

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Pada bab ini disajikan beberapa point yang menjadi dasar dari penulisan penelitian ini diantaranya: latar belakang permasalahan dalam penelitian ini yang terdiri dari opini, data-data berbentuk tabel, dan data berupa hasil wawancara, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dari penelitian ini, manfaat hasil penelitian, serta teori yang digunakan dalam penelitian ini.

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pemerintahan dalam sebuah negara pada dasarnya diharuskan untuk mengupayakan pelayanan yang baik bagi masyarakatnya, sehingga dapat memberikan kepuasan yang baik kepada publik. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat dilakukan dengan cara meningkatkan pelayanan publik secara terus-menerus untuk kepentingan rakyat. Peningkatan pelayanan publik sejalan dengan kebijakan pemerintah, khususnya melalui penguatan kelembagaan dan tata kelola pelayanan publik, serta peningkatan pemantauan kinerja pelayanan publik. Pelayanan publik yang kurang optimal akan berdampak pada terhambatnya perwujudan *good governance*. Apabila pelayanan publik meningkat, tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintah juga meningkat sehingga produktivitas dan daya saing nasional pun ikut meningkat. Dengan begitu, kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik, dan sistem *good governance* dapat terwujud.

Prakter-praktek maladiministrasi dalam penyelenggaraan publik, pada kenyataannya hingga saat ini masih banyak dilakukan oleh berbagai instansi dan

pemerintahan di Indonesia. Alasan utama terjadinya maladministrasi dalam penyediaan pelayanan publik adalah praktek penyelenggaraan pelayanan publik yang buruk dan kaku yang biasanya dilakukan oleh para pemangku kebijakan di instansi dan pemerintahan. Dengan terus meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang efisien dan maksimal maka pemerintah dipaksa untuk lebih mengevaluasi pelayanan publik yang ada agar lebih efektif dan efisien. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dan efektivitas fungsi pemerintahan itu sendiri sangat diperhatikan. Pejabat pemerintah yang memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien, dapat memajukan demokrasi dan hak asasi manusia, mengurangi kemiskinan, meningkatkan ekonomi suatu negara dan kelompok sosial, meningkatkan perlindungan lingkungan, dan meningkatkan kepercayaan pada pemerintahan baik itu pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 sudah diatur bahwa negara serta pemerintah berkewajiban melayani seluruh warga negara, agar hak dan kewajiban dasar masyarakat tersebut dalam pelayanan publik terpenuhi.

Maladministrasi pelayanan publik masih marak terjadi di Indonesia. Meladministrasi adalah perilaku atau perbuatan yang melawan hukum dan tidak etis dalam penyelenggaraan pelayanan publik, seperti penyimpangan prosedur, kelalaian atau pengabaian dalam memenuhi kewajiban hukum, permintaan imbalan, penyalahgunaan wewenang, tindakan diskriminatif, penundaan berlarut, dan lainnya. Tindakan maladministrasi tersebut tidak hanya sering terjadi di pemerintahan saja, tetapi tindakan maladministrasi juga bisa terjadi di Badan Usaha

Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara, maupun badan swasta ataupun perseorangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dimana Ombudsman Republik Indonesia merupakan instansi pemerintah yang dibentuk untuk menangani maladministrasi dalam pelayanan publik. Tugas Ombudsman adalah untuk menerima laporan atas dugaan kasus maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, setelah laporan tersebut diterima kemudian dilakukan investigasi atas dugaan maladministrasi yang telah dilaporkan tersebut sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Selama instansi atau lembaga yang bersangkutan merupakan lembaga atau instansi pelayanan publik yang sebagian atau seluruh sumber dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka pelayanan lembaga atau instansi tersebut menjadi wewenang pengawasan Ombudsman.

Lemahnya pengawasan oleh beberapa lembaga pengawas terhadap penyelenggaraan pelayanan publik menjadi alasan dasar dari dibentuknya Ombudsman di Indonesia. Lembaga pengawas yang sudah ada dan sudah dibentuk sebelumnya mungkin kurang optimal dalam mengawasi dan mengurangi penyimpangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang terjadi. Oleh karena itu dibentuklah Ombudsman yang fokusnya adalah mengawasi para aktor dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan menerima berbagai macam pengaduan dari publik mengenai pelayanan publik sehingga dapat mencegah terjadinya tindakan maladministrasi. Ombudsman RI memiliki berbagai program dalam upaya

pengecehan maadministrasi dimana salah satunya merupakan pengawasan terhadap pelayanan publik. Dimana pengawasan ini berguna untuk mengefektifkan dan mengefisienkan jalinan kerjasama dengan melakukan koordinasi antara Ombudsman Republik Indonesia dengan penyelenggara pelayanan publik demi melakukan pengawasan yang bersifat eksternal. Pengawasan eksternal juga dibutuhkan untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, karena pengawasan internal saja tidak cukup.

Menurut Hulu dalam (Hulu, 2019) Pengawas eksternal selain Ombudsman itu sendiri juga ada peran serta masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyelenggara negara dan pemerintahan sejatinya tidak perlu khawatir atas keberadaan pengawasann yang dilakukan oleh Ombudsman RI dan pengawasan oleh masyarakat. Penyelenggara negara dan pemerintahan dapat diawasi secara objektif dan jujur dengan adanya pengawasan oleh Ombudsman RI dan pengawasan oleh masyarakat tersebut. Hasil dari pengawasan yang berupa pengelolaan pengaduan dan penyusunan kebijakan nantinya akan bermanfaat bagi penyelenggara negara dan pemerintahan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Ketua Ombudsman nasional membentuk perwakilan Ombudsman provinsi, kabupaten/kota yang merupakan bagian dari Ombudsman RI untuk mempermudah pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik di setiap daerah. Disebutkan dalam Pasal 5 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman RI perwakilan Ombudsman provinsi, kabupaten/kota mempunyai kedudukan yang strategis dalama

mempermudah dan membantu masyarakat dalam mengakses pelayanan dari Ombudsman RI.

Dikutip dari *web site* resmi Ombudsman (Lastoto, 2019) tingkat perilaku dan tindakan maladministrasi oleh pihak penyelenggara pelayanan publik dapat diukur melalui survei Indeks Persepsi Maladministrasi (INPERMA) yang bertujuan agar bisa memperoleh data primer dari pengguna layanan publik dengan cara memetakan tingkat kasus maladministrasi pada layanan publik. Provinsi Jawa Barat harus berhati-hati karena bukan tidak mungkin di tahun berikutnya akan masuk pada zona merah, yaitu maladministrasi tinggi. (Lastoto, 2019) Haneda (Kepala Perwakilan Ombudsman Jawa Barat) mengatakan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik tanpa maladministrasi maka harus dilakukan kolaborasi yang baik antara pemerintah baik itu tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Jawa Barat.

Dalam rangka melaksanakan tugas Ombudsman RI berdasarkan Pasal 7 Huruf e Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, yang untuk itu Ombudsman Republik Indonesia telah ditunjuk untuk bertanggung jawab atas koordinasi dan kerjasama dengan organisasi/lembaga atau lembaga pemerintah, organisasi pemerintah lainnya serta lembaga sosial dan perorangan. Kemudian pada Pasal 7 Huruf g menyatakan bahwa Ombudsman wajib berupaya mencegah maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dikutip dari *web site* resmi (Ombudsman, 2021) menurut Hery Susanto selaku anggota Ombudsman RI bidang sektor kemaritiman dan investasi mengatakan bahwa menurut data dari laporan masyarakat menunjukkan bahwa pemerintahan daerah adalah instansi yang

paling sering dilaporkan dalam kasus maladministrasi sekitar 58%, kemudian BUMN dan BUMD sekitar 25%, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral 5%, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Kemenhub 3%, dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat 2%.

Berikut ini merupakan data terkait laporan maladministrasi pelayanan publik di Jawa Barat dari beberapa instansi pemerintah pada tahun 2019:

**Tabel 1. Laporan Kasus Maladministrasi di Jawa Barat Tahun 2019.**

<b>Instansi Terkait</b>	<b>Jumlah Laporan (2019)</b>
Instansi Pelayanan	78 laporan (41%)
Instansi Kepolisian	18 laporan (9,5%)
BUMN dan BUMD	15 laporan (8%)
Badan Pertahanan Nasional	14 laporan (7,4%)
Pemerintah Provinsi Jawa Barat	14 laporan (7,4%)
Pemerintah Kota Bandung	39 laporan (50%)
Pemerintah Kabupaten Bandung	10 laporan (13%)
Pemerintah Kabupaten Subang	5 laporan (6%)
Pemerintah Kabupaten Karawang	5 laporan (6%)
Pemerintah Kabupaten Garut	3 laporan (5%)
Pemerintah Kabupaten Cianjur	3 laporan (5%)
Pemerintah Kabupaten Cirebon	3 laporan (5%)
Lembaga Pendidikan	34 laporan (18%)
Agraria	25 laporan (13%)
Kepegawaian	19 laporan (10%)
Administrasi Kependudukan	15 laporan (8%)

Sumber: (Zulkhairil, 2019).

Dari tabel di atas dilihat bahwa pada tahun 2019 laporan kasus maladministrasi masih banyak dari berbagai instansi penyelenggaraan pelayanan

publik. bahkan instansi pelayanan menjadi instansi paling banyak dilaporkan maladministrasi yaitu sebanyak 78 laporan pertahun 2019. Kemudian pemerintah Kota Bandung menjadi peringkat kedua di tahun 2019 yaitu sebanyak 39 laporan.

Jenis maladministrasi yang dilaporkan masyarakat menurut data Ombudsman Jawa Barat yaitu penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, tidak memberikan pelayanan permintaan imbalan, uang, barang, dan jasa, tidak kompeten, tidak patut, berpihak, dan diskriminasi. Pada tahun 2016-2022 (*update* terbaru 19 September 2022) penundaan berlarut masih menjadi posisi tertinggi kasus maladministrasi di Jawa Barat yaitu sebanyak 52 (32%) jumlah laporan di tahun 2016, 56 (39%) jumlah laporan di tahun 2017, 61 (34%) jumlah laporan di tahun 2018, 70 (37%) jumlah laporan di tahun 2019, 50 (34%) jumlah laporan di tahun 2020, 28 (39%) jumlah laporan di tahun 2021, dan 2 (18%) jumlah laporan di tahun 2022. Angka tersebut merupakan kategori tinggi untuk laporan kasus maladministrasi di Provinsi Jawa Barat yang artinya Jawa Barat belum bersih dari maladministrasi.

Dikutip dari *web site* <https://jabar.idntimes.com/> (Zulhairil, 2019) bahwa ada peningkatan yaitu sebesar 3,19% dibanding tahun sebelumnya dalam hal laporan maladministrasi pelayanan publik di Jawa Barat. Menurut pernyataan Kepala Ombudsman RI Perwakilan Jawa Barat, Haneda Sri Lastoto, bahwa sebanyak 189 laporan masyarakat terkait kasus maladministrasi pelayanan publik dari beberapa instansi pemerintah telah diterima Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat pada tahun 2019.

**Tabel 2. Nilai Kepatuhan Ombudsman RI Provinsi Jawa Barat 2016-2021.**

Perwakilan Jawa Barat							
No.	Pemerintah Daerah	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Provinsi Jawa Barat	52,72	79,99	82,17	-	-	63,84
2	Kabupaten Bandung	-	-	62,43	53,95	83,73	66,51
3	Kabupaten Bandung Barat	-	-	-	74,46	71,09	72,32
4	Kabupaten Ciamis	-	46,42	45,28	99,96	-	93,22
5	Kabupaten Cianjur	-	-	-	-	69,79	60,77
6	Kabupaten Cirebon	-	-	-	-	-	52,62
7	Kabupaten Garut	22,91	74,42	88,87	-	-	65,88
8	Kabupaten Indramayu	-	-	-	-	-	62,21
9	Kabupaten Karawang	-	-	-	-	-	56,96
10	Kabupaten Kuningan	-	-	-	-	51,75	67,71
11	Kabupaten Majalengka	66,5	75,65	55,7	89,94	-	55,57
12	Kabupaten Pangandaran	-	-	-	-	66,69	64,74
13	Kabupaten Purwakarta	-	-	-	45,54	40,47	71,56
14	Kabupaten Subang	-	-	-	41,81	58,15	56,73
15	Kabupaten Sukabumi	-	-	-	-	-	52,4
16	Kabupaten Sumedang	-	-	-	-	46,77	76,57
17	Kabupaten Tasikmalaya	-	-	-	-	-	63,4



18	Kota Bandung	79,82	86,56	-	-	-	81,04
19	Kota Banjar	-	-	-	37,17	74,23	74,76
20	Kota Cimahi	-	-	-	53,73	69,07	69,04
21	Kota Cirebon	-	-	-	50,96	44,62	53,86
22	Kota Sukabumi	38,73	74,83	82,65	-	-	64,98
23	Kota Tasikmalaya	-	-	-	41,7	63,08	65,78

Perwakilan DKI Raya							
No.	Pemerintah Daerah	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Kabupaten Bekasi	-	63,15	33,14	47,75	52,53	86,99
2	Kabupaten Bogor	-	64,09	49,34	78,75	72,26	75,64
3	Kota Bekasi	-	81,54	-	-	-	91,67
4	Kota Bogor	-	65,45	75,84	86,49	-	82,15
5	Kota Depok	-	84,59	-	-	-	70,07

(Sumber: Data Tahunan Ombudsman RI Jawa Barat 2016-2021).

Menurut data di atas yang bersumber dari data tahunan Ombudsman RI Jawa Barat tahun 2016-2021 berdasarkan nilai kepatuhan pemerintah daerah provinsi Jawa Barat, ukuran nilai kepatuhan pemerintah daerah provinsi Jawa Barat berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dapat dijelaskan bahwa yang berwarna merah menunjukkan bahwa daerah tersebut memiliki tingkat kepatuhan yang rendah, sedangkan daerah yang berwarna kuning menunjukkan bahwa daerah tersebut memiliki nilai kepatuhan sedang, dan yang berwarna hijau menunjukkan bahwa daerah tersebut memiliki nilai kepatuhan yang tinggi dan dapat dikatakan bahwa daerah tersebut merupakan daerah terbaik dalam hal kepatuhan pelayanan publik.

Masalah selanjutnya adalah perihal kendala atau penghambat dalam melakukan upaya pencegahan maladministrasi yang datang dari sisi internalnya, seperti: (1) Sumber daya manusia yang masih kurang dan belum ideal; (2) Anggaran, karena anggaran untuk melakukan pencegahan maladministrasi sedikit sekali; (3) Kapasitas kompetensi yang masih sedikit pelatihan dan penguatan kompetensi.

“Tentunya pasti ada ya selain dari hal yang klise, yang pertama adalah sumber daya manusia tentunya dengan asisten Ombudsman yang memang substansi itu masih sedikit. Kemudian hal klise lainnya adalah anggaran, anggaran untuk pencegahan itu sedikit sekali anggarannya dan itu hal klise. Namun bukan berarti karena tidak ada anggaran tersebut kemudian kami berdiam diri, kami tetap melakukan seoptimal mungkin.” (Hasil wawancara Asisten Pratama I Bidang Pemeriksaan Laporan, Inisial I.D.R, 7 Februari 2022).

Terkait kompetensi dasar yang masih kurang pelatihan dan penguatan disampaikan oleh Asisten Muda I Bidang Pemeriksaan Laporan sebagai berikut:

“Kemudian tentu dari segi kapasitas juga kompetensi harus kami akui juga masih sedikit pelatihan ataupun penguatan kompetensi untuk substansi-substansi pencegahan.” (Hasil wawancara Asisten Muda I Bidang Pemeriksaan Laporan, Inisial U.S, 7 Februari September 2022).

Dengan adanya kendala-kendala yang dihadapi sampai saat ini, maka pengawasan yang dilakukan akan terhambat dan tidak maksimal. Dengan keterbatasan sumber daya manusia, kapasitas kompetensi, dan anggaran yang ada mengakibatkan Ombudsman Jawa Barat sulit untuk menjangkau semua isu-isu terkait pelayanan publik. Oleh karena itu, Ombudsman Jawa Barat hanya memprioritaskan isu-isu pelayanan publik yang dianggap urgent dan menjadi prioritas nasional.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari uraian yang telah dijelaskan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Belum maksimalnya pengawasan Ombudsman RI Kantor Perwakilan Jawa Barat dalam upaya pencegahan maladministrasi.
2. Jumlah pengaduan dugaan maladministrasi yang masih ada, sehingga penyelenggara pelayanan publik belum optimal dalam memberikan pelayanan.
3. Masih ditemukan kendala dalam upaya pencegahan maladministrasi pelayanan publik oleh Ombudsman RI Kantor Perwakilan Jawa Barat, dimana kendala tersebut selalu saja terulang.

#### **C. Rumusan Masalah**

Bagaimana pengawasan pelayanan publik dalam upaya pencegahan maladministrasi pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Jawa Barat?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguraikan bagaimana pengawasan yang dilakukan Ombudsman RI Kantor Perwakilan Jawa Barat dalam pencegahan maladministrasi.

#### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis
  - a. Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi kepada pihak lain yang berkepentingan dalam segi wawasan, pemikiran, informasi, serta ilmu pengetahuan kepada.

- b. Menjadi bahan pertimbangan dan bahan acuan bagi penelitian yang selanjutnya terutama penelitian yang erat kaitannya dengan Pengawasan Pelayanan Publik Dalam Upaya Pencegahan Maladministrasi Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Jawa Barat.

## 2. Manfaat Praktis

Sebagai bahan evaluasi bagi Ombudsman RI Kantor Perwakilan Jawa Barat agar dapat berjalan lebih optimal lagi dan lebih efektif lagi. Peneliti berharap agar penelitian ini dapat berkontribusi dan menjadi tambahan literatur-literatur ilmu yang berhubungan dengan maladministrasi pelayanan publik.

## F. Kerangka Pemikiran

Definisi kerangka pemikiran secara lebih singkat adalah landasan bagi perumusan hipotesis (Tono, 2015). Menurut Mutaqin dalam (Mutaqin, 2018) di dalam kerangka pemikiran memuat kerangka berpikir seorang peneliti terhadap judul penelitian yang telah dibuat, berdasarkan atas teori-teori yang sudah dibuat. Pandangan peneliti sebagai ringkasan pikiran seorang peneliti yang berbentuk alur kerangka berfikir atas hubungan antar variable.

Dalam penelitian ini digunakan teori mengenai tahapan pengawasan pelayanan publik karena pada dasarnya Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga pengawas eksternal khusus yang dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut (Rosdinar, 2020) tahapan pengawasan pelayanan publik terdiri dari empat indikator, yaitu sebagai berikut:

1. Menentukan sektor layanan

Menentukan sektor dan jenis layanan publik yang akan menjadi objek pengawasan secara konkret akan membuat pengawasan lebih fokus dan mudah dalam menyusun instrumen karena dapat disesuaikan dengan karakteristik jenis layanan.

2. Menyusun instrumen

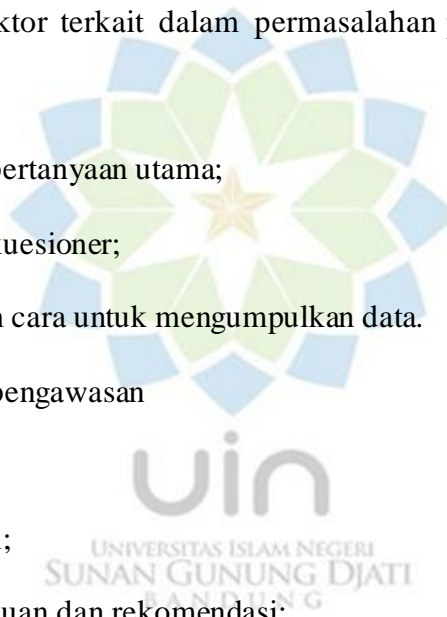
- a. Mengidentifikasi permasalahan dan aspek pengawasan;
- b. Pemetaan aktor terkait dalam permasalahan pelayanan publik yang terjadi;
- c. Menyusun pertanyaan utama;
- d. Menyusun kuesioner;
- e. Menentukan cara untuk mengumpulkan data.

3. Melaksanakan pengawasan

- a. Persiapan;
- b. Pelaksanaan;
- c. Analisis temuan dan rekomendasi;
- d. Penyusunan laporan.

4. Menyebarkan hasil pengawasan

Hasil pengawasan disebarluaskan bukan hanya melalui cetakan laporan dalam jumlah banyak dan dibagikan kepada setiap orang, tetapi fokus pada pihak-pihak terkait.



**Gambar 1. Kerangka Pemikiran.**

