

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas *Good Governance* / AUPB

Asas *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik merupakan prinsip dasar yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemerintahan daerah. Konsep ini menekankan bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi kekuasaan, tetapi juga harus berorientasi pada pelayanan publik yang efektif, efisien, dan bertanggung jawab. Berdasarkan uraian dalam hisabDunia.blogspot.com, prinsip dasar *good governance* meliputi transparansi, integritas, akuntabilitas, keadilan, dan responsibilitas. Transparansi mengandung arti adanya keterbukaan pemerintah dalam menyampaikan informasi secara benar dan tepat waktu kepada masyarakat. Integritas berkaitan dengan kejujuran serta moralitas aparatur dalam menjalankan tugasnya. Akuntabilitas menuntut agar setiap tindakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, sedangkan keadilan menekankan perlakuan yang sama terhadap seluruh masyarakat tanpa diskriminasi. Adapun responsibilitas menunjukkan adanya tanggung jawab pemerintah dalam mematuhi hukum serta memenuhi kepentingan masyarakat.

Selain itu, prinsip *good governance* juga mencakup nilai-nilai tambahan seperti moralitas, kehandalan, dan komitmen. Moralitas menuntut aparatur pemerintah untuk menjunjung tinggi nilai kejujuran, kepekaan

sosial, dan tanggung jawab individu. Kehandalan mengharuskan adanya profesionalisme dan kompetensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan komitmen menekankan kesungguhan pemerintah dalam meningkatkan kualitas kinerja dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan diterapkannya prinsip-prinsip tersebut, penyelenggaraan pemerintahan diharapkan mampu meningkatkan efisiensi dan produktivitas, memperkuat kepercayaan masyarakat, serta menjamin keberlangsungan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, asas *good governance* menjadi pedoman penting dalam mewujudkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.¹⁸

Asas *good governance* atau AUPB yakni asas umum pemerintahan yang baik menjadi pedoman secara tertulis maupun tidak tertulis untuk menjalankan pemerintahan

Secara konsep, Good Governance muncul sebagai paradigma dalam pengelolaan pemerintahan yang menekankan aspek partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, serta supremasi hukum. Dalam konteks Indonesia, gagasan ini diintegrasikan ke dalam sistem hukum administrasi dengan memperkuat AUPB sebagai pedoman normatif dalam tindakan para pejabat administrasi pemerintahan. AUPB menjadi jembatan antara prinsip negara hukum dan praktik pemerintahan yang demokratis di era modern.

¹⁸ Johannes Tanziel Parekedi, "Good Government Governance: Manfaat dan Permasalahannya," dipublikasikan dalam hisabduunia.blogspot.com, tanggal 15 April 2009, diakses pada 28 April 2026.

Di dalam kerangka hukum positif Indonesia, norma mengenai AUPB secara eksplisit tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam pasal 10 ayat (1) undang-undang ini, dinyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus mengikuti AUPB yang mencakup: asas kepastian hukum, kemanfaatan, netralitas, ketelitian, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, serta pelayanan yang baik. Ketentuan ini menegaskan bahwa AUPB telah mendapatkan legitimasi hukum sebagai norma yang wajib dipatuhi oleh setiap pejabat pemerintahan dalam menjalankan otoritasnya.¹⁹

Di samping itu, prinsip Good Governance juga diperkuat secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menekankan bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah harus berdasarkan asas otonomi, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan kepentingan umum. Dalam konteks pemerintahan kelurahan sebagai bagian dari perangkat daerah, prinsip-prinsip tersebut menjadi dasar operasional dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.²⁰

Lebih jauh, prinsip keterbukaan sebagai elemen penting dari Good Governance juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mengharuskan setiap lembaga publik untuk menyediakan dan menyampaikan informasi publik secara

¹⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 10 Ayat (1).

²⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

cepat, tepat waktu, dan sederhana. Keterbukaan informasi tidak hanya dianggap sebagai penyampaian data, tetapi juga sebagai wujud transparansi dalam proses pengambilan keputusan yang berpengaruh terhadap masyarakat.²¹

Asas *Good Governance* meliputi Partisipasi, Transparansi, Akuntabel, efektif dan efisien, Kepastian hukum, responsive, Konsensus, setara dan inklusif²². Asas *good governance*/AUPB yang telah diakui dalam doktrin adalah:

1. asas kepastian hukum;
2. asas keterbukaan;
3. asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan;
4. asas keadilan;
5. asas fair play atau permainan yang wajar;
6. asas keseimbangan atau perlakuan yang adil.

Dari berbagai asas yang terkandung dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), penelitian ini memberikan perhatian khusus pada asas keterbukaan. Asas keterbukaan memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena menekankan adanya pemberian informasi yang transparan, serta pemberian pelayanan yang proporsional kepada setiap warga negara. Dalam konteks administrasi pemerintahan, asas keterbukaan tidak hanya berkaitan dengan transparansi

²¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

²² Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance...* (2014), hlm. 79.

informasi, tetapi juga menyangkut keterbukaan prosedural dan keterbukaan substantif dalam pelaksanaan pelayanan publik. Oleh karena itu, asas keterbukaan menjadi landasan penting dalam menilai apakah tindakan dan keputusan aparatur pemerintahan telah sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik.

Secara yuridis, asas keterbukaan merupakan salah satu bagian dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang wajib diterapkan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Ketentuan ini secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya dalam Pasal 10 ayat (1) huruf f yang menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus berpedoman pada asas keterbukaan. Asas keterbukaan mengandung makna bahwa setiap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan harus dilakukan secara transparan, serta memberikan akses informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif kepada masyarakat.

Selain itu, prinsip keterbukaan juga diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mewajibkan setiap badan publik untuk menyediakan dan memberikan informasi publik secara cepat, tepat waktu, dan sederhana. Dalam Pasal 7 ayat (1) undang-undang tersebut ditegaskan bahwa badan publik wajib menyediakan, memberikan, dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada masyarakat.

Selanjutnya, dalam konteks pelayanan publik, asas keterbukaan juga

berkaitan erat dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang mengatur bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus berasaskan transparansi dan keterbukaan, sehingga masyarakat dapat mengetahui secara jelas prosedur, persyaratan, dan mekanisme pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

B. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik

Pelayanan publik Adalah kegiatan yang dijalankan oleh aparatur negara untuk pemenuhan kebutuhan atau pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan untuk pemenuhan setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan *administrative*²³.

Pelayanan publik mencerminkan sejauh mana pemerintah menjalankan fungsi dasarnya. Kualitas pelayanan publik yang baik pastinya mampu menambah kepercayaan Masyarakat terhadap pemerintahan, sedangkan pelayanan yang buruk akan menimbulkan ketidaknyamanan atau ketidakpuasan yang berujung krisis kepercayaan. Oleh sebab itu penyelenggara harus didasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan profesionalitas seperti yang diatur di prinsip *good governance* (AUPB).

AUPB mendukung pelayanan publik dan berfungsi sebagai dasar normative yang mengatur kewenangan pejabat pemerintah atau penyelenggara dalam menjalankan tugasnya yang menjadi bentuk nyata dari AUPB itu sendiri. Dengan kata lain apabila pelayanan publik itu baik maka

²³ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4.

penerapan AUPB bisa dikatakan konsisten.

C. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah bagian dari kesatuan lembaga pemerintahan di suatu negara yang memiliki tugas untuk menjalankan fungsi dan kewenangannya di suatu daerah. Pemerintah daerah meliputi gubernur, walikota, bupati, dinas terkait, sekretariat daerah, perangkat daerah, dan lain-lain.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)²⁴. Daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa sendiri dan aspirasi Masyarakat.

Secara konstitusional, aspek hukum untuk pemerintahan daerah ditetapkan dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945²⁵. Aturan ini menegaskan bahwa negara memberikan pengakuan dan penghormatan kepada entitas pemerintahan daerah yang bersifat otonom, serta menetapkan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Realisasi lebih lanjut dari norma konstitusi tersebut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23

²⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (2).

²⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi dasar utama dalam pelaksanaan pemerintahan daerah saat ini. Undang-undang ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah meliputi pengelolaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan prinsip otonomi serta tugas pembantuan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶

Dari sudut pandang hukum administrasi negara, otonomi daerah diinterpretasikan sebagai hak, kekuasaan, dan tanggung jawab dari daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan yang berlaku. Otonomi tidak identik dengan kedaulatan yang terpisah, melainkan merupakan pelimpahan wewenang yang tetap tertanam dalam kerangka negara kesatuan. Oleh karena itu, kewenangan daerah berasal dari atribusi dan delegasi yang diberikan oleh undang-undang, sehingga setiap tindakan yang dilakukan pemerintah daerah harus tetap berpegang pada prinsip legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Selanjutnya, pelaksanaan pemerintahan daerah dilakukan berdasar tiga prinsip pokok, yaitu prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Prinsip desentralisasi adalah pengalihan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk dikelola sendiri. Prinsip dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan pusat

²⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kepada gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat atau kepada lembaga vertikal di daerah tertentu. Sementara itu, tugas pembantuan adalah penugasan pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa untuk menjalankan tugas tertentu dengan tanggung jawab terhadap pihak yang memberikan tugas tersebut. Ketiga prinsip ini menunjukkan bahwa hubungan antara pusat dan daerah bersifat fungsional dan koordinatif, bukan sekedar hierarkis.

Struktur pemerintahan daerah terdiri dari kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang mencakup sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Dalam konteks kabupaten/kota, kelurahan berfungsi sebagai bagian dari perangkat daerah yang berada di bawah kecamatan dan dipimpin oleh lurah yang bertanggung jawab kepada camat. Karena itu, pelaksanaan pemerintahan di tingkat kelurahan, termasuk di Kelurahan Pagar Dewa di Kota Bengkulu, merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah yang mengikuti prinsip-prinsip hukum administrasi dan tata kelola yang baik.

Dalam konteks good governance, pemerintah daerah tidak hanya dituntut untuk menjalankan kekuasaan secara administratif, tetapi juga harus mengedepankan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan supremasi hukum. Prinsip-prinsip ini terlihat dalam berbagai peraturan, termasuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan yang menekankan kewajiban pejabat pemerintah untuk bertindak berdasarkan Asas-Asas

Umum Pemerintahan yang Baik. Dengan demikian, semua kebijakan dan keputusan dari pemerintah daerah, termasuk pada tingkat kelurahan, harus sesuai dengan prinsip keterbukaan dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.²⁷

Dalam konteks penelitian ini, pemahaman mengenai dasar hukum serta prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat penting untuk mengevaluasi sejauh mana penerapan asas *good governance*, terutama prinsip keterbukaan, telah diimplementasikan di Kelurahan Pagar Dewa Kota Bengkulu. Sebagai bagian dari perangkat daerah, kelurahan tidak bisa dipisahkan dari sistem pemerintahan daerah secara keseluruhan. Oleh karena itu, analisis mengenai praktik pemerintahan di tingkat kelurahan perlu dilakukan dalam konteks normatif pemerintahan daerah dan hukum administrasi negara.

D. Kelurahan

Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan²⁸. Lurah mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh camat sesuai karakteristik wilayah dan kebutuhan daerah serta melaksanakan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berikut adalah fungsi dari lurah:

1. Penyelenggaraan dan evaluasi di bidang pemerintahan;
2. Penyelenggaraan dan pembinaan di bidang pemberdayaan masyarakat;
3. Penyelenggaraan, pembinaan, pengembangan dan fasilitasi ekonomi dan

²⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, Pasal 1.

pembangunan;

4. Penyelenggaraan dan pembinaan di bidang ketentraman dan ketertiban umum;
5. Pembinaan terhadap lembaga kemasyarakatan di wilayah kelurahan;
6. Pengelolaan urusan kesekretariatan.

E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan AUPB Dalam Pelayanan Publik

Penerapan AUPB juga memiliki tantangan tersendiri dan hal tersebut disebabkan oleh faktor dari dalam (Internal) atau dari luar (Eksternal). Adapun hal yang dimaksud antara lain:

1. Faktor Internal

Adapun hal yang dimaksud mengenai faktor internal yang mempengaruhi penerapan AUPB meliputi struktur birokrasi, kompetensi aparatur, dan budaya organisasi. Menurut penulis, sistem birokrasi yang rumit dan tidak efisien dan ini menjadi kendala utama dalam menciptakan pelayanan publik yang efektif²⁹. Selain itu rendahnya kompetensi dan profesionalisme aparatur berkontribusi pada penurunan kualitas pelayanan³⁰. Sementara itu budaya birokrasi yang kaku dan hierarkis membuat aparatur kurang fokus pada kepuasan

²⁹ Dwiyanto, A. (2006). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

³⁰ Thoha (2007), hlm. 113.

masyarakat, yang pastinya sangat penting³¹.

2. Faktor Eksternal

Lemahnya mekanisme akuntabilitas dan pengawasan publik menyebabkan pelayanan seringkali tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat³². Di sisi lain praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang dalam birokrasi memperburuk citra pelayanan publik, sehingga menghambat penerapan prinsip-prinsip AUPB secara menyeluruh, yang dapat dipahami bahwa ini sangat merugikan³³.

Secara keseluruhan, keberhasilan penerapan AUPB dalam pelayanan publik sangat tergantung pada sinergi antara kapasitas aparatur dan keterlibatan masyarakat. Pemerintah daerah tentunya perlu memperkuat kapasitas kelembagaan, meningkatkan profesionalisme sumber daya Manusia, dan membuka ruang partisipasi publik agar pelayanan menjadi lebih transparan dan akuntabel.

³¹ Sinambela, Lijan Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), hlm. 21.

³² Keban (2008), hlm. 74.

³³ Dwiyanto (2015), hlm. 29.