

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada awal tahun 2020 dunia diguncang oleh coronavirus (SARS-Cov-2) yang dikenal sebagai penyakit coronavirus 2019 (COVID-19). Diketahui bahwa virus tersebut berasal dari Wuhan, China, dan ditemukan pada akhir Desember 2019. Menurut WHO, dipastikan sebanyak 216 negara telah terjangkit virus tersebut (data tanggal 2 Agustus 2020). Laporan kasus menunjukkan bahwa virus diduga ditularkan oleh pembawa tanpa gejala, tetapi mekanisme pastinya tidak diketahui, dan kasus yang terkait dengan penularan dari pembawa tanpa gejala biasanya memiliki riwayat kontak dekat dengan pasien COVID-19.<sup>1</sup> Pandemi Covid-19 telah membuat panik banyak orang di seluruh dunia karena terlalu banyak orang yang tertular virus tersebut bahkan ada yang meninggal dunia. Di Indonesia sendiri wabah ini sudah menyebar ke berbagai daerah seperti Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Bali, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, dll, per tanggal 20 Mei 2020 diantara 19.189 kasus terkonfirmasi di Indonesia, 1.242 meninggal, 4.575 sembuh, 13.372 masih dalam perawatan. Angka ini menunjukkan jumlah kasus terus meningkat setiap harinya.<sup>2</sup> Fenomena pandemi COVID-19 sebagai bencana Global menimbulkan dampak yang luar biasa bagi seluruh aspek kehidupan yang berlangsung di Dunia. Penyebaran virus COVID-19 ini menyebabkan

---

<sup>1</sup> Pinere, 2020. *Tim Penanganan Kasus Pasien dengan Penyakit New Emerging dan Re-emerging Disease, Corona Virus Disease 2019 Tinjauan Literatur Terkini.*, hlm. 47.

<sup>2</sup> <https://www.merdeka.com/trending/kronologi-munculnya-covid-19-di-indonesia-hingga-terbit-keppres-darurat-kesehatan-kin.html>.

ketidakseimbangan yang berlangsung dalam kurun waktu yang relative sangat cepat, menyebabkan seluruh aktivitas dunia menjadi tidak pada jalur semestinya.

Pasal 28f Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Disebutkan juga dalam pasal 28H ayat (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dilihat dari pasal-pasal tersebut, pemerintah pusat telah mengeluarkan berbagai kebijakan dan peraturan dengan informasi mengenai situasi selama pandemic COVID-19.

Karena lonjakan kasus positif COVID-19 yang cukup tinggi, pemerintah kemudian mengeluarkan keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 yang menetapkan bencana tidak wajar akibat penyebaran coronavirus disease 2019 (Covid-19) sebagai bencana nasional. Penanggulangan bencana nasional akibat *coronavirus disease* 2019 (Covid-19) dilaksanakan oleh gugus tugas percepatan penanganan *Coronavirsu Disease* 2019 (Covid-19) berdasarkan keputusan presiden No. 9 Tahun 2020 tentang perubahan atas keputusan Presiden No.7 tahun 2020 tentang gugus tugas percepatan penanganan *coronavirus disease* 2019 (Covid 19) melalui sinergi antar kementerian dan/atau lembaga yang dipimpin oleh Gubernur, Walikota, dan/atau Bupati dan pemerintah daerah untuk percepatan penanggulangan di masing-masing daerah mengingat kekuatan *coronavirus disease* 2019 (Covid-19), kebijakan pemerintah

pusat harus diperhatikan ketika merumuskan kebijakan untuk daerah masing-masing. Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan.<sup>3</sup> Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan sesuatu yang sering diperbincangkan karena dalam praktiknya masih menimbulkan upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam Negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas sekali.<sup>4</sup>

Dalam merumuskan kebijakan di setiap daerah, semua pemerintah daerah harus mengindahkan Dirjen Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan informasi Bencana Indonesia. Instansi/lembaga dan pemangku kepentingan Penanggulangan Bencana agar pendokumentasian pendataan bencana di seluruh Indonesia dapat dilakukan secara efisien dan efektif<sup>5</sup>. Ditinjau dari segi etimologi, kata desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “de” artinya melepaskan dan mengandung pusat, jadi desentralisasi dari etimologi berarti melepaskan pusat<sup>6</sup>. Menurut Henry Maddick dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional.

<sup>4</sup> Wijayanti, Septi Nur, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Media Hukum, Vol.23 No.2, 2016, hlm. 194.

<sup>5</sup> Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 7 tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Data dan Informasi Bencana Indonesia.pasal 1.

<sup>6</sup> Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni Bandung. hlm. 117.

<sup>7</sup> Henry Maddick dalam Juanda, Loc.Cit.

Dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi, pemerintah daerah Provinsi Sumatera utara mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Provinsi Sumatera Utara No.SK. 188.44/150/KPTS/2020 Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease di Provinsi Sumatera Utara, yang bertugas untuk percepatan penanganan COVID-19 melalui sinergi antara intensi pemerintah, badan usaha, akademisi dan masyarakat. Pokja juga memiliki fungsi informatif dan memberikan layanan massal sesuai sektor yang telah ditentukan untuk memberikan pendidikan dan bantuan kepada masyarakat. Dana yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan fungsi Gugur Tugas bersumber dari APBN, APBD dan sumber lain yang sah di Provinsi Sumatera Utara, sesuai dengan undang-undang.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-undang Kesehatan dan karantina, mengingat situasi wabah Covid-19, pemerintah telah menerbitkan peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. World Health Organization (WHO) telah menyatakan Covid-19 sebagai pandemic dan Indonesia telah menyatakan sebagai bencana tidak wajar berupa wabah penyakit yang harus dimitigasi untuk menghindari peningkatan kasus. Lahinya peraturan pemerintah ini juga karena meningkatnya jumlah kasus penyebaran Covid-19 di berbagai Negara, sehingga berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan, serta aspek kesejahteraan rakyat Indonesia. Pembatasan sosial Besar Berskala adalah pembatasan pergerakan penduduk tertentu di wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19 untuk mencegah kemungkinan Penyebaran Covid-19. Pembatasan sosial berskala besar (PSBB) dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan harus mendapat persetujuan

Menteri Kesehatan, maka setelah mendapat persetujuan, pemerintah daerah dapat menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dengan kata lain membatasi pergerakan orang atau produk provinsi atau Kota/Kabupaten di dalamnya.

Sebagai daerah otonom yang melaksanakan otonomi daerah dan mewujudkan asas desentralisasi diharapkan dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Karena kekuasaan yang diperoleh daerah melalui otonomi daerah akan memberikan daerah “Kebebasan” kepada daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan diharapkan dapat memenuhi kondisi dan aspirasi masyarakat daerah<sup>8</sup>.

Berdasarkan keadaan tersebut, GTPP COVID-19 Kabupaten Simalungun meminta masyarakat tetap disiplin dalam menerapkan protokol kesehatan dan tetap melaksanakan program-program untuk beradaptasi dengan kebiasaan baru terkait perubahan perilaku, seperti tidak lupa memakai masker, menjaga jarak dan mencuci tangan dengan sabun (3M). masyarakat juga diimbau untuk melindungi<sup>9</sup> diri sendiri dan membantu mencegah penyebaran virus COVID-19 kepada orang lain. Dengan begitu juga dapat membantu mengimplementasikan langkah-langkah yang disarankan oleh pemerintah. Menurut data berita peningkatan kasus yang meningkat setiap hari di daerah tersebut, Pemerintah Kabupaten Simalungun, PSBB berupa pembatasan kegiatan. Aktivitas diluar rumah yang dimaksud adalah kegiatan belajar mengajar di sekolah dan/atau instansi lainnya, kegiatan keagamaan di rumah ibadah, aktivitas

---

<sup>8</sup> Nadir, Sakinah. 2013. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa Menuju Pemberdayaan Masyarakat*. Desa Jurnal Politik Profetik Vol. 1 Hlm 1.

<sup>9</sup>[https://infeksiemerging.kemkes.go.id/download/BUKU\\_PEDOMAN\\_RT\\_RW\\_Pencegahan\\_COVID.pdf](https://infeksiemerging.kemkes.go.id/download/BUKU_PEDOMAN_RT_RW_Pencegahan_COVID.pdf)

bekerja di tempat kerja, kegiatan ditempat atau fasilitas umum, kegiatan sosial budaya dan pergerakan orang dan barang menggunakan moda transportasi.

Mengingat perlu menyusun pedoman bagi pihak yang berkepentingan dalam penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di wilayah Simalungun yang bertujuan untuk membatasi kegiatan dan pergerakan orang dan/atau barang tertentu dalam rangka menekan penyebaran Covid-19. Meningkatkan pengembangan antisipasi, memperkuat upaya untuk mengatasi masalah kesehatan yang disebabkan oleh Covid-19, dan mengatasi dampak sosial dan ekonomi dari penyebaran Covid-19.

Menurut uraian di atas, pemerintah daerah harus dapat menegakkan semua peraturan tersebut karena termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintah yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten atau kota, urusan pemerintah konkuren inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah demokratisasi dan keadilan, memerhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, kesesuaian hubungan pusat dan daerah, meningkatkan kemandirian daerah dengan meletakkan otonomi daerah yang luas dan utuh pada Kabupaten/Kota. Kebijakan tersebut terbatas pada Daerah Provinsi serta desa ditempatkan pada pengakuan otonomi asli.<sup>10</sup>

Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertujuan untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan mengintegrasikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keakhsan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara kesatuan.

---

<sup>10</sup> Widjaja, AW. Pemberdayaan Pemerintahan Desa, Palembang 2003 hlm. 1-2

Pasal 12 (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat 2 meliputi :

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. Ketentaraman ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
6. Sosial

Menurut pasal ini, pemerintah daerah harus dapat menyampaikan informasi terkait pelayanan dasar yang menjadi hak setiap masyarakat di daerahnya, sebagaimana diatur dalam pasal 391 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

1. Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi Pemerintah Daerah yang terdiri atas <sup>11</sup>:
  - a. Informasi pembangunan Daerah, dan
  - b. Informasi keuangan Daerah
2. Informasi pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola dalam suatu sistem informasi Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan diatas, akan dijelaskan mengenai pelayanan umum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 391 ayat (1) dan (2)

dalam bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang sosial, penulis akan membahas permasalahan yang timbul akibat dari diberlakukannya kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang kemudian akan dibahas juga mengenai solusi yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dalam menangani kendala-kendala tersebut.

Pemerintah Kabupaten Simalungun harus mampu memberikan pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat di masa pandemik, serta pelayanan publik yang telah disebutkan dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat (1) yaitu pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undang bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik<sup>12</sup>.

Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, menurut Pasal 11 Undang-Undang tersebut, pemerintah daerah berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat 2 meliputi : pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan tata ruang, perumahan rakyat dan permukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Selain itu, urusan pemerintahan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat 2 meliputi : ketenagakerjaan,

---

<sup>12</sup> Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat (1)



pemberdayaan perempuan, dan perlindungan anak, pangan, tanah, lingkungan, pengelolaan kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, transportasi, komunikasi dan informatika, koperasi, UKM, investasi, pemuda dan olahraga, statistika, persendian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Seperti contoh kasus yang dialami yang menjadi Pak Guru Avan, Ia adalah guru Sekolah Dasar di Pelosok Sumenep Jawa Timur yang harus mengajar dari rumah ke rumah sebab tak semua punya fasilitas belajar online.

Ketidakseimbangan lembaga pendidikan kita menghadapi situasi pandemik di era disrupsi, harus dibarengi dengan tanggapan-tanggapan terhadap tantangan ini guna membangkitkan momentum pendidikan. Hal ini akan membawa kita keluar dari kondisi krisis memasuki suatu “keseimbangan baru yang tampil sebagai tantangan baru”, Bahwa kita harus siap melakukan penyesuaian-penyesuaian kreatif baru. Kemampuan menyesuaikan, menguasai dan mengembangkan teknologi menjadi salah satu komponen penting di masa-masa ini. Pengalaman dari Negara maju menunjukkan bahwa iklim pendidikan mereka baik karena memang didukung dengan peningkatan dalam kemampuan teknologi. Mereka berinovasi lalu menyesuaikan diri.

Dengan melihat dari seluruh peraturan perundang-undangan, peneliti akan membahas mengenai “Pengaturan Pelayanan Umum Pada Saat Pandemic Covid di Kabupaten Simalungun Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. Dalam penelitian ini akan dibahas lebih lanjut mengenai kendala-kendala yang dialami oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam memberikan pelayanan pada saat Pandemi Covid-19.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana Pengaturan Pelayanan Umum pada saat pandemi covid-19 di Kabupaten Simalungun ?
- b. Apakah Pelayanan Umum di Kabupaten Simalungun sudah sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian Berdasarkan Permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang ingini dicapai sebagai berikut:

- a. Menjelaskan Bagaimana Pengaturan Pelayanan Umum pada saat pandemic covid-19 di Kabupaten Simalungun
- b. Menjelaskan Apakah pelayanan Umum di Kabupaten Simalungun sudah sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah mencakup manfaat teoritis, manfaat praktis dan manfaat bagi diri sendiri :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini akan dijadikan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat menambah dengan memperbanyak referensi ilmu di bidang Hukum khususnya mengenai Hukum Otonomi Daerah dan Hukum Kelembagaan.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi masyarakat umum maupun instansi pemerintah

3. Manfaat Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini berguna untuk menyelesaikan Program Studi Sarjana I (S-1) Ilmu Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, serta menambah dan memperluas pengetahuan penelitian dalam Ilmu Hukum Tata Negara terlebih khusus dalam memahami pelayanan umum pada saat pandemi di kabupaten.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintahan Daerah**

##### **1. Landasan Hukum dan Pengertian Pemerintah Daerah**

###### *a. Landasan Hukum*

Pada dasarnya, ditemukan 4 asas yang dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, diantaranya asas sentralisasi, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sebelum diterapkannya otonomi seluas-luasnya di Indonesia, asas yang dipergunakan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan di daerah adalah didasarkan pada asas sentralisasi.<sup>13</sup>

Pasal 18 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah.

###### *b. Pengertian*

Pemerintah dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah aktivitas atau kegiatan yang

---

<sup>13</sup> Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora, Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Kedua Cetakan Pertama, UD. Sabar, Medan, 2017, hlm. 202.

dilakukan oleh fungsi eksekutif saja dalam hal ini yang dilakukan oleh presiden, menteri-menteri sampai birokrasi paling bawah.

Menurut David Apter (1977), Pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mecangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>14</sup>

Ernst Utrecht (2019) yang merupakan ilmuwan sekaligus pakar Hukum Belanda, menyebutkan ada tiga pengertian Pemerintah, yaitu :

1. Pemerintah dalam arti luas meliputi badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, termasuk semua badan yang menyelenggarakan kesejahteraan umum.
2. Pemerintah dalam arti gabungan badan kenegaraan tertinggi atau satu badan kenegaraan tertinggi yang memerintah di wilayah suatu Negara. (Presiden, Raja, atau Sultan)
3. Pemerintah dalam arti Kepala Eksekutif (Presiden atau Perdana Menteri) bersama-sama dengan menteri-menteri sebagai organ eksekutif, yang disebut Dewan Menteri atau Kabinet.

Pemerintah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2016) adalah sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan yang mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu Negara atau bagian-bagiannya; sekelompok orang yang secara bersamasama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan.

Daerah otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Inu Kencana Syafii, Pengantar ilmu pemerintahan, Jakarta, Refika Aditama, 2010, hlm.48

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (2016) Daerah adalah lingkungan pemerintah; wilayah; *kabupaten (provinsi Negara dan sebagainya)* selingkungan tempat yang dipakai untuk tujuan khusus kawasan *Industri (perkantoran, pertokoan, dan sebagainya)*;

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah daerah adalah subdivisi Pemerintahan Nasional. Dalam Negara kesatuan pemerintah daerah langsung dibawah pemerintah pusat sedangkan dalam Negara serikat pemerintah daerah dibawah Negara bagian. Dalam Negara kesatuan pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinate* terhadap pemerintah pusat sedangkan dalam Negara serikat pemerintah daerah adalah *subordinate* dan *dependent*. Dengan demikian, baik dalam Negara kesatuan maupun Negara serikat pemerintah daerah tidak lepas sama sekali dari pemerintahan nasional.<sup>16</sup>

Harris menjelaskan bahwa pemerintahan daerah (*local self-government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan) dan tanggung jawab tanpa di kontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Nurcholis, Hanif, 2007. Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana indonesia, hlm. 59

<sup>17</sup> Ibid Nurcholis, Hanif. hlm. 26

De Guzman dan Taples (1993) menyebutkan unsur-unsur pemerintahan daerah yaitu :

1. Pemerintahan daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan Negara
2. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum
3. Pemerintahan daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat
4. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan
5. Pemerintahan daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Otonomi daerah berhubungan dengan pemerintah daerah otonom (self local-government), hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah lainnya tidak bersifat hirarkis tetapi sebagai sesama badan publik.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1,2, dan 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah dibagi menjadi dua, yaitu :

1. 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.
2. 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

### ***c. Tugas dan Wewenang***

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan urusan pemerintah absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi : Politik luar negeri, pertahanan, keamanan yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Pembagian urusan pemerintah konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan ekstemalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Tugas kepala Daerah berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan meliputi :

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undang dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat
3. Menyusun dan mengajukan rancangan pada tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama
5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 66 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah meliputi:

1. Membantu kepala daerah dalam:
  - a) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah



- b) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasam aparat pengawasan
  - c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur, dan memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, Kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota.
2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintah Daerah
  3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, dan
  4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang dimaksud pada angka (1), kepala daerah berwenang untuk :

1. Mengajukan rancangan Perda
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentua peraturan perundang-undangan

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerag memiliki kewajiban untuk :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Keastuan Republik Indonesia
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi

4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik
6. Melaksanakan program strategis nasional dan
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi Vertikal di Daerah dan Semua perangkat Daerah.

## **2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggara Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat yang dimaksud terdiri dari unsur staff yang membantu penyusunan kebijakana dan koordinasi, diwadahi lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penuyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.

Kepala Daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintah di daerahnya. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan Kepala Daerah Kota disebut walikota.<sup>18</sup>

Dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staff yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga

---

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm. 212

secretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.<sup>19</sup>

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri atas:

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.
- b. Tertib penyelenggara Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengadilannya penyelenggara Negara.
- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik
- i. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

---

<sup>19</sup> Domai Tjahjanulin. Desentralisasi Malang: Universitas Brawijaya Press (UB PRESS) 2011, hlm. 14

- j. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan Negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintah umum, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam hal ini berwenang melaksanakan urusan pemerintah konkuren. Urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintah Wajib dan Urusan Pemerintah Pilihan.

Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan pemerintahan wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
- d. Perumahan rakyat dan Kawasan Permukiman
- e. Ketentaraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan
- f. Sosial.<sup>20</sup>

Urusan Pemerintah yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat (2) meliputi :

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil

---

<sup>20</sup> *Janpatar Simamora, Hukum Kelembagaan Negara, Capiya Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 223.*

- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olahraga
- n. Statistik
- o. Persendian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan, dam
- r. Kearsipan

Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1)

meliputi :

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan sumber daya mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi

Urusan Pemerintah Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diselenggarakan dengan cara :

- a. Sendiri oleh Daerah provinsi
- b. Dengan cara menugasi Daerah Kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- c. Dengan cara menugasi Desa

## B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

### 1. Istilah Otonomi Daerah

Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>21</sup>

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah dan Glosarium Otonomi Daerah* (2005) Otonomi Daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Negara kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan otonomi daerah harus memperhatikan asas-asas sebagai berikut :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintah umum.
- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

---

<sup>21</sup> Ibid. hlm. 11

<sup>22</sup> Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah

Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu yang menjadi prinsip sebuah Negara kesatuan, ialah Negara memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah Pemerintah pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>23</sup>

### **C. Pelayanan Publik**

#### **1. Landasan Hukum dan Pengertian Pelayanan Publik**

##### **a. Landasan Hukum**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik menyebutkan Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Definisi pelayanan publik menurut Kepmen PAN Nomor 25 Tahun 2004 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>23</sup> M. Solly Lubis, *Dalam Asas-Asas Hukum Tata Negara*, hal 149.

## **b. Pengertian Pelayanan**

Gonros dalam Zaenal Mukarom menjelaskan bahwa pelayanan adalah aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan perusahaan pemberi layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.<sup>24</sup>

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 menyebutkan Pelayanan yakni semua bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh lembaga pemerintah pusat, di daerah maupun di lingkungan badan usaha milik Negara atau daerah dalam wujud barang maupun jasa dalam rancangan pemenuhan kepentingan masyarakat dan dalam rancangan pelaksanaan ketetapan peraturan perundang-undangan.

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI) (2016) Pelayanan yaitu salah satu usaha untuk melayani kebutuhan orang lain sedangkan melayani dapat diartikan membantu apa yang dibutuhkan orang lain.

Dari definisi yang disebutkan diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah suatu tindakan, usaha atau kegiatan yang dilakukan orang lain untuk memberikan bantuan atau untuk melayani orang lain.

## **c. Pengertian Pelayanan Publik**

---

<sup>24</sup> Zaenal Mukarom, Op.cit., hlm. 80



Pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik, *literatur* terdahulu umumnya menyatakan “*what government does is public service.*”<sup>25</sup>

Keputusan Menteri PAN Nomor 58 Tahun 2002 mengelompokkan tiga pelayanan dari instansi serta BUMN/BUMD. Pengelompokkan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu :

1. Pelayanan administratif
2. Pelayanan barang
3. Pelayanan jasa

A.S Moenir (2010) menyatakan bahwa: “Pelayanan umu adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Menurut Agus Dwiyanto (2017), pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga Negara yang membutuhkan peralatan publik.

---

<sup>25</sup> Dwlyanto Agus *Manajemen Pelayanan Publik Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017. hlm. 14

Pelayanan publik bisa juga didefinisikan sebagai usaha atau tindakan yang diberikan kepada masyarakat umum dapat berupa barang, jasa, ataupun administratif dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Ruang Lingkup Pelayanan Publik**

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah
- b. Penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. Penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediannya menjadi misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh Negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga Negara.
- b. Tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh Negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya, Keputusan Kementerian Pendayagunaan dan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik mengelompokkan pelayanan publik menjadi 3 jenis yaitu:<sup>26</sup>

- a. Terpusat  
Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya bersangkutan.
- b. Terpadu
  1. Terpadu Satu Atap. Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu-atapkan.
  2. Terpadu Satu Pintu. Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- c. Gugus Tugas  
Petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

### 3. Azas dan Prinsip Pelayanan Publik

Widodo (2001) mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggara pelayanan publik, agar kualitas layanan dapat dicapai antara lain:

1. *Tangible* (terjamah) seperti fasilitas fisik, peralatan, personil, dan sarana komunikasi .
2. *Reliable* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang disajikan dengan tepat, akurat dan konstan.
3. *Assurance* (jaminan) pengetahuan, perilaku dan kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki pegawai, bebas dari resiko dan keraguan.
4. *Empaty* perhatian petugas terhadap pelanggan.

---

<sup>26</sup> Keputusan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ayat (2) menyebutkan pelayanan publik diselenggarakan pada asas :<sup>27</sup>

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum
- c. Kesamaan hak
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban
- e. Keprofesionalan
- f. Partisipatif
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- h. Keterbukaan
- i. Akuntabilitas
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. Ketepatan waktu, dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Lijan Poltak Sinambela (2011) mengemukakan azas-azas dalam pelayanan publik tercermin dari :

- a. Transparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkannya dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas atau dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif, peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Keamanan hak tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban Pemberi dan penerima pelayanan publik harus menerima hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dalam proses kegiatan pelayanan diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut keputusan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara tentang Pelayanan Publik antara lain adalah :

---

<sup>27</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 344 ayat (2)

a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan

Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c. Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

d. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

e. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

f. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g. Kelengkapan sarana dan Prasarana

Tersedianya saran dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

h. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

i. Kedisiplinan, Kesopan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

j. Kenyamanan

Lingkungan Pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Surjadi menyebutkan dan menjelaskan prinsip-prinsip penyelenggara pelayanan publik, yaitu :

a. Kepastian hukum

Menjamin terselenggaranya pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat.

b. Keterbukaan

Pelayanan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan .

c. Partisipatif

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

d. Akuntabilitas

Penyelenggaraan pelayanan publik yang bertanggungjawab.

e. Kepentingan umum

Pelayanan publik tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan golongan.

f. Profesionalisme

Penyelenggara pelayanan memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidangnya.

g. Kesamaan hak

Pelayanan Publik tidak diskriminatif.

h. Keseimbangan hak

Hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima layanan.

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Jenis dan Lokasi Penelitian

##### Jenis Penelitian

- a. Penelitian Lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan lapangan dengan pengamatan langsung. Dalam hal ini, penulis melakukan wawancara kepada bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang sosial dan berbagai pihak yang terkait dalam penulisan skripsi ini.
- b. Penelitian Kepustakaan (*library research*), penulis mengkaji buku-buku terkait Pemerintahan daerah, situs-situs internet, Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, serta hal lain yang mempunyai relevansi dengan pembahasan skripsi ini.

#### B. Tipe Penelitian

Penelitian tentang “Pengaturan Pelayanan Umum Pada saat Pandemi COVID-19 di Kabupaten Simalungun Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Kabupaten Simalungun) merupakan suatu penelitian yuridis-normatif<sup>28</sup> yaitu penelitian penulisan yang berdasarkan pada studi kepustakaan dan mencari konsep-konsep, pendapat serta wawancara procedural hukum yang berdasarkan bahan hukum yang dilakukan dengan prosedur pengumpulan bahan hukum secara studi kepustakaan, data penelitian dianalisis secara kualitatif sesuai dengan permasalahan dan berdasarkan kerangka teori yang ada, berdasarkan analisis itu, kemudian disusunlah suatu kesimpulan dan rekomendasi atau saran yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam membenahi persoalan yang diteliti.

---

<sup>28</sup> Janpatar Simamora, Menyongsong Rezim Pemilu Serentak, Jurnal Rechtsvinding, BPHN RI Jakarta, Vol 3 Nomor 1, 2014, hlm. 5.



### **C. Sumber Data**

Dalam penyusunan skripsi ini, data yang di peroleh dalam penelitian dapat di kelompokkan dalam tiga jenis, yaitu :

1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
2. Bahan Hukum Sekunder adalah data yang di peroleh dari litelatur, dokumen-dokumen serta peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan materi penulisan. Data jenis ini diperoleh melalui perpustakaan atau dokumen pada instansi terkait.
3. Bahan Hukum Tersier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus dan ensiklopedia<sup>29</sup>.

### **D. Metode Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data dari lapangan dalam penelitian ini, penyusunan menggunakan metode-metode penggalan data sebagai berikut :

1. Observasi

Adapun yang di maksud dengan observasi adalah pengamatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang di selidiki. Yakni dengan mengamati secara langsung.

2. Wawancara

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto Pengantar Penelitian Hukum, UIP, Jakarta. hlm.1983

Metode wawancara yang di gunakan penyusun adalah menghubungi dan bertanya (berkomunikasi langsung) dengan informan guna mendapatkan informasi dan data di lapangan.

### 3. Dokumentasi

Metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variable, berupa catatan, transkrip, buku, dan sebagainya. Metode ini di gunakan pada saat penelusuran informasi yang bersumber dari dokumentasi anggota yang bersangkutan dan yang mempunyai relevansi dengan tujuan penelitian.

## **E. Instrumen Penelitian**

Bagian ini peneliti menjelaskan tentang alat pengumpul data yang disesuaikan dengan jenis penelitian, yakni : peraturan perundang-undangan, wawancara, dan studi dokumen.

## **F. Analisis Data**

Data hasil penelitian dianalisis secara kualitatif, artinya data kepustakaan dan hasil wawancara yang telah diperoleh dianalisis secara mendalam, holistic, dan komprehensif. Metode kualitatif juga menganalisis data dengan lebih menekan pada kualitas atau isi dari data tersebut<sup>30</sup>. Misalnya untuk penelitian hukum yang objeknya norma, maka teknik interpretasi dari isi norma tersebut adalah teknik yang paling sesuai untuk menjawab pertanyaan. Sedangkan untuk penelitian hukum yang objeknya masyarakat, maka interpretasi terhadap hasil wawancara yang lebih mengutamakan isi wawancara dibandingkan frekuensinya akan lebih tepat menggunakan secara kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian ilmiah karena pada dasarnya ilmu (*science*) adalah deskripsi dari pandangan filosofi tertentu, pandangan-pandangan dan kegiatan-kegiatan.

## **G. Pengujian Keabsahan Data**

---

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, Sri Mamudji Penelitian Hukum Normati. Jakarta: CV Rajawali, 1985 hlm. 281

Dalam menguji data dan materi yang disajikan, di perlukan metode sebagai berikut :

1. Deduktif yang pada umumnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan
2. Deskriptif yang pada umumnya di gunakan dalam menguraikan, mengutip, atau memperjelaskan bunyi peraturan perundang-undangan dan uraian umum.