

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah negara demokrasi, sehingga masyarakat mempunyai hak untuk mengeluarkan aspirasinya. Pelayanan pemerintahan menjadi sorotan bagi masyarakat, jika pemerintah tidak melakukan tugas dan fungsinya sebagaimana mestinya yang tercantum di dalam peraturan perundang-undangan. Instansi Pemerintah yang sangat dekat dengan lingkungan masyarakat adalah Kelurahan. Berdasarkan Pasal 229 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Kelurahan dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Pembentukan kelurahan dimaksudkan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih berdaya guna dalam melakukan pelayanan masyarakat.

Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, yang menjadi pedoman dalam menjalankan Pemerintahan pada tingkat Kelurahan. Menurut Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, Kelurahan sebagai perangkat Kecamatan yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kelurahan yang dipimpin lurah. Kelurahan harus mampu dalam menyelesaikan dan meneruskan aspirasi masyarakat mengenai kinerja pemerintah. Peran kelurahan sebagai jembatan untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai program-program pemerintah supaya dapat dipahami dan didukung oleh masyarakat.

Pemerintahan akan berjalan dengan baik dan lancar apabila didukung dengan adanya sistem administrasi yang baik dengan dukungan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) pada seluruh lapisan pemerintahan mulai dari yang tertinggi hingga terbawah sampai pada daerah-daerah di Indonesia. Fungsi AUPB sebagai perlindungan hukum dan untuk instrumen peningkatan perlindungan hukum bagi masyarakat. Demi mewujudkan masyarakat yang makmur dan adil maka para penyelenggara negara harus dapat menjalankan fungsi dan tugasnya dengan sungguh dan harus penuh tanggung jawab. Penerapan AUPB diharapkan dapat menciptakan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Bersih.

AUPB merupakan asas-asas atau prinsip-prinsip yang dijadikan dasar untuk penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan urusan-urusan publik yang menjadi kewenangannya. Menurut Indroharto, AUPB memberikan tiga aspek penemuan hukum, yaitu:<sup>1</sup>

1. Pada bidang penafsiran dan penerapan dari ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Pada bidang pembentukan pemerintah diberi kebebasan kebijaksanaan oleh peraturan perundang-undangan atau tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang membatasi kebebasan kebijaksanaan yang akan dilakukan itu;
3. Pada saat pelaksanaan kebijaksanaan.

---

<sup>1</sup> Cekli Setya Pratiwi dkk, 2016, "Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara", *Judicial Sector Support Program*, hal. 33.

AUPB menurut Bachsan Mustafa yaitu asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum, termasuk kaidah hukum tata pemerintahan. Penerapan asas hukum dalam tata pemerintahan sangat diperlukan, karena kekuasaan aparat pemerintah memiliki wewenang yang istimewa dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum. Umum berarti bersifat menyeluruh dan mengenai hal-hal yang mendasar serta diterima sebagai prinsip oleh masyarakat secara umum.<sup>2</sup> AUPB sebagai pedoman untuk pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

Tugas pemerintah yang paling utama yaitu melakukan pelayanan publik bagi masyarakat. Menurut Sampara Lukman, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>3</sup> Menurut Inu Kencana, publik adalah sekumpulan manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang ada. Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya untuk memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>4</sup>

Melakukan praktik pelayanan publik merupakan pintu masuk untuk membangun pemerintahan yang baik.<sup>5</sup> Pada bidang pemerintah praktik

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 36.

<sup>3</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, cetakan pertama, Bandung: Nuansa, Hal. 18.

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 19.

<sup>5</sup> Agus Dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal. 22.

pelayanan memiliki peran yang besar karena menyangkut kepentingan rakyat secara keseluruhan. Pelayanan publik yang baik merupakan kunci kesuksesan pemerintah dalam melaksanakan tugas serta wewenangnya. Pelaksanaan pelayanan publik pada tingkat pemerintah kelurahan adalah yang paling utama dalam melakukan pelayanan yang prima di masyarakat. Pembentukan kelurahan adalah dimaksudkan supaya pelayanan publik kepada masyarakat lebih terjangkau lagi, sehingga masyarakat tidak perlu harus mengunjungi pemerintah kota, tetapi bisa mengunjungi kelurahan terlebih dahulu.<sup>6</sup>

Penerapan AUPB diharapkan dapat dilakukan dalam pelayanan publik. AUPB sebagai norma hukum yang menjadi dasar bagi penyelenggara pelayanan publik dalam melakukan tugas dan fungsinya, dan sebagai sara bagi masyarakat untuk menggugat penyelenggara pelayanan publik yang menyimpang. Pelaksanaan AUPB pada semua lapisan masyarakat sangat diharapkan dan tidak ada perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Masyarakat akan merasa sejahtera jika pelayanan publik sesuai dengan AUPB.

Kelurahan dipimpin oleh kepala kelurahan yang disebut lurah. Seorang lurah mempunyai tugas untuk membantu camat. Tugas Lurah menurut Pasal 25 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan meliputi:

- a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- b. pelaksanaan pemberdayaan masyarakat;
- c. pelaksanaan pelayanan masyarakat;
- d. pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum;
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 32.

- f. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh camat;
- g. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kelurahan mempunyai fungsi untuk melayani masyarakat, memperbaiki mutu pelayanan masyarakat, melakukan pembangunan pada wilayah kelurahan tersebut supaya menjadi lebih maju, selalu mengatur wilayah kelurahan tersebut tertib dan aman.<sup>7</sup> Kelurahan merupakan ujung tombak pemerintahan karena sebagai aparatur pemerintah yang paling dekat dengan lingkungan masyarakat sehingga harus menjalankan tugas dan fungsinya dengan maksimal.

Kelurahan Kemijen terletak di Jalan Penjaringan I No. 1 Kota Semarang. Kelurahan Kemijen mempunyai Visi yaitu Semarang kota perdagangan, dan jasa yang hebat menuju masyarakat semakin sejahtera. Misi Kelurahan Kemijen adalah mewujudkan kehidupan masyarakat yang berbudaya dan berkualitas, mewujudkan pemerintah yang semakin handal untuk meningkatkan pelayanan publik, mewujudkan kota metropolitan yang dinamis dan berwawasan lingkungan, memperkuat ekonomi kerakyatan berbasis keunggulan lokal dan membangun iklim yang kondusif.<sup>8</sup> Kelurahan merupakan aparatur Pemerintahan Daerah yang paling dekat dengan masyarakat. Pelayanan publik yang dilakukan para pegawai Kelurahan sangat diperlukan oleh masyarakat. Kinerja yang baik para pegawai Kelurahan sangat diharapkan oleh masyarakat. Pelayanan Kelurahan meliputi pembuatan Kartu Keluarga (KK), Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Pembuatan akta kelahiran,

---

<sup>7</sup> Internet, 7 Oktober 2020 <http://gunungsamarindabaru.balikipapan.go.id/content/65/kelurahan>

<sup>8</sup> Internet, 7 Oktober 2020, <https://kemijen.semarangkota.go.id/visimisi>

permohonan pengantar nikah, permohonan akta kematian, permohonan pengajuan pindah, rekomendasi Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), rekomendasi dan perizinan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).<sup>9</sup>

Kemajuan teknologi yang pesat dapat membuat kita lebih mudah dalam mengakses pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Kelurahan Kemijen mempunyai *website* yang dapat diakses oleh masyarakat, sehingga melalui *website* tersebut masyarakat mampu mengetahui pelayanan yang disediakan oleh Kelurahan Kemijen. Namun menurut pengamatan dari penulis, *website* Kelurahan Kemijen (<http://kemijen.semarangkota.go.id/>) kurang lengkap mengenai pelayanan masyarakat yang telah dilakukan. Informasi yang ditampilkan dalam *website* ini sangat sedikit tidak seperti *website* milik Kelurahan Tanjung Mas (<http://tanjungmas.semarangkota.go.id/>) yang menampilkan informasi pelayanan publik begitu lengkap. *Website* Kelurahan Kemijen tidak menyantumkan mengenai daftar informasi publik, sedangkan pada *website* Kelurahan Tanjung Mas dicantumkan dengan lengkap mengenai daftar informasi publik. Setiap kegiatan yang berhubungan dengan pelayanan publik yang dilakukan sudah dicantumkan oleh Kelurahan Tanjung Mas, namun Kelurahan Kemijen belum melakukan hal tersebut.

Berdasarkan data yang telah penulis teliti, menurut warga Kelurahan Kemijen bahwa mereka banyak yang tidak tahu jika Kelurahan Kemijen mempunyai *website*. Terbatasnya staff yang ada di Kelurahan Kemijen membuat warga juga harus menunggu dalam mengurus kepentingan mereka.

---

<sup>9</sup> Internet, 15 Oktober 2020, <https://kemijen.semarangkota.go.id/layanan>

Setiap tahun diadakan musyawarah rencana pembangunan (musrenbang), namun untuk tahun 2020 yang seharusnya dilakukan pembangunan untuk peninggian jalan di RW IV hingga saat ini belum dilaksanakan dari Kelurahan Kemijen. Kasi Kelurahan Kemijen telah melakukan tugasnya dengan baik dalam memberikan pelayanan publik namun menurut warga lebih baik untuk ditingkatkan lagi dalam memberikan pelayanan publik. Warga Kelurahan Kemijen merasa Lurah yang saat ini memerintah belum melaksanakan peninjauan ke setiap RW yang ada di Kelurahan Kemijen, mereka memberikan saran supaya Lurah lebih aktif lagi dengan sering melakukan kunjungan di setiap RW yang ada di Kelurahan Kemijen. Masyarakat berharap penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam pelayanan publik di Kelurahan Kemijen dapat terlaksana.

Dari berbagai pemaparan yang telah diuraikan maka penulis memilih judul penelitian sebagai berikut: **“Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana ketentuan tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pelayanan publik?
2. Bagaimana penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendapatkan gambaran ketentuan tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pelayanan publik.
2. Untuk mendapatkan gambaran penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat dimanfaatkan baik secara teoritis maupun praktis.

#### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya.
- b. Memberikan bahan masukan bagi penelitian yang sejenis berikutnya.
- c. Menambah literatur atau bahan-bahan informasi mengenai penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dalam pelayanan publik.

#### **2. Manfaat Praktis**

- a. Diharapkan hasil penelitian dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi para akademisi mengenai penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dalam pelayanan publik.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan atau bahan masukan bagi aparatur sipil Kelurahan Kemijen, Kecamatan

Semarang Timur, Kota Semarang dalam melakukan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dalam pelayanan publik.

- c. Informasi bagi warga Kelurahan Kemijen mengenai penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pelayanan publik Di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang

## **E. Metode Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka, metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode kualitatif adalah metode yang menekankan proses pemahaman peneliti atas perumusan masalah untuk mengkonstruksikan sebuah gejala hukum yang kompleks dan holistik.<sup>10</sup>

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis. Yuridis sosiologis adalah pemakaian pendekatan ilmu-ilmu sosial untuk memahami dan menganalisis hukum sebagai gejala.<sup>11</sup> Pendekatan yuridis sosiologis adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan terjun langsung ke objeknya yaitu mengetahui penerapan AUPB dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang.

---

<sup>10</sup> Petrus Soerjowinoto, Hermawan Pancasiwi, Benny D. Setianto, Donny Danardono, Y. Endang Wahyati, 2018, *Metode Penulisan Karya Hukum*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, hal. 7.

<sup>11</sup> *Ibid.*

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian adalah dengan menggunakan Penelitian deskriptif analitis. Penelitian ini bersifat deskriptif karena bertujuan untuk menggambarkan mengenai frekuensi terjadinya gejala hukum atau peristiwa hukum, karakteristik gejala hukum atau peristiwa hukum, serta hubungan antara gejala hukum atau peristiwa hukum yang satu dengan yang lainnya.<sup>12</sup> Peneliti ingin menyampaikan gambaran dan memberikan analisis mengenai penerapan AUPB dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang.

## 3. Objek Penelitian

Objek pada penelitian ini adalah seluruh informasi yang berhubungan dengan penerapan AUPB dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

### a. Studi kepustakaan

Metode ini dilakukan untuk mencari bahan pustaka yang ada hubungannya dengan penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti yang sebelumnya telah diolah oleh orang lain.<sup>13</sup> Sumber data sekunder:

- 1) Bahan Hukum Primer

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 5.

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 8.

Bahan Hukum Primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penerapan AUPB dalam pelayanan publik yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- c) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- e) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- f) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan
- h) Peraturan Walikota Semarang Nomor 50 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Kelurahan Kota Semarang
- i) Peraturan Walikota Semarang Nomor 90 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Semarang.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer.

- a) Buku-buku tentang Metode Penelitian Hukum
- b) Buku-buku tentang Hukum Administrasi Negara
- c) Buku-buku tentang Pelayanan Publik
- d) Buku-buku tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang

Baik

## 3) Bahan-bahan hukum tersier

Bahan-bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

- a) Kamus Hukum
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia
- c) Artikel-artikel terkait Hukum Administrasi Negara
- d) Artikel-artikel terkait pelayanan publik

## b. Studi Lapangan

Studi lapangan dalam penelitian akan dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara. Wawancara dilaksanakan dengan narasumber dan responden terkait fakta di lapangan. Narasumber dalam penelitian ini adalah:

- 1) Lurah Kelurahan Kemijen (Bapak Dwi Wiyana)

- 2) Kasi Pemerintahan dan Pembangunan (Ibu Nuriyah)
- 3) Kasi Kesejahteraan Sosial (Ibu Wiwin Djatiningsih).

Wawancara dilakukan dengan menggunakan kuesioner yang telah dipersiapkan terlebih dahulu. Responden dalam penelitian ini adalah:

- 1) Ketua RW IV Kelurahan Kemijen Kecamatan Semarang Timur
- 2) Ketua RT 01 RW IV Kelurahan Kemijen Kecamatan Semarang Timur
- 3) Ketua RT 02 RW IV Kelurahan Kemijen Kecamatan Semarang Timur
- 4) Sepuluh (10) orang Warga Kelurahan Kemijen Kecamatan Semarang Timur.

## **5. Teknik Pengolahan dan Penyajian**

Semua informasi dari responden dan narasumber mengenai penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang. Data yang diperoleh dari penelitian yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data kemudian diolah, diperiksa, dipilih, atau dilakukan proses *editing*. Data yang relevan akan digunakan sedangkan data yang tidak relevan akan diabaikan oleh Peneliti. Setelah

proses pengolahan data selesai, data disusun secara sistematis disajikan dalam bentuk uraian-uraian untuk menjawab pertanyaan penelitian.<sup>14</sup>

## **6. Metode Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, artinya keseluruhan data yang terkumpul dari data primer maupun data sekunder akan diolah dan dianalisis dengan cara menyusun data secara sistematis. Analisis dilakukan secara terus menerus sejak pencarian data di lapangan dan berlanjut terus hingga tahap analisis.<sup>15</sup> Analisis kualitatif dalam penelitian ini digunakan untuk menjawab permasalahan bagaimana penerapan AUPB dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang.

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memahami lebih jelas laporan ini, maka materi-materi yang tertera dalam laporan ini akan dikelompokkan menjadi beberapa bab dan sub-bab dengan sistematika penyampaian sebagai berikut:

Bab I adalah Bab Pendahuluan yang berisikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II adalah Bab Tinjauan Pustaka yang berisi pengertian AUPB, rumusan AUPB menurut para ahli, fungsi dan arti penting AUPB, macam-

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 51.

<sup>15</sup> I Made Pasek Diantha, 2017, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, hal. 200.

macam AUPB, pengertian pelayanan publik, asas pelayanan publik, faktor-faktor pelayanan publik, prinsip-prinsip pelayanan publik, optimalisasi pelayanan publik, kinerja pelayanan publik, standar pelayanan publik, klasifikasi pelayanan publik, pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, pelayanan publik dalam konsep *good governance*, peran AUPB dalam pelaksanaan pelayanan publik, pemerintah Kelurahan.

Bab III adalah Bab Hasil Penelitian Dan Pembahasan mengenai ketentuan tentang AUPB dalam pelayanan publik dan penerapan AUPB dalam pelayanan publik di Kantor Kelurahan Kemijen, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang.

Bab IV adalah Bab Penutup yang berisi Kesimpulan dan Saran Peneliti terhadap permasalahan atau rumusan masalah yang diangkat dalam skripsi.

