

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik yang menjadi fokus studi disiplin ilmu administrasi publik di Indonesia, masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang serius. Dapat dibuktikan berbagai tuntutan atau pengaduan pelayanan publik sebagai tanda ketidakpuasan masyarakat. Harus diakui, bahwa pelayanan yang diberikan pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaharuan, baik dari sisi paradigma maupun sistem pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat di dalam pemerintahan itu sendiri. Pemerintah hakekatnya pemberi pelayanan kepada masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan bagi setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.¹ Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, 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 administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Dewasa ini, berbagai masalah pelaksanaan pemerintah yang muncul salah satunya dalam hal pelaksanaan pelayanan publik, menjadi salah satu perhatian dan perlu segera ditindaklanjuti, serta dicari jalan keluarnya agar pelaksanaan pelayanan publik bisa berjalan dengan baik, efisien dan efektif untuk memberikan pelayanan

¹Lijan Poltak Sinambela *et al*, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm.3.

yang diharapkan masyarakat.²Perbaikan pelayanan publik menjadi salah satu pekerjaan pemerintah Indonesia baik pusat maupun daerah yang belum terselesaikan. Reformasi mengamanatkan perubahan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat yaitu kehidupan yang didasarkan pada pelaksanaan pemerintahan yang demokratis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, meningkatkan keadilan dan kepastian hukum bagi setiap warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.³Kenyataannya pelaksanaan negara dan pemerintahan masih diwarnai dengan praktek maladministrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga diperlukan birokrasi pelaksanaan negara dan pemerintahan yang baik dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Demi terwujudnya pelaksanaan pemerintahan yang baik dan upaya untuk meningkatkan pelayanan publik serta penegakan hukum, maka diperlukan keberadaan lembaga pengawasan eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas pelaksanaan negara dan pemerintahan baik dari pusat maupun daerah. Lembaga pengawasan eksternal sangat diperlukan karena mengingat pengawasan interen yang dilakukan oleh pemerintah sendiri terhadap pelaksanaan pelayanan publik dalam implementasinya ternyata belum memenuhi harapan masyarakat, baik dari sisi obyektif maupun akuntabilitasnya. Selama ini, laporan pengaduan terhadap pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penanganannya sering dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga belum memperoleh perlindungan hukum yang memadai. Selain itu, untuk menyelesaikan laporan atau pengaduan terhadap pelayanan publik selamainidilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Penyelesaian melalui pengadilan tersebut memerlukan waktu yang cukup lama dan biaya yang tidak sedikit, oleh karena itu

²Juniarso Ridwan, Ahchmad Sodik Sudrajat, 2014, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung, Nuansa Cendekia, hlm. 13.

³Penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

perlu lembaga pengawasan tersendiri yang dapat menangani laporan atau pengaduan terhadap pelayanan publik dengan mudah dan tidak memungut biaya.⁴

Ombudsman Republik Indonesia adalah salah satu lembaga pengawasan eksternal terhadap pelaksanaan pelayanan publik. Pada awalnya, Ombudsman Republik Indonesia bernama Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, kemudian diganti dengan nama Ombudsman Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia tersebut dimaksudkan untuk menggantikan atau mengambil alih fungsi lembaga yang pernah ada dan ada pula yang sama sekali baru dengan fungsi dan pengawasannya. Pembentukan lembaga tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip (*Welfare State*) atau negara kesejahteraan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, bahwa “Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum 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 dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga

⁴Fitri Rahayu, “Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Selatan Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik”, Tesis, (April, 2016), hlm. 3.

negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.⁵

Ombudsman Republik Indonesia dapat dijadikan sebagai wadah masyarakat dalam menyampaikankeluhan-keluhan terhadap pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, serta bertugas untuk menindaklanjuti segala bentukmaladministrasiyang dilakukan oleh aparatur pemerintah.Menurut Pasal 1 ayat (3)Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008tentangOmbudsman Republik Indonesia, menjelaskan bahwa “Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakanwewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasukkelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayananpublik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasukperseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yangmenimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orangperseorangan”. Adapun bentuk-bentuk dari maladministrasisecara umum adalah dalam hal penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, serta salah pengelolaan.⁶

Dalam rangka memperlancar tugas pengawasan penyelenggara negara di daerah, maka dipandang perlunya membentuk Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah guna melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan publik. Dalam hal ini tugas dari Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia sama dengan tugas Ombudsman Republik Indonesia pusat yaitu berupa penerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik,

⁵Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

melakukan pemeriksaan substansi atas laporan, menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik, melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan, membangun jaringan kerja, melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dan melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.⁷

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didirikan pada tanggal 28 Oktober tahun 2004 oleh Ombudsman Republik Indonesia pusat adalah salah satu lembaga pengawasan eksternal terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta selama 3 tahun terakhir ini terhitung dari tahun 2014 sampai 2016, menerima berbagai laporan atas isu-isu praktek maladministrasi seperti mengenai laporan kebocoran ujian nasional, pungutan liar, serta mengenai penundaan berlarut terhadap pelayanan publik yang tidak efektif dan efisien. Kondisi lain yang terjadi banyak dikeluhkan oleh masyarakat mengenai penyimpangan prosedur terhadap pelayanan pemerintah yang lambat di Kota Yogyakarta, sementara bidang yang paling banyak dilaporkan adalah pendidikan, perizinan dan kesehatan. Hal ini menjadi permasalahan serius yang harus segera ditindaklanjuti oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Guna mengatasi permasalahan ini, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta akan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan publik sebagaimana telah menjadi fungsi, tugas dan kewenangan Ombudsman agar tercipta pelaksanaan pelayanan publik yang baik

⁷Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

khususnya di Kota Yogyakarta. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak lain untuk mewujudkan pemerintahan yang baik terhadap pelaksanaan pelayanan publik sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Namun dalam proses menindaklanjuti laporan masyarakat atas keluhan pelaksanaan pelayanan publik di Kota Yogyakarta, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pastinya akan menemui berbagai hambatan.⁸ Oleh karena itu berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DI KOTA YOGYAKARTA”** untuk mengetahui pelaksanaan pengawasannya serta hambatan yang dialami ketika dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

⁸Fakhrudin, “*Keluhan Pelayanan Publik Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*”, <http://ombudsman.go.id/index.php/pwk/daerah-istimewa-yogyakarta.html>, www.lo-diy.or.id, diakses pada Minggu, 20 November, 2016, pukul 13.23 WIB.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta?
2. Faktor apa sajakah yang menghambat pelaksanaan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan manfaat untuk mengetahui ilmu hukum bidang administrasi negara yang terkait dengan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia

Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelayanan publik di Kota Yogyakarta, sehingga apabila terjadi dugaan praktek maladministrasiterhadap pelayanan publik, masyarakat dapat melaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.