

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan masyarakat akan terjadi interaksi sosial antar warga negara, juga warga negara dengan negara yang dijalankan oleh instansi pemerintahan dalam penyelenggaraan fungsi negara sebagai pelayan masyarakat. Negara melalui instansi pemerintahan sebagai penyedia jasa kepada masyarakat wajib memberikan pelayanan dan pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat. Peranan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan tercantum pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) yaitu untuk melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, ikut melaksanakan ketertiban umum dan menjaga perdamaian dunia. Dalam hal ini fungsi pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat dan memberi jaminan perlindungan hukum dari tindakan yang dapat merugikan masyarakat.

Pada kehidupan masyarakat terjadi banyak perubahan sebagai dampak dari kemajuan dalam proses pembangunan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu pesat. Perubahan lain yang juga terjadi adalah perubahan pola pikir masyarakat ke arah yang lebih perseptif. Dalam upaya mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya dari pemerintah, masyarakat menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai desakan kebutuhan dari segala aspek

kehidupan mereka. Hal tersebut dapat terjadi sebab makin hari masyarakat makin tanggap dalam memahami hak serta kewajibannya sebagai warga negara.

Dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, maka diperlukan suatu pelayanan yang bersifat umum atau publik. Saat ini terdapat perangkat hukum berupa aturan mengenai pelayanan publik. Pasal 1 Ayat (1) Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa Pelayanan publik merupakan serangkaian kegiatan dalam upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sehingga, dalam penyelenggaraan pelayanan publik dibutuhkan pelayan masyarakat yang selanjutnya disebut penyelenggara pelayanan publik, baik institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen juga badan hukum lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang semata-mata guna kegiatan pelayanan publik.

Secara umum, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi politik untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga negara yang memerlukan berbagai jenis pelayanan, mulai dari urusan sosial dan politik, berupa pembuatan Akte Lahir, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, kemudian aspek ekonomi dan bisnis, seperti izin berusaha atau berinvestasi, izin mendirikan bangunan, maupun melakukan kegiatan bisnis untuk

alasan dan tujuan-tujuan tertentu, sampai kepada berbagai jenis pelayanan publik lainnya.¹

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik bisa dicapai dengan meningkatkan mutu pejabat pemerintahn maupun penegakan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik didalam pelaksanaan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tercantum pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut dengan AUPB) yang berlaku dalam penyelenggaraan pemerintahan meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik.

Dalam teknis menjalankan pelayanan publik, tentunya terdapat berbagai kendala dan hambatan yang terjadi. Sehingga tidak menutup kemungkinan adanya ketidakpuasan masyarakat dalam menerima pelayanan publik dari pemerintah. Ketidakpuasan ini dapat berupa perilaku pejabat dalam memberikan pelayanan cenderung memperlihatkan pelayanan yang kurang ramah, kaku, kurang transparan, tidak tepat waktu, biaya yang relatif mahal, diskriminatif antara yang kaya, antara yang punya kewenangan.² Hal ini yang mengakibatkan gesekan baik antara kewajiban hukum penyelenggara pelayanan publik dengan hak warga

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2006, hlm. 52.

² Ismail Nurdin, *Kualitas Pelayanan Publik (Perilaku Aparatur dan Komunikasi Birokrasi Dalam Pelayanan Public)*, Surabaya, Media Sahabat Cendekia, 2019, hlm. 3.

masyarakat, antara dua hak masyarakat yang bertentangan, maupun antara dua kewajiban hukum yang bertentangan.

Sebagai salah satu contoh kasus diambil pada sektor pelayanan dalam pemerintah Desa Bakalanrayung, Kecamatan Kudu, Kabupaten Jombang dengan masih ditemukannya pungutan liar (Pungli) ke sejumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang diganti menjadi Bantuan Program Sembako (BPS) secara tunai. Bantuan tunai yang baru dicairkan melalui PT Pos Indonesia itu dilakukan pemotongan oleh kepala dusun bernama Suyanto sebanyak 23 KPM dengan total dana yang terkumpul sebesar Rp. 2.700.000 dari bantuan senilai Rp600 ribu yang didapat per KPM, dipungut rata-rata Rp100-Rp150 ribu. Namun, dalam penyelesaian kasus dilakukan secara kekeluargaan oleh pemerintah desa setempat dan sanksi yang diberikan hanya pengembalian dana bantuan yang dipungut saja. Hal tersebut bukan cara yang tepat dalam penyelesaian permasalahan karena secara formil maupun materiil aspek korupsi yang sesungguhnya sudah terpenuhi yaitu dengan mengambil hak milik sejumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) warga setempat.

Berangkat dari ketidakpuasan masyarakat pada setiap kebijakan yang diambil dalam pelayanan publik ini nantinya atau di menjadi suatu pengaduan dari masyarakat kepada pemerintah. Pengaduan yang disampaikan masyarakat pada pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentunya wajib dilakukan penyelesaian, karena masyarakat yang merasa rugi atas pelayanan pemerintah berikan atau penyelenggara. Adapun lembaga yang berwenang dalam menindaklanjuti pengaduan masyarakat bernama Ombudsman.

Ombudsman adalah lembaga negara yang bekerja sebagai mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan negara. Pelayanan publik yang diawasi oleh Ombudsman terkait dengan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Namun, swasta dan milik perorangan pun bisa jadi diawasi oleh Ombudsman jika sebagian sumber dana yang didapatkan melalui sumber anggaran dari negara ataupun daerah. Mengutip dari artikel resmi milik Ombudsmans RI, pada kenyataannya sepanjang tahun 2021 jumlah pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi sebanyak 7.186 laporan. Instansi yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat ke Ombudsman RI sepanjang 2021 adalah pemerintah daerah sebanyak 2.945 laporan, Kementerian ATR/BPN 811 laporan, Kepolisian 676 laporan, kementerian atau instansi pemerintah 612 laporan, dan BUMN/BUMD 545 laporan.³

Berangkat dari pengaduan tersebut tersebut, masyarakat mengharapkan adanya penyelesaian pengaduan atau yang dapat disebut sengketa pelayanan publik, karena menjadi tolak ukur keberhasilan dan tingkat kualitas pemerintah. Terdapat konsekuensi yang harus ditanggung oleh pemerintah atau penyelenggara pelayanan publik berupa tuntutan maupun aduan ganti rugi. Secara umum pengaduan sengketa pelayanan publik yang menuntut ganti rugi dapat diselesaikan dengan adanya instrument hukum yang diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Saat ini masih ditemukan permasalahan pada perundang-undangan dimana belum ada peraturan yang mengatur tentang mekanisme dan ketentuan

³ Renia Belitung, "Ombudsman Dan Pelayanan Publik", Dikutip dari <https://Ombudsman.Go.Id/Artikel/R/Artikel--Ombudsman-Dan-Pelayanan-Publik->, <Diunduh Tanggal 30 Juni 2022>.

pembayaran ganti rugi atas pengaduan dalam pelayanan publik. Maka diperlukan analisis terhadap konsistensi peraturan perundang-undangan terkait dengan pemberian ganti rugi pada sengketa pelayanan publik yang selama ini dijadikan pedoman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik. Hal ini menjadi sangat penting agar tercipta keselarasan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mengukur keberhasilan dan tingkat kualitas pemerintah yang menyangkut kehidupan masyarakat dalam pemenuhan hak – hak masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam sekaligus sebagai pemenuhan tugas akhir untuk memperoleh gelar sarjana strata satu (S1) dengan mengangkat judul skripsi mengenai **“PENGATURAN PEMBERIAN GANTI RUGI PADA PENYELESAIAN SENGKETA PELAYANAN PUBLIK SEBAGAI BENTUK TERCIPTANYA PEMERINTAHAN YANG BAIK.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka Peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk pemberian ganti kerugian dalam sengketa pelayanan publik menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apakah alternatif peraturan pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam sengketa pelayanan publik dapat memberikan kepastian hukum?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian disusun berdasarkan rumusan masalah ialah antara lain :

1. Untuk menambahkan wawasan mengenai konsepsi pemberian ganti rugi dan mengetahui regulasi pemberian ganti kerugian terhadap sengketa pelayanan publik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui aspek kepastian hukum pada pelaksanaan pemberian ganti rugi terhadap sengketa pelayanan publik yang telah terlaksana sebagai bentuk terciptanya pemerintahan yang baik.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini terdapat dua kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis

Dari hasil penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan informasi, wawasan dan pengetahuan secara konseptual terutama dalam bidang HTN dan HAN terkait dengan substansi pemberian ganti rugi pada sengketa pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan kejelasan terhadap kepastian hukum yang digunakan terkait dengan pemberian ganti rugi terhadap sengketa pelayanan publik. Serta dapat memberikan pemahaman lebih mengenai standarisasi pelayanan publik guna menciptakan pemerintahan yang baik.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1

Keaslian penelitian

No	Penulis dan judul	Rumusan Masalah	Pembahasan
1	Melly Aggraini Matasik, Pelaksanaan Fungsi Ombudsman Dalam Menyelesaikan Pengaduan Pelayanan Publik Di Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar	Bagaimana pelaksanaan fungsi Ombudsman dalam menyelesaikan pengaduan pelayanan publik di Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar?	Fungsi perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Sulawesi Selatan dalam menyelesaikan pengaduan pelayanan publik Kantor Pertanahan Kota Makassar dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. penyelesaian pengaduan dalam penanganan pengaduan diprakarsai oleh Ombudsman Republik Indonesia yaitu melakukan penyelesaian pengaduan melalui investigasi dan mediasi.
		Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi	Kendalanya adalah kurangnya kesadaran penyelenggara layanan publik tentang Tupoksi

		kinerja Ombudsman dalam menyelesaikan pengaduan pelayanan publik di Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar?	mereka sebagai penyelenggara negara, dan kegagalan Ombudsman untuk sepenuhnya menangani keluhan layanan publik yang dilaporkan oleh masyarakat. Dan faktor pendukung berasal dari pihak penyelenggara yang sudah memahami tugas dan fungsinya sehingga proses pelaporan pengaduan masyarakat dipercepat kemudian diklarifikasi oleh Ombudsman.
2	Mohamad wisnu, Analisis yuridis lembaga ombudsman dalam upaya mengawasi pelayanan publik dan mewujudkan goodgovernance diindonesia.	Apa kewenangan ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik?	Kewenangan Ombudsman adalah meminta keterangan lisan dan/atau tertulis kepada pelapor, terlapor, atau pihak lain yang berkepentingan sehubungan dengan laporan yang disampaikan kepada Ombudsman dan tugas perundang-undangan lainnya, memberikan rekomendasi

			kepada Presiden, kepala daerah, atau pejabat lainnya. penyelenggara pembenahan dan penyempurnaan organisasi untuk mengajukan usul perubahan peraturan perundang-undangan kepada DPR dan/atau Presiden, DPRD, dan/atau Kepala Daerah.
		Bagaimana peranan ombudsman daerah dalam mewujudkan goog governance di indonesia?	Dewan Ombudsman Daerah memiliki fungsi dasar sebagai lembaga pengawas swasembada masyarakat, diharapkan setelah penyelenggaraan pemerintahan daerah sendiri, aspirasi banyak pihak akan terwujud, yaitu mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri. dekat dengan rakyat. Pemerintah daerah mengutamakan pemerintahan yang akuntabel dan transparan sebagai salah satu cara untuk mewujudkan

			tata pemerintahan daerah yang baik.
--	--	--	-------------------------------------

Berdasarkan beberapa penelitian diatas, terdapat persamaan dan perbedaan dengan skripsi ini, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Pada penelitian pertama memiliki persamaan bahasan mengenai Penyelesaian pengaduan pada pelayanan publik yang sudah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Namun penelitian pertama mengkaji pada Pelaksanaan Fungsi Ombudsman terutama pada fungsi dan faktor yang mempengaruhi kinerja Ombudsman dalam menyelesaikan pengaduan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar.
2. Pada penelitian kedua memiliki persamaan bahasan pada perwujudan pemerintahan yang baik di Indonesia pada pengawasan pelayanan publik. Namun penelitian kedua mengkaji pada Lembaga Ombudsman terutama dalam hal kewenangan Ombudsman pusat dan peranan Ombudsman daerah dalam mengawasi pelayanan publik guna menciptakan pemerintahan yang baik.

1.6 Metode Penelitian

Metode mempunyai makna sebagai suatu cara yang di kehendaki dapat mencapai tujuan dengan menggunakan instrumen-instrumen tertentu. Sedangkan penelitian merupakan metode-metode tertentu yang digunakan dalam

menentukan, dan menguji suatu ilmu pengetahuan.⁴ Suatu metode penelitian digunakan sebagai sarana dalam memperoleh data-data yang lengkap dan dapat dipercaya kebenarannya. Dalam hal ini metode penelitian diharapkan dapat menerangkan secara teknis tentang metode-metode yang akan digunakan dalam suatu penelitian.⁵ Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian pada skripsi yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menjawab isu hukum yang ada dengan cara menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum.⁶ Pada penelitian hukum normatif ini kajiannya difokuskan terhadap bagaimana memandang hukum sebagai suatu kesatuan sistem yang utuh yang mencakup seperangkat kaidah hukum baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis sebagai suatu bangunan sistem hukum. Adapun fokus utama dalam proses analisa penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menganalisa dan mengevaluasi dari sisi materiil dan formil terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik serta relevansinya dengan peraturan lain yang mengatur adanya aspek ganti rugi dalam pelayanan publik.

⁴ Sutirno Hadi, *Metodologi Riset*, Yogyakarta, UGM Pres, 2001, hlm. 3.

⁵ Noeng Muhadjir, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin, 1998, hlm. 3.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016. hlm. 35.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan jenis penelitian berupa penelitian normatif, pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan dengan mempelajari data yang diperoleh dari apa yang menjadi subjek penelitian baik secara tertulis maupun lisan serta tingkah laku nyata yang menghasilkan data analisis yang bersifat deskriptif.⁷ Pendekatan kualitatif dimaksudkan untuk memperoleh data yang akurat dan untuk menjelaskan realitas fenomena yang diteliti secara sistematis berdasarkan objek yang diteliti.

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis semua peraturan, undang-undang, dan regulasi yang menyangkut isu hukum yang sedang dibahas.⁸ Pada pendekatan perundang-undangan ini akan memberikan kesempatan untuk mengetahui lebih lanjut mengenai kekurangan norma pada suatu perundang-undangan dengan mengkaji undang-undang atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti serta mempelajari adanya konsistensi antara satu undang-undang dengan yang lain.

⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Belajar, 2010, hlm. 280.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 93.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Menurut Peter Mahmud Marzuki, jenis bahan hukum ini berupa peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Bahan hukum primer bersifat autoratif yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum.⁹ Peraturan perundang-undangan yang digunakan merupakan peraturan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Neagara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

⁹ Petter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta, Kencana, 2005. hlm. 136.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara.
8. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, Dan Penerapan Standar Pelayanan.
9. Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus.

2. Bahan Hukum Sekunder

Menurut Abdulkadir Muhammad, bahan hukum sekunder adalah adalah bahan hukum yang memberikan keterangan mengenai bahan hukum primer yang dapat terdiri dari buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, media cetak, atau elektronik.¹⁰ Dengan adanya bahan hukum sekunder maka peneliti akan terbantu dalam memahami dan menganalisis bahan hukum primer. Karena pada dasarnya, bahan hukum ini digunakan dalam memberikan penjelasan terhadap bahan hukum sebelumnya. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah:

1. Berbagai peraturan dan pendapat-pendapat yang relevan dengan penelitian.
2. Berbagai makalah, jurnal, dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004. hlm. 82.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengkaji bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan juga bahan kepustakaan sebagai kajian utama dan mempelajari serta membaca buku-buku literatur yang berkaitan dengan objek penelitian, baik dilakukan secara langsung dengan mengunjungi perpustakaan maupun secara online.¹¹ Dari studi pustaka yang dikaitkan dengan bahan hukum primer dapat diketahui secara langsung mengenai konsep ganti rugi dari beberapa peraturan perundang-undangan sebagai bentuk standarisasi pelayanan publik dalam menciptakan pemerintahan yang baik.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum diawali dengan kegiatan pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder melalui studi pustaka dan dokumen baik yang dilakukan dengan pengumpulan bahan berupa buku-buku, pencarian bahan di internet melalui sumber terpercaya khususnya artikel jurnal. Selanjutnya bahan hukum yang terkumpul dianalisis menggunakan metode deduktif. Metode deduktif merupakan penarikan kesimpulan berdasarkan sesuatu yang bersifat umum dari suatu peristiwa hukum ke penarikan kesimpulan unsur-unsur dari keseluruhan peristiwa hukum yang bersifat khusus.¹² Kebenaran pendapat pada

¹¹ *Ibid.*

¹² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.Cit*, hlm.109.

metode deduktif sudah dapat dipahami secara umum, selanjutnya kebenaran tersebut akan menjadi pengetahuan baru yang mendasari adanya suatu isu hukum.