

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembentukan pemerintah dalam sebuah kehidupan bernegara salah satunya adalah dalam rangka menjamin terlaksananya ketertiban kehidupan masyarakat serta bertujuan untuk menjaga setiap individu dalam masyarakat dapat menjalankan berbagai kegiatannya tanpa merasa mendapatkan berbagai ancaman dari berbagai lingkungan internal maupun eksternal dari masyarakat itu sendiri.¹ Indonesia sendiri pada awal pembentukan pemerintahnya telah diamanatkan sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang mana hal ini telah tertuang dalam dasar Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.² Sebuah konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dimaksud terdapat dalam alinea keempat Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945 yang berbunyi:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”

Pembentukan dan peran pemerintah juga ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (2) yang mengatur yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sehingga dapat bermakna kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat dan negara terbentuk karena adanya kehendak rakyat. Hal ini menjadi landasan bagaimana adanya sebuah bentuk pemerintahan sebagai wujud negara yang dianggap bertanggung jawab untuk

¹ Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hal. 4.

² *Ibid.*

menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya.³ Berdasarkan hal tersebut, pemerintah sebagai sebuah organisasi hukum tertinggi dalam suatu negara mempunyai fungsi primer maupun fungsi sekunder yang dijalankan guna tercapainya tujuan suatu negara.⁴ Adapun fungsi primer pemerintah terdiri dari fungsi pelayanan dan fungsi pengaturan, sedangkan fungsi sekunder pemerintah terdiri dari fungsi pembangunan dan fungsi pemberdayaan.⁵

Pertumbuhan pelayanan publik di Indonesia dapat dilihat yaitu sebanyak 12 kabupaten dan kota di Indonesia resmi memiliki Mal Pelayanan Publik (MPP) pada tahun 2023.⁶ Hal ini melengkapi jumlah MPP menjadi 103 MPP di seluruh wilayah Indonesia yang mana merupakan pencapaian dari target Presiden Jokowi yang menargetkan MPP terbangun di seluruh kabupaten/kota pada 2024. Artinya, akan ada sekurang-kurangnya 514 MPP di seluruh wilayah Tanah Air pada akhir periode kepemimpinan Jokowi. Sementara itu MPP di Jakarta itu sendiri memiliki 340 jenis layanan, di antaranya layanan kependudukan dan catatan sipil, perpajakan, retribusi, serta perizinan perumahan dan pertanahan. Selain itu, ada juga pengurusan BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan, pembuatan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) oleh kepolisian, perpanjangan paspor, hingga pengurusan listrik oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN).⁷

Sebagai sebuah fungsi dasar pemerintah, unsur pelayanan memunculkan kewajiban untuk memberikan kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat, karena

³ Siswono Yudo Husodo, Indonesia: “*Welfare State*” yang Belum Sejahtera, dalam <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0604/25/opini/2605736.htm>, diunduh 15 Juni 2024.

⁴ Taliziduhu Ndraha, *Kibernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta: Rineka Cipta), 2003.

⁵ *Ibid.*

⁶ Humas MenpanRB, “12 Kabupaten dan Kota Kini Resmi Miliki MPP”, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/12-kabupaten-dan-kota-kini-resmi-miliki-mpp>, diakses pada 16 Juni 2024.

⁷ *Ibid.*

pelayanan merupakan hak bagi setiap anggota masyarakat.⁸ Pelayanan yang dilakukan pemerintah sebagaimana disebut sebagai pelayanan publik merupakan pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan pembiayaan maupun gratis guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat.⁹ Dalam hal pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan sebagai pelayan Masyarakat maka dibutuhkannya dukungan lingkungan, sampai dengan bagan birokrasi institusi yang memiliki anggota yang berintegritas serta berperilaku sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku. Dalam menjalankan roda pemerintahan, sebuah birokrasi merupakan instrumen yang selalu berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik.¹⁰

Kondisi birokrasi tersebut juga berpengaruh kepada paradigma penyelenggaraan pemerintah dalam hal pelayanan publik (*public services*). Masyarakat memiliki harapan sekaligus tuntutan untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas. Adanya harapan dan tuntutan tersebut menimbulkan kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.¹¹

Kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri merupakan hasil interaksi berbagai aspek, dari aspek sistem pelayanan publik, sumber daya manusia, strategi dan pelanggan (*customers*), sistem pelayanan publik yang baik akan

⁸ Indonesia, Undang Undang Pelayanan Publik, UU No. 25 Tahun 2009, Pasal. 15.

⁹ *Ibid*, Pasal. 13.

¹⁰ Umam Muhammad Khoerul, *Kedudukan Konstitusional Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanganan Indonesia Untuk Mewujudkan Clean Governance*, (Salatiga: Institut Agama Islam Negeri Salatiga, 2020).

¹¹ Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, (Malang: Stara Press, 2011), hal. 219.

menghasilkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang baik.¹² Sehingga pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Adanya harapan dan tuntutan terhadap birokrasi publik yang berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional telah dimulai oleh pemerintah Indonesia antara lain melalui Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha.¹³ Kemudian upaya ini teruskan dengan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.¹⁴ Untuk lebih mendorong komitmen pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan publik, maka telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) yang mengatur berbagai hal terkait dengan ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹⁵

Penguatan dari sisi regulasi tidak langsung menjadikan pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah berjalan dengan baik. Pemberlakuan UU Pelayanan Publik tersebut belum mewujudkan secara optimal sebagai sebuah bentuk komitmen pemerintah untuk melaksanakan reformasi pelayanan publik pada asas

¹² Abdul Mahsyar, "Masalah Pelayanan Publik di Indonesia dalam Perspektif Administrasi Publik," *Jurnal Otoritas*, Vol. 1, No. 2, (Oktober 2011), hal. 85. DOI: <https://doi.org/10.26618/ojip.v1i2.22>.

¹³ Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha.

¹⁴ Indonesia, Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.

¹⁵ Indonesia, Undang Undang Pelayanan Publik, UU No. 25 Tahun 2009, Pasal 15.

pemerintahan yang baik (*good governance*). Berbagai penyebab rendahnya mutu produk pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, baik pusat maupun daerah, menjadi akar sebab mendasar pada buruknya kinerja birokrasi sebagai dapur layanan (*manufacturing quality*). Hal ini tentu dapat mempengaruhi masyarakat atau produk barang/jasa yang dilayani. Timbulnya ragam permasalahan dalam tubuh birokrasi dapat dilihat dari berbagai segi fundamentalnya, seperti penyusunan kerangka kebijakan dan kapasitas pelaksanaan, kurangnya kualitas sumber daya manusia aparatur yang masih rendah, adanya struktur birokrasi yang kompleks, pelaksanaan koordinasi antar fungsi/struktur yang tidak efektif, serta belum mendukungnya infrastruktur kerja.

Permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena adanya orientasi pada kekuasaan berupa birokrasi dan para pejabatnya lebih menetapkan dirinya sebagai penguasa dari pada sebagai pelayanan masyarakat. Hal ini yang menyebabkan sikap dan perilaku sumber daya manusia aparatur birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat, bahkan peraturan/regulasi yang telah ada. Adanya budaya paternalistik makin menguatkan turunya kualitas sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Keadaan ini yang pada akhirnya mengganggu rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik.¹⁶ Hal tersebut disebut sebagai tindakan Maladministrasi, berdasarkan Pasal 1 angka 7 Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023 - pengertian dari Maladministrasi merupakan perilaku atau perbuatan melawan hukum,

¹⁶ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 2.

melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiel dan/atau immateriel bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Berbagai bentuk maladministrasi tertuang dalam Pasal 5 Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023, yakni:

“Bentuk-bentuk maladministrasi terdiri atas:

- a. perilaku atau perbuatan melawan hukum, merupakan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait Pelayanan Publik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
- b. penyalahgunaan wewenang, merupakan penggunaan wewenang dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik yang dilakukan dengan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang;
- c. kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum, merupakan perbuatan tidak melakukan kewajiban yang diamanatkan ketentuan peraturan perundang-undangan, keputusan hukum, atau putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap;
- d. penundaan berlarut, merupakan perbuatan memberikan dan menyelesaikan layanan melebihi baku mutu waktu standar pelayanan;
- e. tidak memberikan pelayanan, merupakan perbuatan mengabaikan tugas layanan yang menjadi kewajibannya;
- f. tidak kompeten, merupakan penyelenggara layanan yang memberikan layanan tidak sesuai dengan kompetensi;
- g. penyimpangan prosedur, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang tidak sesuai dengan prosedur layanan;
- h. permintaan atau penerimaan imbalan, merupakan perbuatan meminta atau menerima imbalan dalam bentuk uang, jasa, maupun barang secara melawan hukum atas layanan yang diberikan kepada pengguna layanan;
- i. tidak patut, merupakan perilaku tidak layak yang dilakukan oleh penyelenggara Pelayanan Publik dalam memberikan layanan;
- j. berpihak, merupakan perbuatan penyelenggara layanan

yang memberikan keuntungan kepada salah satu pihak dan merugikan pihak lainnya atau melindungi kepentingan salah satu pihak tanpa memperhatikan kepentingan pihak lainnya;

- k. diskriminasi, merupakan perbuatan memberikan layanan secara berbeda, perlakuan khusus yang tidak seharusnya, atau tidak adil di antara sesama pengguna layanan; dan
- l. konflik kepentingan, merupakan perilaku penyelenggara layanan yang dipengaruhi karena adanya kepentingan atau hubungan kelompok, golongan, suku, atau hubungan kekeluargaan sehingga layanan yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.”

Berdasarkan penjelasan bentuk-bentuk maladministrasi pada peraturan Ombudsman diatas, perlakuan diskriminasi yang terjadi pada pelayanan publik tergolong dalam salah satu bentuk tindakan maladministrasi, yang dimana pemberian layanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat atau publik dengan membeda-bedakan golongan tertentu, tidak diberikan secara sukarela atau dengan biaya tertentu sehingga hanya kelompok tertentu yang mampu dapat menjangkaunya.

Adapun tindakan diskriminasi pada pelayanan publik tersebut mencakup tiga aspek utama yaitu pertama, sikap dan perlakuan yang diskriminatif dari sesama warga masyarakat baik dalam bentuk lisan, tulisan maupun tindakan. Kedua, pelanggaran dan diskriminasi melalui berbagai regulasi negara baik di tingkat pusat maupun daerah. Berbagai regulasi tersebut dibuat untuk membatasi hak-hak sebagian kelompok masyarakat tertentu atau golongan tertentu. Ketiga, pelanggaran dan diskriminasi dalam pelayanan publik oleh aparat birokrasi. Dalam konteks ini aparat birokrasi seringkali menerapkan bentuk pelayanan yang berbeda-beda terhadap warga negara yang berdasarkan pada preferensi masyarakat tertentu atau golongan tertentu. Sebagian warga negara diperlakukan istimewa sementara sebagian yang lain

mendapatkan diskriminasi.¹⁷

Berdasarkan data Pokok Permasalahan pada Laporan Dugaan Maladministrasi Diskriminasi dengan Laporan Diskriminasi Minoritas sampai dengan 7 September 2020 oleh Ombudsman, tindakan diskriminasi dalam pelayanan publik dapat dilakukan dengan berbagai macam modus.¹⁸ Peristiwa yang sering terjadi yaitu adanya berbagai regulasi yang membatasi pelaksanaan pemberian layanan publik antara lain pada kaum minoritas tertentu, pemberian akses/akomodasi pelayanan publik istimewa kepada golongan tertentu. Pada beberapa kasus diskriminasi minoritas kaum rentan dan pinggiran untuk penyelesaian maladministrasi harus melampaui regulasi, karena regulasinya itu sendiri diskriminatif atau menyarankan perubahan regulasi.¹⁹

Laporan tersebut juga menyampaikan jika penanganan terhadap kasus maladministrasi berupa diskriminasi terhadap minoritas dan rentan di samping secara kuantitatif masih sangat kecil juga penangannya belum terlihat jelas polanya. Sehingga banyak yang berharap Ombudsman masih harus melakukan penguatan pemahaman dan sensitivitas tentang hak-hak minoritas dan rentan dalam pengawasan pelayanan publik serta partisipasi masyarakat lebih luas.²⁰ Selain itu, ditilik secara normatif jaminan kesetaraan dalam konstitusi dan kesetaraan akses pelayanan publik juga ditegaskan dalam konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.²¹ Undang-Undang ini mengamanatkan bahwa negara

¹⁷ Subhi Azhari, Alamsyah M. Djafar, Abi S. Nugroho, *Policy Brief: Layanan Adminduk Bagi Kelompok Minoritas*, (Jakarta: The Wahid Institute & Tifa Foundation, 2014), hal. 3-4

¹⁸ Ahmad Suaedy, "Mainstreaming Diskriminasi sebagai Bentuk Maladministrasi dan Peran Ombudsman RI sebagai Pengawas Pelayanan Publik," disampaikan dalam Seminar Virtual Internasional Ombudsman RI, di Jakarta, 23 September 2020.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ UU Pelayanan Publik, Konsiderans.

berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas pelayanan publik pada Pasal 4 Undang-Undang *a quo* juga memuat asas-asas seperti kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, dan persamaan perlakuan/tidak diskriminatif.²²

Penyelenggaraan berbagai pelayanan publik yang masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara menjadi latar belakang kebutuhan terkait dengan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Visi untuk menyelenggarakan pemerintahan negara yang bersih menjadi landasan dibentuknya sebuah Komisi Ombudsman yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Penegasan posisi Komisi Ombudsman Nasional yang berada pada wilayah pencegahan/prevensi dalam pemberantasan korupsi dikuatkan dengan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 yang memerintahkan penyelenggara negara untuk segera membentuk undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya dalam pencegahan korupsi yang termasuk salah satu diantaranya adalah Komisi Ombudsman.

Pada akhirnya pemerintah Indonesia kemudian menetapkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Ombudsman) sebagai landasan hukum pembentukan Ombudsman itu sendiri. Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tersebut menjelaskan Ombudsman Republik

²² UU Pelayanan Publik, Pasal 4.

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 tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.²³

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.²⁴ Tugas Ombudsman adalah memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan mengeluarkan Rekomendasi atas laporan tersebut yang ditujukan kepada Terlapor sampai dengan melakukan insvestigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik serta melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga Negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan dalam investigasi tersebut serta melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.²⁵ Selain itu, berdasarkan Pasal 42 (1) Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pasal tersebut menyebutkan bahwa Ombudsman wajib menyampaikan

²³ Sultoni Fikri and Syofyan Hadi, 'Ombudsman: Studi Perbandingan Hukum antara Indonesia dengan Denmark', *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 16, Ed. 1, (2020), hal. 1-12, (<https://doi.org/10.30996/dih.v16i1.2728>).

²⁴ Sekretariat Kabinet RI, 'Peran Ombudsman RI Dalam Peningkatan Pelayanan Publik', <https://setkab.go.id/peran-ombudsman-ri-dalam-peningkatan-pelayanan-publik/>, diakses pada 17 Juni 2024.

²⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Indonesia, 2008).

laporan berkala dan laporan tahunan pelaksanaan tugas kepada Presiden dan DPR. Laporan ini mencakup hasil evaluasi terhadap pelaksanaan tugas Ombudsman serta rekomendasi untuk perbaikan administrasi pemerintahan dan pelayanan publik. Laporan tahunan tersebut juga akan dipublikasikan setelah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Ombudsman sendiri sebenarnya sudah terbentuk pada beberapa negara di dunia, salah satunya yaitu di negara Swedia yang juga merupakan tempat pertama kalinya Ombudsman dibentuk hingga dikenal sampai dengan saat ini.²⁶ Ombudsman di kenal di Stockholm, Swedia pada tahun 1809 sebagai sosok orang yang memiliki tugas untuk melindungi kepentingan individu dari pelanggaran pelaksanaan pelayanan publik oleh aparatur negara.²⁷ Ombudsman di Swedia dikenal dengan nama *Justitieombudsman* (*ombudsman for justice*/ombudsman untuk keadilan) atau *procurator for civil affairs* (orang yang mendapat kewenangan untuk mengurus kepentingan orang lain (prokurator) untuk urusan sipil), sedangkan secara bahasa ombudsman berarti perwakilan/agen.²⁸

Adapun tugas Lembaga Ombudsman Swedia yaitu menjadi salah satu perangkat kontrol yang memiliki peran penting untuk mewujudkan keadilan dalam pelaksanaan pelayanan publik (terutama wibawa) dan sistem pengadilan oleh para aparatur negara. Ombudsman berdiri dengan latar belakang adanya keinginan untuk menciptakan keadilan yang sama rata bagi masyarakat untuk memperoleh kesamaan perlakuan dalam pelayanan publik oleh lembaga-lembaga negara maupun keadilan

²⁶ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ed. 2, Cet 2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Yeni Sri Lestari, "Ombudsman: Suatu Kajian Analisis", *Jurnal Public Policy* 1, Vol.2, 2016, hal. 176.

dalam sistem peradilan negara.²⁹

Ombudsman Swedia menjadi lembaga pengawasan yang bersifat independen dalam melaksanakan tugasnya walaupun dibentuk oleh parlemen. Peran utama Ombudsman Swedia ialah untuk melindungi hak warga negara Swedia dari berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan dan aparat penegak hukum melalui tugas menerima dan menyelidiki keluhan masyarakat terkait penyelenggaraan pelayanan dan peradilan negara.³⁰ Oleh karena itu, Ombudsman Swedia telah dijadikan sebagai model lembaga yang efektif untuk mengontrol sistem pelayanan publik dari aparatur pemerintah kepada masyarakat oleh negara-negara lain, meliputi negara Scandinavia, Uni Eropa, Afrika Selatan, Asia, Australia, Pasifik, Karibia, Amerika Latin dan banyak lagi.

Berdasarkan latar belakang pembentukan Ombudsman baik oleh pemerintah Indonesia ataupun di Swedia, dapat memunculkan konsep utama Ombudsman adalah untuk menyediakan perlindungan bagi masyarakat melalui pemberian peluang dalam menyuarakan kritikan atas ketidakpuasan serta kesempatan untuk menyelesaikan persoalan tersebut sebelum diajukan kedalam sistem peradilan yang rumit, proses yang lama serta biaya yang mahal. Kehadiran Ombudsman juga menawarkan konsep yang meringankan beban masyarakat yang memiliki perselisihan atas masalah pelayanan publik atau hukum yang melibatkan aparatur pemerintah, khususnya yang berkenaan dengan praktik maladministrasi diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemerintah.³¹

²⁹ Gregory, R & Giddings, P., *New challenges for a successful institution: the Ombudsman and the New Managerialism*, (London: Commonwealth Secretaria, 1997), hal. 78-97.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Indonesia, 2008), p. 4.

Istilah diskriminasi sendiri seringkali kita dengar, yaitu adanya perbedaan perlakuan. Perbedaan perlakuan tersebut bisa disebabkan warna kulit, golongan atau suku, dan bisa pula karena perbedaan jenis kelamin, ekonomi, agama, dan sebagainya.³² Penyelenggaraan pelayanan publik juga tentu tidak terlepas dari adanya praktik diskriminasi tersebut. Perbuatan diskriminasi tersebut dapat dinilai sebagai kegiatan maladministrasi, yang mana menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia diartikan sebagai perbuatan atau perilaku yang melawan hukum, di luar kewenangan, menggunakan kewenangan dengan tujuan selain yang diperuntukkan bagi kewenangan tersebut, termasuk pengabaian atau kelalaian kewajiban hukum.³³ Hal inilah yang menjadi salah satu tujuan dari Ombudsman yaitu membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme.³⁴

Kehadiran Ombudsman baik di Indonesia maupun Swedia memiliki peran penting penting dalam pengawasan dan penyaluran berbagai keluhan masyarakat mengenai buruknya kualitas pelayanan umum (*public services*) oleh birokrasi pemerintahan. Peran penting Ombudsman tersebut juga didukung melalui produk yang dihasilkan dari pengawasan pelayanan publik yaitu berupa rekomendasi. Rekomendasi Ombudsman ini memang bukan merupakan sebuah putusan Pengadilan, namun rekomendasi Ombudsman tetap memiliki kekuatan hukum yang wajib dilaksanakan walaupun tidak memiliki kekuatan eksekusi seperti yang dimiliki

³² Andrew Altman, "Discrimination", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL <<https://plato.stanford.edu/archives/win2020/entries/discrimination/>>.

³³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Indonesia, 2008).

³⁴ *Ibid.*

oleh Pengadilan.³⁵ Adanya rekomendasi Ombudsman tersebut diharapkan untuk mencegah para penguasa menyalahgunakan wewenangnya atau menyalahgunakan diskresinya, dan membantu penguasa agar menjalankan kinerjanya secara efektif dan efisien, serta mendorong penyelenggara Negara selalu mempertahankan akuntabilitas dan kejujuran.³⁶

Pada perjalanannya memang kehadiran Ombudsman sebagai lembaga pengawasan dan penyaluran berbagai keluhan masyarakat tidak menghilangkan praktek diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut. Berdasarkan laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia, perbuatan diskriminasi dalam pelayanan publik masih sering terjadi. Hal ini dapat dilihat adanya pengaduan terkait diskriminasi dalam pelayanan publik sebesar 0,64% pada Tahun 2021 dengan contoh kasus pengaduan yaitu ditemukan berupa penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, dan diskriminasi yang dilakukan oleh pejabat pembuat SK dan pejabat yang membuat perjanjian kerja.³⁷

Selain itu gambaran praktik diskriminasi dalam pelayanan publik diperoleh dari data yang dianalisis dari aplikasi LAPOR! SP4N. SETARA Institute menemukan 402.260 aduan per-21 Desember 2018.³⁸ Sementara itu, Ombudsman Swedia memiliki sebanyak 1.669 laporan pengaduan terhadap pelayanan publiknya sepanjang tahun 2021/2022 yang mana seluruhnya telah ditindaklanjuti oleh Ombudsman Swedia. Hal ini tentu menjadi catatan penting bagaimana peran dari

³⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Indonesia, 2008), Pasal 38 ayat (1).

³⁶ Sujata, A., *Ombudsman Indonesia: Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hal. 4.

³⁷ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2021: Mengawasi Kepatuhan dan Kesigapan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam Menghadapi Ketidakpastian*, (Jakarta: Ombudsman 2021), hal. 37.

³⁸ Ikhsan Yosarie, Ismail Hasani, Noryamin Aini, *Dampak Produk Hukum Daerah Diskriminatif Terhadap Pelayanan Publik*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2019), hal. 19.

Ombudsman Swedia sebagai pengawas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik di Daerah Khusus Jakarta sendiri pada Tahun 2013 mengalami reformasi birokrasi di Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Pemda DKI Jakarta), yang salah satunya ditandai dengan disahkannya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) adalah satuan kerja perangkat daerah yang dibentuk dengan tugas untuk melayani perizinan dan non-perizinan dengan sistem satu pintu.³⁹ Pada masa inilah terjadi momentum transformasi layanan perizinan dan non perizinan yang diberikan oleh Pemerintah DKI Jakarta.

Akibat diimplementasikannya kebijakan ini, terdapat perubahan-perubahan baik dari sisi warga, maupun dari penyelenggara layanan dalam hal ini Pemprov DKI. Selain itu, dari sisi warga terdapat perubahan yang makin jelas salah satunya yaitu perubahan definisi dan peran warga serta pemangku kepentingan (*change in individuals*) yang kini dinggap sama dan tidak ada lagi “keistimewaan” pelayanan bagi tokoh masyarakat.

Pelaksanaan reformasi pelayanan publik di Pemerintah Daerah Khusus Jakarta tidak serta terlepas dari berbagai laporan masyarakat. Berdasarkan data yang telah diperoleh bahwa pada tahun 2016 sampai 2019 dengan jumlah laporan sebanyak 586.129 laporan sepanjang tahun 2016 – 2019 yang diterima oleh Pemprov DKI Jakarta melalui SKPD/UKPD di wilayah masing masing.⁴⁰ Selanjutnya berdasarkan

³⁹ Dr. Dra. Prima Naomi, M.T., dkk., *Manajemen Layanan Publik Provinsi Dki Jakarta* (Jakarta: Universitas Paramadina, 2019), hal. 1.

⁴⁰ Putra Amin Amatulloh dan Retnowati WD Tuti, *Evaluasi Penanganan Pengaduan Masyarakat Melalui Aplikasi Citizen Relation Management di DKI Jakarta*, Jurnal SWATANTRA,

data *Jakarta Smart City* pada Maret 2021, bahwasannya terdapat 13.312 laporan warga. Berbagai laporan tersebut terdapat sejumlah laporan mengenai diskriminasi penyelenggaraan layanan publik, dengan kategori laporan paling banyak yakni terkait gangguan ketentraman, lalu sampah, parkir liar, pohon, serta pelanggaran peraturan daerah atau gubernur.

Fakta masih maraknya tindakan diskriminatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia tentu sedikit banyak memiliki dampak terhadap kualitas pelayanan publik yang kita miliki. Hal ini berbeda jauh dengan kondisi pelayanan publik yang terdapat di negara Swedia. Berdasarkan hasil laporan *Global Innovation Index* Tahun 2022, Swedia menempati urutan ke-8 dalam indeks penilaian *Government Effectiveness* yang mana indeks ini mencerminkan persepsi terhadap kualitas pelayanan publik, kualitas sipil dan tingkat kemandiriannya dari tekanan politik, kualitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, dan kredibilitas komitmen pemerintah terhadap pemerintah terhadap kebijakan-kebijakan tersebut.⁴¹ Adapun Indonesia menempati peringkat ke-51 dalam indeks penilaian *Government Effectiveness* tersebut.⁴²

Vol. XX No. 1 Januari 2023, hal. 85.

⁴¹ WIPO, *Global Innovation Index* 2022, https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/index.html.

⁴² *Ibid.*

Tabel 1.1

Perbandingan indeks penilaian *Government Effectiveness* antara Swedia dengan Indonesia dalam Global Innovation Index Tahun 2022

Sweden				Indonesia				
Output rank	Input rank	Income	Region	Output rank	Input rank	Income	Region	
2	4	High	EUR	74	72	Lower middle	SEAO	
			Score/ Value				Score/ Value	
			Rank				Rank	
			Institutions				Institutions	
1.1	Political environment		76.6	19	1.1	Political environment	55.1	71
1.1.1	Political and operational stability*		86.1	12	1.1.1	Political and operational stability*	61.6	58
1.1.2	Government effectiveness*		85.5	10	1.1.2	Government effectiveness*	65.5	74
			86.7	8			57.7	51

Faktor lain yang dapat menyebabkan tindakan diskriminatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia masih sering terjadi yaitu pada kenyataannya masih banyak yang menafsirkan rekomendasi ombudsman tidak wajib dilaksanakan karena masih dianggap hanya sebagai sebuah "rekomendasi" saja.⁴³ Padahal Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 telah menegaskan jika rekomendasi Ombudsman sudah memiliki kekuatan hukum yang wajib dilaksanakan oleh suatu instansi publik.⁴⁴

Ombudsman memiliki kewenangan untuk mengeluarkan rekomendasi berdasarkan Undang-Undang yang mana di dalamnya telah mengatur kewenangan khusus yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, sehingga rekomendasi Ombudsman masuk sebagai tatanan hukum yang diberlakukan di Indonesia.⁴⁵

⁴³ Ady Thea DA, "2 Guru Besar FHUI Beri Masukan Revisi UU Ombudsman," <https://www.hukumonline.com/berita/a/2-guru-besar-fhui-beri-masukan-revisi-uu-ombudsman-lt642d40b08956a/>, diakses pada 17 Juni 2024.

⁴⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Indonesia, 2008).

⁴⁵ *Ibid.*

Berdasarkan penjelasan yang diuraikan tersebut, mulai dari masih terjadinya tindakan diskriminatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah sampai dengan pembentukan Ombudsman di Indonesia sebagai lembaga pemerintah yang independen dalam mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik, serta gambaran menarik mengenai sejarah terbentuknya Ombudsman pertama kali di Negara Swedia menjadi latar belakang peneliti untuk meneliti lebih lanjut terkait dengan pengaruh Ombudsman terhadap tindakan diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik melalui studi perbandingan dengan pembentukan Ombudsman Swedia dengan judul penelitian, yaitu: **“FUNGSI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM LINGKUP PENGADUAN TINDAKAN DISKRIMINASI PADA PELAYANAN PUBLIK DI DKI JAKARTA (STUDI KOMPARASI DENGAN RIKSDAGENS OMBUDSMÄN SWEDIA)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun berbagai rumusan masalah yang akan menjadi topik pembahasan dalam penyusunan Tesis ini berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan oleh Peneliti, yaitu tinjauan yuridis terhadap:

1. Bagaimana fungsi Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik (Studi Komparasi Dengan *Riksdagens Ombudsmän* Swedia)?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia terhadap pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Pada bagian ini berisi tujuan yang Peneliti ingin sampaikan dalam penelitian.

Beberapa hal utama yang menjadi fokus tujuan penelitian dari penelitian ini, yaitu:

1. Menganalisa bagaimana pengaruh pembentukan Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik (Studi Komparasi Dengan *Riksdagens Ombudsmän* Swedia).
2. Menganalisa bagaimana efektivitas pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia terhadap pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun beberapa manfaat yang dapat Peneliti sampaikan dari hasil penyusunan Tesis ini, yaitu sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Beberapa manfaat secara teoritis yang ingin dicapai dalam penyusunan Tesis ini, yaitu:

- a. Memberikan dan memperkaya pengetahuan terhadap tinjauan yuridis peranan Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik (Studi Komparasi dengan *Riksdagens Ombudsmän* Swedia).
- b. Memberikan dan memperkaya pengetahuan terhadap tinjauan yuridis efektivitas pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia terhadap pengaduan tindakan

diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik.

- c. Memberikan saran terhadap peranan pembentukan Ombudsman Republik Indonesia serta pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Beberapa manfaat secara teoritis yang ingin dicapai dalam penyusunan Tesis ini, yaitu:

- a. Memberikan gambaran mengenai peranan Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik (Studi Komparasi Dengan *Riksdagens Ombudsmän Swedia*).
- b. Memberikan gambaran mengenai efektivitas pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia terhadap pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik.
- c. Memberikan masukan dan pertimbangan dalam upaya meningkatkan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik.

1.5 Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab, dengan rincian sebagai berikut:

1. BAB I Pendahuluan. Bab ini berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian serta sistematika penulisan yang terkait dengan fungsi Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan public (Studi Komparasi dengan *Riksdagens Ombudsmän Swedia*).
2. BAB II Tinjauan Pustaka. Bab ini berisi berbagai konsep dan teori mengenai pelayanan publik, tindakan diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pembentukan Ombudsman Republik Indonesia dengan memakai studi perbandingan pembentukan *Riksdagens Ombudsmän Swedia*, dan pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
3. BAB III. Metode Penelitian. Bab ini berisi pendekatan penelitian yang digunakan. Bab ini menguraikan jenis penelitian, jenis data, metode pengumpulan data, narasumber, teknik dan analisis data yang digunakan terkait dengan pengaruh pembentukan Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik oleh Instansi Pemerintah (Studi Komparasi dengan *Riksdagens Ombudsmän Swedia*).
4. BAB IV. Hasil Penelitian dan Analisis. Bab ini berisi hasil penelitian dan analisis terkait dengan peranan Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik (Studi Komparasi dengan *Riksdagens Ombudsmän Swedia*) serta pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman Republik

Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik.

5. BAB V. Kesimpulan dan Saran. Bab ini berisi kesimpulan dan saran terkait dengan peranan Ombudsman Republik Indonesia serta pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam lingkup pengaduan tindakan diskriminasi pada penyelenggaraan pelayanan publik (Studi Komparasi dengan *Riksdagens Ombudsmän* Swedia).

