

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah yang seharusnya diperlakukan dengan adil, baik dalam hukum maupun pemerintahan masyarakat yang masih dipersulit dalam mengurus masalah pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang (selanjutnya disebut KTP-el) dengan tidak adanya kepastian yang jelas dalam melaksanakan tugas kebirokrasian sesuai dengan *Standar Operasional Prosedur* yang (selanjutnya disebut SOP), membuat ketidak adanya kejelasan yang pasti untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah. Masyarakat yang tidak mendapatkan apa yang menjadi haknya atas pelayanan publik akan diam saja atau akan melakukan pengajuan keluhan.¹

Pelayanan yang seharusnya mengutamakan kepuasan masyarakat dalam segala bidang terutama dalam pelayanan publik yang menjunjung tinggi nilai professional sebagai Aparatur Negara dalam memberikan pelayanan publik jauh dari kondisi yang di harapkan masyarakat saat ini, secara umum masih rendah kualitasnya, masih banyak masalah yang mengakibatkan terjadinya ketidakpuasan atas pelayanan publik di masyarakat secara luas. Untuk meminimalisir terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka perlu dibentuknya lembaga yang independen yang diharapkan dengan adanya lembaga yang independen ini tersebut pemerintah akan berjalan atas dasar kedaulatan rakyat guna menciptakan pemerintahan yang lebih bersih.

¹ Sirajudin dkk, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, 2011, hlm 195.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik dan penegakkan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas penyelenggara negara dan pemerintahan, maka masyarakat menganggap perlu dibentuk lembaga independen yang terlepas dari tatanan pemerintah dan bekerja profesional pada berbagai bidang yang dianggap penting termasuk didalamnya yaitu lembaga negara yang mempunyai kewenangan pengawas penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara yang (selanjutnya disebut BUMN), Badan Usaha Milik Daerah yang (selanjutnya disebut BUMD), dan Badan Hukum 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 yang (selanjutnya disebut APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang (selanjutnya disebut APBD).²

Pemenuhan kebutuhan masyarakat dibidang pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat, pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik (*clean and good governance*). Dibentuklah suatu lembaga Negara independen yang mengawasi tentang pelayanan publik yaitu Ombudsman Republik Indonesia yang (selanjutnya disebut ORI).

² Lihat Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 1 Butir 1.

ORI bermula dari terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional yang (selanjutnya disebut KON) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. ORI memiliki posisi yang sangat strategis dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Ombudsman bukan saja sebagai lembaga pengawasan masyarakat namun juga merupakan pilar penegakan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis. Ombudsman juga merupakan sarana bagi rakyat Indonesia untuk memperoleh keadilan dan untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan kepastian hukum bagi seluruh warga negara.³

Fungsi utama ombudsman adalah melakukan upaya pencegahan terjadinya maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ombudsman dalam menjalankan fungsinya yaitu menerima keluhan dari masyarakat tentang adanya maladministrasi yang terjadi di instansi terkait dengan menyertakan dokumen yang diperlukan untuk menindak lanjutin tahapan penyelidikan tentang kebenaran dan persoalan masyarakat yang dikeluhkan terhadap badan instansi. Fungsi ombudsman pada dasarnya terbatas pada penyelidikan. Oleh karena itu, ombudsman tidak berwenang melakukan penyelidikan atas pejabat-pejabat pemerintah yang tidak menyediakan pelayanan publik termasuk juga eksekutif, legislatif, yudikatif maupun atas instansi pendidikan, perseroan atau organisasi swasta lainnya. Wewenang Ombudsman terbatas pada penyelidikan persoalan

³ Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia*, Laksbang Justitia, Jakarta, 2012, hlm 193

pelayanan publik dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah atau menjadi pencegah atas konflik yang terjadi antara publik dan pemerintah.⁴

Peran pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik, upaya peningkatan kualitas pelayanan dilaksanakan secara konsisten dengan memperhatikan kebutuhan dan harapan masyarakat, sehingga pelayanan pemerintah kepada masyarakat dapat selalu diberikan secara cepat, tepat, murah, terbuka, sederhana dan mudah dilaksanakan serta tidak diskriminatif. Oleh karena itu, upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat merupakan kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus dan berkelanjutan oleh semua jajaran aparatur negara pada semua tingkatan.

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. Penyelenggara tersebut adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.⁵

⁴ Sirauddin dkk, *Op Cit* hlm 142-143

⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat 1

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya memenuhi kebutuhan penerima pelayanan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, yang memikat pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dan warga negara sebagai penerima layanan publik secara keseluruhan dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggaran aturan tersebut. Pemerintah yang diamanahkan oleh Undang-undang sebagai pemberi atau menyediakan pelayanan sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan masyarakat.

Program KTP-el diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia pada bulan Februari 2011 dimana telah di atur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan atas perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 Ayat 14 “Kartu Tanda Penduduk Elektronik selanjutnya disingkat KTP-el, adalah kartu tanda penduduk yang di lengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana” Kartu Tanda Penduduk merupakan salah satu dokumen kependudukan yang wajib dimiliki oleh setiap masyarakat guna menciptakan tertib administrasi kependudukan dan setiap instansi pelaksana pelayanan publik wajib melaksanakan urusan administrasi kependudukan serta perlu menerapkan dan menjalankan dalam pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan.⁶

⁶ Lihat Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang *Administrasi Kependudukan* Pasal 1 Ayat 14

Namun nyatanya dilapangan terdapat praktek maladmistarasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dialami masyarakat dalam memenuhi kewajibannya sebagai warga negara yang harus memiliki KTP-el. Permasalahan dan kelemahan dalam pelaksanaan pelayanan KTP-el yang mulai dari infrastruktur, peraturan turunan teknis, koordinasi dan antar kerjasama lembaga instansi, serta perencanaan yang tidak akurat memunculkan banyak celah terjadinya maladministrasi. Celah tersebut dimanfaatkan oknum tertentu untuk mengambil keuntungan pribadi pungutan-pungutan tidak resmi dan pencaloan serta penerbitan yang tidak sesuai dengan rekomendasi kementerian dalam negeri.

Temuan yang terjadi oleh ombudsman dalam mendapatkan KTP-el di temukan di 32 provinsi se Indonesia. Terkait pungli di temukan di 12 provinsi yakni Banten, Bengkulu, Jambi, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan. Sistem di Indonesia yang berbelit-belit dalam pembuatan KTP-el dan keterlambatan dalam penerbitan yang seharusnya tidak lebih dari 14 hari, membuat orang ingin mempermudah dalam mengurus birokrasi sehingga banyak pihak menyediakan layanan dalam mengurus kebirokrasian sehingga banyak praktek pencaloan. Maka dari itu perlu adanya kesadaran masyarakat dalam bidang hukum bahwa tidak optimalnya penyelenggaraan pelayanan publik dalam memberikan pelayanan publik maupun adanya maladministrasi yang melanggar ketentuan hukum dapat ditindaklanjuti keluhan masyarakat melalui ORI sebagai pengawas penyelenggaraan pelayanan publik.

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana peran Ombudsman dalam pengawasan pengaduan pelayanan publik terhadap pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik?
- b. Bagaimana mekanisme sanksi Ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik bila pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik tidak sesuai dengan Perundang-undangan?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka dapat diketahui mengenai tujuan dari penelitian ini, adapun tujuannya yaitu:

- a. Untuk mengetahui bagaimana peran ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik terhadap pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el).
- b. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme sanksi bila pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) tidak sesuai dengan prosedur.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Menjadi bahan acuan dan referensi dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan, terutama ilmu pengetahuan hukum yang berkaitan dengan pelayanan publik dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el).

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Mahasiswa yaitu diharapkan dapat membantu dan memberi masukan serta tambahan pengetahuan mengenai pelayanan publik dalam pembuatan kartu tanda penduduk elektronik (KTP-el)
- b. Bagi Masyarakat yaitu memberi pengetahuan bagaimana dalam pembuatan kartu tanda penduduk elektronik (KTP-el) agar masyarakat mengetahui bahwa ada sebuah lembaga yang berfungsi menampung setiap keluhan masyarakat terkait minimnya pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik.

1.5. Keaslian Penelitian

Skripsi ini berjudul “Peran Lembaga Ombudsman Dalam Mengawasi Pelayanan Publik Terhadap Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el)” untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian terdahulu berikut adalah beberapa penelitian terdahulu terkait dengan judul penelitian penulis :

Tabel 1. Keaslian

Judul Skripsi	Nama	Institusi	Pembahasan
Skripsi Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Peningkatan Pelayanan	Shita Mariza S	Universitas Hasanuddin Makassar	Tentang bagaimana pelaksanaan fungsi Ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik di Bidang Pendidikan dan bagaimana tindak lanjut rekomendasi Ombudsman.

Publik Bidang Pendidikan Di Kota Makassar			
Kualitas Pelayanan E-KTP Dan Catatan Sipil Kota Makassar.	Ayudini Samudri.	Universitas Hasanuddin	Tentang Kualitas Pelayanan Dalam Pembuatan E-KTP.

Namun penulis membedakan antara rumusan masalah yang di tulis oleh mahasiswa lain, skripsi di atas yang pertama lebih menjelaskan ke bidang pendidikan dan skripsi yang kedua lebih menjelaskan ke kualitas pelayanan KTP-el tetapi penulis menjelaskan ke proses pembuatan KTP-el karena banyaknya keluhan dari masyarakat tentang pembuatan KTP-el dan bagaimana sanksi jika tidak sesuai dengan prosedur perundang-undangan yang berlaku.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang digunakan untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktis, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁷

⁷ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm, 19.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁸ Isu hukum yang terjadi disini adalah mengenai maladministrasi tentang pembuatan KTP-el dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan.

1.6.2. Pendekatan Penelitian.

Adapun pendekatan penelitian yang menggunakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah secara mendalam peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan (*Statute Approach*).

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan. Teknik dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum tersebut antara lain sebagai berikut :

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-6, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012, hlm 35.

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang pada penelitian ini adalah bahan hukum yang menjadi fokus dalam melakukan penelitian yang terdiri dari;

- a) UUD NRI Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899)
- c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5038)
- d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475)

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang meliputi bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder sebagaimana dimaksud, meliputi :

- a) Buku-buku literatur hukum.
- b) Disertasi atau laporan penelitian.
- c) Pendapat para ahli.
- d) jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

(3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum, baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier dilakukan dengan teknik, sebagai berikut :

a) Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan dikelompokkan berdasarkan level atau hirarkhi peraturan perundang-undangan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.

c) Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahaan pustaka, baik secara manual maupun melalui internet.

1.6.5. Analisa Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif kualitatif, yaitu penelitian normatif yang dapat di artikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang di teliti dengan

menggambarkan atau melukiskan keadaan objek atau subjek yang diteliti pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak sebagaimana adanya.

