

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia adalah melindungi seluruh rakyat Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Amanat “mempromosikan kesejahteraan masyarakat” mengharuskan negara untuk menyediakan kebutuhan dasar dan hak-hak sipil seluruh warga negara sehubungan dengan barang, layanan, dan pelayanan administrasi melalui sistem pemerintahan yang memfasilitasi pengembangan penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien.

Salah satu peran utama pelayanan publik dalam pemerintahan adalah memenuhi kebutuhan masyarakat dengan membantu mereka memperoleh komoditas dan layanan yang mereka butuhkan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa 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 administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat tidak mungkin dipisahkan dari penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Pada pasal I ayat

(2) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independent yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia telah menjadi sorotan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan sejak lama. Pelayanan publik oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui berbagai media, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan dan melakukan pengaturan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di semua sektor sesuai kebutuhan undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lainnya.

Buruknya pelayanan publik di Indonesia sudah bukan rahasia lagi. Di kalangan aparatur negara masih terkesan mempersulit pelayanan, sehingga muncul istilah kalau bisa dipersulit mengapa harus dipermudah; jika bisa diperlambat mengapa harus dipercepat; urusan negara tidak bisa selesai oleh kita sendirian, dan sebagainya. Pola pikir dan pola sikap seperti itu tentu tidak

sejalan dengan era reformasi saat ini yakni berbagai upaya untuk memperbaiki keadaan termasuk pelayanan publik.¹

Berbagai masalah penyelenggaraan pemerintahan yang muncul, salah satunya dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, menjadi salah satu perhatian dan perlu untuk dianalisis, serta dicari jalan keluarnya agar penyelenggaraan otonomi daerah bisa berjalan dengan baik, efisien, dan efektif untuk memberikan pelayanan yang diharapkan masyarakat. Dalam menjalankan pengelolaan pemerintahan daerah harus disertai dengan tanggung jawab publik sehingga memenuhi kepuasan masyarakat di daerah. Hal yang sama menyangkut fungsi pengawasan, baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun oleh masyarakat, di mana menuntut adanya transparansi dalam mengelola sumber daya pemerintahan daerah.²

Inti dari pelayanan publik, menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah memberikan pelayanan masyarakat yang luar biasa, yang merupakan perwujudan tugas pekerja publik di pemerintahan. Dalam keputusan Menpan tersebut diatur bahwa standar pelayanan publik yang harus diikuti dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- 1) Transparansi

¹ Bazarah Jamil, Jubaidi Ahmad, Hubaib Futum, "Konsep Pelayanan Publik Indonesia (Analisis Literasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik Indonesia), *Jurnal Dedikasi*, Vol. 22, No. 2 (Desember, 2021), hlm. 107

² Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad, 2020, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa Cendekia, hlm. 13

Bersifat umum, mudah dan bisa diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2) Akuntabilitas

Dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan ketentuan hukum.

3) Kondisional

Sesuai dengan keadaan dan kapasitas penyedia dan penerima layanan, dengan tetap memperhatikan konsep efikasi dan efisiensi.

4) Partisipatif

Mendorong keterlibatan masyarakat dalam pemberian pelayanan publik dengan mempertimbangkan kebutuhan, tujuan, dan keinginan masyarakat.

5) Kesamaan hak

Non-diskriminatif dalam arti tidak membeda-bedakan berdasarkan faktor-faktor seperti suku, agama, ras, gender, kelas atau kedudukan ekonomi.

6) Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Penyedia dan penerima pelayanan publik wajib saling menjunjung tinggi hak dan kewajibannya.

Pelayanan publik merupakan hak dasar bagi warga negara yang harus dipenuhi oleh negara dan penyelenggara pemerintahan. Hal ini dilakukan karena tugas negara untuk meningkatkan kesejahteraan warganya tidak dapat dipisahkan dari penyediaan pelayanan publik. Melayani kepentingan publik bisa berarti lebih dari sekedar menyiapkan alat birokrasi untuk menghindari pemenuhan komitmennya. Hal ini juga dapat berarti bahwa melayani

kepentingan publik merupakan hal yang penting untuk mencapai keadilan sosial.³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan penyelenggara pemerintahan membantu setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dan hak asasinya dalam lingkup pelayanan publik. Hal ini didukung oleh ayat (3) pasal 34 yang menyatakan, “Negara bertanggung jawab menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan yang baik dan fasilitas pelayanan umum”.⁴

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan komitmen konstitusional negara kepada setiap orang, maka pelayanan publik merupakan hak asasi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, negara mempunyai tanggung jawab untuk memberikan pemenuhan hak-hak rakyatnya sebaik-baiknya. Namun, banyak pegawai negeri yang mempunyai kewajiban menepati janji konstitusi masih melakukan praktik pengelolaan yang buruk sehingga menyebabkan masyarakat menderita kerugian baik berwujud maupun tidak berwujud.⁵

Berangkat dari masalah penyediaan pelayanan publik yang berkualitas, maka dalam proses berjalannya pelayanan publik tugas perlu penyelenggara adanya sebuah pengawasan. Bentuk pengawasan itu bisa dijalankan oleh internal maupun eksternal. Meskipun pelayanan publik ini

³ Hesti Puspitosari dkk, 2011, *Filosofi Pelayanan Publik*, Malang, Setara Pers, hlm, 179

⁴ Huda Khoirul, “Pertanggungjawaban Hukum Tindakan Mal-Administrasi Dalam Pelayanan Publik”, *Jurnal Heritage*, Vol. 2, No. 2 (2014), hlm. 35

⁵ *Ibid.*

sudah diawasi berbagai pihak, pelayanan publik saat ini tetap dianggap belum mampu mewujudkan negara yang *clean and good governance*.⁶

Birokrasi pada umumnya sulit dihadapi oleh masyarakat kecuali mereka bersedia berkontribusi dan membayar uang tambahan. Kenyataannya, masyarakat seringkali dikecewakan oleh buruknya pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi pemerintah. Mengenai harga dan jadwal pelayanan yang diawasi oleh penyelenggara negara, terdapat perbedaan di berbagai daerah dan tidak ada norma yang ditetapkan. Maraknya praktik KKN dalam pemberian pelayanan publik terkadang disebabkan oleh ketidakpastian tersebut.

Praktik maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik semakin marak. Maladministrasi secara umum adalah pemberian layanan dengan perilaku yang tidak rasional (misalnya keterlambatan penyedia layanan), tidak sopan, dan mengabaikan permasalahan yang timbul akibat penyalahgunaan wewenang yang disengaja atau penggunaan wewenang untuk tindakan yang tidak adil, mengintimidasi, atau tidak masuk akal. Hal ini tidak adil dan diskriminatif, tergantung sepenuhnya atau sebagian pada fakta atau batasan hukum. UU Pelayanan Publik benar-benar menjabarkan secara jelas apa yang menjadi hak dan tanggung jawab masyarakat dan penyelenggara pelayanan publik.

⁶ Sari Indah, Situmorang Robinson, dan Maudiarti Santi, "Desain Pelatihan Pembentukan di Ombudsman Republik Indonesia, *Jurnal Pembelajaran Inovatif*, Vol. 4, No. 1 (2021), hlm. 2

Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik disebabkan oleh prosedur penyelenggaraan pelayanan publik yang di bawah standar. Masyarakat tidak puas dengan pelayanan publik yang di bawah standar dan fakta bahwa mereka melanggar undang-undang yang berlaku, sehingga banyak permintaan dari masyarakat untuk perbaikan layanan publik yang lebih baik. Maladministrasi juga dapat merujuk pada tindakan yang tidak masuk akal, tidak berperasaan, dan tidak menghormati permasalahan yang dialami seseorang karena hal tersebut merupakan akibat dari penyalahgunaan kekuasaan atau ketika kekuasaan digunakan dengan cara yang tidak adil, mengintimidasi, diskriminatif, tidak adil, tidak pantas, dan tidak pantas. tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.⁷

Tiga permasalahan penting yang biasanya muncul di lapangan ketika memberikan pelayanan publik ditemukan pada Survei Tata Kelola dan Desentralisasi tahun 2002⁸. Yang pertama adalah tingkat diskriminasi dalam pelayanan. Ikatan politik, etnis, dan agama serta persahabatan yang serupa terus memberikan dampak yang signifikan terhadap penyediaan layanan. Bahkan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang jelas-jelas harus ada pemerataan pelayanan, bukan diskriminasi,

⁷ F. Putri dan M. Adnan, "Upaya Pencegahan Maladministrasi Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia di Provinsi Sumatra Barat", *Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik*, Vol 2, No. 1, (2020), hlm. 34

⁸ Ahmad Zaenal Fanani, 2010, *Optimalisasi Pelayanan Publik: Perspektid David Osborne Dan Ted Gaebler*, Hlm. 1

situasi seperti ini masih sering terjadi. . Kedua, biaya dan jangka waktu layanan tidak pasti. Karena seringkali konsumen jasa memutuskan untuk membayar tarif yang tinggi kepada penyedia jasa demi mendapatkan jaminan dan pelayanan yang berkualitas, ketidakpastian inilah yang seringkali menjadi akar penyebab lahirnya KKN. Rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik menempati urutan ketiga. Hal ini masuk akal mengingat adanya diskriminasi dan ambiguitas layanan.

W. Riawan Tjandra beropini bahwa: “kinerja pelayanan publik yang buruk ini adalah hasil dari kompleksitas permasalahan yang ada di tubuh birokrasi Indonesia: seperti: *Pertama*, tidak ada sistem intensif untuk melakukan perbaikan; *Kedua*, buruknya tingkat diskresi atau pengambilan inisiatif dalam pelayanan publik yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal (*rule driven*) dan petunjuk pimpinan dalam melakukan tugas pelayanan. Faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadap tidak optimalnya kualitas pelayanan publik kepada rakyat.”⁹

Jika pengawas diperlukan, pelayanan publik dapat berfungsi sebaik-baiknya. Baik pengawas internal maupun eksternal bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Pengawasan internal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan dengan pengawasan fungsional sesuai dengan anggaran dasar dan pengawasan atasan langsung sesuai dengan anggaran dasar. Sedangkan pengawasan masyarakat dilakukan melalui laporan

⁹ W. Riawan Tjandra, 2008, *Dinamika Peran*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm.

atau pengaduan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, yang merupakan sarana eksternal dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.¹⁰

Ombudsman Republik Indonesia merupakan badan pengawas yang dibentuk pemerintah. Lembaga ini didirikan dengan tujuan mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan makmur; memajukan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang jujur, transparan, dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme; meningkatkan kualitas pelayanan negara secara menyeluruh untuk memastikan bahwa setiap warga negara dan penduduk mempunyai akses terhadap keadilan, keamanan, dan peningkatan kesejahteraan; dan berkontribusi terhadap penciptaan dan peningkatan upaya pemberantasan dan pencegahan praktik maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, dan nepotisme; dan meningkatkan budaya hukum nasional.¹¹

Ombudsman menggunakan beberapa asas dalam melayani masyarakat, yaitu asas kepatutan (*appropriateness*), keadilan (*justice*), non-diskriminasi (*nondiscrimination*), tidak memihak (*impartial*), akuntabilitas (*accountability*), keseimbangan (*balances*), keterbukaan (*transparency*) dan kerahasiaan (*confidentiality*).¹²

Lembaga Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya berpegang pada asas mendengarkan kedua belah pihak serta tidak menerima

¹⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

¹¹ Philipus M. Hadjon, 1999, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction to The Indonesian Administration Law)*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hlm. 303

¹² Nabila Firstia Izzati, "Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia", *Jurnal SASI*, Vol. 26, No. 2, (2020), hlm. 183.

imbangan apapun baik dari masyarakat yang melapor ataupun instansi yang dilaporkan. Ombudsman tidak menyibukkan diri dengan perlindungan hukum dalam arti yang sesungguhnya, namun dia menguji tindakan-tindakan atas norma-norma kepatantasan. Dengan demikian, peran lembaga Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangatlah strategis dan penting.

Peran Ombudsman harus sejalan dengan peningkatan kesadaran hukum masyarakat serta keterbukaan masyarakat dan birokrasi. Lembaga Ombudsman tidak dapat berperan maksimal tanpa adanya kesadaran hukum dan keterbukaan masyarakat yang memadai. Pada akhirnya, keberadaan Ombudsman yang efektif dan efisien akan mengakselerasi perwujudan masyarakat yang demokratis melalui terwujudnya pelayanan publik yang baik. Pelayanan yang murah, cepat, dan berbiaya rendah bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dan pemanfaatan layanan yang dilayani dengan baik.

Berdasarkan penjelasan yang telah disampaikan di atas, penulis berharap dapat mengetahui lebih jauh mengenai peran Ombudsman dalam menghindari maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka peneliti memilih judul **“PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA UNTUK MENCEGAH MALADMINISTRASI DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN PERATURAN GUBERNUR DIY NOMOR 72 TAHUN 2022”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mencegah maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 72 Tahun 2022?
2. Hambatan apa yang dihadapi oleh Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mencegah maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 72 Tahun 2022 dan bagaimana cara mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peran Lembaga ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengawasi dan mencegah maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 72 Tahun 2022;
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi oleh Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengawasan serta pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 72 Tahun 2022.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat, baik secara praktis maupun teoritis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, temuan penelitian dapat menjadi masukan dan manfaat untuk kajian lebih lanjut lagi memperdalam pemahaman dan wawasan, yang diharapkan dapat berkontribusi pada perkembangan Hukum Administrasi Negara. Hal ini terutama berkaitan dengan peran Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah

Adapun manfaat penelitian bagi Pemerintah adalah dapat membantu meningkatkan dan memperbaiki kualitas penyedia layanan publik, sehingga menjadikan sistem pemerintahan agar menjadi lebih baik lagi.

2) Bagi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

Masyarakat dapat membantu meningkatkan peran pengawasan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, sehingga bermanfaat bagi Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dengan adanya penelitian ini.

3) Bagi Kepentingan Masyarakat

Masyarakat dapat memperoleh manfaat dari studi ini karena mereka dapat mempelajari cara kerja sistem penyelenggaraan pelayanan publik, cara mengajukan pengaduan mengenai penyelenggaraan

pelayanan publik, dan apa saja hak dan tanggung jawab masyarakat dan penyedia layanan publik.