

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di dalam suatu pemerintahan diperlukan adanya suatu pengawasan dan pembinaan terhadap pelayanan publik agar dapat tercipta suatu pelayanan publik yang dapat memberi rasa puas terhadap masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Berlakunya ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang luas terhadap peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dikehendaki undang-undang tersebut memungkinkan pada terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi

¹ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta ,2014, hlm. 163.

yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah dalam melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan publik.²

Sesuai dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada Pasal 12 ayat (1) ditetapkan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota adalah pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial.

Berdasarkan undang-undang tersebut, bidang kesehatan menempati urutan kedua (setelah bidang pendidikan) dari bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota. Ini berarti bahwa dalam rangka otonomi daerah, pemerintah kabupaten dan pemerintah kota memiliki tanggung jawab yang besar dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat di wilayahnya, dengan memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas.

Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas

² Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm.100.

umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.³

Pelayanan publik merupakan sebuah kewajiban bagi pemerintah, namun sebaliknya menjadi hak bagi masyarakat. Untuk memperoleh dan menyelenggarakan pelayanan publik yang baik, maka setidaknya-tidaknya pelayanan publik tersebut harus memiliki standar minimal pelayanan yang harus disyaratkan agar memenuhi harapan masyarakat.⁴

Standar pelayanan merupakan tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Maklumat pelayanan merupakan pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan.

Dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik saat ini sering ditemui berbagai penyimpangan-penyimpangan, antara lain :

- a. Penyelenggara Negara tidak melayani tetapi minta dilayani.

Pada beberapa jenis layanan publik masih ditemukan adanya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Kondisi ini umumnya terjadi karena adanya beberapa situasi yang saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Di satu sisi kondisi aparat dengan tingkat penghasilan yang relatif rendah terperangkap

³ digilib.unila.ac.id/317/10/BAB%20I.pdf, diakses tanggal 5 September 2014.

⁴ Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm. 25.

dalam mental dan perilaku korup. Di sisi yang lain, masyarakat pengguna layanan juga belum memiliki spirit untuk mendahulukan yang lebih berhak, dan belum sepenuhnya mau melaksanakan semua kewajibannya secara benar. Sebagaimana masyarakat bahkan menempuh jalan pintas untuk memperoleh berbagai fasilitas pelayanan yang menguntungkan diri sendiri, meski akibatnya akan berdampak buruk terhadap kinerja pelayanan publik secara keseluruhan. Untuk itu, upaya pemberantas KKN tanpa pandang bulu yang tengah digalakkan pemerintah diharapkan akan mendorong komitmen berbagai pihak untuk secara bersama-sama menghilangkan kebiasaan buruk tersebut.⁵

- b. Rakyat menjadi objek, menjadi korban, menjadi abdi Penyelenggara Negara. Dalam proses pelayanan publik, posisi masyarakat sangat rentan menjadi korban pungutan liar karena daya tawar yang rendah. Masyarakat “dipaksa” menyerahkan sejumlah uang tambahan karena ketiadaan lembaga pengawasan yang efektif untuk memaksa birokrat yang kerap melakukan pungutan liar. Masyarakat juga tidak mendapatkan lembaga pengaduan yang bonafid karena rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap citra para birokrat.⁶
- c. Tidak ada tolok ukur jelas mengenai pemberian pelayanan. Dalam pemberian layanan tertentu terjadi penyalahgunaan wewenang (*a buse of power*). Kondisi ini dipicu oleh adanya ketidakjelasan persyaratan layanan dan belum tersedianya SOP tertulis yang memuat janji layanan, waktu

⁵<http://www.reform.kemenkeu.go.id/mainmenu.php?module=persepsi>, diakses tanggal 5 September 2014.

⁶<http://birokrasi.kompasiana.com/2014/04/29/soal-pungli-ganjar-marah-masyarakat-tidak-melapor-dan-dimana-ombudsman-ri-jateng-652274.html>, diakses tanggal 5 September 2014.

layanan, dan biaya yang harus dibayarkan oleh masyarakat. Bahkan, walaupun di beberapa instansi sudah menyusun SOP, informasi tersebut belum dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat pengguna. Dalam beberapa kasus, hal ini juga diperburuk oleh kurangnya spirit pelayanan prima oleh aparat penyedia layanan. Spirit bahwa birokrasi berkewajiban melayani masyarakat dan tidak untuk dilayani belum melekat pada budaya kerja aparatur.⁷

Dalam hal ini pelayanan publik dalam bidang kesehatan seringkali dihadapkan pada keluhan – keluhan masyarakat. Salah satu permasalahan yang terjadi adalah masalah pelayanan kesehatan di rumah sakit. Ketidakpuasan pasien yang paling sering ditemukan adalah masalah kinerja pegawai rumah sakit pemerintah yang meliputi, keterlambatan pelayanan dokter dan perawat, dokter yang sulit ditemui, dokter dan perawat yang kurang komunikatif dan informatif, lamanya proses administrasi, serta ketertiban dan kebersihan lingkungan rumah sakit.⁸

Untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia, maka pada tanggal 18 Juli 2009 Indonesia mensahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁷<http://www.reform.kemenkeu.go.id/mainmenu.php?module=persepsi>, diakses tanggal 5 September 2014, diakses tanggal 5 September 2014.

⁸ digilib.unila.ac.id/317/10/BAB%20I.pdf, diakses tanggal 5 September 2014.

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :

- a. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik,
- b. Pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan,
- c. Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.⁹

Sesuai dengan Pasal 351 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah, Ombudsman dan/atau DPRD. Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.¹⁰

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh

⁹ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹⁰ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.¹¹

Parameter Ombudsman memberi penilaian mengacu pada kepatuhan daerah melaksanakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Parameternya meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, sumber daya manusia, unit pengaduan, sarana bagi pengguna layanan berkebutuhan khusus, visi misi dan motto, sertifikat ISO 9000:2008, atribut dan sistem pelayanan terpadu.¹² Berdasarkan variabel dan indikator itu, diperoleh nilai maksimal 1.000 dan dibagi dalam 3 zonasi kepatuhan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Bobot zona merah atau kepatuhan rendah (0-500), zona kuning atau kepatuhan sedang (501-800), zona hijau atau kepatuhan tinggi (801-1.000).

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik di Provinsi Lampung melakukan penilaian terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Provinsi Lampung yang berhubungan dengan pelayanan publik. Sejauh ini kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sebagaimana dirasakan oleh

¹¹ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia & Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹² <http://www.padangekspres.co.id/?news=berita&id=48989> diakses tanggal 05 juli 2014.

masyarakat, belum menunjukkan kualitas pelayanan prima. Berdasarkan survei yang dilakukan pada 2013 lalu, sekitar 65 persen SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung masuk dalam zona merah. Artinya SKPD tersebut belum memenuhi standar pelayanan publik yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.¹³

Rumah Sakit Umum Daerah Dr. H. Abdul Moeloek Provinsi Lampung adalah salah satu SKPD yang menjalankan pelayanan publik dalam bidang pemeliharaan kesehatan di Provinsi Lampung dan menjadi salah satu objek penilaian pelayanan publik oleh Ombudsman berdasarkan standar pelayanan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti merasa perlu untuk mengadakan penelitian tentang Peran Ombudsman Dalam Penilaian Pelayanan Publik oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Provinsi Lampung (Studi di Rumah Sakit Umum Daerah Dr. H. Abdul Moeloek Provinsi Lampung).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah peran Ombudsman dalam penilaian pelayanan publik oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Provinsi Lampung ?

¹³ *Tribun Lampung*, 23 April 2014, hlm. 15.

- b. Apakah yang menjadi faktor penghambat yang dihadapi Ombudsman dalam penilaian pelayanan publik oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Provinsi Lampung ?

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat pembagian kelompok-kelompok pelayanan publik yang ada, maka yang menjadi objek penelitian terkait peran Ombudsman dalam penilaian pelayanan publik oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Provinsi Lampung adalah Rumah Sakit Umum Daerah Dr. H. Abdul Moeloek Provinsi Lampung.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini yaitu:

- a. Untuk mengetahui peran Ombudsman dalam penilaian pelayanan publik oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Provinsi Lampung.
- b. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam penilaian pelayanan publik oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Provinsi Lampung.

1.5. Kegunaan Penelitian

Kegunaan pada penelitian ini yaitu:

a. Kegunaan Teoretis

Hasil penelitian diharapkan dapat berguna untuk menambah dan memperluas ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Administrasi Negara dan menjadi bahan pihak-pihak yang berkepentingan dalam mengetahui peran Ombudsman dalam penilaian pelayanan publik oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan referensi bagi para pihak yang berminat mendalami Ilmu Hukum Administrasi Negara dan memperluas wawasan serta bentuk sumbangan yang dapat diberikan dalam rangka pengabdian kepada masyarakat umum dan berguna bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) agar dapat meningkatkan kualitas pelayanannya.