

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemerintahan didalam suatu negara merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.

Pemerintahan adalah lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan Negara, atau pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.<sup>1</sup> Organisasi yang dimaksud yaitu organisasi formal yang didalamnya terdapat kumpulan dari dua orang atau lebih yang mengikatkan diri dengan suatu tujuan bersama secara sadar serta dengan hubungan kerja yang rasional dalam menjalankan segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu Negara, serta untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan Negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum. Terdapat badan negara yang mewadahi organisasi formal yaitu Instansi pemerintah yang meliputi satuan kerja/satuan organisasi

---

<sup>1</sup> Inu Kencana Syafiie, 2013, Ilmu Pemerintahan, Jakarta: Bumi Aksara, hal. 1

Aparatur-aparatur yang ada dalam negara berwenang untuk melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat berdasarkan ideologi negara dalam upaya mencapai tujuan organisasi atau lembaga karena unsur manusiawi merupakan unsur yang paling penting yang menentukan sukses tidaknya roda pemerintahan tersebut. Aparatur Sipil Negara (disingkat ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagai abdi Negara memiliki fungsi, tugas dan peran. Pegawai Aparatur Sipil Negara berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik dan perekat dan pemersatu bangsa. Pegawai Aparatur Sipil Negara bertugas melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta mempererat persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia. Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas, dari intervensi politik serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *ibid*

Berdasarkan Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memiliki fungsi dan tugas antara lain untuk menyimpan informasi Pegawai ASN yang telah dimutakhirkan oleh instansi pemerintah, serta bertanggung jawab atas pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara.

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara hukum yang mengandung pengertian bahwa segala tatanan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara adalah didasarkan atas hukum, hal itu berkaitan dengan pemikiran dilontarkan para pakar berkaitan dengan bagaimana mewujudkan tata Pemerintahan yang baik (*good governance*), di antaranya dilakukan melalui reformasi birokrasi. Upaya tersebut secara bertahap dilakukan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/ Kota). Secara empiris birokrasi identik dengan aparatur Pemerintah yang mempunyai tiga dimensi yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan manajemen. Dalam Pemerintahan, dimensi itu dikenal kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan, yang merupakan unsur-unsur administrasi negara; kiranya dimensi tersebut dapat ditambah dengan kultur *mindset*.

Rasionalitas formal birokrasi merupakan penerapan peraturan berdasarkan keahlian. Inti gagasan tentang kalkulasi yang benar baik menurut istilah numerik seperti akuntan maupun menurut istilah logika.<sup>3</sup> Hal ini bisa diperlukan walaupun bukan merupakan kondisi yang cocok bagi pencapaian tujuan bahkan dapat berbenturan dengan rasionalitas materiil. Apabila nilai dan keyakinan suatu

---

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon.,2019, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: UGM Press.

masyarakat diketahui secara jelas mendasarkan pada logika, perhitungan dan pengetahuan ilmiah. Dengan perkataan lain bahwa proses rasionalitas pada masyarakat itu telah maju, maka birokrasi pun dapat berjalan dengan baik.

Dalam bidang Administrasi Publik, model Weberian masih diperlukan namun terdapat pula pihak yang kontra dengan model ini karena terhadap efek dua arah yakni meningkatkan efisiensi namun juga merugikan kinerja. Dalam model ini, birokrasi dianggap sebagai organisasi satu kesatuan dari atas hingga tingkatan bawah yang diatur berdasarkan kewenangannya. Namun, masalah lain yang muncul oleh karena model ini telah terkontaminasi dengan kepentingan politik sehingga menggeser tujuan awal yaitu pelayanan publik. Sehingga birokrasi berpotensi menjadi alat bagi penguasa. Reformasi birokrasi dalam perspektif Administrasi Publik adalah menjalankan reformasi administrasi yang diartikan sebagai sebuah proses untuk meningkatkan proses birokrasi itu sendiri dalam tujuannya meningkatkan pelayanan publik. Definisi ini juga termasuk di dalamnya perilaku birokrat.<sup>4</sup>

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi Pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan Pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan

---

<sup>4</sup> Dwiyanto, Agus. 2015. Manajemen Pelayan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press. Hal 5.

peraturan perundang-undangan yang kemudian diatur oleh Pemerintah melalui perjanjian kerja.

Pelayan masyarakat merupakan hakekat fungsi Pemerintah sebagai pejabat administrasi. Kesejahteraan masyarakat yang dilandasi dengan kepastian hukum dan kesesuaian substansi hukum dengan budaya hukum masyarakat merupakan muaranya. Hal ini disertai dengan struktur sebagai pelaksana hukum yang profesional dengan cara proporsional. Setiap orang ingin memiliki karier sedemikian rupa sehingga selama masa aktifnya berkarya, aparatur sipil negara dapat menduduki jabatan dan pangkat yang lebih tinggi, yang tentunya berarti pula memikul beban dan tanggungjawab yang lebih besar dan penghasilan yang lebih besar pula tentunya sebagai bentuk dari peran setiap Pegawai aparatur sipil negara dimanapun mereka berada dan dimanapun mereka bekerja tentu selalu mendambakan kemajuan dan peningkatan dalam kehidupan kekaryaan. Diharapkan para pegawai negeri sipil bisa melakukan pelayanan publik dan birokrasi dengan maksimal dengan pemberian jumlah penghasilan yang besar.

Pelayanan publik di Indonesia mempunyai peran penting bahkan vital pada kehidupan ekonomi dan politik. Meningkatkan kualitas hidup sosial di dalam masyarakat manapun merupakan juga unsur yang sangat penting dalam pelayanan publik. Harus diakui, kualitas pelayanan publik sampai saat ini secara umum masih belum baik, padahal pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan ekonomi dan politik.<sup>5</sup> Krisis kepercayaan di masyarakat terhadap birokrasi publik merupakan implikasi dari buruknya kualitas pelayanan publik.

---

<sup>5</sup> *Ibid*

Munculnya berbagai bentuk protes dan demonstrasi kepada birokrasi baik di tingkat pusat maupun di daerah merupakan eksese dari krisis kepercayaan tersebut.

Sikap yang profesional, kompeten dan akuntabel yang dapat mendukung kondisi Pemerintahan yang transparan, demokratis, berkeadilan, efektif dan efisien dengan menghormati hukum yang mendorong terciptanya partisipasi dan pemberdayaan merupakan sikap yang diharapkan dimiliki oleh aparatur Pemerintah dalam hal ini adalah aparatur sipil Negara (ASN). Untuk dapat meningkatkan kinerja pegawai, kesadaran akan perlunya sumber daya manusia yang berkualitas, perlu ditindaklanjuti dengan berbagai strategi.<sup>6</sup>

Setiap organisasi harus mendesain kembali perencanaan organisasinya, pengelolaan manajemen kinerja serta pendayagunaan manusia merupakan salah satu strategi untuk menghadapi tantangan yang tidak ringan. Agar sumber daya manusia itu mampu dan mau bekerjasama secara optimal demi tercapainya tujuan organisasi senantiasa selalu diupayakan. Pengembangan karir dan kesejahteraan pegawai negeri sipil demi menciptakan pelayanan publik yang baik adalah dengan remunerasi merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk meningkatkan kinerja pelayanan.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks.

---

<sup>6</sup> *Ibid*

Menurut Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi dan perdagangan. Tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus menerus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga Negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban Pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan.<sup>7</sup> Oleh karena itu, upaya-upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga Negara dan sebagai upaya untuk mendukung agenda perkembangan otonomi daerah harus segera direalisasikan dengan penuh kesungguhan.

Tuntutan masyarakat mengenai perbaikan kualitas pelayanan publik ditanggapi oleh Pemerintah secara terus menerus dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Undang-Undang pelayanan publik mengatur ketentuan tentang pelayanan publik sebagai materi muatannya. Salah satu materi muatan yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah ketentuan tentang standar pelayanan.

Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa:

---

<sup>7</sup> *Ibid*

“Tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.”

Ketentuan tentang standar pelayanan diatur dalam pasal 20 dan 21 Undang-Undang Pelayanan Publik. Menurut ketentuan Pasal 20 penyelenggara pelayanan publik berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat dan kondisi lingkungan. Sedangkan menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, mengatur beberapa komponen yang harus dimuat dalam standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi 14 komponen sebagai berikut:

1. Dasar Hukum
2. Persyaratan
3. Sistem, mekanisme dan prosedur
4. Jangka waktu penyelesaian
5. Biaya/tariff
6. Produk pelayanan
7. Sarana, prasarana dan fasilitas
8. Kompetensi pelaksana
9. Pengawasan internal
10. Penanganan pengaduan, saran dan masukan
11. Jumlah pelaksana
12. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
13. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan.
14. Evaluasi kinerja pelaksana.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat Negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena itu,

kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public service*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, dengan demikian akan menentukan sejauh mana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.<sup>8</sup>

Berdasarkan fenomena dan permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti tertarik untuk meneliti tentang sistem pelayanan publik untuk mengingatkan kualitas pelayanan yang telah diterapkan. Oleh karena itu dalam penelitian ini, peneliti akan memberikan judul sebagai berikut “**Analisis Terhadap Kedudukan Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Birokrasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana fungsi ASN sebagai penyelenggara ASN pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014?
2. Faktor-faktor apa saja mempengaruhi pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014?

---

<sup>8</sup> Nuriyanto, 2014, *Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesiam Sudahkan Berlandaskan Konsep “Welfare State?”*, Jurnal Konstitusi Vol 11 No 3 Tahun 2014

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan di atas maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui fungsi ASN sebagai penyelenggara pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan di atas, maka diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

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

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan teori dan analisisnya untuk kepentingan penelitian dimasa yang akan datang serta bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.

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

##### **a. Bagi Peneliti**

Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti serta menjadi masukan mahasiswa Pendidikan Administrasi Perkantoran untuk mempersiapkan diri terjun ke dalam dunia masyarakat. Penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Ketata Negara.

## **E. Landasan Teori**

Pelayanan publik sering dilihat sebagai representasi dari eksistensi birokrasi Pemerintahan, karena hal itu bersentuhan langsung dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Filosofi dari pelayanan publik menempatkan rakyat sebagai subyek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Teori yang digunakan dalam pelayanan publik adalah:

### **1. Teori Efektivitas**

Efektivitas merupakan salah satu pencapaian yang ingin diraih oleh sebuah organisasi. Pengertian efektivitas secara umum menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu ditentukan. Hal tersebut sesuai dengan pengertian yang menjelaskan bahwa Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.<sup>9</sup> Efektivitas dalam kegiatan organisasi dapat dirumuskan sebagai tingkat perwujudan sasaran yang menunjukkan sejauh mana sasaran yang telah dicapai. Organisasi dapat dikatakan efektif bila organisasi tersebut dapat sepenuhnya mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Efektivitas umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan.<sup>10</sup>

Teori lain mengatakan definisi dari Efektivitas adalah pencapaian tujuan dan sasaran yang telah disepakati untuk mencapai tujuan usaha bersama.

---

<sup>9</sup> Hidayat, 2018. Definisi Efektivitas. Bandung. Angkasa

<sup>10</sup> *Ibid*

Tingkat tujuan dan sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas. Tercapainya tujuan dan sasaran itu akan ditentukan oleh tingkat pengorbanan yang telah dikeluarkan.<sup>11</sup> Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien. Dalam hal ini yang dimaksud dengan sumber daya meliputi ketersediaan personel, sarana dan prasarana, serta metode dan model yang digunakan.

Mengukur efektivitas suatu organisasi bukanlah hal yang mudah dan sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan suatu rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang ditetapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

## 2. Teori Birokrasi Pelayanan

Birokrasi adalah: “tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis. Hierarkhi

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon.,2019, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: UGM Press.

berkaitan dengan struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi. Diferensiasi yang dimaksud adalah perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi birokrasi dalam mencapai tujuan. Birokrasi adalah negara atau Pemerintah itu sendiri. Lebih lanjut Marx mengemukakan bahwa birokrasi merupakan instrumen yang di gunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Paradigma ekonomi klasik menyatakan bahwa ada empat peran utama dari Pemerintah: distribusi, stabilisasi, pertahanan dan keamanan serta pemenuhan sektor publik.

organisasi tidak terlepas dari aspek-aspek teori yang bersangkutan dengan proses dari komunikasi organisasi tersebut, salah satunya adalah teori birokrasi organisasi yang dikemukakan oleh Max Weber. Max Weber adalah pemikir yang memberikan perhatian sangat besar terhadap bagaimana manusia bertindak secara rasional untuk mencapai tujuannya. Weber berupaya menjelaskan proses sosial yang mana menurutnya terdapat suatu hubungan motivasi individu dengan hasil-hasil sosial. Karya Weber menunjukkan atau mencerminkan pemikiran sosiopsikologi karena gagasannya menekankan pada individu sebagai pencetus atau pendorong munculnya tindakan atau perbuatan.<sup>12</sup>

Teori yang dikemukakan Weber memberikan suatu gagasan yang mewakili pandangan klasik mengenai struktur organisasi yang bersifat hierarki dan dikontrol oleh aturan. Gagasan Weber merupakan bagian dari apa yang

---

<sup>12</sup> Antoni, 2004, Ruhnya Persimpangan Itu, Profil dan Pemikiran Para Penggagas Kajian Ilmu Komunikasi. Solo : Tiga Serangkai. 251

sekarang disebut dengan “teori organisasi klasik”. Weber 10 Antoni, Riuhnya Persimpangan Itu, Profil dan Pemikiran Para Pengga mendefinisikan organisasi sebagai “A system of porposeful, interpersonal activity designed to coordinate individual task” (suatu sistem kegiatan interpersonal bertujuan yang dirancang untuk mengkoordinasikan tugas individu).<sup>13</sup> Perbedaan penting antara organisasi dan kelompok terletak pada adanya birokrasi, inilah pandangan sosiolog Max Weber yang mengemukakan teori mengenai birokrasi. Organisasi memiliki sitem yang mengatur dirinya yaitu birokrasi, namun tidak demikian halnya dengan kelompok.

Bagi Weber, istilah “birokrasi” tidak dapat dipisahkan dengan istilah rasionalitas, hal ini dikarenakan penggunaan pemikiran yang rasional akan mempengaruhi perkembangan organisasi, sehingga gagasan Weber sering kali disebut dengan istilah “birokrasi rasional”. Sebagaimana dikemukakan Weber, organisasi merupakan birokrasi, dan birokrasi tidak akan terwujud tanpa adanya tiga hal yang merupakan karakteristik dari birokrasi yaitu otoritas, spesialisasi, dan peraturan.

Otoritas (authority) atau kewenangan biasanya muncul bersamaan dengan kekuasaan. Namun pada organisasi, otoritas haruslah sah (legitimate) yang berarti telah diberikan izin secara formal oleh organisasi. Efektifitas organisasi bergantung pada seberapa besar manajemen organisasi menerima otoritas tersebut. Menurut Weber, cara terbaik mengelola kewenangan legal rasional adalah melalui hierarki. Dengan kata lain, atasan memiliki atasan lagi,

---

<sup>13</sup> *Ibid*

dan atasan dengan kedudukan lebih tinggi memiliki atasan yang lebih tinggi lagi kedudukannya, begitu seterusnya. Spesialisasi adalah prinsip kedua dalam organisasi, yang berarti sejumlah individu dibagi menurut pembagian pekerjaan dan mereka mengetahui pekerjaan mereka masing-masing dalam organisasi.

Weber menyatakan bahwa spesialisasi adalah hal penting bagi birokrasi yang rasional dan garis batas yang jelas dan tegas yang memisahkan satu fungsi bagian dengan bagian lainnya dalam organisasi. Aspek ketiga dari birokrasi adalah kebutuhan terhadap peraturan. Menurut Weber, aturan organisasi haruslah rasional, yang berarti bahwa aturan dirancang untuk mencapai tujuan organisasi dan supaya organisasi dapat mengikuti segala hal yang terjadi, maka setiap kegiatan operasional organisasi perlu dicatat, dan catatan harus dipelihara secara hati-hati agar dapat dievaluasi.<sup>14</sup>

## **F. Kerangka Konseptual**

### **1. Analisis**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) analisis yaitu suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.

### **2. Kedudukan**

Perencanaan pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang

---

<sup>14</sup> *Ibid*

professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

### **3. Aparatur Sipil Negara (ASN)**

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi Pemerintahan.

### **4. Penyelenggaraan**

Penyelenggaraan merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.

### **5. Birokrasi**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) birokrasi adalah sistem Pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai Pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan.

### **6. Pelayanan Publik**

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

## **F. Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu dengan menggunakan langkah-langkah yang sistematis. Bertolak dari apa yang dikemukakan oleh Senn dapat ditarik pemahaman bahwa penelitian sebagai suatu aktivitas mengandung prosedur tertentu, berupa serangkaian cara atau langkah yang disusun secara terarah, sistematis dan teratur.<sup>15</sup>

Prosedur tersebut tidak hanya terbatas pada pengamatan semata, tetapi juga menyangkut prosedur lainnya yang dianggap sebagai metode, terutama dalam penelitian baik ilmu hukum dan ilmu sosial ataupun ilmu ekonomi. Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian dilakukan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Metodologi penelitian ilmu hukum memiliki ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya sehingga dapat dibedakan dengan ilmu lainnya. Dalam hal ini penelitian yang dilakukan penulis ialah melihat bagaimana penegakan hukum terhadap peredaran minuman beralkohol dalam perspektif perundang-undangan. Metode yang digunakan dalam penelitian yang dilakukan dalam rangka penulisan tesis ini adalah:

#### 1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat yuridis normatif, yaitu kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum normative tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk

---

<sup>15</sup> Bahder Johan Nasution, 2016, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm.3.

mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh adalah normative.<sup>16</sup>

Dalam penelitian ilmu hukum normative banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan penelitian tersebut antara lain:

#### 1. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)

Ilmu hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan regulasi. Hasil dari telaah tersebut merupakan sebuah argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>17</sup>

#### 2. Pendekatan Konseptual

Penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkat ilmu hukum itu sendiri yaitu tataran ilmu hukum dogmatic, tataran teori hukum dan tataran filsafat hukum.

---

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2019, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenada Media, Jakarta,, hlm.133.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan mengemukakan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.<sup>18</sup>

### 3. Pendekatan Historis

Penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan perodesasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.<sup>19</sup>

### 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam bentuk deskriptif, yaitu memaparkan atau menggambarkan secara rinci mengenai objek yang diteliti berkenaan dengan bidang implementasi Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

---

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> *Ibid*

### 3. Metode Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan prosedur studi kepustakaan (*library research*) dimaksudkan untuk memperoleh arah pemikiran dan tujuan penelitian yang dilakukan dengan membaca, menelaah dan mengutip dari buku-buku literature serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian hukum diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang lazimnya dinamakan bahan hukum. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini mencakup bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara (ASN)
- c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

### 4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian akan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut logis, tidak tumpang tindih dan efektif, kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan diambil kesimpulan secara induktif sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Deskriptif kualitatif dilakukan

dengan cara menjabarkan data-data yang diperoleh berdasarkan norma- norma hukum, teori-teori, serta doktrin hukum dan kaidah yang relevan dengan pokok permasalahan.<sup>20</sup>

## **H. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini dapat dibagi kedalam beberapa bagian untuk dapat dengan mudah dimengerti, yaitu :

BAB I: Bab ini memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka konseptual, landasan teoritis, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: Bab ini memuat Tinjauan Umum tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Pelayanan Publik .

BAB III: Bab ini memuat tentang implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang efektivitas ASN sebagai penyelenggara pelayanan publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan.

BAB IV: Bab ini adalah bab penutup yaitu terdiri dari kesimpulan, dan saran dari permasalahan yang ada dalam bab-bab sebelumnya.

<sup>20</sup>Soerjono dan Sri,2010, *Penelitian Hukum Normatif*. PT. Grafindo Media Pratama: