

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman pada Pasal 1 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman yang merupakan suatu Lembaga Negara yang memiliki kewenangan dalam hal mengawasi penyelenggara pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya adalah bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/ atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman telah jelas pula bahwa ombudsman merupakan suatu lembaga negara yang bersifat independen sehingga tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, sehingga didalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Ombudsman pertama kali dikenal yaitu di *swedia* pada tahun 1809. Ombudsman di bentuk dengan maksud untuk membantu parlemen (*Riksdag*) dalam mengontrol pelaksanaan wewenang dan tugas-tugas yang

diserahkan kepada kerajaan. Ombudsman kemudian berkembang sangat pesat tidak hanya pada Negara-negara *Skandinavia* dan *Eropa* lainnya, tetapi berkembang juga pada Negara-negara *Commonwealth*. Bila dihitung sampai pada tahun 2003 lembaga *Ombudsman* telah berdiri lebih dari 130 negara dan 55 negara diantaranya telah mencantumkan eksistensi *Ombudsman* dalam konstitusinya.¹

Meskipun pada dasarnya *Swedia* bukanlah yang menjadi negara pertama yang membangun sistem pengawasan seperti ombudsman. Pada zaman kekaisaran romawi terdapat institusi *Tribuni plebis* yang memiliki tugas yang mirip dan hampir sama dengan ombudsman yaitu melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan. Jenis pengawasan seperti ombudsman juga telah banyak ditemui pada masa kekaisaran cina dan yang paling menonjol yaitu ketika pada tahun 221 SM (Sebelum Masehi) dinasti Tsin mendirikan lembaga pengawasan bernama *Control Yuan* atau *Gensorate* yang bertugas dalam melakukan pengawasan terhadap pejabat-pejabat kekaisaran (pemerintah) dan sebagai perantara terhadap masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, laporan atau keluhan kepada Kaisar.²

Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan bersih adalah merupakan suatu keinginan dan juga cita-cita setiap warga negara dimanapun. Hal ini merupakan suatu tuntutan masyarakat yang dimana selama ini hak-hak sipil mereka belum sepenuhnya memperoleh perhatian

¹ S.F.Marbun,*Hukum Administrasi Negara II*,FH UII Press,Desember 2013.hlm,73.

² Ayu Desiana, Analisis Konsep Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik.hlm.176.

dan pengakuan secara layak, meskipun hidup di dalam Negara Hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak dapat dipisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian (*good governance*).³

Tantangan terbesar yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia adalah mewujudkan secara efektif sehingga bisa menjadi lembaga Negara yang memiliki andil sebagaimana dibebankan kepadanya, yakni sebagai pengawal pelayanan publik. Semua lembaga Negara memiliki tugas dan fungsi yang saling melengkapi sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antar setiap lembaga Negara.⁴

Berdasarkan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah suatu kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas suatu pelayanan administratif, barang dan/ atau jasa yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik juga dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan masyarakat atau orang perseorangan yang

³ Sunaryati Hartono, dkk, 2003, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta, *Komisi Ombudsman Nasional*, hlm. 1

⁴ Yusnani Hajimzoem, Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8 No.2 2014. hlm.195

memiliki kepentingan pada suatu organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan⁵.

Pelayanan publik merupakan suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Salah satu dari pelaksanaan pelayanan publik yaitu administrasi kependudukan yang berada di suatu pemerintahan. Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.⁶

Meskipun demikian tetap saja bahwa sampai saat ini Pelayanan publik di Indonesia masih saja terus diwarnai dengan pelayanan yang sulit untuk diakses, dimana prosedur yang berbelit-belit, biaya yang bahkan tidak jelas serta terjadinya praktek pungutan liar, dimana hal tersebut adalah merupakan musuh bersama bermasyarakat dalam pemenuhannya sebagai warga negara. Hal-hal seperti inilah yang merupakan indikasi rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia⁷.

⁵ Zaenal Mukarom, Muhibudin Wijaya Laksana, 2016, *Membangun Kinerja Pelayanan Publik Menuju Clean Government and Good Governance*. Pustaka Setia Bandung. Cetakan ke-1, hlm.41.

⁶ Kualitas Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan di Kecamatan Pasirjambu. *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA)* No.2 Tahun XI Juni 2017. hlm.56.

⁷ Citra Adhiningtyas, Puji Astuti, Lusia Sartika. Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam Penanganan Maladministrasi Pelayanan Publik. Diunduh pada Sabtu, 03 November 2018. 17:55. <https://media.neliti.com/.../109591-ID-peran-ombudsman-republik-indonesia-perwa.p...>

Dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional dituliskan bahwa pemerintah membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Peran Komisi Ombudsman Nasional saat itu adalah melakukan pengawasan terhadap pemberian pelayanan publik oleh penyelenggara negara. Untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas dan wewenang Komisi Ombudsman, perlu dibentuk Undang Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sehingga kemudian Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI disahkan dalam rapat paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008.⁸

Perkembangannya Ombudsman Republik Indonesia mempunyai perwakilan-perwakilan di setiap provinsi di seluruh Indonesia. Hal ini berdasarkan pada Surat Keputusan Ketua Ombudsman Republik Indonesia, dibentuknya kantor perwakilan ombudsman yaitu Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY yaitu berdasarkan SK Ketua Ombudsman RI Nomor 024/KON-SK/X/2004 tertanggal 28 Oktober

⁸ N.Sheila, Peran Perwakilan lembaga Ombudman R.I Wilayah Provinsi Kaltim Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik , eJournal Administrasi Negara, Volume 3 No.2 2014, 3 Mei 2014, [http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2014/05/Microsoft%20Word%20-%202001%20format%20artikel%20ejournal%20mulai%20hlm%20ganjil%20\(05-19-14-01-43-16\).pdf](http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2014/05/Microsoft%20Word%20-%202001%20format%20artikel%20ejournal%20mulai%20hlm%20ganjil%20(05-19-14-01-43-16).pdf), diakses pada hari Kamis tanggal 20 Desember pukul 16:57 wib

2004.⁹ Pembentukan kantor perwakilan ini tentu saja dengan tujuan untuk mendekatkan fungsi Ombudsman sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik kepada masyarakat di daerah-daerah. Hal ini tidak terkecuali bahwa Lembaga Ombudsman Republik Indonesia melalui kantor perwakilannya, Ombudsman ingin mewujudkan pelayanan publik prima sampai pada tingkat daerah yang sejalan dengan dibentuknya Lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut ORI diharapkan dapat melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sehingga dapat terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik.

Dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik didalam Pasal 46 ayat (5) sebetulnya telah jelas juga disebutkan bahwa keterlibatan ombudsman terutama dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik yaitu melalui mediasi dan konsiliasi. Terkait penyelesaian pengaduan disebutkan dalam Pasal 40 ayat (1) Undang Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada ombudsman, disamping kepada penyelenggara, dan/ atau Dewan

⁹ Jaka Susila, dalam wawancara tentang Pelaksanaan Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta. 17 Desember 2018

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hal ini Ombudsman diminta sebagai mediator. sebagai mediator Ombudsman dituntut berperan ganda dalam menangani kasus ini, dimana pada satu sisi Ombudsman berperan sebagai Lembaga Negara yang bertugas untuk mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan sisi lain harus bertindak sebagai mediator dimana harus membantu dalam menyelesaikan sengketa. Dalam hal ini fungsi Ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik tentu saja sangat berbeda dengan fungsi Ombudsman sebagai mediator dalam hal membantu menyelesaikan sengketa tersebut. untuk menggabungkan dua fungsi tersebut ombudsman memiliki mekanisme dan tata cara mediasi tersendiri dan berbeda dengan tata cara mediasi lainnya.¹⁰

Kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman tersebut, dimana semuanya berkaitan dengan penyelesaian laporan oleh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan metode pengawasan yang digunakan oleh ombudsman yaitu sistem pelayanan yang berbasis masyarakat. yang artinya adalah ombudsman melaksanakan pengawasannya terhadap pemberian pelayanan publik berdasarkan laporan dari masyarakat sebagai pengguna layanan yang merasa tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya atau sebagaimana yang di harapkan, atau bisa di katakana penyelenggara negara melakukan maladministrasi dalam menjalankan tugasnya. Sistem

¹⁰ Dwi Retno Wulandari. Pelaksanaan Mediasi dalam Penyelesaian Laporan Masyarakat oleh Ombudsman Republik Indonesia. Diunduh pada Sabtu 03 November 2018, jam 19:05.

tersebut digunakan karena masyarakat merupakan pihak yang bersentuhan langsung dengan penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga data mengenai perbaikan yang perlu dilakukan lebih mutakhir dan sesuai dengan kondisi lapangan.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut saya sebagai penulis tertarik untuk meneliti atau melakukan penelitian terhadap pelaksanaan mediasi yang dilakukan oleh Ombudsman tersebut. Karena memiliki ruang lingkup yang berada pada ranah pelayanan publik sehingga berbeda dengan mediasi pada umumnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang ada didalam latar belakang diatas, maka penelitian merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY ?
2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan mediasi dalam sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY

D. Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian diatas, penelitian ini bermaksud memberikan manfaat atau kontribusi terhadap:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian ini secara teoritis adalah memberikan sumbang saran terhadap pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya tentang pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada pihak-pihak yang bersangkutan dengan kegiatan pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY, yaitu :

- a. Masyarakat selaku orang yang bersangkutan dengan pelayanan publik.
- b. Ombudsman selaku Lembaga yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap Pelayanan Publik.