

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang

Berdasar ketentuan umum poin (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa:<sup>1</sup>

Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Organisasi Penyelenggara adalah satuan kerja Penyelenggara Pelayanan Publik yang berada di lingkungan Institusi Penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Lebih lanjut Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik diatur dalam Pasal 8 ayat (1), (2), (3), pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa <sup>2</sup>*“organisasi penyelenggara berkewajiban menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan tujuan pembentukan”*. Berlanjut kemudian pada ayat (2) menyatakan bahwa: <sup>3</sup>

penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Pelaksanaan Pelayanan;
- b. Pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. Pengelolaan informasi;
- d. Pengawasan internal;
- e. Penyuluhan kepada masyarakat; dan
- f. pelayanan konsultasi.

---

<sup>1</sup>Ketentuan Umum poin (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

<sup>2</sup> Ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

<sup>3</sup>Ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat diartikan bahwa Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dibentuk sesuai dengan tujuan nawacita di setiap Institusi Penyelenggara Pelayanan Publik, yang masing-masing Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik memiliki substansi Pelayanan sebagaimana termaktub dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan Penyelenggaraan Pelayanan. Dari beberapa uraian tentang Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik yang termaktub dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa dari segi kedudukan, hal tersebut tidak ditemukannya suatu Norma yang mengatur terkait kedudukan daripada Organisasi-organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik secara jelas antar struktur Organisasi pemerintahan di Daerah, baik dilingkup Provinsi maupun dilingkup Kabupaten dan/atau Kota, dimanakah letak daripada struktur kedudukan yang jelas daripada Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik tersebut di ranah Pemerintahan Daerah, baik dilingkup Provinsi maupun dilingkup Kabupaten/Kota, dalam Konsideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pada poin (c) menyatakan:<sup>4</sup> “*Bahwa*

---

<sup>4</sup>Konsideran pada poin (c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

*sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga Negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab Negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan Norma Hukum yang memberi pengaturan secara jelas". Hal inilah yang merupakan beberapa hal yang menyebabkan ingin ditelaah lebih dalam terkait kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.*

Sementara dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik tidak mengatur lebih lanjut mengenai Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik, hal ini dibuktikan dengan adanya suatu Pasal dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatas yang menyatakan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa:<sup>5</sup>

Materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi:

- a. Ruang lingkup pelayanan publik;
- b. Sistem pelayanan terpadu;
- c. Pedoman penyusunan standar pelayanan;
- d. Proporsi akses dan kategori kelompok masyarakat dalam pelayanan berjenjang; dan
- e. Pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Adapun hal lain yang menyebabkan diangkatnya Skripsi tentang Kedudukan Organisasi Penyelenggara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, ialah tidak adanya suatu Norma dalam Undang-Undang Republik

---

<sup>5</sup>Ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur terkait letak struktur kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik. berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dalam Pasal 209 bahwasannya <sup>6</sup>”*Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan dan Kecamatan*”. Dari hal tersebut, perlu dilakukan perubahan yang lebih baik lagi, bahwa Struktur Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, baik lingkup Provinsi maupun Kabupaten/Kota sekarang ini cenderung sangat kompleks dan perlu memperoleh perhatian dalam reformasi Birokrasi untuk segera dilakukan.

Berdasarkan uraian Latar Belakang diatas, maka Rumusan Masalah yang akan diteliti dalam Skripsi ini adalah sebagai berikut:

## **1.2.Rumusan Permasalahan**

1. Bagaimana kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana Pertanggungjawaban kinerja Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?

---

<sup>6</sup>ketentuan Pasal 209 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

### **1.3. Tujuan**

Berdasarkan Rumusan Permasalahan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui konsep sebenarnya daripada letak kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui Pertanggungjawaban kinerja Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

### **1.4. Kegunaan**

Penelitian yang dilakukan ini pada umumnya memiliki dua tujuan, yaitu tujuan Teoritis dan tujuan Praktis:

1. Kegunaan Teoritis dalam Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang ilmu pengetahuan serta dapat memberikan kontribusi penelitian selanjutnya terkait dengan kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. Kegunaan Praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah dapat memberikan motivasi, dorongan dan sebagai referensi penelitian selanjutnya serta dapat memberikan masukan terhadap Pemerintah, khususnya Pemerintahan Daerah, baik lingkup Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam melakukan menata sistem birokrasi dengan pertimbangan Peraturan Perundang-Undangan yang ada serta dikaitkan dengan Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

### 1.5. Keaslian

Keaslian ini ialah uraian mengenai keaslian tulisan yang diajukan atau kekhasan atau pembeda dibandingkan dengan tulisan lain yang memiliki tema sejenis. Dalam hal ini akan menjelaskan perbedaan tulisan yang telah dibuat atau sudah ada yang membahas terkait kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tetapi dengan masalah yang berbeda dengan cara membandingkan dengan apa yang telah dibuat oleh Penulis dengan Penelitian orang lain, diantaranya ialah:

| No. | Nama Penulis/ judul Skripsi atau jurnal/Tahun.                                                                                                                    | Subtansi Skripsi maupun Jurnal.                                                                                        | Perbedaan Dengan diangkat Penulis.                                                                                                                           |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Nurcholis/ pengembangan Kapasitas dalam pemerintah Daerah: upaya mewujudkan Pemerintah Daerah yang mensejahterakan rakyat. jurnal Organisasi dan Manajemen/ 2005. | Jurnal ini menulis tentang bagaimana menciptakan kapasitas yang efisien dan efektif dalam lingkup Pemerintahan Daerah. | Penulis ini menulis tentang skripsi yang Berfokus pada letak kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan-pemerintahan daerah . |

|    |                                                                                                                                 |                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                            |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. | Tata Zakaria/ Konsep Dasar Koordinasi Pemerintahan Daerah. Jurnal lingkaran widyaiswara/ 2014.                                  | Jurnal ini Menulis terkait pelaksanaan bagaimana koordinasi antar setiap lembaga Organisasi Sekretariat Kaerah kabupaten atau kota. | dalam menulis skripsi ini, lebih fokus dengan kinerja dan pertanggungjawaban Organisasi – penyelenggara Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan - pemerintahan daerah.                      |
| 3. | Andi Chorry Wardhani/ komunikasi Pemerintahan Daerah berbasis kearifan lokal. Jurnal ilmu komunikasi universitas lampung/ 2012. | Jurnal ini menulis terkait komunikasi yang baik dalam lingkup Pemerintahan Daerah sesuai kultur budaya di dalamnya.                 | Dalam penulisan – skripsi ini penulis lebih memfokuskan pada keberadaan atau letak organisasi penyelenggara Pelayanan Publik di dalam sistem ketata institusi lingkup Pemerintahan Daerah. |
| 4. | Muhammad Tang abdullah/ Desentralisasi dan efektivitas Pemerintahan Daerah. Jurnal ilmu administrasi,                           | Penulis tersebut lebih fokus kepada Efektivitas lembaga organisasi Perangkat Daerah,                                                | Penulis menulis skripsi ini lebih fokus ketata letak organisasi dalam Pemerintahan                                                                                                         |

|    |                                                                  |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | universitas hasanuddin makassar/ 2013.                           | khususnya di lingkup kabupaten.                                                                                                                      | Daerah, baik provinsi, kabupaten/kota.                                                                                                                                                                                                                         |
| 5. | Rasyid Thoha/ penataan ke-Lembagaan Pemerintahan Daerah. Jurnal. | Jurnal tersebut lebih di fokuskan kepada Bagaimana Gambaran penataan ke lembaga pada Pemerintahan Daerah dengan pertimbangan <i>goodgovernance</i> , | Dalam menulis skripsi tersebut ini, penulis memfokuskan tentang seberapa jauh suatu peraturan Norma yang berlaku mengatur tentang – bagaiman tata – kelembagaan suatu Organisasi – penyelenggara Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan – Pemerintahan Daerah. |

## 1.6. Metode Penelitian

### 1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penulisan hukum Normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan Hukum, Prinsip-prinsip Hukum, pengertian Hukum, Dogmatik

Hukum, Kaidah Hukum, Doktrin-doktrin Hukum guna menjawab isu Hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik Ilmu Hukum. Penelitian Hukum Normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari segi normatif.

Dalam jenis penelitian Normatif ini, sesuai dengan judul yang diangkat tentang Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yakni berkaitan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maupun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

#### 1.6.2. Metode Pendekatan

Berdasarkan Rumusan Permasalahan dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan Perundang-undangan yaitu pendekatan yang menelaah semua Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan ini misalnya di lakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain. Dalam

pendapat Peter Mahmud berpendapat bahwa<sup>7</sup> “*pendekatan Undang-undang (statute aproach) dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani*”.

Setidak-tidaknya bersangkut paut dengan dua (2) Peraturan, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maupun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Peraturan Perundang-undangan yang lainnya.

#### 1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan Bahan Hukum dalam Penulisan Skripsi ini akan diuraikan tentang jenis Bahan Hukum yang dikumpulkan, baik berupa Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder sebagai berikut:

##### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah Bahan Hukum yang mengikat berupa Peraturan Perundang-Undangan, Diantaranya ialah:

- a. Bahan Hukum berupa Peraturan Perundang-Undangan terdiri dari:

---

<sup>7</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm, 93.

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112).
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 215).

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder adalah semua Publikasi tentang Hukum yang bukan Dokumen resmi. Publikasi meliputi buku-buku teks, kamus-kamus Hukum, Pendapat para Hakim di Pengadilan, yang Merupakan Petunjuk atau penjelasan bagi Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder diperoleh dari Buku-buku, Ensiklopedia, Jurnal, surat kabar. Bahan Hukum sekunder yang digunakan terdiri dari:

- a. Bahan Hukum sekunder berupa Buku-buku, Jurnal dan ringkasan laporan.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah suatu Bahan yang memberikan dukungan terhadap Bahan Hukum Primer dan Sekunder dengan memberikan pemahaman atas Bahan Hukum lainnya, Bahan Hukum Tersier yang digunakan seperti halnya adalah bersumber dari Internet, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan kamus Hukum lainnya.

#### 1.6.4. Metode Analisa Bahan Hukum

Analisa Bahan Hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan merumuskan dan menafsirkan Bahan Hukum yang telah diperoleh untuk diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam Penulisan yang lebih Sistematis guna menjawab Permasalahan yang telah dirumuskan. Kemudian pengolahan Bahan Hukum dilakukan dengan Penalaran Hukum yang menggunakan pemikiran yang runtut dan sistematis yang sering menjadi problematika hukum di tataran Pemerintahan Daerah.

#### 1.6.5. Sistematika Penulisan

Dalam Penulisan Skripsi ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 4 (empat) Bab. Bab I (satu) berisi tentang Pendahuluan, yang menguraikan tentang Latar Belakang, Rumusan Permasalahan, Tujuan Penulisan, kegunaan, keaslian tulisan serta Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab II (dua), menguraikan tentang Kajian Pustaka mengenai konsep-konsep Dasar terkait kedudukan Organisasi

Penyelenggara Pelayanan Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, mulai dari Peraturan Tertinggi sampai Keperaturan dibawahnya, seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hingga peraturan dibawahnya yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan lainnya.

Bab III (tiga), menguraikan tentang pembahasan mengenai Rumusan Permasalahan dalam Penelitian ini, yakni bagaimana keberadaan atau kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta bagaimana Pertanggungjawaban kinerja Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dan Terakhir Bab IV (empat), berisi Kesimpulan dan Saran, kesimpulan merupakan hasil penelitian atau jawaban dari Pertanyaan pada Rumusan Permasalahan yang dirangkai secara singkat, kemudian saran yang berisi tentang gagasan dari ide-ide konstruktif yang dapat dijadikan masukan untuk mengatasi Permasalahan Hukum yang berkaitan dengan penelitian yang ditulis, yakni, (Kedudukan Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah)