



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara merupakan suatu wilayah yang memiliki suatu sistem atau aturan yang berlaku bagi setiap warga negara di wilayah tersebut. Oleh karena itu, tujuan didirikannya negara Republik Indonesia antara lain, adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sebagaimana tercantum dalam “pembukaan UUD RI Tahun 1945 alinea 4 mengamanatkan bahwa tujuan didirikannya negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa perdamaian abadi dan keadilan sosial.”¹

Amanat dari UUD RI Tahun 1945 alinea ke 4 tersebut, mengandung makna bahwa pemerintah berkewajiban memenuhi kebutuhan dan memberi perlindungan bagi setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administratif. Tujuan negara tidak hanya tercantum didalam UUD RI Tahun 1945 alinea 4. Namun ada juga pendapat para ahli, bahwa tujuan didirikannya sebuah negara, dapat dilihat “menurut Charles E. Merriam, beliau mengidentifikasi ada lima tujuan yang hendak dicapai oleh sebuah negara, antara lain:²

1. keamanan keluar;

¹Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 146.

²Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Malang: Intrans Publishing, 2015, hlm. 105.

2. ketertiban didalam;
3. keadilan;
4. kesejahteraan umum; dan
5. kebebasan.

Kelima tujuan negara tersebut antara satu dengan yang lain saling mendukung tidak ada yang lebih utama. Karena negara tidak ditujukan untuk pelaksanaan satu atau beberapa tujuan itu, melainkan untuk keseluruhan tujuan-tujuan dalam hubungannya satu sama lain. Tetapi dalam jangka pendek, dapat diberikan prioritas pada satu atau beberapa tujuan tersebut sesuai dengan rencana pelaksanaan kesejahteraan bersama. Untuk mencapai tujuan negara berupa kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, keadilan, kebebasan dan keadilan.

Pemerintah mempunyai peran cukup besar, karena suatu hal yang tidak dapat dihindari dalam pelayanan publik adalah, dukungan dari pemerintah terhadap pelaksanaan pelayanan publik. Karena pemerintah adalah sebagai subyek yang melakukan tugas atau kegiatan, dan cara melakukan tugas atau kegiatan disebut sebagai pemerintahan. Pemerintah dalam hal ini lebih tepat disebut sebagai “orang atau alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, bukan pemerintah secara luas yang mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan didalam negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif.”³

³Nur Yanto, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015, hlm. 73.



Berdasarkan pengertian dari pemerintah diatas tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan untuk memerintah. Pemerintah memiliki kekuatan lebih dari yang diperintah. Jadi dengan kata lain pemerintah memiliki fungsi untuk memerintah mayoritas atau orang banyak atau disebut juga sebagai fungsi primer yang mengandung arti yang terus menerus berjalan dan terkait hal positif dengan kondisi yang diperintah (masyarakat), artinya fungsi ini tidak akan berkurang dengan situasi ekonomi, budaya, dan sosial. Sehingga fungsi ini tidak akan berpengaruh oleh apapun,, pemerintah akan tetap konsisten dalam menjalankan fungsinya yang termasuk fungsi pelayanan. Terkait dengan fungsi pelayanan tersebut, tugas utama dari pemerintah adalah:⁴

Memberikan pelayanan kepada yang diperintah, masyarakat membentuk pemerintah karena masyarakat tidak mampu memenuhi kebutuhan privatnya. Masyarakat membutuhkan lembaga yang bisa untuk memberikan pelayanan yang prima, yaitu pemerintah. Fungsi pelayanan ini bersifat universal, maksudnya adalah dijalankan oleh semua pemerintahan diseluruh dunia, baik negara maju, berkembang maupun terbelakang.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintah tersebut, dibutuhkan suatu pemerintahan yang baik. Artinya pemerintah dalam menjalankan tugas harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menaunginya serta sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Karena ada empat unsur utama yang dapat memberikan gambaran suatu administrasi negara yang bercirikan pemerintahan yang baik diantaranya, yaitu:⁵

1. akuntabilitas, unsur ini merupakan inti dari pemerintahan yang baik (*good governance*).

⁴ *Ibid*, hlm. 74.

⁵ *Ibid*, hlm. 76.



2. transparan, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum. Keterbukaan prinsip ini, terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Kepemerintahan yang baik, yang bersifat transparan dan terbuka akan memberikan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintah dalam praktek.
3. aturan hukum, prinsip ini mengandung arti bahwa pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa badan/pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan:

- a. peraturan perundang-undangan; dan,
- b. asas umum pemerintahan yang baik, diantaranya yaitu:
 1. kepastian hukum;
 2. kemanfaatan;
 3. ketidakberpihakan;
 4. kecermatan;
 5. tidak menyalahgunakan kewenangan;
 6. keterbukaan;
 7. kepentingan umum;
 8. pelayanan yang baik;
 9. keadilan;
 10. keseimbangan;
 11. keterbukaan;
 12. akuntabilitas;
 13. proporsionalitas; dan

14. profesionalitas.

Pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenang harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Karena segala sesuatunya baik tugas, fungsi, wewenang maupun kewajiban sudah diatur didalam Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Apabila pemerintah menggunakan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, berarti pemerintah mampu menciptakan pemerintahan yang baik.

Sebab terciptanya suatu pemerintahan yang baik adalah ketika pemerintah melakukan kegiatan sesuai dengan aturan yang berlaku atau sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kinerja pelayanan publik yang ideal pada dasarnya harus mampu memberikan pelayanan yang cepat, murah, mudah, berkeadilan, berkepastian hukum, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat. Namun demikian, kenyataan pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga menimbulkan maladministrasi.

Hal yang menunjukkan bahwa masyarakat masih menghadapi kinerja dan pengelolaan pelayanan publik yang masih jauh dari optimal, dapat dilihat dari implementasi pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman. Mengkategorikan perbuatan maladministrasi menjadi 10 bentuk, diantaranya yaitu:⁶

1. penundaan berlarut;

⁶Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi Oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2014, hlm. 68.



2. penyimpangan prosedur;
3. penyalahgunaan wewenang;
4. permintaan imbalan uang;
5. tidak patut;
6. kompeten;
7. tidak memberikan pelayanan;
8. berpihak;
9. diskriminasi; dan
10. konflik kepentingan.

Beberapa perbuatan maladministrasi diatas tersebut, memiliki batasan-batasan perbuatan atau tindakan aparatur pemerintahan yang dianggap menyimpang dan masuk kedalam kategori maladministrasi atau perbuatan tersebut sudah sesuai dengan standar serta prosedur administrasi negara atau dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku. Adanya keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayan publik. Karena adanya maladministrasi yang dialami oleh masyarakat.

Penyebab terjadinya maladministrasi tersebut karena pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan atau tidak berdasarkan pada asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga terjadi penyalahgunaan wewenang dan menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat. Padahal didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sudah diatur dan jelas batasan-batasan wewenang pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan publik.



Maladministrasi terjadi karena adanya pelaku maladministrasi yaitu pejabat pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik. Pada konteks ini yang menjadi fokus adalah subyek hukum yang berwenang memberikan pelayanan. Adanya pelaku maladministrasi tentu ada juga yang menjadi korban maladministrasi dalam pelayanan publik yaitu masyarakat yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik.

Terutama bagi masyarakat yang melakukan pengaduan terkait dengan pelayanan publik. Oleh karena itu, banyak masyarakat yang bingung karena keterbatasan memperoleh informasi tentang kemana masyarakat akan menyampaikan keluhan-keluhan, ketidakpuasan terhadap pelayanan pemerintah dalam pelayanan publik. Untuk hal itu, masyarakat tidak perlu khawatir, atau bersusah payah dalam melakukan pelaporan segala bentuk maladministrasi oleh Ombudsman.

Sebab Ombudsman memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat yang mengalami langsung perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh aparat pelaksana atau penyelenggara pelayanan publik. Terkait dengan korban maladministrasi didalam pelayanan publik “masyarakat berhak melaporkan atau mengadakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, Ombudsman, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.”⁷

Oleh karena itu, penyelenggara atau Ombudsman wajib menanggapi pengaduan dari masyarakat. Sesuai dengan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 25

⁷Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, *Op. cit*, hlm. 165.

Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah dikemukakan mekanismenya, yakni sebagai berikut:

1. Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
2. Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara; dan
3. Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.

Dilihat dari tujuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah: untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Sementara kewenangan lembaga Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi terkait dengan pelayanan publik yaitu:⁸

1. pemeriksaan substansi laporan masyarakat;
2. investigasi;
3. klarifikasi;
4. mediasi;
5. konsiliasi;
6. ajudikasi;
7. saran;
8. rekomendasi; dan, monitoring.

Pemaparan diatas tersebut merupakan penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman. Ketujuh poin tersebut apakah dapat menjamin kepastian hukum bagi

⁸Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi Oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara, Op.cit*, , hlm. 109-183.



para pihak? Karena dilihat dari hasil pemeriksaan Ombudsman hanya berbentuk rekomendasi, dalam arti rekomendasi bukan putusan hakim dan tidak memiliki kekuatan hukum. Dari beberapa penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman tersebut, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terkait dengan penyelesaian pengaduan maladministrasi tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: melalui mediasi dan putusan adjudikasi. Kedua upaya hukum ini dilakukan oleh atau atas inisiatif Ombudsman.

Proses adjudikasi menghasilkan putusan, hal ini yang menjadi kontradiksi karena Ombudsman bukan merupakan lembaga peradilan dan juga bukan suatu proses peradilan semu administrasi, karena hasil pemeriksaan Ombudsman berbentuk rekomendasi, dan rekomendasi ini bukan merupakan putusan hakim. Ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Serta peraturan pelaksanaannya, putusan adjudikasi yang dilakukan Ombudsman tersebut belum final dan tidak mengikat, karena putusan tersebut hanya memiliki nilai sebagai rekomendasi.

Terhadap putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik, karena bentuknya adalah rekomendasi, maka sesuai ketentuan yang berlaku dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut, yang mekanismenya serupa dengan upaya administrasi yang berujung pada penjatuhan sanksi administrasi dan publikasi akan hal ini. Hal demikian, tentunya membuat para pihak bingung ketika putusan adjudikasi oleh Ombudsman tersebut belum final dan tidak mengikat, maka untuk selanjutnya langkah apa yang bisa dilakukan oleh para pihak.



Melihat hal itu berarti putusan ajudikasi oleh Ombudsman tidak memiliki suatu kepastian hukum dan bahkan membuat para pihak semakin bingung dalam hal penyelesaian pelayanan publik. Maka yang dipermasalahkan dalam kewenangan Ombudsman itu adalah, terkait dengan penyelesaian pengaduan. Apakah cara atau mekanisme penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman tersebut dapat memberikan kepastian hukum dan sejauh mana kekuatan hukum terhadap penyelesaian maladministrasi tersebut.

Hal ini menimbulkan kebingungan dan pertanyaan terkait dengan kewenangan Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi dari putusan ajudikasi. Kewenangan Ombudsman untuk menerima dan memproses pengaduan dari masyarakat, maka dapat dilihat dari laporan masyarakat mengenai maladministrasi yang diterima oleh Ombudsman dalam setiap tahun. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat gambaran jumlah laporan masyarakat (periode 2009-2014) ditunjukkan untuk kecenderungan yang semakin meningkat pada tabel berikut ini:⁹

Tabel 1.1

Jumlah Laporan Masyarakat Perode 2009-2014

NO	TAHUN	JUMLAH LAPORAN MASYARAKAT
1.	2009	1.237
2.	2010	1.137
3.	2011	1.867
4.	2012	2.209
5.	2013	5.173

⁹Danang Girindrawardana, "Ombudsman Republik Indonesia Laporan Tahunan 2014, www.Ombudsman.go.id, diakses 9 November 2017.

6.	2014	6.667
----	------	-------

Tabel di atas menunjukkan bahwa harapan publik terhadap Ombudsman Republik Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan pelayanan publik terus meningkat. Pihak pelapor juga bervariasi dari perorangan (korban maladministrasi) keluarga, kuasa hukum, LSM (inisiatif media, maupun organisasi profesi).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dan bahan kajian antara lain:

1. Apakah proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman menjamin terpenuhinya hak masyarakat?
2. Apakah rekomendasi dari Ombudsman dalam penyelesaian pengaduan pelayanan publik memberikan suatu kepastian hukum?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman menjamin terpenuhinya hak masyarakat; dan
2. Untuk mengetahui apakah rekomendasi dari Ombudsman dalam penyelesaian pengaduan pelayanan publik memberikan suatu kepastian hukum.

D. MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis



Teoritis memiliki manfaat untuk menambah wawasan masyarakat luas terkait dengan proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik dan kepastian hukum rekomendasi dari Ombudsman.

2. Manfaat Praktis

Praktis memiliki manfaat sebagai bahan masukan bagi Lembaga Ombudsman dalam proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Negara Kesejahteraan

Pembukaan UUD RI Tahun 1945 alinea 4 tercermin tujuan dari negara Indonesia, yaitu: negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ketentuan-ketentuan di atas membawa dampak yang sangat besar terhadap kegiatan-kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tujuan nasional.

Berdasarkan ketentuan UUD RI Tahun 1945 alinea 4 mengamanatkan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan kepada masyarakat, baik dibidang politik, sosial budaya maupun ekonomi. Untuk mencapai tujuan dari negara kesejahteraan, diperlukan suatu pemerintahan yang baik. Untuk itu diperlukan asas legalitas dalam setiap tindakan-tindakan yang dijalankan.

Artinya dalam mengambil tindakan pemerintah harus mendapatkan pembenaran dari norma hukum, dengan kata lain harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Maknanya yaitu bahwa walaupun pemerintah harus

bersikap aktif dalam tindakannya, namun tindakan itu sendiri harus sesuai dengan peraturan yang menaunginya. “Konsep negara kesejahteraan merupakan perwujudan dari negara hukum yang mempunyai ciri antara lain, asas legalitas, asas persamaan hukum, dan peradilan yang bebas.”¹⁰

Negara kesejahteraan terwujud apabila segala tindakan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan, seperti asas legalitas, asas persamaan hukum dan peradilan yang bebas.

2. Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu fungsi dari hukum itu sendiri. Terkait dengan fungsi hukum yang merupakan bagian dari peranan hukum sebagai aturan hukum yang memiliki sifat memaksa dan memerintah. Seiring berjalannya waktu, peran dan fungsi hukum tidak lagi sebatas menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat semata, melainkan telah meluas yakni untuk mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat dan bangsa.

Menyadari bahwa tugas hukum untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, serta mendukung terciptanya kesejahteraan dalam suatu kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk mewujudkan peranan hukum dalam tata hukum Indonesia, selain menciptakan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat, maka hukum juga harus memiliki fungsi didalam perkembangannya seiring dengan perkembangan masyarakat untuk menuju masyarakat modern. Menurut Surjono Wingjodipuro, “mengatakan, bahwa tujuan hukum adalah menjamin kepastian

¹⁰Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta:Graha Ilmu, 2012, hlm. 41.

hukum dalam berhubungan kemasyarakatan. Hukum diperlukan untuk penghidupan didalam masyarakat demi kebaikan dan ketenteraman.”¹¹

Berdasarkan pendapat dari Surjono Wingjodipuro, bahwa tujuan dari hukum adalah untuk menjamin kepastian hukum bagi para pihak. Hukum juga memiliki tujuan untuk melindungi dan menjaga masyarakat sehingga tercipta kebaikan dan ketenteraman masyarakat. Selain memiliki tujuan hukum, juga memiliki fungsi yaitu hukum yang menjamin kepastian hukum, menjamin keadilan sosial dan cinta akan kemajuan dan pembangunan. Menurut Bachsan Mustafa terkait dengan hukum sebagai norma/kaidah harus memiliki fungsi-fungsi utama menyangkut dengan perkembangan hidup masyarakat didalam berbangsa dan bernegara yaitu, sebagai berikut:¹²

- a. hukum yang menjamin kepastian hukum, artinya bahwa dalam suatu peraturan hukum dalam perundang-undangan dapat diketahui subyek dan obyek hukum yang diaturnya.
- b. hukum yang menjamin keadilan sosial, artinya terinternalisasinya nilai-nilai keadilan yang ada pada masyarakat dapat dijadikan sebagai nilai tolak ukur terhadap sebuah penerapan hukum yang memiliki sifat mengatur dan memaksa yang berdasarkan pada pancasila UUD RI Tahun 1945 minimal mencakup:
 1. perlakuan yang adil disegala bidang kehidupan, terutama bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya;
 2. perwujudan keadilan sosial meliputi seluruh rakyat Indonesia;
 3. keseimbangan antara hak dan kewajiban;
 4. menghormati hak milik orang lain; dan
 5. cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.
- c. cinta akan kemajuan dan pembangunan, artinya melindungi dan menjaga batin masyarakat dari rasa kekhawatiran dan ketakutan yang akan mengancam eksistensinya.

Ketiga fungsi utama diatas, kiranya perlu dikembangkan didalam kehidupan masyarakat Indonesia pada tata hukum nasionalnya, karena fungsi hukum yang

¹¹Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 6.

¹²Mokhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah, Konsep Tata Hukum, dan Politik Hukum Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014, hlm. 20-21.

harus dijaga dan dilaksanakan oleh pemerintah dan negara adalah untuk memberikan suatu keadilan yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Unsur-unsur penegakan hukum dapat dilihat dari kepastian hukum yang merupakan peraturan hukum yang sudah ditetapkan harus dilaksanakan sebagaimana mestinya, kemanfaatan dan keadilan harus ditimbangkan dalam penegakan hukum, dapat mencapai keadilan ditujukan dalam upaya hukum.

Kemudian selain memiliki manfaat atau tujuan hukum tersebut, juga harus berdasarkan asas-asas kepastian hukum yang mengandung arti, yaitu: asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

3. Pemerintahan yang Baik (*good governance*)

Pemerintahan yang baik, artinya proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan tersebut dilaksanakan. Kunci utama memahami pemerintahan yang baik adalah pemahaman atas prinsip-prinsip didalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan dengan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan, baik buruknya tata kelola bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua prinsip-prinsip. Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, yaitu antara lain:¹³

- a. partisipasi, artinya yang diberikan dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga, ataupun bentuk-bentuk lainnya yang bermanfaat. Syarat utama warga negara, dan berpemerintahan, yaitu rasa kesukarelaan, keterlibatan secara emosional dan memperoleh manfaat secara langsung maupun tidak langsung dari keterlibatannya;
- b. penegakan hukum, tanpa penegakan hukum yang tegas, tidak akan tercipta kehidupan yang demokratis, tetapi anarki. Tanpa penegakan hukum, orang

¹³Yuddy Chrisnandi dan Oase Emha Ainun Najib, *Administrative Reform Pakde Karwo Birokrasi Itu Melayani*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015, hlm. 204-206.



- secara bebas berupaya mencapai tujuannya sendiri tanpa mengindahkan kepentingan orang lain dengan menghalalkan segala cara;
- c. transparansi, artinya keterbukaan ini sesuai dengan semangat zaman yang terbuka adanya revolusi informasi;
 - d. beorientasi pada konsensus, artinya pengambilan keputusan ataupun pemecahan masalah bersama lebih diutamakan berdasarkan konsensus, yang dilanjutkan dengan kesediaan untuk konsisten melaksanakan konsensus yang telah diputus bersama;
 - e. keadilan, melalui prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), artinya setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan efektif dan efisiensi; dan
 - f. akuntabilitas, artinya setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkan kepada publik.

Berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik diatas, bahwa kewenangan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Karena pada prinsip diatas tersebut jelas batas-batas kewenangan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Sehubungan dengan pengertian *good governance* (pemerintahan yang baik) dapat disimpulkan bahwa wujud pemerintahan yang baik adalah penyelenggaraan negara yang transparan, bertanggung jawab, efisien, efektif, dengan senantiasa menjaga keselarasan interaksi yang konstruktif diantara dominan negara, sektor swasta dan masyarakat.

4. Kewenangan Ombudsman

Ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesiasudah dirumuskan bahwa definisi Ombudsman, yaitu merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayananpublik tertentu yang sebagian atau seluruh

dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan pengertian Ombudsman diatas tersebut, bahwa Ombudsman memiliki kewenangan dan kewajiban menerima laporan atau keluhan dari masyarakat. Kewenangan Ombudsman tersebut diatur dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kewenangan Ombudsman tersebut diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, mengatur secara tegas kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman, diantaranya, adalah: Pasal 1 dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotocopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
- d. melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; dan
- g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan; dan, rekomendasi.

Ombudsman memiliki peran terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yakni:¹⁴

¹⁴Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Op. cit , hlm. 164.





- a. Sebagai tempat untuk mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan atau tidak memperbaiki pelayanan; dan
- b. Sebagai tempat untuk mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan atau tidak memperbaiki pelayanan.

Peran Ombudsman tersebut, maka masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara Ombudsman. Karena dalam Pasal 35 ayat (30) huruf b, lembaga Ombudsman juga ditempatkan sebagai lembaga pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik. Maka penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, DPR, DPRD Provinsi dan DPR Kabupaten.”

Adapun mekanisme mengenai penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman, terdapat dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 25 tentang Pelayanan Publik yaitu:¹⁵

- a. Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- b. Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara;
- c. Ombudsman wajib membentuk perwakilan didaerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi Ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik; dan
- d. Penyelesaian pengaduan dapat dilakukan oleh perwakilan Ombudsman di daerah.

Berdasarkan mekanisme penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman diatas, masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian. Hal ini

¹⁵*Ibid*, hlm. 165.



penyelesaian ganti rugi, Ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi dan ajudikasi khusus.

5. Maladministrasi

Kebalikan dari *good governance* (pemerintahan yang baik) yaitu dikenal juga istilah maladministrasi (pemerintahan yang buruk), yang mengandung arti yaitu perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), kurang sopan dan tidak peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh penyalahgunaan kegunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan semena-mena, kekuasaan digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, diskriminasi dan tidak patut didasarkan pada seluruhnya atau sebagian atas ketentuan peraturan perundang-undangan atau fakta tidak masuk akal. Hal ini dilakukan oleh pemerintah pejabat, menyimpang dari kaidah atau norma hukum. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pengertian dari maladministrasi yaitu:¹⁶

Suatu tindakan atau perilaku administrasi oleh penyelenggara negara administrasi dalam proses penyelenggaraan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau norma hukum yang berlaku, atau melakukan penyalahgunaan wewenang yang atas tindakan tersebut menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat, dengan kata lain melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.

Tindakan maladministrasi tersebut perlu untuk dicegah karena:

- a. upaya menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam arti pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, terbuka, bebas dari KKN serta memberikan praktek prinsip demokrasi guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparat pemerintah;
- b. untuk meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang agar setiap warga atau penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan

¹⁶Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011, hlm. 169.

yang semakin baik dan sesuai HAM yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945; dan

- c. meningkatkan kinerja dari pejabat publik sehingga masyarakat luas mempercayai hasil kinerja pejabat publik.

Adapun bentuk-bentuk maladministrasi diantaranya, adalah:¹⁷

- a. maladministrasi terkait dengan ketepatan waktu;
- b. maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan ketidakadilan dan diskriminasi;
- c. maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. maladministrasi terkait dengan kewenangan/kompetensi; dan
- e. penyalahgunaan wewenang.

6. Pengaduan Pelayanan Publik

Adanya pengaduan dari masyarakat dalam pelayanan publik, berarti ada sesuatu hal yang tidak sesuai dilakukan oleh penyelenggara negara. Artinya pengaduan ada karena adanya maladministrasi didalam pelayanan publik. Dari pengaduan tersebut akan kelihatan bahwa kinerja penyelenggara pelayanan publik tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga terjadi penyalahgunaan kewenangan. Padahal “kinerja pelayanan publik yang ideal pada dasarnya harus mampu memberikan pelayanan yang cepat, murah, mudah, berkeadilan dan berkepastian hukum, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan, sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat.”¹⁸

Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat masih menghadapi kinerja pelayanan publik yang masih jauh dari harapan. Sehingga banyak pengaduan atau keluhan yang disampaikan baik melalui media massa maupun langsung pada unit pelayanan yang bersangkutan yang menggambarkan

¹⁷Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi Oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Op. cit, hlm. 58- 59.

¹⁸Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Op. cit , hlm. 120.



kepuasan warga masyarakat terhadap kualitas pelayanan dari berbagai instansi penyelenggara pelayanan publik.

Pengambilan keputusan yang tidak transparan, sehingga masyarakat menerima pelayanan tidak memiliki kepastian hukum mengenai hak-haknya. Kurangnya akses publik terhadap informasi mengenai hak dan kewajiban, baik pihak penyelenggara pelayanan maupun penerima pelayanan, sehingga warga masyarakat tidak memiliki kepastian mengenai kedudukan hukumnya didalam sistem pelayanan publik.

Kualitas yang masih rendah, baik dari segi tata cara pelayanan, kualitas produk yang dihasilkan, waktu penyelesaian pelayanan publik serta penetapan dan pengenaan biaya pelayanan. Adanya kesan bahwa baik buruknya kualitas pelayanan publik sangat tergantung pada kualitas individu dari pejabat-pejabat yang memiliki tanggung jawab atas suatu jenis pelayanan tertentu.

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian merupakan yuridis normatif, yang berarti metode kepustakaan. Artinya metode atau cara yang digunakan penulis dalam penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada, seperti literatur-literatur, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sumber bacaan lainnya yang mampu dijadikan sebagai bahan pustaka dalam menjawab permasalahan yang akan diteliti.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-Undangan



Pendekatan ini memiliki manfaat untuk mengetahui penerapan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini untuk mengetahui konsep penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman dan konsep kepastian hukum rekomendasi dari Ombudsman.

3. Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang penulis gunakan dalam pendekatan ini ada dua jenis, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penjabaran dari kedua sumber data tersebut adalah sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah berbagai literatur dan bahan bacaan yang mendukung bahan hukum primer.

4. Proses Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Proses pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008

tentang Ombudsman Republik Indonesia, sebagai acuan utama serta literatur-literatur, maupun sumber-sumber bacaan lainnya yang terkait.

Analisa bahan hukum dalam penelitian adalah dilakukan dengan cara menja

wab rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini berdasarkan pembahasan rumusan masalah berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang ada, sehingga pada akhirnya dapat ditarik sebuah kesimpulan yang berguna untuk mengetahui proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman dan kepastian hukum rekomendasi dari Ombudsman.

5. Pertanggungjawaban Sistematis

Untuk mengetahui pokok-pokok isi bab bahasan dalam penelitian ini, maka disusun sistematis penelitian sebagai berikut:

- a. BAB I: BAB I merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah dilakukannya penelitian, rumusan masalah yang akan diteliti, tujuan dilakukannya penelitian, manfaat diadakannya penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian yang terdiri dari:
 1. jenis penelitian;
 2. pendekatan penelitian;
 3. jenis data dan bahan hukum; dan
 4. proses pengumpulan data, analisis bahan hukum; dan, pertanggungjawaban sistematis.



- b. BAB II: BAB II adalah menjawab dan menganalisis dari rumusan masalah yang pertama, yaitu “Apakah proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman menjamin terpenuhinya hak masyarakat”. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang No. 37 Tahun 2009 tentang ORI.
- c. BAB III: BAB III adalah menjawab dan menganalisis dari rumusan masalah yang kedua, yaitu “Apakah rekomendasi dari Ombudsman dalam penyelesaian pengaduan pelayanan publik memberikan suatu kepastian hukum”. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- d. BAB IV: BAB IV adalah penutup yang berisi penarikan kesimpulan dari hasil analisis dari rumusan-rumusan masalah yang ada sebelumnya, disertai dengan saran penulis untuk perbaikan kedepannya baik dari segi penerapan maupun peraturan perundang-undangan bagi Ombudsman, sekaligus menjadi evaluasi atas kelemahan perundang-undangan yang berlaku.

