

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang

Salah satu tugas pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat sebaik mungkin, namun tak jarang pula khususnya di Indonesia dalam kenyataannya belum semua aparat pemerintah menyadari arti pentingnya pelayanan. Layanan diberikan oleh pemerintahan melalui aparat pegawai/petugas untuk memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perorangan yang bertumpu pada hak dasar sebagai warga negara. Bentuknya adalah bisa dalam layanan lisan, layanan dalam bentuk tulisan dan layanan dalam bentuk perbuatan. Ketiga bentuk layanan ini saling terkait, yang hasilnya diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dan memuaskan bagi mereka yang dilayani<sup>1</sup>.

Layanan lisan harus sesuai dengan norma, Budaya dan tingkah laku yang berlaku di Indonesia. Tulisan ada dua jenis, yaitu layanan dalam bentuk petunjuk yang harus dan perlu diketahui umum dan dalam bentuk surat menyurat. Layanan bentuk surat menyurat hendaknya mengikuti pedoman yang tata persuratan yang bersifat baik bersifat umum maupun khusus. Adapun layanan dalam bentuk perbuatan, perlu disertai dengan kesungguhan, keterampilan dalam pelaksanaan pekerjaan dan disiplin agar memenuhi syarat dan memuaskan bagi mereka yang berkepentingan. Bentuk terdiri juga dari pelayanan prosedural dan pelayanan struktural, di samping itu juga pelayanan dibutuhkan layanan prima.

---

<sup>1</sup>Moenir, H.A.S. 200. *Managemen Pelayanan Umum di Indonesia*. PT. Bumi Aksara, Jakarta. Hlm.204

Era reformasi menghadirkan suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang baru dimana kedaulatan rakyat ditempatkan pada posisi tertinggi. Komitmen politik tersebut diwujudkan dalam bentuk pengesahan berbagai Undang-undang untuk menjamin hak-hak politik masyarakat, yaitu kebebasan berbicara, berserikat dan menyampaikan pendapat di muka umum tanpa rasa takut.

Pelayanan publik dewasa ini belum dapat dikatakan sesuai dengan harapan masyarakat luas. Berbagai macam permasalahan buruknya pelayanan publik seperti: rendahnya kualitas pelayanan publik, tingginya tingkat penyalagunaan wewenang dalam bentuk KKN ((Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), birokrasi yang panjang dan/atau tidak jelas standar operasional pelayanan publik pada suatu instansi sering keluhkan oleh masyarakat.

Didalam suatu negara yang berdaulat dibutuhkan lembaga pengawas yang berfungsi sebagai pengawas pelayanan publik seperti Ombudsman. Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Negara Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggaraan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien serta sekaligus merupakan

implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuh kembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparaturnya penyelenggara negara dan pemerintahan.

Sebagian besar masyarakat belum memahami bahwa dalam pelayanan publik terdapat hak masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau masukan atas pelayanan yang diterima apabila para pelaksana dan penyelenggara melakukan penyimpangan standar pelayanan. Selain itu masyarakat juga berhak untuk memperoleh tanggapan atas pengaduannya. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik pasal 18 huruf (c) bahwa masyarakat berhak mendapatkan tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan. Kondisi ini memerlukan perhatian serius dalam upaya memperbaiki manajemen pelayanan pengaduan.

Istilah maladministrasi diambil dalam bahasa Inggris "*maladministration*" yang diartikan : Tata usaha buruk, Pemerintahan buruk. Kata administrasi berasal dari bahasa Latin "*maladministration*" yang diartikan : Tata usaha buruk, Pemerintahan buruk. Kata administrasi berasal dari bahasa Latin "*administrare*" yang berarti *to manage*, devirasinya antara lain menjadi "*administratio*" yang mengandung makna *bersturing* atau pemerintah.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, administrasi diartikan

1. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi.
2. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan .
3. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan

#### 4. Kegiatan kantor dan tata usaha.

Dalam hukum administrasi Negara, administrasi adalah aparatur penyelenggara dan aktivitas-aktivitas Penyelenggara dari kebijaksanaan-kebijaksanaan, tugas-tugas, kehendak-kehendak dan tujuan-tujuan pemerintah atau negara. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, maladministrasi tidak hanya diartikan sekedar penyimpangan terhadap hal tulis menulis, tata buku, prosedural dan sebagainya. Namun maladministrasi diartikan lebih luas dan mencakup pada penyimpangan yang terjadi terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik atau pelayanan pemerintahan yang dilakukan oleh setiap pejabat pemerintahan. Dengan kata lain, tindakan maladministrasi pejabat pemerintah dapat merupakan perbuatan, sikap maupun prosedur dan tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha belaka.

Pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar, termasuk penundaan pemberian pelayanan; tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang yang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan; penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan yang tidak beralasan "*unreasonable*" tidak adil "*unjust*" menekan "*oppressive*" impropor dan diskriminatif.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat, ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tapi juga untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat

mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama<sup>2</sup>,Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan profesional. Dengan demikian pelayanan publik dapat diartikan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah di tetapkan masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan keinginan dan inpirasi kepada pemerintah.

Masyarakat semakin kritis untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan pemerintah. Dalam kondisi yang seperti ini, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional,efektif, efisien, sederhana,transparan, terbuka, tepat waktu,responsif dan adaptif, dan sekaligus dapat membangun “kualitas manusia” dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.<sup>3</sup>

Ombudsman adalah suatu lembaga yang dibentuk untuk menghadapi penyalagunaan kekuasaan oleh aparatur pemerintahan dan membantu aparatur agar melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil, juga untuk mendorong pemegang kekuasaan melaksanakan pertanggung jawaban serta pelayanan secara baik. Umumnya ombudsman dikenal sebagai lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (*maladministration*) publik.

Pada prinsipnya ombudsman tidak sekedar sebuah lembaga yang menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus,yang utama mengambil

---

<sup>2</sup>Rasyid, Ryass, 1998. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di indonesia*. PT. Pustaka LP3ES, Jakarta Hal 139

<sup>3</sup>Efendi, Sofian dan Singarimbun Masri. *Metode Penelitian Survei* . Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penarangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta 2009. Hal 236

inisiatif untuk mengkhususkan perbaikan administratif atau sitemik dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan masyarakat. Maladministrasi adalah perbuatan koruptif yang meskipun tidak menumbulkan kerugian negara, namun mengakibatkan kerugian bagi masyarakat (warga negara dan penduduk) karena tidak mendapatkan pelayanan publik yang baik (mudah, murah, cepat, tepat dan berkualitas).

Ombudsman memiliki fungsi bahwa untuk mengawasi pelayanan dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui peran serta masyarakat, sehingga dapat mengembangkan kondisi yang kondusif dalam meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik.

Di daerah Provinsi Sumatera Utara terdapat beberapa kasus maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat publik seperti misalnya, Kasus seleksi penerimaan anggota KPU Sumut yang ditangani oleh ombudsman Sumut. Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sumatera Utara merekomendasikan tahapan seleksi calon anggota KPU Sumatera Utara dihentikan sementara. Rekomendasi ini berkaitan dengan temuan ORI Perwakilan Sumut atas lolosnya 2 orang peserta seleksi meski syarat administrasinya tidak terpenuhi<sup>4</sup>

Plt Ketua ORI Perwakilan Sumut Dedi Irsan kepada wartawan di Kantor ORI Perwakilan Sumut, Jalan Majapahit No 2, Medan, Selasa (27/8/2013) menyebutkan mereka akan melakukan kembali pemeriksaan terhadap berkas 72 orang peserta lainnya untuk mengetahui kemungkinan yang sama. Selama tahapan

---

<sup>4</sup>[Beritasumut.com/---Pemerintahan/12067/diakses](http://Beritasumut.com/---Pemerintahan/12067/diakses) sabtu 31 oktober 2015

itu, mereka meminta tahapan yang sudah berjalan dihentikan dahulu. “dihentikan sampai permasalahan ini tuntas,” tegasnya<sup>5</sup>.

Selain merekomendasikan untuk menghentikan tahapan yang sudah berjalan, Ombudsman juga akan segera menyurati KPU RI dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) untuk segera mengevaluasi kinerja Tim seleksi KPU Sumut. Sebab, lolosnya 2 peserta yang tidak memenuhi syarat administrasi dinilai sebagai bentuk kelalaian tim seleksi. “Merka tidak profesional dan mengakibatkan maladministrasi,” pungkasnya<sup>6</sup>.

Diketahui, ORI Sumut menemukan ada 2 orang peserta seleksi calon KPU Sumut yang diloloskan tim seleksi meski tidak memenuhi syarat administrasi. Hal ini ditemukan saat mereka melakukan investigasi setelah menerima pengaduan keberatan dari beberapa calon peserta seleksi yang tidak lolos. Dari 5 berkas yang diperiksa secara acak, mereka menemukan 2 orang peserta yang seharusnya tidak memenuhi syarat, tapi tetap diloloskan.

Contoh lain maladministrasi di Sumatera yang ditangani oleh Ombudsman Sumut adalah kasus kecurangan Ujian Nasional Sekolah Menengah Pertama (UN SMP) di kota Medan.

Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara resmi melaporkan dugaan kecurangan ujian nasional (UN) tingkat SMP di kota Medan ke Polda Sumut, Rabu (6/5/2015). Di dampingi empat asistennya, Kepala Ombudsman perwakilan Sumut, Abyadi Siregar mendatangi Sentra Pengaduan Kepolisian Terpadu (SPKT) Polda Sumut melaporkan dugaan kecurangan yang terjadi di SMPN 1 Medan, SMPN 2 Medan, SMPN 3 Medan dan SMPN 6 Medan. Abyadi mengatakan,

---

<sup>5</sup>*Ibid*

<sup>6</sup>*Ibid*

langkah hukum ini ditempuh agar pihak kepolisian segera menyelidiki oknum yang sengaja menyebarkan kunci jawaban UN SMP di medan <sup>7</sup>. Ombudsman juga menyiapkan bukti-bukti pendukung laporan berupa kunci jawaban UN yang beredar serta rekaman video siswa UN yang mencontek kunci jawaban.

Beberapa kasus di atas adalah sebagian kecil dari praktik-praktik maladministrasi di Sumatra Utara yang menjadi tanggung jawab kita semua khususnya Ombudsman Sumatra Utara yang diharapkan masyarakat dapat membangun perubahan sehingga dapat terwujudnya *good governance* Provinsi Sumatra Utara yang demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk membuat dalam satu karya ilmiah berupa skripsi dengan judul ” **PERAN OMBUDSMAN PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM MENINDAK LANJUTI LAPORAN MASYARAKAT ATAS DUGAAN MALADMINISTRASI PENYELENGGARA PELAYANAN PUBLIK PADA KANTOR OMBUDSMAN SUMATERA UTARA**”

## **1.2. Identifikasi Masalah**

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 yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>7</sup><http://medan-beta.tribunnews.com/2015/05/06/ombudsman-resmi-lapor-kecurangan-un-ke-polda-sumut> Diakses sabtu 31 oktober 2015



Salah satu kewenangan yang diberikan kepada Ombudsman ialah menerima laporan yang ada di masyarakat negara atau dugaan maladministrasi yang dilakukan para penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan mengenai pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Selain laporan dari masyarakat, Ombudsman melakukan investigasi atas prakarsanya sendiri atas maladministrasi.

Masyarakat dapat mengajukan laporan kepada Omdudsman secara lisan dan tertulis atas dugaan maladministrasi dengan sebelumnya sudah mengajukan laporan kepada instansi terlapor, namun ketika laporannya sudah diterima maka timbul permasalahan apakah yang terjadi terhadap pelapor pelaku maladministrasi.

Omdudsman adalah suatu lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), dan badan hukum milik negara (BHMN) serta badan swasta atau perseorangan yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya berseumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Omdudsman Republik Indonesia pasal 1 butir 1 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 butir 13.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dilakukan indentifikasi terhadap permasalahan yang ada yaitu sebagai berikut :

1. Apa yang menjadi payung hukum kekuatan Omdudsmen Sumut dalam mengawasi dan menangani praktik maladministrasi di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apa penyebab terjadi maladministrasi di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apa saja kewenangan yang dimiliki oleh Omdudsmen Sumut dalam mengawasi praktik maladministrasi di Provinsi Sumatera Utara?
4. Apa saja prosedur penyelesaian maladministrasi di Provinsi Sumatera Utara?
5. Mengapa masyarakat banyak yang tidak mengetahui tentang penanganan praktik maladministrasi di Provinsi Sumatera Utara.
6. Apa tindakan Omdudsmen Sumatera Utara apabila rekomendasinya tidak di tindakakan oleh pejabat atau instansi terlapor?

### **1.3. Pembatasan Masalah**

Perumusan masalah diperlukan guna mempermudah pelaksanaan dan supaya sasaran penelitian menjadi jelas tegas terarah dan mencapai hasil yang dikehendaki. Selain itu diharapkan memberikan arah pembatasan yang jelas sehingga terbentuk hubungan dengan masalah yang dibahas. Bertolak dari deskripsi latar belakang masalah di atas maka dapat di rumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. bagaimana pengaturan hukum tentang Omdudsmen di Provinsi Sumatera Utara?
2. Bagaimana kewenangan Omdudsmen Perwakilan Sumatera Utara dalam mengawasi maladministrasi pelayanan publik di Provinsi Sumatera Utara?

3. Bagaimana prosedur dan penyelesaian penanganan maladministrasi pelayanan publik bagi pelaku dalam peristiwa maladministrasi di Provinsi Sumatera Utara?

#### **1.4. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah diperlukan guna mempermudah pelaksanaan dan supaya sasaran penelitian menjadi jelas tegas terarah dan mencapai hasil yang dikehendaki. Selain itu diharapkan memberikan arah pembatasan yang jelas sehingga terbentuk hubungan dengan masalah yang dibahas. Bertolak dari deskripsi latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang Ombudsman di Provinsi Sumatera Utara
2. Bagaimana Kewenangan Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara dalam mengawasi maladministrasi pelayanan publik di Provinsi Sumatera Utara ?
3. Bagaimana prosedur dan penyelesaian penanganan maladministrasi pelayanan publik bagi pelaku dalam peristiwa Maladministrasi di Provinsi Sumatera Utara

#### **1.5. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya pembahasan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan syarat dan prosedur pengaduan maladministrasi yang dilakukan pegawai negeri sipil dan bagaimana peran Ombudsman Sumatera

- Utara terhadap laporan maladministrasi yang disampaikan masyarakat serta guna menambah literatur dan bahan-bahan informasi ilmiah dalam proses dan masyarakat pelaporan terhadap tindakan maladministrasi yang dilakukan pegawai pemerintahan.
2. Untuk mengetahui bagaimana tindak lanjut terhadap laporan maladministrasi yang dilakukan masyarakat terhadap Omdudsman dan bagaimana kekuatan hasil laporan masyarakat.
  3. Guna mengembangkan penalaran membentuk pola fikir dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang sudah diperoleh.

#### **1.5.2. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Fakultas Hukum Universitas Medan Area hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dan perbendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih lanjut tentang masalah ini.
2. Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberitahukan informasi dalam perkembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan masalah yang di bahas dalam skripsi dan penelitian ini.