

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tata pemerintah yang baik (*good governance*) telah menjadi istilah populer sejak berakhirnya rezim Orde Baru, digantikan oleh gerakan reformasi. Tidak efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini bergantung pada pendekatan nonpartisipatif untuk mengelola urusan publik adalah dasar konsep *good governance*. Secara umum, *governance* dapat didefinisikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan orang-orang yang dilayani dan dilindunginya. Pemerintah, swasta, dan masyarakat membentuk tata kelola. Birokrasi yang tumpang tindih, sistem, metode dan prosedur kerja yang buruk; karyawan pemerintah yang tidak profesional, tidak netral, dan sejahtera; kolusi, nepotisme, dan korupsi yang masih dalam proses; sinkronisasi, integrasi, dan koordinasi perencanaan belum terjadi. Pembinaan, disiplin, dan standar profesional aparatur negara masih rendah.²

Semua anggota pemerintahan mengharapkan tata pemerintahan yang baik. Negara yang berkualitas menjamin kehidupan nasional yang teratur dan menciptakan kualitas administrasi seperti yang diharapkan. Dalam hal ini pemerintah harus paham akan tuntutan masyarakat akan pelayanan yang baik. Saat ini penyelenggaraan pelayanan publik dihadapkan pada kondisi yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tuntutan masyarakat akan pelayanan

² Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Efektifitas Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2010), hal . 1487

publik yang lebih baik juga tampak di pemberitaan sehari-hari³.

Pelayanan administrasi kependudukan yang baik sudah menjadi harapan banyak orang tidak hanya di tingkat pemerintahan pusat saja, yang pada dasarnya menentukan tata pemerintahan yang baik. juga di tingkat lokal, seperti di tingkat kelurahan. Hal ini juga tidak terlepas dari peran penting yang dipimpin oleh lurah setempat dalam menetapkan undang-undang tersebut, karena mereka peran yang sangat penting dalam mengatur jalannya pemerintahan lokal yang efektif. Lurah diharapkan dapat memberikan contoh tata pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang baik, yang dapat diterapkan di tempat lain. meskipun Dalam kenyataannya, penerapan sistem pemerintahan yang efektif tidak hanya berdasarkan peran seorang lurah, bukan hanya bagian-bagian dan elemen masyarakat⁴

Pemerintahan yang baik, juga dikenal sebagai suatu sistem yang mengatur hubungan antara pemerintah, masyarakat, dan sektor bisnis swasta untuk mencapai pemerintahan yang didukung oleh prinsip kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, keadilan, profesionalisme, dan demokratis seperti standar pemerintahan yang bersih, yang dipromosikan oleh UNDP, *World Bank*, dan United negara, dan beberapa organisasi internasional⁵. *Good Governance* yang menjadi patokan dasar dalam melakukan pelayanan sektor publik yang berkualitas dikarenakan prinsip ini mengatur mengenai standar

³ Anggara, S. (2012). *Perbandingan Administrasi Negara* (B. A. Saebani (ed.); Satu). Cv. Pustaka Seti hal 75

⁴ Rantepasang, Apphia, dkk , 2017, *Peran Lurah dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang baik* hal 116

⁵ World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's experience*. In World Bank. Washington DC: A World Bank Publication hal 92

batasan yang digunakan dalam melakukan pelayanan publik di suatu lembaga pemerintah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan “Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB” Menjabarkan salah satu dasar hukum mengenai pelaksanaan *Good Governance* di seluruh lembaga pemerintahan Republik Indonesia dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik yang demokratis, objektif, dan profesional, serta menekankan pentingnya transparansi dan efisiensi dalam birokrasi. memberikan dasar hukum yang jelas bagi penyelenggaraan pemerintahan, yang mengharuskan semua badan dan pejabat pemerintah untuk beroperasi sesuai dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Tolak ukur prinsip *good governance* dibagi menjadi 3 unsur yaitu: (1) *stakeholder* yaitu pemerintah, komunitas, dan pelaku pasar. Tidak hanya pejabat publik, tetapi juga elemen lain, seperti masyarakat dan dunia usaha, berkontribusi pada perbaikan kinerja pelayanan umum. (2) Posisi pemerintah sebagai penyedia pelayanan dipengaruhi oleh supermasi hukum dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah seharusnya mengutamakan kepentingan semua pihak yang terlibat, dengan kata lain tidak memihak kepada pihak tertentu untuk mendapatkan kepercayaan. Kepercayaan umum terhadap pemerintah akan memperkuat legitimasi, yang pada gilirannya akan pemerintahan yang baik bermuara. (3)

merupakan komponen *good governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, kesetaraan pelayanan, pelayanan yang efektif dan efisien, dan pemerintah memiliki visi strategis untuk pengembangan komitmen untuk melayani masyarakat.⁶

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik menjelaskan “Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undangundang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik”. Menjabarkan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan-kegiatan dalam upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan pendudukan atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara layanan publik⁷

Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah menjelaskan “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar

⁶ Habibi, M. M., Sukriono, D., Rapita, D. D., & Sudirman. (2019). Pendampingan Pembentukan Standar Pelayanan Publik Pemerintahan Desa Sebagai Upaya Mewujudkan Good Village Governance. *Jurnal Praksis Dan Dedikasi Sosial (JPDS)*, hal 19–27

⁷ Direktorat Aparatur Negara KementerianPerencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). *Manajemen Pengaduan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*, 2010, hal 43

Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Menjabarkan pemerintah terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah Daerah. Pemerintah pusat adalah presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonomi.⁸

Terselenggaranya *Good Governance* merupakan tujuan untuk mewujudkan keinginan masyarakat untuk mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan dalam sistem ini, diperlukan upaya dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata. sukses, bersih, bertanggung jawab. Saat ini, kebanyakan orang hanya akan membuat dokumen kependudukan ketika sangat dibutuhkan atau sangat mendesak. Padahal saat ini segala bentuk administrasi atau pendaftaran apapun membutuhkan dokumen kependudukan, seperti untuk masuk sekolah, pendaftaran menikah, naik haji atau umroh dan hal-hal lainnya yang membutuhkan dokumen kependudukan⁹.

Upaya pemerintah dalam mewujudkan *good governance* juga diwujudkan dengan adanya reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi sendiri diartikan sebagai perubahan mendasar berkaitan dengan administrasi pemerintahan serta mencakup prosedur, kelembagaan, dan Sumber Daya Manusia dalam pemerintahan. Upaya pemerintah yang lain dalam

⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Tambah Berita Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587 Tahun 2014).

⁹ Sedemayanti, 2012. Pemerintahan Yang Efektif dan Efisien, PT. Gramedia, Jakarta hal 45

menyelenggarakan pemerintahan yang baik adalah keterbukaan informasi. Keterbukaan informasi ini merupakan wujud dari penerepan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Saat ini banyak laporan pertanggung jawaban yang bisa diakses oleh masyarakat melalui internet. Dalam upayanya menjalankan kebijakan tersebut masih terdapat banyak kendala yang sekaligus menjadi pertanda bahwa *Good Governance* di Indonesia belum berhasil dijalankan. Meskipun begitu, bukan berarti kebijakan-kebijakan pemerintah gagal, secara bertahap pemerintah sedang melakukan perbaikan diberbagai lini dan berbuah baik. Sinergi antara pemerintah dan masyarakat sangat dibutuhkan untuk bisa mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*) karena masyarakat mempunyai andil besar dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰

Salah satu cara penerapan konsep *good governance* untuk mewujudkan pemerintahan yang baik adalah melalui pembentukan sistem pelayanan publik yang akuntabel. Menurut Mohmad Ismayanti, Pelayanan publik saat ini memiliki beberapa kekurangan, termasuk tidak responsif, tidak informatif, tidak dapat diakses, tidak terkoordinasi, tidak birokratis, dan tidak mau mendengarkan keluhan, rekomendasi, dan keinginan orang lain. Lebih lanjut, dari sudut kelembagaan, sistem pelayanan publik dilemahkan oleh kenyataan bahwa ia diselenggarakan dengan cara yang tidak secara tegas dimaksudkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya, pelayanan yang diberikan dipenuhi dengan birokrasi yang berbelit-belit dan

¹⁰ Prasodjo, Eko dan Kurniawan, Teguh. (2008) Reformasi Birokrasi dan Good Governance Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. Jurnal FISIP Universitas Indonesia. Hlm. 2-9

terputus-putus.¹¹

Good governance merupakan bagian dari fikih siyasah, karena semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah berdasarkan hasil pemikiran manusia untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat dan terhindar dari kemudharatan. Dalam konteks Fiqh siyasah Dusturiyah (Fiqh Ketatanegaraan) memberikan dasar normatif terhadap bagaimana pemerintahan mengelola urusan terhadap masyarakat. Prinsip-prinsip seperti keadilan (‘adalah), amanah, masalah (kesejahteraan umum), dan syura (musyawarah) adalah nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi dalam menjalankan roda pemerintahan, termasuk dalam memberikan pelayanan publik seperti administrasi kependudukan. Dengan demikian, penerapan prinsip good governance sejalan dengan nilai-nilai dasar dalam Fiqh Siyasah Dusturiyah¹².

Pengelolaan administrasi kependudukan tentunya membutuhkan adanya pemimpin seperti yang dijarkan Nabi Muhammad SAW seperti terjemahan kaidah “ kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya tergantung pada kemaslahatan” Kaidah tersebut menjelaskan bahwasanya kebijakan yang ditentukan oleh pemimpin adalah mengambil jalan yang paling maslahat”¹³

Islam mengajarkan dalam memeberikan pelayanan administrasi

¹¹ Monoarfa, H. (2012). Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik: Suatu tinjaua kinerja lembaga pemerintahan. Jurnal Pelangi Ilmu, hal 26

¹² Sri Warjiyati, Tinjauan Hukum Islam Terhadap Penerapan Good Governance Dalam Pelayanan Publik..., h. 119

¹³ Laela Aryani, Skripsi : Implementasi Good Governance Di Desa Rempoah Perspektif Siyasah Idariyah,(Purwokerto : IAIN Purwokerto,2020), h. 8

kependudukan dari usaha baik itu berupa jasa atau barang dan janganlah memberikan kualitas yang buruk, tetapi berikanlah kualitas yang baik. Hal ini tertulis surah Al-Baqarah ayat 267 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَلَا تَيَمَّمُوا
الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِأَخِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ عَنِّي حَمِيدٌ ﴿٢٦٧﴾

“Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji”¹⁴

Isi kandungan dalam ayat tersebut adalah Islam telah mengajarkan kepada seluruh umat manusia untuk senantiasa memberikan pelayanan yang berkualitas. Apabila dikaitkan dengan pelayanan, maka ayat ini dapat bermakna bahwa para petugas pelayanan hendaknya melayani dan memperlakukan seseorang dengan baik sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri

Berdasarkan hasil observasi awal di beberapa kantor desa Kecamatan Pakel dalam pelayanan publik prinsip *good governance* belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari adanya beberapa staf yang tidak memberikan kejelasan kepada masyarakat terkait prosedur pelayanan pembuatan kartu tanda penduduk. Tidak hanya itu saja masih ada beberapa staf

¹⁴

Quantum Akhyar Institute, At-Taisir Mushaf Hafalan, Q.S. Al- Baqarah ayat 267, h., 68

atau pegawai yang tidak adil dalam artian pilih kasih dalam memberikan pelayanan contohnya masyarakat yang memiliki keluarga atau kerabat yang bekerja di kantor tersebut lebih didahulukan dilayani daripada yang mengantri lebih awal sehingga terjadi pelayanan yang tidak adil.

Peneliti juga menemukan beberapa fenomena lainnya dalam proses pelayanan administrasi masih berbelit belit dan tidak mudah dipahami masyarakat dan memakan waktu yang lama. Pada kasus lain, pemerintah setempat masih jarang memberikan penjelasan dan alasan pada setiap tindakannya sehingga masih ada sebagian besar masyarakat tidak mengerti serta tidak dapat menerima beberapa keputusan pemerintah. Hal tersebut terkait juga dengan prinsip transparansi yaitu masih ditemukan beberapa masalah dalam pengambilan keputusan dan keterbukaan informasi yang akurat. Hal ini menyebabkan terjadi ketidakpercayaan kepada pemberi pelayanan dalam hal ini birokrasi sehingga masyarakat mencari jalan alternatif untuk mendapatkan pelayanan melalui cara tertentu yaitu dengan memberikan biaya tambahan.

Baru baru ini, pengalaman negatif dari masyarakat terhadap pelayanan di balai desa Gedangsewu menjadi viral. Masyarakat Desa Gedangsewu mengeluhkan buruknya jam pelayanan publik di balai desa yang berdampak pada berbagai kebutuhan administratif mereka. Banyak warga yang harus menunggu berjam-jam tanpa kepastian, bahkan saat jam operasional yang telah ditentukan. Menurut informasi warga setempat pelayanan mulai pukul 09.00 WIB dan perangkat desa pulang sebelum waktunya. Hal ini

menciptakan ketidakpastian bagi warga yang membutuhkan layanan¹⁵.

Dengan berbagai fakta permasalahan maka dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Analisis Yuridis Penerapan Prinsip *Good Governance* Dalam Pelayan Administrasi Kependudukan Pada Pembuatan Kartu Keluarga (Studi Kasus Desa Tamban Kecamatan Pakel)**. Adapun penelitian ini akan difokuskan dalam mewujudkan pelayanan public yang baik di tingkat lokal berdasarkan asas-asas *good governance*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti merumuskan masalah antara lain:

1. Bagaimana Penerapan *Good Governance* Dalam UU No 23 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Administasi Kependudukan Pada Pembuatan Kartu Keluarga (KK) Di Desa Tamban?
2. Bagaimana Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Desa Tamban Untuk Meningkatkan Penerapan *Good Governance* Dalam UU No 23 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan pada Pembuatan Kartu keluarga di Desa Tamban?
3. Bagaimana Penerapan Prinsip *Good Governance* Dalam UU No 23 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Pembuatan Kartu Keluarga Dalam Perspektif Fiqh Siyash Dusturiyah?

¹⁵ Pemerintahan Tulungagung, Masyarakat Gedangsewu Tulungagung keluhkan jam operasional pelayanan, <https://mattanews.co/viral-warga-desa-gedangsewu-tulungagung-keluhkan-jam-pelayanan-kurang-maksimal/> diakses pada 11 Oktober 2024

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan jawaban dari rumusan masalah yang telah kami susun sebagaimana diatas. Adapun secara terperinci tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Tentang Penerapan *Good Governance* Dalam Pelayanan Administasi Kependudukan Pada Pembuatan Kartu Keluarga (KK) Di Desa Tamban.
2. Untuk Mengetahui Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintahan Desa Tamban Untuk Meningkatkan Penerapan *Good Governance* Dalam Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga .
3. Untuk Mengetahui Tentang Penerapan Prinsip Good Governanve Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Pembutan Kartu Keluarga Dalam Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, referensi, atau bahan tambahan bagi mahasiswa fakultas hukum maupun masyarakat luas untuk mengetahui Penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada pelayanan publik di Kecamatan Pakel

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai proses penerapan *good governance* pada pelayanan administrasi kependudukan di Kecamatan Pakel.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis mengenai pelayanan, tindakan hukum yang terjadi dalam penerapan prinsip *Good Governance* dalam mewujudkan pelayanan prima pada pelayanan administrasi kependudukan di Kecamatan Pakel.

E. Penegasan Istilah

1. Analisis Yuridis: Penyelidikan suatu peristiwa (perbuatan) untuk mengetahui keadaan sebenarnya dan mendapatkan pemahaman yang tepat berdasarkan hukum atau berdasarkan hukum¹⁶
2. *Good Governance*: praktek penyelenggaraan pemerintah yang menjalankan prinsip-prinsip pelayanan publik sesuai dengan visi dan misi.¹⁷
3. Administrasi Kependudukan: kumpulan tindakan untuk mengatur dan menata dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi administrasi kependudukan dan pemanfaatan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan di bidang lain.

¹⁶ KBBI, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <http://kbbi.web.id/pusat>, diakses 25 September 2024

¹⁷ Direktorat Jendral kekayaan Negara, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/16062/5-Lima-Prinsip-Good-Governance-dalam-Pengurusan-Piutang-Negara.>, diakses tanggal 27 september 2024

4. Pelayanan publik: Pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.¹⁸.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk mempermudah pemahaman bagi pembaca dan agar pembahasan tersusun rapi, maka perlu sistematika penulisan secara jelas dan menyeluruh. Sistematika pembahasan dalam penelitian skripsi ini sebagaimana berikut:

BAB I: Pendahuluan, pada bab ini berisi gambaran isi skripsi yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II: Kajian Pustaka, pada bab ini berisi uraian secara rinci mengenai kajian pustaka dan penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai landasan teori dan pedoman dalam pelaksanaan penelitian.

BAB III: Metode Penelitian, pada bab ini metode penelitian meliputi jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV: Paparan Data, pada bab ini berisi penyajian paparan data hasil penelitian dan analisis data yang diperoleh dari data hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lainnya, sehingga hal ini mudah dipahami dan temuannya dapat disampaikan kepada khalayak.

¹⁸ Asikin zainal, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Jakarta, Rajawali Press, 2012, hal.138

BAB V: Pembahasan, pada bab ini berisi mengenai jawaban dari rumusan masalah dalam penelitian ini berdasarkan temuan penelitian melalui teori dasar dan penelitian terdahulu yang telah ada.

BAB VI: Penutup, pada bab ini merupakan bab terakhir atau penutup yang berisi kesimpulan dari keseluruhan pembahasan dalam penelitian dan juga saran dari peneliti setelah melakukan penelitian skripsi. Bagian akhir laporan penelitian ini berisi daftar pustaka, lampiran-lampiran, dan daftar riwayat hidup peneliti.