

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) merupakan sebuah badan lembaga negara dengan kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang Sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Ketentuan ORI telah ditetapkan dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 yang mengatur mengenai ORI (Ombudsman Republik Indonesia). Salah satu tujuan ORI adalah untuk memperbaiki tingkat pelayanan publik mapupun negara pada semua aspek sehingga semua masyarakat penghuni dan penduduk negara mendapatkan rasa justifikasi, keamanan serta kesejahteraan yang lebih baik lagi. ORI memiliki fungsi untuk mengawasi proses penyelenggaraan layanan publik baik yang diadakan oleh negara dan pemerintah yang diadakan oleh BUMN, BUMD dan badan usaha dengan kepemilikan swasta atau pribadi yang memiliki wewenang dan kewajiban untuk mengadakan kegiatan pelayanan publik.

Public Service merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan. Pandemi Covid-19 memberikan

banyak dampak terhadap berbagai aspek dalam kehidupan sehari-hari, tidak terkecuali pelayanan publik bidang kesehatan. Beberapa kendala yang dapat ditemukan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan penelitian Lembaga Hukum Indonesia Yogyakarta adalah sebagai berikut: Pertama, terjadinya salah koordinasi antar instansi yang kemudian menyebabkan kurangnya Alat Pelindung Diri (APD) bagi para tenaga kesehatan, kurangnya informasi mengenai prosedur dan fasilitas layanan *rapid test*; kedua, fasilitas kesehatan tidak memadai sehingga menyebabkan perbandingan jumlah pasien PDP (Pasien Dalam Pengawasan) lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah PDP yang masih menunggu hasil, dari aspek ini dapat terlihat sebuah hal yang timpang sebelah dengan kuantitas pasien PDP yang menunggu hasil jauh lebih besar; ketiga, tertutupnya rumah sakit baik rujukan maupun tidak mengenai informasi ketersediaan ruangan dan kapasitas serta fasilitas rumah sakit.¹

Daerah Istimewa Yogyakarta dibagi menjadi 4 kabupaten dan 1 kota yang terdiri dari 1 kota dan 4 kabupaten memiliki status klasifikasi Covid-19 sebagai berikut; Kabupaten Sleman terkonfirmasi 66.563,969 meninggal, 62.017 sembuh; Kabupaten Bantul 65.997 terkonfirmasi, 836 meninggal, 62.017 sembuh; Kota Yogyakarta terkonfirmasi 34.440, 572 meninggal, 32.073 sembuh; Kabupaten Kulon Progo terkonfirmasi 22.481, 234 meninggal, 20.765 sembuh; dan Kabupaten Gunung Kidul terkonfirmasi 20.412, 349 meninggal, dan 18.930

¹ LBH Yogyakarta, 2021, *Diskusi Publik dan Lokakarya hasil riset kebijakan covid-19 di Yogyakarta*.

sembuh.² Persentase vaksinasi dosis pertama di provinsi DI Yogyakarta telah mencapai 110,4% dari Maret 2022 jumlah ini sama besarnya dengan 3,1 juta peserta yang dimana target awalnya adalah sejumlah 2,8 juta orang.³ Penanganan Covid-19 harus dilakukan dengan cepat, tepat dan sinergis serta terintegrasi antara semua institusi di Yogyakarta.⁴ Tahun 2020 tercatat pengaduan masyarakat mengenai pelayanan kesehatan yang diterima ORI sebesar 2,41%.⁵

Kewajiban ORI menjadi semakin besar dan luas dikarenakan amanat Undang – Undang mengenai Pelayanan Publik dalam UU Nomor 25 Tahun 2009. Sederhananya, wewenang pengawasan yang dituju adalah untuk memberikan kritik dan tindakan korektif terhadap penyelenggara negara yang ditemukan melakukan tindakan maladministrasi.⁶ ORI DIY dengan kedudukannya sebagai pengawasan eksternal memiliki kaitan erat dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Semakin tinggi kualitas keberdayaan masyarakat, semakin besar peran pengawasan eksternal dalam dinamika pembangunan kesejahteraan bangsa dan Negara Indonesia. Peningkatan jumlah kasus yang meningkat memberikan berbagai persoalan dalam fungsi pengawasan, maka berdasarkan rangkaian latar

² Andrafarm. *Detail COVID-19 (virus Corona) Provinsi DI Yogyakarta per hari*. <https://bit.ly/3dMvdqy> [diakses pada 11 Mei 2022]

³ Databoks.id, 2022, *Jumlah Penduduk yang Sudah Divaksin Dosis 1 di DI Yogyakarta Sebanyak 3,18 juta Jiwa*. <https://bit.ly/3SivwrW> [diakses pada 19 April 2022]

⁴ Portal Pemerintah Kota Yogyakarta, *Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat Bantu Penanganan Covid-19*, <https://bit.ly/3BRfezt> [diakses pada 19 April 2022]

⁵ Ombudsman.go.id, *Laporan Tahunan 2020: Mengawal Pelayanan Publik di Masa Pandemi Covid-19*, https://ombudsman.go.id/produk/lihat/573/SUB_LT_5a1ea951d55c4_file_20210226_140136.pdf [diakses pada 19 Mei 2022]

⁶ Ombudsman.go.id, *Awas-Mengawasi Dalam Pelayanan Publik*, <https://bit.ly/3UEvJaF> [diakses pada 11 Mei 2022]

belakang yang telah diuraikan maka penulis meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut dengan judul **“Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DI Yogyakarta dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Bidang Kesehatan di Masa Pandemi Covid-19”**.

B. Rumusan Masalah

Berikut adalah rumusan masalah yang diperoleh dari latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya:

1. Bagaimana Peran ORI DIY dalam mengawasi kegiatan pelayanan publik kesehatan pada masa pandemi Covid-19?
2. Apa saja faktor penghambat dan solusi yang diberikan ORI DIY dalam mengawasi proses penyelenggaraan pelayanan publik bidang kesehatan pada masa pandemi Covid-19?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, berikut adalah tujuan dari penelitian ini:

1. Untuk dapat mengidentifikasi Peran ORI DIY dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik terutama di bidang kesehatan selama masa Pandemi Covid-19.
2. Untuk mengidentifikasi faktor penghambat serta solusi yang diberikan ORI DIY dalam penyelenggaraan pelayanan publik bidang kesehatan selama masa pandemi Covid-19.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diberikan oleh penelitian ini dapat diperoleh pada saat tujuan penelitian telah tercapai. Disamping hal tersebut, berikut adalah manfaat penelitian yang dapat diberikan baik secara teoritis maupun secara praktik yakni:

1. Teoritis

Penelitian ini memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum dalam bidang Hukum Ketatanegaraan dan Pemerintahan terkait dengan Peran ORI Perwakilan DI Yogyakarta didalam melakukan proses pengawasan terkait pelayanan publik khususnya adalah bidang kesehatan selama masa Pandemi Covid-19.

2. Praktis

Penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi:

- a. ORI DIY selaku pelaksana fungsi, kewajiban dan wewenangnya di DIY sebagai bahan masukan dalam proses pengawasan terhadap pelayanan publik dikarenakan fakta sosial yang terjadi terkadang tidak sesuai dengan ketentuan hukum;
- b. Masyarakat tertentu yang ingin mengetahui lebih lanjut mengenai fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh ORI selama masa Pandemi Covid-19.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan dengan judul Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DI Yogyakarta Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Bidang Kesehatan Selama Masa Pandemi Covid-19 adalah karangan asli penulis. Adapun penelitian terdahulu yang dijadikan karya pembandingan dengan topik pengawasan terhadap pelayanan publik antara lain:

1. Siti Maisaroh, NPM 1521020072, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, tahun 2019, menulis skripsi dengan judul Peran Ombudsman Dalam Pengawasan Pembuatan KTP-EL Di Kota Bandar Lampung Menurut Fiqh Siyasah dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.⁷ Hasil dari penelitian Siti Maisaroh antara lain: Pertama, Ombudsman RI representatif Provinsi Lampung didalam proses penyelesaian laporan atau dugaan maladministrasi penyelenggaraan pelayanan publik (KTP-El) berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 sudah sesuai. Kedua, faktor Penghambat dalam menjalankan tugasnya adalah ketidakberaturan jadwal pemeriksaan, kurangnya kepatuhan pemerintah terhadap suatu kajian atau kritik yang dilayangkan oleh Lembaga ORI Perwakilan Provinsi Lampung.

⁷ Siti Maisaroh, 2019, *Peran Ombudsman Dalam Pengawasan Pembuatan KTP-EL Di Kota Bandar Lampung Menurut Fiqh Siyasah dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008*, Skripsi, Universitas Islam Indonesia Raden Intan Lampung, Hlm 78.

2. Fadillah Basalamah, NPM 271410098, Universitas Negeri Gorontalo, tahun 2017, menulis skripsi dengan judul Efektifitas Pengawasan Ombudsman Terhadap Kegiatan Maladministrasi di Instansi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Gorontalo.⁸ Hasil dari penelitian Fadillah Basalamah antara lain: Pertama, tingkat efektivitas lembaga ORI mengenai pelayanan publik pada daerah yang terdapat pada Provinsi Gorontalo ternilai masih jauh dari harapan mengenai aspek pelayanan yang efektif dan tepat. Menurut beberapa temuan yang ditemukan di lapangan menurut laporan Ombudsman, terdapat *trend* peningkatan laporan terhadap instansi pemda setempat setiap tahunnya. Imbas dari hal ini adalah pihak ombudsman tidak dapat menyelesaikan permasalahan yang ditujukan padanya. Dalam hal ini juga sangat mencoreng tingkat pelayanan publik oleh instansi pemerintah daerah. Kedua, faktor penghambat berasal dari internal dan eksternal, hal ini menjadi penting diperhatikan karena sangat berpengaruh kepada peningkatan pelayanan yang dilakukan oleh Ombudsman.
3. Shita Mariza S, NPM B12112107, Universitas Hasanuddin Makassar, tahun 2016, menulis skripsi dengan tajuk Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam Peningkatan Pelayanan Publik Bidang

⁸ Fadillah Basalamah, 2017, *Efektifitas Pengawasan Ombudsman Terhadap Kegiatan Maladministrasi di Instansi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Gorontalo*, Skripsi, Universitas Negeri Gorontalo, Hlm 51.

Pendidikan Di Kota Makassar.⁹ Hasil penelitian yang dirumuskan tersebut antara lain: Pertama, proses pembawaan fungsi dan kewajiban ORI dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik terutama pada aspek edukasi di Kota Makassar yaitu dengan melakukan (1) upaya preventif terhadap tindakan maladministrasi pada aspek bidang terkait yang terrealisasi dalam bentuk pemberdayaan masyarakat dengan melakukan sosialisasi, talk show atau maupun dialog interaktif, sarasehan atau sesi kuliah umum dan lainnya serta menginvestigasi secara mendalam. (2) Menangani dan memberikan tanggapan terhadap keluhan atau pengaduan masyarakat pada aspek edukasi dengan memberikan tindak lanjut seperti investigasi, pelurusan (*clarification*), mediasi serta tindakan pengawasan (*monitorin*). Kedua, terdapat beberapa klasifikasi mengenai tindak lanjut ORI yaitu (1) Tidak mencukupi syarat formil, (2) Laporan dicabut oleh pelapor, (3) Tidak ada wewenang, (4) Pelurusan (*Clarification*), (5) Pendalaman kasus (*Investigation*), (6) Kritik atau juga Saran, dan (7) Rekomendasi, (8) Pelimpahan (*Handover*), dan (9) Selesai.

Berikut adalah beberapa perbedaan yang diperoleh berdasarkan pengkajian ulang terhadap ketiga skripsi yang telah dibahas sebelumnya. Perbedaan tersebut terdapat pada fokus permasalahan yang berbeda serta lokasi

⁹ Shita Mariza S, 2016, *Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam Peningkatan Pelayanan Publik Bidang Pendidikan Di Kota Makassar*, Skripsi, Universitas Hasanuddin Makassar, Hlm 89.

penelitian. Siti Maisaroh memfokuskan pada Pengawasan Ombudsman dalam proses penyusunan KTP-EL pada Kota Bandar Lampung yang mana menurut Fiqh Siyasah dan tertuang didalam UU No 37 Tahun 2008. Penulisan skripsi oleh Fadillah Basalamah memfokuskan pada Tindakan *Monitoring* Ombudsman Terhadap Kegiatan Maladministrasi di Instansi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Gorontalo. Penulisan Shita Mariza S terfokus pada tindakan *Monitoring* ORI didalam Meningkatkan Tingkat Pelayanan Publik pada aspek Edukasi di Kota Makassar.

F. Batasan Konsep

1. ORI (Ombudsman Republik Indonesia)

Ombudsman Republik Indonesia adalah 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 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.

(Pasal 1 angka 1 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia)

2. Fungsi Pengawasan

Fungsi Pengawasan yang dilakukan ORI yaitu mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggaran Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun daerah 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.

(Pasal 6 UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia)

3. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Public Service atau pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

(Pasal 1 angka 1 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik).

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian Hukum Normatif yang berfokus pada norma pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia. Data yang diperlukan adalah data sekunder.

2. Sumber Data

Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan yang berwujud peraturan perundang-undangan, buku, surat kabar, dan dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder ini terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer, meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini yakni:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease (COVID-19).
- 4) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 tahun 2017 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Penyelenggara Pelayanan Publik
- 5) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Informasi Pelayanan Publik Nasional.

6) Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Naskah Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

b. Bahan hukum sekunder, berupa pendapat hukum yang diperoleh dari sumber buku, jurnal, thesis, surat kabar, majalah, internet, serta dokumen lainnya. Sumber lainnya berupa hasil wawancara dari narasumber yang juga dapat digunakan sebagai bahan hukum sekunder.

3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan wawancara sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan

Teknik pengumpulan data dengan melakukan pemahaman dari berbagai literatur, catatan, buku, dan berbagai laporan yang terkait dengan peran pengawasan ORI DIY selama Masa Pandemi Covid-19 di Bidang Kesehatan

b. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan mengadakan tanya jawab dengan pihak terkait dalam hal ini anggota Ombudsman RI Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Ibu Yustina Setiarini selaku asisten bidang pemeriksaan laporan dan Ibu Septiandita Arya Muqovvah, M. Si selaku asisten bidang pencegahan.

c. Analisis data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan memahami dan merangkai data yang dikumpulkan secara sistematis, sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai keadaan yang diteliti.

d. Proses berfikir

Proses berfikir yang digunakan yaitu proses berfikir deduktif, dimana proposisi umum kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Proposisi umum dalam penelitian ini merupakan peran ORI dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik terutama bidang kesehatan di masa pandemi Covid-19.