

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan umum atau yang disebut dengan pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah masih jauh dari kata maksimal, rakyat masih saja dipersulit oleh masalah birokrasi yang panjang serta ketidakjelasan standar operasional pelayanan publik pada suatu instansi, sehingga terkesan berbelit-belit dan mempersulit rakyat untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah, pelayanan umum yang seharusnya gratis tersebut malah mencekik rakyat dengan ketidakjujuran penyelenggara pelayanan publik yang sering melakukan penyimpangan dari tanggung jawabnya. Buruknya pelayanan publik di Indonesia sering menjadi komponen penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, karena secara tidak langsung rakyat menjadi korban dari kesemena-menaan pemerintah yang dinilai tidak bertanggungjawab dalam melayani dan memfasilitasi pelayanan umum bagi rakyatnya. Seharusnya sudah menjadi tanggung jawab dari pemerintah untuk mampu memberikan pelayanan publik prima kepada rakyatnya secara adil tanpa ada diskriminasi, dan dalam konteks itulah maka wajar jika sebuah pemerintah dinilai efektif dan efisien dari baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik di tengah masyarakat.¹

Masyarakat secara gamblang kerap menyaksikan sendiri kecurangan dan penyimpangan yang dilakukan oleh para pejabat publik tersebut tanpa berdaya untuk melawannya, dan hal tersebut sepertinya sudah bukan menjadi rahasia

¹ Buku saku Pengaduan Pelayanan Publik, 2013, winarso dkk. ORI hlm 1.

umum lagi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di negara ini pasalnya pemerintah yang seharusnya melindungi hak dan kepentingan rakyatnya sebagaimana terdapat dalam pokok pemikiran pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.² Akan tetapi, justru bertindak sebaliknya dan menyebabkan penderitaan bagi rakyat, bahkan seperti penyakit kolusi, korupsi dan nepotisme sudah menjadi penyakit yang menggerogoti tubuh pemerintahan tanpa ada yang mampu mengatasinya. Bahkan terbentuknya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tak lantas membuat para penyelenggara pelayanan publik tersebut tunduk dan patuh kepada aturan Undang-undang yang berlaku.

Kasus Maladministrasi seperti perbuatan melawan hukum dan melampaui wewenang yang dilakukan oleh pejabat publik yang umumnya sangat merugikan rakyat masih menjadi masalah yang sangat umum di dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri dan berlawanan dengan pengertian pelayanan publik oleh Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut dengan UU pelayanan publik yang menjelaskan bahwa Pelayanan Publik yaitu sebagai 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

² R. Abdoel Djamali, S.H. 2010. *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta : Rajagrafindo Persada hlm. 120

penyelenggara pelayanan publik.³ Oleh karena itu, didalam suatu negara yang berdaulat seperti Indonesia, untuk mengatasi buruknya permasalahan pelayanan publik yang terjadi, dibutuhkan lembaga pengawas yang berfungsi sebagai pengawas pelayanan publik, lembaga yang bisa menampung segala keluhan masyarakat terkait minimnya pelayanan publik dan melakukan pencegahan maupun tindakan lain yang dapat mengantisipasi terjadinya maladministrasi.

Pemerintah menempatkan Ombudsman RI sebagai lembaga yang berwenang menangani kasus maladministrasi dan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Munculnya pemikiran untuk membentuk lembaga ombudsman juga tidak terlepas dari pertanyaan publik tentang sejauh mana efektifitas kinerja dan independensinya seperti halnya yang telah menjadi persoalan terhadap lembaga-lembaga pengawasan sebelumnya yang dinilai kurang dalam menangani polemik sosial yang terjadi dalam pemerintah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional jadilah pada tanggal 10 Maret 2000 Lembaga Ombudsman resmi dibentuk di Indonesia. Lembaga baru ini secara lengkap bernama “Komisi Ombudsman Nasional”, yang berfungsi sebagai lembaga pengawas eksternal yang secara independen akan melakukan kerja-kerja pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dalam memberikan Pelayanan umum yang menjadi tanggung jawab mereka.

Lembaga tersebut kemudian dibentuk kembali berdasarkan Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan

³ Pasal 1 ayat (1) UU. No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 118)

disetujui dalam pembuatan Undang-Undang pada Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008, dengan nama “Ombudsman Republik Indonesia”. Dalam Undang-undang tersebut, pada pasal 1 ayat (1) dijelaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan Publik oleh penyelenggara Negara dan pemerintah kepada masyarakat termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara serta Badan Swasta atau Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁴ Ombudsman Republik Indonesia juga merupakan Lembaga Negara yang bersifat mandiri dan tidak mempunyai hubungan organ dengan Lembaga Negara dan Instansi pemerintah lainnya, sehingga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Ombudsman Republik Indonesia terbebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Fenomena permasalahan pengaduan masyarakat kepada ombudman terlihat mengalami peningkatan dari waktu ke waktu dan bukannya mengalami penurunan. Hal tersebut tentunya menjadi keprihatinan tersendiri bagi Ombudsman sebagai lembaga yang berwenang menangani pengaduan masyarakat terkait minimnya pelayanan publik. Meningkatnya laporan dari masyarakat mengenai minimnya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah tentu menjadi cerminan dari sikap penyelenggara publik itu sendiri dalam mengemban tanggung jawabnya, baik atau buruknya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dan disinilah peran

⁴ Pasal 1 Undang-Undang No 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139).

penting Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Ombudsman dituntut untuk mampu mengatasi dan menyelesaikan setiap laporan yang diberikan oleh masyarakat selama laporan tersebut masih termasuk dalam kewenangannya yakni terkait maladministrasi. Ombudsman dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah atau menjadi pencegah atas konflik yang terjadi antara publik dan pemerintah. Ombudsman dapat memberikan saran, pendapat, usulan, nasehat baik kepada pihak pemerintah atau pihak yang dirugikan.⁵

Sebagai lembaga yang dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, ombudsman terus berupaya semaksimal mungkin dalam menangani setiap laporan dari masyarakat dan menyelesaikan laporan tersebut dengan tepat waktu. Karena terselesaikannya suatu laporan pengaduan dari masyarakat tentang maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, akan menjadi tolak ukur keberhasilan ombudsman dalam memberikan penanganan terhadap pengaduan maupun keluhan masyarakat terhadap instansi pelayanan publik.

Keberadaan ombudsman juga tidak lepas dari tujuan pemerintah dalam mewujudkan pelayanan publik yang good government. Dimana dengan adanya ombudsman diharapkan dapat menanggulangi maladministrasi dan mengatasi keluhan masyarakat terkait minimnya pelayanan publik di Indonesia selama ini. Penulis juga mencermati dari fenomena permasalahan pengaduan masyarakat yang dilaporkan kepada Ombudsman dari tahun 2013-2014 dimana dalam

⁵ Sirajuddin dkk, 2012, *Hukum Pelayanan Publik*. Malang : setara pers hlm 142-143.

rentang waktu satu tahun tersebut pengaduan masyarakat terkait minimnya pelayanan publik kepada Ombudsman mengalami sebuah peningkatan pada tiap-tiap daerahnya, dan disini penulis akan mencatumkan 5 daerah di Indonesia dengan jumlah laporan terbanyak kepada Ombudsman dalam tabel berikut :

Tabel 1.1

Data Jumlah Laporan Masyarakat di 5 Daerah (Provinsi) dengan jumlah Laporan terbanyak, Periode 2013

No	Daerah (Provinsi)	Jumlah	Persen (%)
1.	DKI Jakarta	389	7.52 %
2.	Jawa Timur	387	7.48 %
3.	Sumatera Utara	386	7.46 %
4.	Jawa Barat	384	7.42 %
5.	Jawa Tengah	290	5.61 %

Tabel 1.2

Data Jumlah Laporan Masyarakat di 5 Daerah (Provinsi) dengan jumlah Laporan terbanyak, Periode 2014

No	Daerah (Provinsi)	Jumlah	Persen (%)
1.	DKI Jakarta	461	6.90 %
2.	Jawa Timur	456	6.83 %
3.	Jawa Barat	362	5.42 %
4.	Sulawesi Utara	333	4.99 %
5.	Sulawesi Selatan	296	4.43 %

Sumber : www.ombudsman.go.id (Laporan tahunan Ombudsman RI)

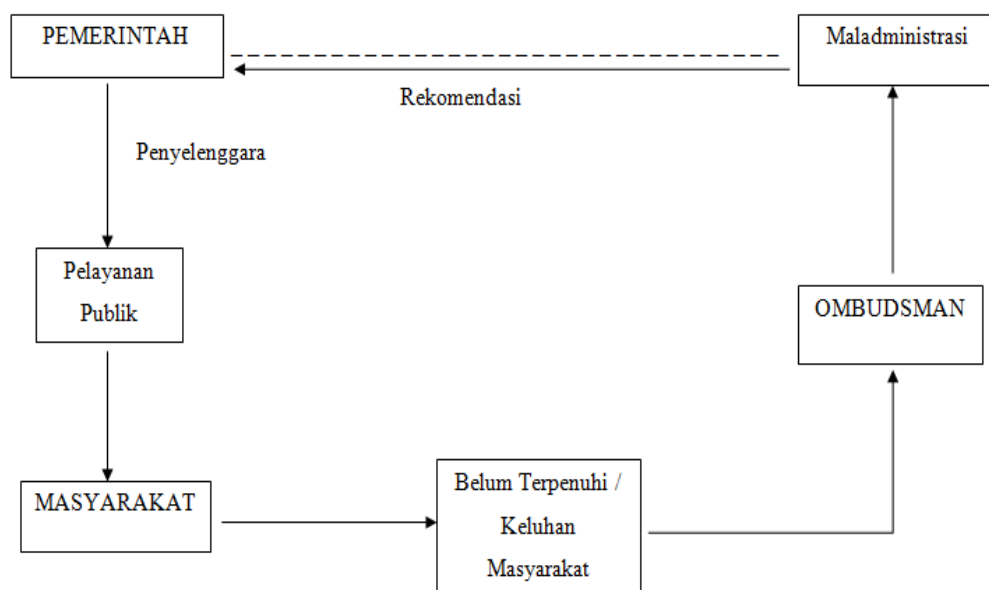
Berdasarkan data tabel diatas, menjelaskan bahwa laporan pengaduan masyarakat ke Ombudsman Republik Indonesia Periode 2013-2014 mengalami peningkatan. Dengan urutan DKI Jakarta sebagai daerah dengan laporan terbanyak pertama dan Jawa Timur sebagai daerah dengan jumlah laporan terbanyak kedua selama 2 tahun berturut-turut yaitu periode 2013-2014.

Meningkatnya jumlah laporan masyarakat yang di terima oleh Ombudsman setiap tahunnya, sudah menjadi tanggung jawab Ombudsman dalam penyelesaian laporan masyarakat sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Selain tugas dan wewenang Ombudsman juga dapat memberikan rekomendasi yang berupa kesimpulan, pendapat dan saran atas laporan yang telah di investigasi sebagaimana yang telah dijelaskan dalam pasal 37 ayat (1) Undang-undang nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu apabila dalam laporan yang diterima oleh ombudsman setelah dilakukan investigasi ditemukan terdapat maladministrasi

di dalamnya maka ombudsman disini berhak untuk mengeluarkan rekomendasi. Karena misi daripada ombudsman yaitu melakukan pengawasan secara moral, dibuatnya rekomendasi ini juga tidak lain sebagai tonggak untuk memperbaiki moral para penyelenggara pelayanan publik supaya tidak lagi melakukan tindakan yang dapat merugikan rakyat seperti halnya maladministrasi. Maka, dari permasalahan tersebut penulis tertarik untuk mengangkat tema dengan judul **“Penegakan Hukum Pelayanan Publik oleh Ombudsman Republik Indonesia (Perwakilan Jawa Timur)”**.

Bagan 1.1

Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Pemerintah dan Pengawasan oleh Ombudsman



1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka penulisan skripsi ini dapat menarik rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana penanganan keluhan masyarakat terkait minimnya pelayanan publik kepada Ombudsman?
2. Bagaimana kedudukan dan pengaruh rekomendasi Ombudsman dalam memperbaiki Pelayanan Publik?

1.3 Tujuan

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana penanganan keluhan masyarakat terkait minimnya Pelayanan Publik oleh Ombudsman.
2. Mengetahui kedudukan dan pengaruh rekomendasi Ombudsman dalam memperbaiki Pelayanan Publik.

1.4. Kegunaan

Adanya penelitian ini diharapkan akan dapat memberi manfaat bagi penulis dan juga masyarakat pada umumnya, baik secara teoritis maupun praktis :

1. Manfaat Teoritis

Penulisan skripsi ini diharapkan bisa menjadi informasi dan pengetahuan baru di bidang ilmu hukum baik bagi mahasiswa maupun masyarakat luas. Selain itu, juga dapat digunakan sebagai literatur atau bahan informasi ilmiah maupu sebagai bahan diskusi dalam perkuliahan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Masyarakat Manfaat dari penulisan skripsi ini bagi masyarakat adalah agar masyarakat mengetahui bahwa ada sebuah lembaga yang

berfungsi menampung setiap keluhan masyarakat terkait minimnya pelayanan publik dan menangani dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik.

b. Bagi Penulis

Manfaat dari penulisan skripsi ini bagi penulis yaitu menjadi suatu pengetahuan baru dan pengembangan pemahaman tentang ilmu hukum khususnya dalam bidang Pelayanan Publik.

1.5. Keaslian

Adapun keaslian dalam penulisan skripsi ini, untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian terdahulu, maka dilakukan beberapa penelusuran terhadap penelitian-penelitian terkait dengan penanganan keluhan masyarakat Terhadap Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia, sebagai berikut :

No.	Judul Skripsi/Karya Ilmiah	Nama	Institusi	Pembahasan
1.	Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Propinsi Jawa timur dalam penyelesaian laporan atas dugaan maladministrasi Penyelenggara Pelayanan Publik	Heru Prasetyo	UPN “Veteran” Jawa Timur	1. Tentang bagaimana Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Propinsi Jawa timur dalam penyelesaian laporan atas dugaan maladministrasi

				Penyelenggara Pelayanan Publik
--	--	--	--	--------------------------------------

Namun penulis membedakan antara rumusan masalah yang ditulis oleh mahasiswa lain, dan hal inilah yang menjadi suatu perbedaan dengan skripsi tersebut.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang dilakukan yaitu penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶ Dimana isu hukum yang terjadi disini ialah mengenai dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang ditangani ombudsman sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI.

1.6.2. Metode Pendekatan

Pembahasan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*), yang merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Penelitian ini timbul karena banyaknya dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-6, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012, hlm 35.

pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan peran ombudsman dalam menangani permasalahan tersebut serta pengaruh dari rekomendasi yang dibuat oleh ombudsman guna memperbaiki pelayanan publik.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penulisan skripsi ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum tersebut antara lain :

1. Bahan hukum primer, yaitu sumber hukum yang bersifat mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
 - c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
2. Bahan Hukum sekunder.

Bahan hukum sekunder adalah publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum ini digunakan untuk memberikan petunjuk dan relevansi terhadap analisa penulisan skripsi ini. Publikasi tentang hukum dalam penulisan ini meliputi buku-buku tentang pengetahuan hukum, buku-buku tentang pelayanan publik dan Ombudsman, pendapat

para ahli hukum maupun literatur-literatur lain yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

3. Bahan Hukum tersier.

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu meliputi media cetak, media elektronik, kamus hukum dan internet.

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Metode analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis sistematis, yaitu menganalisa secara sistematis terhadap bahan hukum yang dikumpulkan, untuk selanjutnya diolah dan disimpulkan untuk menjawab permasalahan yang diajukan.

1.6.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini dibagi menjadi IV (empat) Bab, masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab guna memperjelas ruang lingkup dan permasalahan yang diteliti. Susunan bab-bab dan sub bab yaitu sebagai berikut :

Bab I Pada Bab ini memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban secara sistematika.

Bab II Pada Bab ini berisikan tentang tinjauan pustaka yang menguraikan tentang Pelayanan Publik dan Ombudsman

serta teori-teori dan pandangan para ahli hukum yang mendukung dalam peulisan tersebut.

Bab III Pada Bab ini tentang pembahasan, yang berisikan hasil penelitian dan analisis dari penelitian yang didasarkan pada rumusan masalah yang membahas tentang peran Ombudsman dalam menangani setiap keluhan masyarakat tentang minimnya pelayanan publik serta wewenang Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik.

Bab IV Pada Bab ini merupakan penutup, sebagai bab terakhir yang berisi tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan dari pembahasan dan hasil penelitian. Dan saran adalah segala masukan yang dapat dijadikan rekomendasi untuk kesempurnaan dalam penelitian ini.