produk lembaga lain.

Sebenarnya, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang, secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan *kekuasaan* (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian

pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah '*division of power*' ('*distribution of power*'). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'.

Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah '*distribution*' atau '*division of power*' itu biasa digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah juga disebut '*distribution of power*' atau '*division of power*'. Oleh karena itu, secara akademis, konsep pembagian kekuasaan itu memang

dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Keduanya tidak perlu dipertentangan satu sama lain, karena menganut hal-hal yang memang berbeda satu sama lain.

Pada akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto memang sudah mulai diupayakan mengembangkan kebijakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Akan tetapi, implementasi dan operasionalisasinya masih belum didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang kokoh, di samping masih sangat tipisnya kesadaran aparatur pemerintahan sendiri, terutama di tingkat pusat, untuk sungguh-sungguh mewujudkan kebijakan otonomi daerah itu. Akan tetapi, pada era reformasi, berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mengenai hal ini telah ditetapkan. Yang utama adalah UU No.22/1999 dan UU No.25/1999, yang telah dikukuhkan pula materi pokoknya dalam naskah Perubahan UUD 1945 beserta Ketetapan MPR yang khusus berkenaan dengan kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah ini. Dengan diterapkannya kebijakan otonomi daerah

yang dituangkan dalam UU, dan dikukuhkan dalam TAP MPR dan bahkan dalam UUD, maka pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*) antara pusat dan daerah dewasa ini makin dipertegas.

E. Definisi Konsepsional

Konsep dalam penelitian digunakan untuk menggambarkan secara tepat fenomena yang hendak diteliti. Konsep merupakan istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak, kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial. Melalui konsep diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan yang lain.

Adapun konsep-konsep yang ada dalam penelitian ini adalah :

1. **Good Governance**, adalah konsep untuk menjadikan pemerintahan yang baik.
2. **Pelayanan Publik**, adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah

(BUMD) dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang -undangan.

3. **Otonomi Daerah**, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

F. Definisi Operasional

Kendala-kendala implementasi *Good Governace* di Kabupaten Rokan Hilir dapat diukur melalui : peran Pemerintah Daerah melalui penyediaan public servise yang efektif dan accountable oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Rokan Hilir.

Kendala implementasi Good Governance pada dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupan Rokan Hilir dapat diukur melalui indikator sebagai berikut :

A. Jenis Pelayanan

1. Kartu Tanda Penduduk (KTP)
2. Akta Kelahiran

3. Kartu Keluarga (KK)

B. Implementasi Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Servis Yang Efektif Di Kabupaten Rokan Hilir 2010.

1. Prinsip Good Governance

- a. **Partisipasi**
- b. **Transparansi**
- c. **Akuntabilitas**

2. Kualitas Penyediaan Publik Servis

- b. **Efisiensi pelayanan**
 - 1) **Kartu Tanda Penduduk**
 - 2) **Akte Kelahiran dan Kartu Keluarga**

c. **Responsivitas aparat pelayanan**

d. **Kinerja pelayanan**

3. **Faktor Yang Menjadi Kendala Implementasi Good Governance Dalam Pelayanan Publik Servis Di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2010**

a. Kartu Tanda Penduduk

b. Akta Kelahiran

c. Kartu Keluarga

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan hasil yang didapat kemudian diolah secara sistematis agar mudah dibaca dan di pahami. Alasan menggunakan metode deskriptif karena memang memungkinkan penelitian yang dilakukan ini menggunakan metode tersebut dengan melihat permasalahan yang penulis teliti.

2. Data dan Sumber Data

a. Observasi

b. Data Primer

Adalah data yang berasal dari sumber data yang pertama, data primer yang diperlukan diperoleh melalui jawaban dari responden melalui pernyataan dalam interview dengan

pejabat kabupaten Rokan Hilir dan instansi terkait serta masyarakat. Data primer merupakan hasil dari wawancara terhadap pejabat terkait dan instansi terkait serta masyarakat setempat.

c. Data Skunder

Adalah data yang berasal dari sumber data kedua atau data-data yang diambil dari penggunaan sumber-sumber yang lain seperti dokumentasi, buku-buku, surat kabar, majalah, internet, perpustakaan serta laporan-laporan yang ada di kabupaten Rokan Hilir.

3. Unit analisa data

Sesuai dengan permasalahan yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini maka penulis akan menyusun unit analisa pada Kendala-Kendala Implementasi Good Governance di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview

Metode pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mengadakan tanya jawab, dimana sebelumnya penulis telah

menyediakan daftar pertanyaan yang nantinya akan diajukan kepada responden secara lisan.

b. Dokumentasi

Digunakan untuk mendapatkan data-data sekunder yaitu dengan cara mempelajari arsip-arsip atau catatan, monografi dan laporan-laporan yang ada di kabupaten rokan hilir.

5. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif. Menurut Patton, yaitu proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam satu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.

Proses analisa data dimulai dengan menelaah seluruh data yang telah diperoleh dari berbagai sumber. Kemudian dilakukan reduksi data dengan jalan membuat abstraksi. Langkah selanjutnya adalah menyusun data dalam satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorisasikan. Tahap terakhir adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah tahap ini selesai, maka baru dilakukan penafsiran data. Sehingga tahap-tahap dalam teknik analisa data kualitatif meliputi: pemrosesan satuan data, reduksi data,

pengkategorisasian data termasuk pemeriksaan keabsahan data, dan penafsiran data.