

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pada dasarnya, untuk memberikan kepuasan masyarakat umum, pemerintah suatu negara harus menawarkan pelayanan terbaik kepada masyarakatnya. Terus meningkatkan pelayanan publik untuk kepentingan rakyat adalah salah satu cara untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Agar efektif menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik, semua pihak terkait harus dilibatkan, termasuk birokrasi pemerintah dan sektor swasta, yang dipandang sebagai perpanjangan tangan baik dari pemerintah maupun masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang responsif terhadap masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Esensi pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat dilihat dengan terlaksananya pelayanan publik yang baik. Hal ini sejalan dengan semangat kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yang berupaya memberikan kebebasan kepada daerah untuk memerintah dan menguasai wilayahnya sendiri dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

Sejumlah isu, termasuk kurangnya dedikasi dan sikap apatis di berbagai tingkat pemerintahan dan di dalam aparatur administrasi pemerintahan itu sendiri, menjadi faktor rendahnya kinerja manajemen pemerintahan, terutama dalam hal bekerja sama untuk mencapai tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Selain itu, ada kurangnya dedikasi untuk mengembangkan dan mempraktikkan metode dan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas dan efektivitas pelayanan publik.

Untuk meningkatkan kinerja pemerintah, penyelenggaraan pelayanan publik harus mematuhi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Namun demikian, penerapan pelayanan publik di Indonesia masih belum sesuai standar. Penyelenggaraan pelayanan publik ini biasa disebut maladministrasi, dimana kata “maladministrasi” tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Maladministrasi adalah tindakan atau perilaku yang tidak etis dan ilegal dalam administrasi pelayanan publik. Maladministrasi mempunyai berbagai bentuk, seperti permintaan kompensasi, kegiatan diskriminatif, penyalahgunaan wewenang, kecerobohan atau pengabaian terhadap tugas hukum, dan inkonsistensi dalam pelaksanaan wewenang. Tidak hanya oleh Pemerintah, tindakan Maladministrasi bisa jadi juga dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara maupun badan swasta atau bahkan perseorangan. Maladministrasi adalah sebuah perbuatan melanggar hukum dan banyak di antaranya lazim di Indonesia (Heruyanto, 2021).

Pertama, penundaan yang berkepanjangan, di mana pejabat publik terus-menerus menunda waktu sehingga menyebabkan proses administrasi tidak berjalan sesuai jadwal sesuai rencana, sehingga masyarakat tidak memiliki pelayanan publik tertentu, sehingga mengakibatkan pelayanan publik yang tidak ada kepastian. Kedua, penyalahgunaan wewenang terjadi ketika seorang pejabat publik melampaui apa yang sudah seharusnya dilakukan dalam menggunakan wewenangnya, yang berarti mereka melanggar hukum yang berlaku dan merampas layanan publik, serta menjadikan pelayanan publik tidak dapat diterima secara

baik oleh masyarakat. Ketiga, penyimpangan prosedural dimana proses pelayanan publik memiliki tahapan yang harus diselesaikan agar dapat menerima pelayanan yang berkualitas tinggi, namun sering terjadi bahwa pejabat publik gagal mengikuti langkah-langkah dan persyaratan yang ditetapkan dengan cara yang tepat, sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan publik secara baik.

"Suatu kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara atas barang, jasa, dan/atau jasa administrasi yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik" adalah pengertian pelayanan publik sebagaimana dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Memastikan kepuasan dan memberikan pelayanan yang selaras dengan preferensi masyarakat atau pelayanan pada umumnya adalah tujuan pelayanan publik. Memenuhi kebutuhan dan preferensi masyarakat melalui pemberian pelayanan adalah tujuan pemerintahan. Penyelenggaraan pelayanan publik harus mematuhi standar tata kelola pemerintahan yang baik untuk meningkatkan kinerja pemerintah. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa meskipun pemerintah menciptakan gagasan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik untuk meningkatkan reformasi birokrasi dengan tujuan mencapai peningkatan pelayanan publik, masyarakat umum masih memandang pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi tersebut tidak profesional, mahal, dan seringkali lambat. Ini adalah bagian dari tindakan maladministrasi yang akan melemahkan kepercayaan publik terhadap pemerintah jika terus berlanjut.

Untuk mendorong warga negara mengambil peran aktif dalam mengawasi pelaksanaan pelayanan publik, sangat penting untuk mengembangkan pemahaman tentang maladministrasi itu sendiri. Maladministrasi dalam masyarakat demokratis adalah cerminan dari pemerintah yang tidak menjunjung tinggi hak-hak sipil. Hal ini mengindikasikan bahwa kualitas pelayanan publik belum meningkat ke tingkat yang diharapkan oleh warga negaranya (Nugraha, 2021).

Terdapat lembaga khusus yang memang sengaja dibentuk untuk mengatasi masalah maladministrasi sektor publik yang meluas yang berlanjut di Indonesia. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ombudsman Republik Indonesia adalah badan negara yang menangani maladministrasi dalam pelayanan publik. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menyatakan bahwa Ombudsman bertugas menerima informasi tentang tuduhan pengelolaan yang tidak tepat dalam pelayanan publik dan secara mandiri menyelidiki klaim tersebut. Selama organisasi tersebut ditunjuk untuk memberikan pelayanan publik menggunakan dana yang seluruhnya atau sebagian berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau keduanya, Ombudsman akan memiliki wewenang pengawasan terhadap organisasi publik tersebut. Meningkatkan standar pelayanan merupakan tujuan Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal. Pencapaian tata kelola pemerintahan yang baik dan pengelolaan negara dapat difasilitasi dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan umum yang baik.

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang sebelumnya bernama Komisi Ombudsman Nasional, adalah salah satu *state auxiliary agencies* di Indonesia, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman adalah badan independen terkemuka yang meninjau dan memeriksa keluhan dari individu yang telah dirugikan oleh maladministrasi publik atau kesalahan administratif, termasuk keputusan atau tindakan aneh, tidak menentu, sewenang-wenang oleh pejabat publik yang melanggar hukum, menyalahgunakan wewenang mereka, menyebabkan penundaan yang tidak perlu, atau melanggar kepatutan (Tresna, 2024). Pembentukan Ombudsman di Indonesia merupakan tanggapan atas seruan untuk era reformasi yang bersih, transparan, dan bebas nepotis.

(Hulu, 2019) Masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat berpartisipasi dengan pengawas eksternal selain Ombudsman. Pada kenyataannya, pengawasan publik dan Ombudsman Republik Indonesia tidak menimbulkan ancaman bagi keamanan nasional atau penyelenggara negara. Di bawah arahan Ombudsman Republik Indonesia dan pengawasan masyarakat, pemerintah tunduk pada pengawasan yang tidak memihak dan jujur. Penyelenggara negara dan pemerintah pada akhirnya akan menemukan hasil pengawasan yang membantu dalam mencapai tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan standar pelayanan publik melalui pengelolaan pengaduan dan pembuatan kebijakan. Untuk membantu pengawasan pelaksanaan pelayanan publik di masing-masing daerah, Ketua Ombudsman Nasional menunjuk perwakilan Ombudsman provinsi, kabupaten/kota yang tergabung dalam Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman provinsi,

kabupaten/kota memegang posisi strategis dalam membantu masyarakat mengakses layanan dari Ombudsman Republik Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 dan 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Survei *Maladministration Perception Index* (INPERMA), yang memetakan jumlah kasus maladministrasi dalam pelayanan publik, dapat digunakan untuk mengukur tingkat perilaku dan tindakan maladministrasi oleh penyedia pelayanan publik, selain itu juga bertujuan untuk mengumpulkan data primer dari pengguna pelayanan publik. Provinsi Jawa Barat perlu berhati-hati karena ada kemungkinan akan pindah ke zona merah yaitu, maladministrasi parah di tahun mendatang. Menurut Haneda Sri Lastoto, Kepala Ombudsman Jawa Barat dari tahun 2010 hingga 2020, kerja sama yang efektif antara pemerintah tingkat provinsi dan kabupaten/kota diperlukan untuk meningkatkan standar pelayanan publik tanpa terlibat dalam maladministrasi.

(Ombudsman RI, 2023) Pada Tahun 2023 Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat secara keseluruhan menerima 1.455 konsultasi, laporan masyarakat, tembusan surat pengaduan, permohonan respon cepat.

Adapun rincian jenis laporan yang diterima sampai triwulan IV tahun 2023 adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Laporan yang Diterima Tahun 2023.

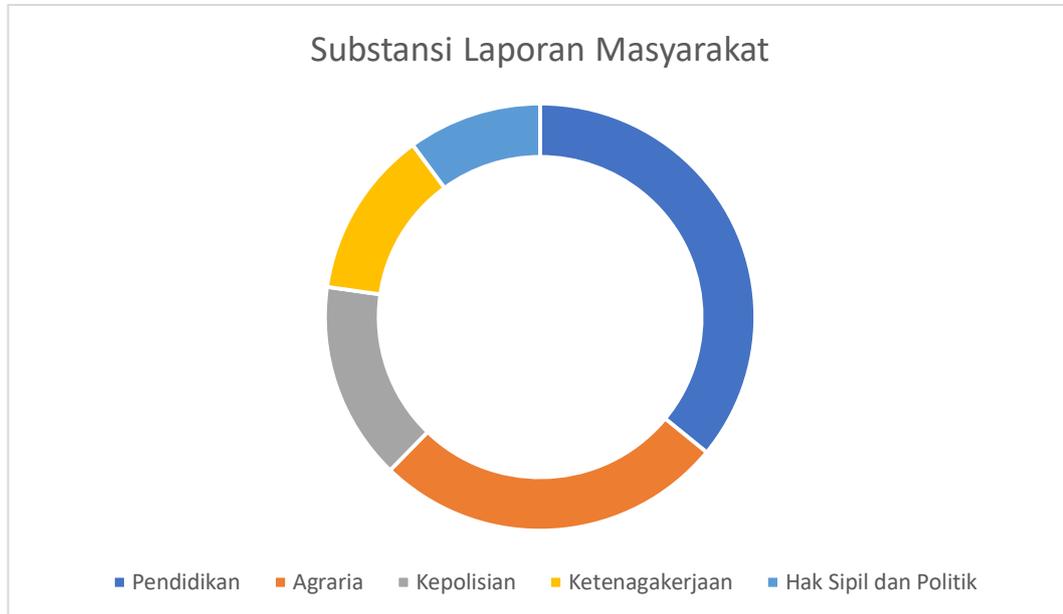
Jenis Akses	Persentase
Konsultasi Non Laporan	47% (970)
Laporan Masyarakat	31% (234)
Tembusan	10% (235)
Respon Cepat	1% (16)

(Sumber: Data Ombudsman 2023).

Berdasarkan data di atas, sebagian besar masyarakat menggunakan pelayanan Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Jawa Barat untuk melakukan konsultasi nonlaporan, yaitu memberikan informasi terkait permasalahan pelayanan publik (47%). Laporan masyarakat berupa pengaduan atau penyampaian fakta untuk diselesaikan oleh Ombudsman menempati urutan kedua (31%). Sedangkan laporan yang memerlukan tindak lanjut respon cepat dari Ombudsman menempati jumlah terkecil (1%) dari keseluruhan pemberian konsultasi dan penerimaan laporan sampai pada tahun 2023 ini.

Pada sisi substansi, Pendidikan, Agraria dan Kepolisian masih menjadi substansi yang banyak dilaporkan di Tahun 2021. Substansi Hak Sipil dan Politik menjadi salah satu substansi yang banyak dilaporkan pada tahun ini dimana dalam substansi tersebut menyakut beberapa pokok permasalahan diantaranya pengelola pengaduan internal instansi dan informasi publik.

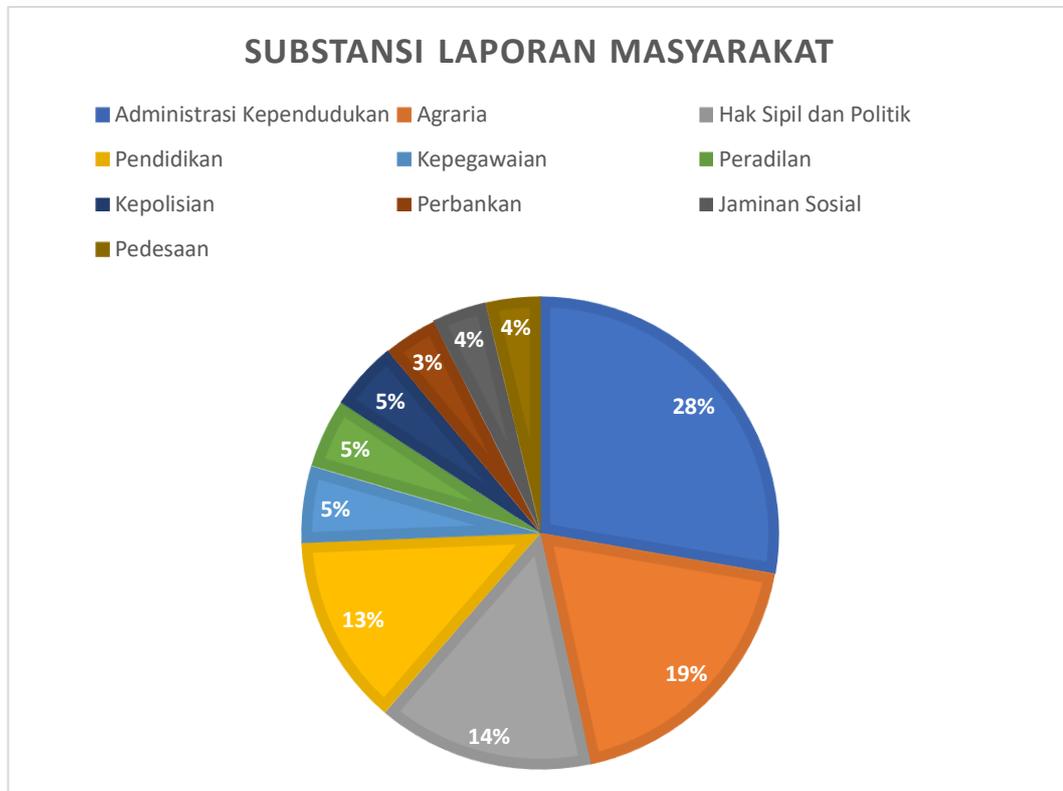
Gambar 1. Substansi Laporan di Ombudsman Jawa Barat Tahun 2021.



(Sumber: Database KNL PVL Jawa Barat 2021).

Dalam data tersebut diketahui bahwa laporan masyarakat yang masuk terkait substansi Pendidikan sebesar 139 laporan, Agraria sebanyak 102 laporan, Kepolisian sebanyak 58 laporan, Ketenagakerjaan 49 laporan, dan Hak Sipil dan Politik yaitu 39 laporan. Sedangkan pada tahun 2023 dalam periode Juli-September, substansi yang paling banyak dilaporkan adalah administrasi kependudukan, dengan rincian sebagai berikut:

Gambar 2. Substansi Laporan di Ombudsman Jawa Barat Juli-September 2023.



(Sumber: Database KNL PVL Jawa Barat Juli-September 2023).

Administrasi Kependudukan menempati posisi paling atas yang artinya instansi tersebut adalah instansi yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat dalam kurun waktu 3 bulan yaitu Juli-September 2023 sekitar 53 laporan. Lalu instansi Agraria/Pertanahan juga mendapat sebanyak 36 laporan dalam kurun waktu yang sama. Hak Sipil dan Politik juga mendapatkan laporan paling banyak ketiga setelah Administrasi Kependudukan dan Agraria yaitu sebanyak 28 laporan.

Tabel 2. Dugaan Maladministrasi 2021-2023.

Jenis Dugaan Maladministrasi	Persentase		
	2021	2022	2023
Penyalahgunaan Wewenang	13%	5%	10%
Penyimpangan Prosedur	14%	30%	14%
Tidak Memberikan Pelayanan	26%	29%	34%
Penundaan Berlarut	47%	32%	36%
Tidak Kompeten	-	3%	3%
Permintaan Imbanan	-	1%	2%
Diskriminasi	-	-	2%

(Sumber: Data Ombudsman Jawa Barat 2021-2023).

Menurut data di atas, dapat dilihat bahwa penundaan berlarut selalu menjadi permasalahan paling besar dari tahun 2021-2023. Lalu kedua terbesar yaitu tidak memberikan pelayanan. Dapat disimpulkan bahwa memang intansi pemerintah di Jawa Barat belum bersih dari dugaan maladministrasi dan harus segera dibenahi.

Selain data di atas yang masih menjadi masalah besar terkait beberapa kota/kabupaten di Jawa Barat yang masih belum patuh terhadap peraturan pelayanan publik yang ada. Seperti yang disampaikan oleh dua orang Asisten Bidang Pencegahan pada observasi awal pada tanggal 11 Desember 2023, perihal tantangan internal yang dihadapi Ombudsman Jawa Barat yang menyulitkan upaya

pengecahan maladministrasi. Tantangan-tantangan tersebut meliputi: (1) sumber daya manusia yang tidak memadai dan tidak memuaskan; (2) anggaran kecil yang dialokasikan untuk mencegah maladministrasi; dan (3) kurangnya pelatihan dan penguatan kompetensi untuk anggota staf yang ada.

Kendala saat ini akan membuat pengawasan menjadi kurang efektif dan terhambat. Pengawasan Ombudsman Jawa Barat dalam menangani semua hal yang berkaitan dengan pelayanan publik dipengaruhi oleh kurangnya sumber daya manusia, keahlian, kompetensi, dan pendanaan. Akibatnya, hanya masalah pelayanan publik kritis yang berperingkat tinggi dan dianggap *urgent* secara nasional yang diprioritaskan oleh Ombudsman Jawa Barat.

Tujuan dilakukannya observasi awal pada tanggal 11 Desember 2023 adalah untuk memperkuat data dan informasi dalam latar belakang.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Kantor Perwakilan Jawa Barat dalam upaya pencegahan maladministrasi belum maksimal.
2. Masih banyak jumlah pengaduan dugaan maladministrasi, sehingga praktek penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah Jawa Barat belum optimal.
3. Ombudsman Kantor Perwakilan Republik Indonesia Jawa Barat terus menghadapi tantangan dalam upayanya untuk melakukan pencegahan maladministrasi pelayanan publik oleh Ombudsman RI Kantor Perwakilan Jawa Barat.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Ombudsman Jawa Barat menentukan sektor layanan dalam mengawasi pelayanan publik?
2. Apa saja tahapan yang dilakukan untuk menyusun instrumen pengawasan pencegahan maladministrasi?
3. Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan Ombudsman Jawa Barat?
4. Bagaimana cara Ombudsman Jawa Barat menyebarluaskan hasil pengawasan yang telah dilaksanakan?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi sektor layanan dalam pengawasan pelayanan publik.
2. Menentukan apa saja tahapan dalam menyusun instrumen pengawasan pencegahan maladministrasi.
3. Untuk menentukan proses pelaksanaan pengawasan yang dilakukan Ombudsman Jawa Barat.
4. Untuk mengetahui bagaimana Ombudsman Jawa Barat menyebarluaskan hasil pengawasan yang telah dilaksanakan.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis
 - a. Dari segi wawasan, pemikiran, informasi, dan keilmuan, diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat bagi pihak lain yang berkepentingan.
 - b. Dapat digunakan sebagai pertimbangan dan bahan sumber penelitian di masa depan, khususnya di bidang Pengawasan Pelayanan Publik Dalam Upaya Pencegahan Maladministrasi Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Jawa Barat.

2. Manfaat Praktis

Untuk dijadikan bahan penilaian bagi Ombudsman Kantor Perwakilan Republik Indonesia Jawa Barat dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitasnya. Peneliti juga berharap penelitian ini akan dijadikan tambahan referensi untuk memajukan literatur ilmiah tentang maladministrasi pelayanan publik,

1.6 Kerangka Pemikiran

Penentuan topik penelitian merupakan langkah awal dalam menciptakan kerangka konseptual. Menemukan landasan teoritis atau konsep yang mendasari penelitian adalah tahap selanjutnya bagi peneliti ketika mereka memiliki topik penelitian. Jika teori-teori ini diintegrasikan dan diringkas menjadi satu diagram, kerangka teoritis atau kerangka konseptual akan dihasilkan (Trisliatanto, 2020). (Widi, 2018) Kerangka berpikir menggambarkan ciri-ciri yang dipilih oleh peneliti dan dimanfaatkan sebagai landasan untuk mengartikulasikan masalah yang akan

dijawab dalam penelitian, selain ide atau masalah yang berkaitan dengan bidang yang akan dipelajari. Kerangka pemikiran yang telah disusun merupakan arahan kepada seorang peneliti untuk tetap fokus pada area tersebut. Untuk memulai dengan informasi yang lebih mendasar dan menuju informasi yang lebih spesifik sambil menyusun dan mengembangkan kerangka ide.

Tahapan teori pengawasan pelayanan publik digunakan dalam penelitian ini karena Ombudsman Republik Indonesia pada dasarnya adalah badan pengawas eksternal khusus yang dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut (Rosdinar, 2020) keempat indikator yang membentuk tahapan pengawasan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

1. Menentukan sektor layanan

Dengan mengidentifikasi secara spesifik sektor dan jenis pelayanan publik yang akan diobservasi, pengawasan dapat lebih terarah dan penyusunan instrumen dapat dipermudah, karena instrumen dapat disesuaikan dengan karakteristik spesifik 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 dibagikan kepada semua orang melalui laporan cetak dalam jumlah besar, tetapi juga menargetkan pihak terkait.

Gambar 3. Kerangka Pemikiran.

