

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Sinambela dalam Pasolong, 2011:128). Pelayanan publik umumnya dibagi dalam dua kategori sesuai dengan tingkat kepentingan kebutuhan warga negara, yakni pelayanan publik primer dan pelayanan publik sekunder. Pelayanan publik primer merujuk pada semua jenis layanan baik pemerintah maupun swasta yang bersifat mutlak bagi setiap warga yang telah memenuhi syarat, terutama dari segi usia. Pemenuhan air bersih, listrik dan transportasi juga merupakan kebutuhan mutlak yang harus terpenuhi. Sedangkan pelayanan publik sekunder lebih kepada layanan yang tidak mutlak seperti hiburan, tata rias, dan lain-lain. Pelayanan publik ini sudah diterapkan diseluruh negara dan tidak terkecuali Indonesia. (Sumber: <http://www.kabarindonesia.com/beritaprint.php?id=20080121032256> diakses pada 20 Desember 2013 Pukul 22.00)

Keadaan yang menimpa lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia yaitu mereka selalu kurang maksimal dalam menyediakan pelayanan publik seperti pengurusan

KTP, Surat Izin Mengemudi (SIM), Sertifikat Tanah, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), mahalny biaya menikah di KUA, sulitnya mendapatkan pendidikan yang baik dan bermutu, layanan kesehatan yang tidak terjangkau oleh sebagian besar masyarakat dan segala permasalahan pelayanan publik yang dialami masyarakat (Syamsudin, 2009:19-24). Faktor utama yang menjadi penghambat dan masalah dalam pelayanan publik yang baik dapat dianalisa dari dua sisi, yakni birokrasi dan standar pelayanan publik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa dalam tubuh pemerintah Negara Indonesia pada semua jenjang dan jenisnya memiliki struktur birokrasi yang panjang, besar dan berbelit. Hal ini mengakibatkan panjang dan berbelit-belit suatu urusan di sebuah lembaga penyedia layanan publik, yang tentu saja membutuhkan waktu yang lebih lama dan biaya tinggi.

Hal tersebut dipertegas oleh *stigma* dari *World Bank*, dalam *World Development Report 2004* yang menyatakan bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang pada akhirnya membebani kinerja ekonomi makro, dengan kata lain membebani masyarakat. Keadaan ini diperburuk oleh mentalitas mayoritas aparat pemerintah yang masih feodalistik dan justru minta dilayani oleh rakyat. Sistem penggajian yang rendah pula sering menjadi pemicu setiap petugas negara menjalankan praktik yang mempersulit urusan dari anggota masyarakat yang berurusan dengan mereka. (Sumber: <http://www.tempo.co/read/news/2007/02/27/05594352/Mencermati-RUU-Pelayanan-Publik> diakses pada 20 Desember 2013, Pukul 20:35)

Orientasi pada kekuasaan yang amat kuat dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk

memberikan pelayanan publik. Kemampuan dari suatu pelayanan publik dalam merespon dinamika yang terjadi dalam masyarakatnya secara tepat dan efisien akan sangat ditentukan oleh bagaimana misi dari birokrasi dipahami dan dijadikan sebagai basis dan kriteria dalam pengambilan kebijakan birokrasi itu. Birokrasi publik di Indonesia sering kali tidak memiliki misi yang jelas sehingga fungsi-fungsi dan aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi itu cenderung semakin meluas, bahkan kemudian menjadi semakin jauh dari tujuan yang dimiliki ketika membentuk birokrasi itu. Birokrasi pada pemerintahan sebagai penyelenggara pelayanan publik selalu dikeluhkan karena ketidak-efisien dan efektif, birokrasi sering kali dianggap tidak mampu melakukan hal-hal yang sesuai dan tepat, serta sangat merugikan masyarakat sebagai konsumennya.

Solusi dari pemasalahan-permasalahan tentang pelayanan publik ini yaitu dilaksanakannya reformasi pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik ini bertujuan untuk memperbaiki kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik diharapkan dapat meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik serta memberi perlindungan bagi warga negara dari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Beberapa cara coba dilakukan pemerintah, salah satunya yaitu dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional (KON).

Pada tahun 2000, presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan Negara dan pemerintah dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional (KON) melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Komisi Ombudsman Nasional bertujuan mambantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif, terbebas dari praktik nepotisme serta meningkatkan

perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan dan kesejahteraan. Untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk undang-undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI II/MPR/2001 dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan Undang-Undang. (Sumber: *Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia*)

Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 ini kemudian diubah namanya menjadi Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan UU No 37 Tahun 2008. Ombudsman Republik Indonesia tersebut merupakan lembaga negara yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 menjelaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ombudsman Republik Indonesia dituntut untuk bersifat mandiri dalam mengemban fungsi mengawasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Menurut Osting (dalam Syamsuddin, 2009:73), kemandirian lembaga Ombudsman meliputi 3 (tiga) aspek yaitu secara institusional (kelembagaan), secara fungsional dan secara pribadi. Independen secara institusional menunjukkan bahwa lembaga Ombudsman sama sekali bukan bagian dari institusi negara dan tidak diawasi oleh kekuasaan negara. Artinya kedudukan lembaga Ombudsman harus berdiri sendiri sebagai sebuah lembaga negara, bukan bagian dari suatu kekuasaan, agar lembaga ini leluasa dalam menjalankan tugasnya. Adapun independen secara fungsional berarti bahwa lembaga Ombudsman tidak boleh diintervensi atau diperintah oleh tekanan manapun. Sedangkan independensi pribadi adalah bahwa untuk dapat menjadi seorang Ombudsman, seseorang itu haruslah sosok yang terpercaya.

Sebelum ada Ombudsman Republik Indonesia, pengaduan pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penanganannya sering dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga masyarakat belum memperoleh perlindungan yang memadai. Selain itu, untuk menyelesaikan pengaduan pelayanan publik, selama ini dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Penyelesaian melalui pengadilan memerlukan waktu cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu, diperlukan lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan dengan tidak memungut biaya. Pengaduan yang sudah diterima akan segera ditindak lanjuti sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang telah ada.

Wewenang yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah jelas memberikan kesempatan bagi para aparatur negara melakukan pelanggaran pelayanan publik. Demi mencegah hal tersebut maka Ombudsman Republik Indonesia berhak untuk membuat perwakilannya di setiap daerah guna memaksimalkan kinerja Ombudsman Republik Indonesia. Bentuk dari perwakilannya itu bisa berupa Ombudsman perwakilan di daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan. Pada tahun 2012 lalu, Ombudsman Republik Indonesia secara resmi membuka dan mendirikan perwakilannya di Provinsi Lampung. Berdirinya Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung ini diharapkan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan pelayanan publik yang terjadi di Provinsi Lampung.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik di Provinsi Lampung masih terbilang belum maksimal. Hal ini terlihat pada jumlah laporan pengaduan yang masuk ke kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung. Berdasarkan hasil wawancara dengan saudari Atika yang merupakan salah satu anggota dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung, terdapat 109 laporan terkait pelanggaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang masuk sejak awal tahun 2013 hingga tanggal 30 November 2013. Laporan yang masuk bersumber dari beberapa wilayah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Lampung.

Tabel 1. Jumlah Laporan Berdasarkan Instansi Terlapor Terhitung Mulai dari 1 Januari 2013 hingga 30 November 2013

No	Instansi Terlapor	Total	Persentase
1	Pemerintah Provinsi	8	7%
2	Pemerintah Kabupaten/Kota	75	69%
3	BUMN/BUMD	9	8%
4	Kejaksaan	1	1%
5	Pengadilan	1	1%
6	Kepolisian	3	3%
7	Badan Pertanahan Nasional	1	1%
8	Perbankan	3	3%
9	DPRD	0	0%
10	Perguruan Tinggi	2	2%
11	TNI	1	1%
12	Lain-Lain	5	5%
	Total	109	100%

(Sumber: Laporan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung tahun 2013)

Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa jumlah laporan terbesar terdapat pada pemerintah Kabupaten/Kota. Jumlah 75 laporan dari 109 laporan yang tertuju pada pemerintah Kabupaten/Kota merupakan jumlah yang sangat besar karena jika dipersentasikan maka sebesar 69% laporan yang masuk untuk pemerintah Kabupaten/Kota. Persentase itu lebih menggambarkan bahwa lebih dari sebagian laporan tertuju pada pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Lampung. Kemudian jika kita melihat laporan yang masuk ke Ombudsman RI Perwakilan Lampung berdasarkan klasifikasi Kabupaten/Kota terlapor maka yang terlihat pada tabel 1.2.

Tabel 2. Jumlah laporan berdasarkan klasifikasi Kabupaten/Kota terlapor terhitung mulai dari 1 Januari 2013 hingga 30 November 2013

No	Klasifikasi Kabupaten/Kota Terlapor	Total	Persentase
1	Bandar Lampung	45	41%
2	Lampung Selatan	7	6%
3	Lampung Tengah	7	6%
4	Lampung Timur	5	5%
5	Lampung Utara	5	5%
6	Lampung Barat	5	5%
7	Metro	4	4%
8	Tulang Bawang Barat	0	0%
9	Mesuji	6	6%
10	Tulang Bawang	2	2%
11	Way Kanan	2	2%
12	Tanggamus	4	4%
13	Pesawaran	0	0%
14	Pringsewu	1	1%
15	Pesisir Barat	15	14%
16	Lain-lain	1	1%
	Total	109	100%

(Sumber: Laporan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung tahun 2013)

Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa jumlah laporan yang diterima oleh Ombudsman sudah diklasifikasikan kedalam beberapa Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Lampung. Jumlah laporan yang masuk ke Ombudsman berdasarkan wilayahnya ini mayoritas berasal dari Kota Bandar Lampung. Terhitung 45 laporan untuk Kota Bandar Lampung dari 109 laporan yang masuk ke Ombudsman. Artinya, sekitar 41% laporan yang masuk ke ombudsman berasal dari Kota Bandar Lampung.

Beberapa laporan yang masuk ke Ombudsman untuk wilayah kota Bandar Lampung berdasarkan Instansi terlapornya yaitu RSUAM, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, IAIN, PDAM, PLN, KUA, dll. Penindak lanjutannyapun beraneka

ragam, mulai dari klarifikasi, investigasi, mediasi, adjudikasi, rekomendasi, melengkapi data, saran, hingga pelimpahan ke Pusat. Kemudian, dari hasil wawancara dengan saudari Atika yang merupakan anggota dari Ombudsman RI Perwakilan Lampung menyatakan bahwa jumlah laporan terbesar yang masuk berdasarkan instansi terkait ini yaitu tertuju pada Dinas Pendidikan Kota Bandar sebagai terlapor. Dari 45 laporan yang masuk untuk wilayah Kota Bandar Lampung, 13 diantaranya ditujukan untuk Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung. Laporan tersebut didasarkan karena beberapa waktu lalu Dinas Pendidikan melakukan perubahan sistem dalam penerimaan murid baru, sistem tersebut diberinama Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB).

PPDB adalah kegiatan penerimaan dan seleksi calon peserta pendidikan dan pelatihan pada sekolah, hal tersebut berkaitan dengan kemampuan dasar akademik dan minat bakat terhadap jenjang sekolah yang di tuju sebagai bentuk awal pengendalian penjaminan dan penetapan mutu pendidikan. Adapun tujuan dari PPDB ini berdasarkan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 49 Tahun 2013 tentang pedoman pelaksanaan PPDB pada jenjang PAUD, SD, SMP, SMA dan SMK di Kota Bandar Lampung yaitu memberikan kesempatan kepada warga Negara Republik Indonesia, khususnya anak-anak usia sekolah masyarakat Kota Bandar Lampung untuk memperoleh tempat layanan pendidikan yang berkualitas pada satuan pendidikan yang lebih tinggi, terwujudnya suasana aman, tertib dan obyektif dalam pelaksanaan PPDB, terlaksananya PPDB sesuai dengan daya tampung sekolah dan terlaksananya sistem PPDB dengan ketentuan dan aturan yang ada, sehingga dapat diperoleh peserta didik baru yang berkualitas. Oleh sebab itu Ombudsman sebagai Lembaga Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan

Publik diwajibkan untuk mengawasi penyelenggaraan PPDB agar berjalan sebagaimana mestinya guna menciptakan penyelenggaraan yang bersih, transparan, akuntabel dan tidak merugikan masyarakat.

Pada kenyataannya saat ini justru PPDB menuai banyak permasalahan seperti masih maraknya pungli, website yang digunakan terkadang bermasalah dan kuota yang tidak sesuai dengan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Ombudsman RI Perwakilan Lampung mendapatkan 13 laporan masyarakat secara langsung terkait empat permasalahan dalam Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung, yaitu terkait pemutakhiran database PPDB Online, persyaratan usia masuk SD, 50% kuota untuk bina lingkungan, dan kuota 5% untuk calon siswa dari luar Kota Bandar Lampung. Keseluruhan permasalahan diatas semua terangkum dalam konteks penyelenggaraan PPDB pada Tahun 2013. Jumlah laporan ini terbilang serius dan harus segera ditanggapi oleh Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung mengingat bahwa kegiatan PPDB ini akan selalu dilaksanakan disetiap tahunnya. (<http://www.bandarlampungnews.com/index.php?k=politik&i=15840> diakses pada tanggal 5 Febuari 2014 Pukul 21:45)

Setelah ditindak lanjuti, Ombudsman RI Perwakilan Lampung memberikan surat rekomendasi dan saran untuk Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung terkait permasalahan PPDB. Namun menurut Tatang Setiadi selaku Kepala Bidang (Kabid) Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung mengatakan bahwa dari pihak Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung belum menerima rekomendasi dan saran dari Ombudsman RI Perwakilan Lampung terkait evaluasi

penyelenggaraan PPDB tahun 2013 (Sumber: <http://www.kupastuntas.co.id/?page=berita&no=7478> 14 Januari 2014 Pukul 13.24).

Ombudsman RI Perwakilan Lampung dituntut untuk menyusun dan menentukan strategi apa yang akan digunakan dalam menanggapi masalah-masalah pelayanan publik yang ada. Strategi yang dibuat tersebut diharapkan dapat membantu Ombudsman mencapai tujuan. Hal tersebut dikarenakan strategi menurut Jauch & Glueck (dalam Akdon, 2011:13) merupakan rencana yang disatukan, menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan strategi organisasi dengan tantangan lingkungan dan dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama organisasi dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh organisasi. Maka dari itu strategi dianggap penting dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang muncul untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Oleh karena nya Ombudsman sebagai lembaga yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan pula suatu strategi yang tepat untuk mengawasi penyelenggaraan atau jalannya pelaksanaan PPDB khususnya dikota Bandar Lampung.

Berdasarkan penjabaran diatas, telah dijelaskan bahwa fungsi utama Ombudsman yaitu sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik. Munculnya Ombudsman diharapkan dapat mengontrol penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan instansi pemerintah, BUMN, BUMD dan BHMN. Oleh karenanya, tugas dari Ombudsman yaitu menerima laporan masyarakat, melakukan pemeriksaan, menindaklanjuti hingga melakukan investigasi sendiri. Jumlah instansi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat serta masyarakat banyak yang harus diberikan pelayanan prima menyebabkan masih banyak nya

permasalahan terkait penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pada penyelenggaraan PPDB. Dengan permasalahan-permasalahan yang muncul dimasyarakat tersebut, Ombudsman dituntut untuk mempunyai strategi yang tepat untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik. Oleh karena itu, pada penelitian ini peneliti ingin mengkhususkan untuk menjabarkan strategi yang digunakan oleh lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik serta kendala-kendala apa saja yang muncul dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik studinya pada Pelaksanaan PPDB (Penerimaan Peserta Didik Baru) di Kota Bandar Lampung pada Tahun 2013.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang akan diungkapkan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana strategi Lembaga Ombudsman Perwakilan Lampung dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pada pelaksanaan PPDB di Kota Bandar Lampung tahun 2013?
2. Apakah Kendala-kendala yang muncul dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pada pelaksanaan PPDB di Kota Bandar Lampung tahun 2013?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis strategi Lembaga Ombudsman Perwakilan Lampung dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pada pelaksanaan PPDB di Kota Bandar Lampung tahun 2013
2. Menganalisis kendala-kendala yang muncul dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pada pelaksanaan PPDB di Kota Bandar Lampung tahun 2013

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu:

1. Secara akademis hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi studi Ilmu Administrasi Negara, khususnya mengenai manajemen strategi.
2. Secara praktis penelitian ini mampu memberikan masukan yang bermanfaat bagi Pemerintah Provinsi Lampung dan setiap instansi yang memberi pelayanan publik serta Ombudsman yang sewaktu-waktu membutuhkan informasi tambahan.
3. Sebagai salah satu bahan referensi penelitian lebih lanjut bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah serupa.