

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Ombudsman adalah lembaga yang didirikan untuk mengawasi jalannya pelayanan publik. Ombudsman diatur dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Baru-baru ini terjadi pungutan liar yang terjadi di pelayanan publik maka penulis tertarik membahas peranan Ombudsman dalam memberantas pungutan liar tersebut. Ombudsman termasuk salah satu tim Sapu Bersih Pungutan Liar (SABERPUNGLI) yang di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2016.<sup>1</sup>

Menurut Roy Gregory, arti kata Ombudsman dalam kamus Swedia antara lain: *agents, proxy, deputy*, atau *authorized representative*. Pengertian menurut Roy Gregory dengan jelas menunjuk kepada seseorang yang bekerja mewakili orang lain untuk menangani pemasalahan-permasalahan antara mereka dengan pemerintah atau organisasi kekuasaan pada umumnya.<sup>2</sup> Kemudian menurut R.M. Surachman dan Antonius Sujata, dalam bahasa Swedia, arti “*Ombud*” sebenarnya adalah “*wakil*” sah seseorang, sehingga pengacara yang bertindak untuk kliennya di depan pengadilan adalah “*Ombud*” kliennya. Pengertian Ombudsman di atas senada dengan yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotolung. Menurut Pulus Effendi lotolung, istilah Ombudsman itu berarti: wakil atau kuasa yang disertai kepercayaan,

---

<sup>1</sup> H.M. Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta, 2016, hlm 2.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 5.

dalam hal ini ialah wakil atau kuasa dari parlemen yang disertai kepercayaan melakukan control terhadap Pemerintah.

Ibrahim Al-Wahab mengemukakan bahwa kata Ombudsman memiliki beberapa arti: *representative, agent, delegate, lawyer, guardian* atau sebutan-sebutan lain untuk seseorang yang di beri kekuasaan oleh orang lain untuk melakukan sesuatu atas nama orang lain tersebut. Kata Ombudsman, itu sendiri menurut Ibrahim Al-Wahab merupakan derivasi dari istilah Jerman dan merupakan bahasa asli suku-suku bangsa Jerman di masa lampau.<sup>3</sup>

Ombudsman berasal dari pemerintahan Swedia. Ombudsman ternyata memiliki sejarah yang panjang. Claes Eklund (salah seorang mantan Ketua Ombudsman Swedia), mengemukakan bahwa cikal bakal (*prototype*) lembaga Ombudsman bermula dari adanya Ombudsman Raja (*King's Ombudsman*) yang dibentuk oleh Raja Charles XII pada tahun 1713. Belakangan lebih dikenal dengan sebutan *Chancellor of Justitie* (*justitiekanseler*). Latar belakang pengangkatan *Chancellor of Justitie* oleh Raja Charles XII pada waktu itu, adalah sebagai upaya untuk mengatasi kekacauan di negeri itu akibat di tinggalkan ke luar negeri selama 13 tahun. *Chancellor of Justitie* atau *justitiekanseler* tersebut hingga kini masih ada, sehingga sebenarnya ada dua model Ombudsman di Swedia saat ini. *Chancellor of Justitie* berfungsi untuk melakukan pengawasan dan penuntutan atas nama raja. Berdasarkan fungsi yang demikian itu, maka *justitie kanseler* tidak ubahnya dengan jaksa penuntut umum di Indonesia.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm 6.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 5.

Setelah Raja Charles XII meninggal dalam tahun 1718, kekuasaan pemerintahan di Swedia berada di bawah pengaruh yang kuat dari parlemen, dan antara tahun 1766-1772 Parlemen Swedia (*Riksdag*) berhak untuk menunjuk *Chancellor of Justitie*. Akan tetapi setelah itu, hingga kejatuhan Raja Gustavus Adolphus dalam tahun 1809 pengangkatan *Chancellor of Justitie* kembali menjadi hak *prerogative* Raja. Raja diberi kewenangan untuk menunjuk *Justitieombudsman*. Ombudsman yang dimaksud haruslah orang yang memiliki kemampuan yang luas dalam bidang hukum. Tugasnya adalah sebagai wakil *Riksdag* dalam melakukan *supervise*, mengamati pelaksanaan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh hakim atau pejabat-pejabat pemerintahan. Seperti halnya *Chancellor of Justitie*, *Justitieombudsman* juga merupakan seorang penuntut umum (*prosecutor*).

Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia oleh pemerintah dimulai ketika Presiden B.J. Habibie berkuasa, kemudian dilanjutkan oleh penggantinya, yakni K.H. Abdurrahman Wahid. Pada masa pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid lah disebut sebagai tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Pemerintah pada waktu itu nampak sadar akan perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia menyusul adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau *clean and good governance*.

Jadi, tujuan utama diadakannya Ombudsman pada awalnya adalah untuk mengawasi badan-badan peradilan dan organ-organ administrasi (pemerintah) agar menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan hukum. Ombudsman dapat dikatakan sebagai wakil Parlemen dalam mengawasi tindak tanduk

aparatus pemerintah dan peradilan. Setelah Swedia sekitar seratus tahun lebih barulah mulai negara-negara lain mengikuti untuk membentuk lembaga Ombudsman seperti Finlandia, Denmark serta hampir seluruh negara yang ada di dunia.

Ombudsman ada di negara-negara dengan sistem pemerintahan Parlemen maupun negara-negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Ombudsman juga tidak terikat dengan bentuk negara dan bentuk pemerintahan tertentu. Ombudsman ada di negara federal dan ada pula di negara-negara kesatuan, kerajaan maupun republik. Ombudsman juga tidak terikat dengan suatu sistem ideologi.

Dengan adanya semangat reformasi dalam perikehidupan dan kebangsaan Indonesia, pemerintah banyak melakukan perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Antara lain dengan pembentukan lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan baru. Salah satu diantaranya adalah “Komisi Ombudsman Nasional”. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret tahun 2000 dengan keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Menurut Keputusan Presiden tersebut, Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 2).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm.6.



Presiden K.H. Abdurrahman Wahid segera mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman. Menurut konsideran keputusan tersebut, latar belakang pemikiran perlunya dibentuk lembaga Ombudsman Indonesia adalah untuk lebih meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga yang independen yang dikenal dengan nama Ombudsman.<sup>6</sup>

Pada bulan Maret 2000, K.H. Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, sehingga mulai saat itu, Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pengawasan. Menurut Kepres Nomor 44 Tahun 2000, pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dilatarbelakangi oleh tiga pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:

1. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
2. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan

---

<sup>6</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Ombudsman\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Ombudsman_Republik_Indonesia), Tanggal 19 Agustus 2017, pk. 19.00 WIB.

kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;

3. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar menyatakan bahwa anggota terdiri dari unsur:

- a. Kepolisian Negara Republik Indonesia
- b. Kejaksaan Agung
- c. Kementerian Dalam Negeri
- d. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- e. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
- f. Ombudsman Republik Indonesia
- g. Badan Intelijen Negara
- h. Polisi Militer Tentara Nasional Indonesia.

Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman sebagai salah satu lembaga perlindungan hukum bagi rakyat tertuang di dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Pasal tersebut disebutkan bahwa Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk

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.

Tugas Ombudsman sebagaimana dituangkan di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah:

- a. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. Membangun jaringan kerja;
- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan undang-undang.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia secara jelas menetapkan tugas dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia yakni menerima dan menyelesaikan laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kata-kata

maladministrasi dengan definisinya untuk pertama kalinya secara khusus tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (3) ini, maladministrasi bukan hanya berbentuk perilaku/tindakan tetapi juga meliputi Keputusan dan Peristiwa yang melawan hukum, 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, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Didalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dijelaskan mengenai pengertian maladministrasi, yaitu:

”perilaku atau perbuatan melawan hukum, 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 materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan”.

Berikut ini 20 (dua puluh) subtansi permasalahan yang menjadi kompetensi Ombudsman, yang dapat diklasifikasikan sebagai suatu tindakan maladministrasi, yaitu:

### **Tabel I**

#### **Klasifikasi Tindakan Maladministrasi Yang Menjadi Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia**



No.	Klasifikasi Kompetensi Ombudsman
1.	Penundaan Berlarut,
2.	Tidak Menangani
3.	Persekongkolan,
4.	Pemalsuan,
5.	Diluar Kompetensi
6.	Tidak Kompeten
7.	Penyalahgunaan Wewenang
8.	Bertindak Sewenang-wenang
9.	Permintaan Imbalan Uang/Korupsi
10.	Kolusi dan Nepotisme
11.	Penyimpangan Prosedur
12.	Melalaikan Kewajiban
13.	Bertindak Tidak Layak atau Tidak Patut
14.	Penggelapan Barang Bukti
15.	Penguasaan Tanpa Hak
16.	Bertindak Tidak Adil,
17.	Intervensi
18.	Nyata-nyata Berpihak
19.	Pelanggaran Undang-Undang
20.	Perbuatan Melawan Hukum

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia ini hanya merangkum kembali bahwa penyelenggaraan pelayanan publik yang buruk akibat maladministrasi harus dicegah dan diberantas, sebagaimana halnya tindak pidana korupsi. Pada dasarnya korupsi juga merupakan salah satu bentuk maladministrasi, misalnya permintaan imbalan dalam bentuk uang, barang ataupun jasa, pungutan melebihi tarif resmi yang ditetapkan peraturan, pungutan liar atau pungutan tanpa dasar hukum yang

sah saat masyarakat mengurus administrasi kependudukan di kantor-kantor pemerintah.<sup>7</sup>

Dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Tindak Pidana Korupsi), menjelaskan definisi pungutan liar adalah suatu perbuatan yang dilakukan pegawai negeri atau penyelenggara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri. Jadi pungli melibatkan dua pihak (pengguna jasa dan oknum petugas), melakukan kontak langsung untuk melakukan transaksi rahasia maupun terang-terangan. Oleh sebab itu, pungli pada umumnya terjadi pada tingkat lapangan, dilakukan secara singkat dengan imbalan langsung (biasanya berupa uang).

KPK menyatakan bahwa pungli termasuk gratifikasi yang merupakan kegiatan melanggar hukum, dalam hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi. Sesuai Undang-Undang tersebut, pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang melakukan gratifikasi adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun,

---

<sup>7</sup> Hendra Nurtjahjo, Yustus Maturbongs, Diani Indah Rachmitasari, *Memahami Maladministrasi*, Stengthening Access to Justice in Indonesia (SAJI) Project-UNDP, Jakarta, 2013.

dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pungutan liar dalam hakekatnya adalah interaksi antara petugas dan masyarakat yang di dorong oleh berbagai kepentingan pribadi (*vested interest*). Motivasi kepentingan pribadi tersebut berbeda-beda: Untuk pejabat yang menerima dapat dibagi dalam 2 kelompok ialah “Survival” (terpaksa) dan untuk memperkaya diri (sadar dan sengaja). Ditinjau dari masyarakat yang memberi, maka dilihat dua kelompok ialah yang memberikan karena pejabat yang memaksa (peraturan tidak tertulis) dan yang memberikan karena maksud/tujuan tertentu (*vested interest*).<sup>8</sup>

Sebagai contoh kasus Ombudsman beserta Kepolisian Resor Kota (Polresta) Padang, Sumatera Barat, menangkap dua Aparatur Sipil Negara (ASN) Kementerian Agama (Kemenag) Kota Padang yang diduga melakukan pungutan liar (pungli) dalam proses penerimaan siswa baru di MTsN Model Gunung Pangilun. "Kedua tersangka ditangkap di MTsN Gunung Pangilun, mereka ditangkap di ruangan kepala sekolah dan wakil kepala sekolah," kata Kapolresta Padang, Kombes Pol Chairul Aziz di Padang, Selasa (13/6/2017). Ia mengatakan kedua pelaku masing-masing menjabat sebagai Kepala Sekolah MTsN Model Gunung Pangilun Padang, Chandra Karim (45) dan Wakil Kepala Sekolah, Rahmi Jandras (41). Bersama kedua pelaku disita barang bukti berupa uang tunai sebesar Rp18.880.000.

Petugas langsung melakukan penyelidikan dan menangkap kedua tersangka. Awalnya petugas menggerebek tersangka Chandra Karim di

---

<sup>8</sup> Soedjono D, *Pungli Analisa Hukum & Kriminologi*, Sinar Baru Bandung, 1983, hlm. 36.

ruangannya, petugas menemukan uang hasil pungutan liar sebesar Rp 4.488.000. Dari pengakuan kepala sekolah mengaku akan menerima murid sebanyak 80 orang melalui jalur khusus dengan cara murid harus membayar uang kepada dirinya. Namun sejauh ini pihaknya baru menerima 50 orang melalui jalur ini. Ia mengatakan dari pengakuan tersangka mereka memungut uang kepada calon siswa baru bervariasi, yakni mulai dari Rp 1,5 juta hingga Rp 3 juta. "Pelaku telah menerima uang sebesar Rp 75 juta dari 50 kali transaksi dengan calon murid baru, tersangka mengaku sebagian besar uang itu telah digunakannya untuk kebutuhan pribadi," ujar dia.

Kemudian petugas melakukan pengembangan dengan memeriksa ruang wakil kepala sekolah. Petugas menemukan uang sebesar Rp 14 juta dari ruangan tersebut. Kedua pelaku masih diperiksa dan akan dilakukan pengembangan terkait aliran dana tersebut, apakah melibatkan pegawai lain di lingkungan sekolah tersebut atau lembaga yang menaunginya," kata dia. Chairul mengungkapkan, tindakan pungutan liar ini diduga telah terjadi selama dua tahun. Pihaknya sudah berusaha untuk mengingatkan terkait tindakan tersebut, namun praktik itu tetap berjalan. Kedua pelaku dijerat dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang korupsi, mereka diancam hukuman kurungan minimal enam tahun.

Sementara Kepala Kantor Kementerian Agama (Kakan Kemenag) Japeri mengatakan, pihaknya tidak mengetahui adanya praktik pungutan liar yang terjadi di salah satu sekolah unggulan di kota itu. "Sejauh ini kami telah memberikan pengarahan kepada bawahan untuk tidak melakukan aksi pungutan liar, namun ini tetap terjadi," ujar dia. Ia mengimbau kepada seluruh



pegawai negeri di lingkungan Kemenag Kota Padang agar mengambil pelajaran dari peristiwa ini. Kedua pelaku akan diberikan sanksi sesuai dengan perbuatannya, hal ini akan diteruskan kepada Kanwil Kemenag Provinsi Sumbar lalu diteruskan ke pusat.

Dari uraian diatas dapat dilihat kurangnya tindakan tegas dalam kasus pungutan liar yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) Kementerian Agama (Kemenag) Kota Padang yang telah diduga melakukan pungutan liar (pungli) dalam proses penerimaan siswa baru di MTsN Model Gunung Pangilun tersebut, karena hal tersebut hanya diberikan hanya teguran padahal kasus ini sudah terjadi selama dua tahun belakang seperti yang diungkap oleh Chairul selaku Kapolresta Padang.

Dari penjelasan di atas maka penulis tertarik meneliti tentang **“PERANAN OMBUDSMAN DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA PUNGUTAN LIAR DI KOTA PADANG”**.

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan apa yang menjadi permasalahan yang akan diteliti dan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Pungutan Liar Di Kota Padang?
2. Apakah Kendala Yang Dihadapi Oleh Ombudsman Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Pungutan Liar Di Kota Padang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peranan Ombudsman dalam pemberantasan tindak pidana pungutan liar di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Ombudsman dalam pemberantasan tindak pidana pungutan liar di Kota Padang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini dibedakan menjadi dua macam yaitu:

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan terutama dalam rangka menemukan jawaban atas permasalahan yang dikemukakan dalam perumusan masalah di atas yakni koordinasi antara Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat dengan Kepolisian dalam hal terjadinya tindak pidana pungutan liar (Pungli) di Kota Padang.
- b. Untuk menambah perbendaharaan literatur dibidang hukum, khususnya bahan bacaan hukum pidana;
- c. Sebagai bahan perbandingan bagi penelitian yang ingin mendalami masalah ini lebih lanjut.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Untuk memberikan sumbangsih pemikiran dan penelitian terutama kepada pihak-pihak yang memiliki perhatian dalam perkembangan hukum pidana;

- b. Agar hasil penelitian ini dapat digunakan oleh semua pihak baik bagi pemerintah, masyarakat umum, maupun pihak yang bekerja di bidang hukum.

## **E. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Kerangka teoritis merupakan landasan teori dari permasalahan yang akan diteliti untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang permasalahan yang terjadi.<sup>9</sup>

#### **a. Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum pada hakikatnya mengandung supermasi nilai substansial yaitu keadilan. Hukum dibuat untuk dilaksanakan, hukum tidak dapat lagi disebut sebagai hukum apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, hukum dapat disebut konsisten dengan pengertian hukum sebagai suatu yang harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum itulah yang kemudian disebut dengan penegakan hukum.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk menegakkan norma-norma atau kaidah-kaidah sekaligus nilai-nilai yang ada dibelakangnya. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata

---

<sup>9</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992, hlm.122.

sebagai pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Sedangkan menurut Muladi dilihat sebagai suatu proses kebijakan, maka penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap yaitu:

1. Tahap formulasi yaitu tahap perumusan dan penerapan pidana oleh badan pembuat undang-undang disebut tahap kebijakan legislatif.
2. Tahap aplikasi yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum, mulai dari kepolisian sampai pengadilan disebut tahap kebijakan yudikatif.
3. Tahap eksekusi yaitu tahap pelaksanaan pidana oleh instansi yang berwenang disebut tahap kebijakan eksekutif.

Teori penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum sebagai suatu proses pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi.<sup>10</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 7.



negatifnya terletak pada faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah:<sup>11</sup>

a) Faktor Hukumnya Sendiri

Faktor hukumnya sendiri yaitu undang-undang. Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan karena tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang, dan ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

b) Faktor Penegak Hukum

Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk dan menetapkan hukum. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum antara lain yang mencakup hakim, polisi, pembela, petugas masyarakat dan seterusnya. Jika hukumnya baik tapi mental orang yang bertanggung jawab untuk menegakkan hukum tersebut masih belum mantap, maka bisa menyebabkan terjadinya gangguan dalam sistem hukum itu sendiri.

c) Faktor Sarana dan Fasilitas Yang Mendukung Penegakan Hukum

Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 8.

terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Jika hal tersebut tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

d) Faktor Masyarakat

Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan. Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e) Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yaitu sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada manusia di dalam pergaulan hidup. Bagaimana hukum yang ada bisa masuk dan menyatu dengan kebudayaan yang ada sehingga semuanya berjalan dengan baik.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan erat, oleh karena itu merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegakan hukum.

## 2. Kerangka konseptual

### a. Peranan

Peranan berasal dari kata peran, yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai pemain. Peran adalah orang yang menjadi atau melakukan sesuatu yang khas, atau “perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat”.<sup>12</sup>

### b. Ombudsman

Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan 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 diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

### c. Pemberantasan

Pemberantasan memiliki 2 arti. Pemberantasan berasal dari kata dasar berantas. Pemberantasan adalah sebuah homonim karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Pemberantasan memiliki arti dalam kelas nomina atau

---

<sup>12</sup> <http://www.landasanteori.com>. Diakses pada tanggal 07 Juni 2018, pk1. 21.00 WIB.

kata benda sehingga pemberantasan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan.

d. Tindak Pidana

Tindak pidana adalah suatu perbuatan yang dilakukan manusia yang dapat bertanggung jawab yang mana perbuatan tersebut dilarang atau diperintahkan atau dibolehkan oleh undang-undang hukum pidana yang diberi sanksi berupa sanksi pidana. Untuk membedakan suatu perbuatan sebagai tindak pidana atau bukan tindak pidana ialah apakah perbuatan tersebut diberi sanksi pidana atau tidak diberi sanksi pidana.

Unsur-unsur tindak pidana :

- 1) Diancam dengan pidana oleh hukum,
- 2) Bertentangan dengan hukum
- 3) Dilakukan oleh seseorang dengan kesalahan (schuld),
- 4) Seseorang itu dipandang bertanggung jawab atas perbuatannya,
- 5) Sifat perbuatan yang mempunyai sifat dapat dihukum.

e. Pungutan Liar

Pungutan liar atau pungli adalah pengenaan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan atau dipungut. Kebanyakan pungli dipungut oleh pejabat atau aparat, walaupun pungli termasuk ilegal dan digolongkan sebagai [KKN](#), tetapi kenyataannya hal ini jamak terjadi di Indonesia. Menurut hasil studi dari Pusat Studi Asia Pasifik Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan *United*



*State Agency for International Development (USAID)* pada tahun 2004, biaya pungli yang dikeluarkan oleh para pengusaha di sektor industri manufaktur berorientasi ekspor saja, pertahunnya bisa mencapai 3 triliun rupiah.

## **F. Metode penelitian**

Metode penulisan adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat<sup>13</sup>. Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penulisan ini akan dilakukan di Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatra Barat. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penulisan dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka metode yang dilakukan dalam penulisan ini adalah:

### **1. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang diterapkan dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis sosiologis atau empiris, yaitu metode pendekatan penulisan yang melihat dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang terjadi dilapangan<sup>14</sup>.

Dalam penulisan ini, penulis melakukan pendekatan aspek hukum

---

<sup>13</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Palu: Sinar Grafika, 2009, hlm. 19.

<sup>14</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012, hlm.100.

yang berlaku dan menghubungkan dengan fakta yang ada dilapangan untuk melihat bagaimana peranan Ombudsman dalam pemberantasan tindak pidana pungutan liat di Kota Padang.

## **2. Sifat Penelitian**

Penelitian yang penulis lakukan bersifat deskriptif, yaitu dengan memaparkan dengan jelas hasil penelitian yang penulis dapatkan di lapangan, dalam hal ini adalah di Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Barat.

## **3. Jenis dan Sumber Data**

### **1) Jenis Data**

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.<sup>15</sup> Data primer diperoleh melalui wawancara dengan 3 orang anggota Ombudsman Perwakilan Sumatera Barat yang menangani kasus tindak pidana pungutan liar.

#### **b. Data Sekunder**

Merupakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan diperoleh secara tidak langsung dari lapangan, yaitu data yang di dapat dari bahan-bahan yang mengikat seperti undang-undang sebagai landasan yuridis dan bahan yang memberikan penjelasan seperti hasil penelitian, karya ilmiah dan pendapat

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 31.

ahli. Data sekunder digunakan digunakan sebagai penambahan data primer. Adapun bahan hukum yang digunakan untuk memperoleh data-data yang berhubungan adalah :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat setiap orang yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, berupa:

- 1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- 2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 3) Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer yang berupa buku-buku, literatur-literatur, majalah atau jurnal hukum dan sebagainya

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus hukum, Kamus besar Bahasa Indonesia dan sebagainya

## 2) Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah :

### a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Data yang diperoleh melalui penelitian langsung dilapangan (*field research*) merupakan data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data-data yang diteliti yaitu data laporan masyarakat kepada Ombudsman mengenai maladministrasi yang dilakukan dalam pelayanan publik pada Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Barat.

### b. Penelitian Kepustakaan (*library Research*)

Penelitian bersumber pada buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun sumber data lainnya.

## 4. Teknik Pengumpulan data

### a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka dan tanya jawab langsung antara peneliti dan narasumber. Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur. Dalam wawancara terstruktur, peneliti telah mengetahui dengan pasti informasi apa yang hendak digali dari narasumber. Pada kondisi ini, peneliti sudah membuat daftar pertanyaan secara sistematis.

b. Studi dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>16</sup>

## 5. Pengolahan Data

Pengolahan data disusun secara sistematis melalui proses *editing* yaitu akan merapikan kembali data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga di dapat suatu kesimpulan akhir secara umum yang nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

## 6. Analisis Data

Dari data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, yaitu penggambaran hasil penelitian dengan menggunakan kalimat-kalimat agar hasil penelitian ini mudah dipahami. Namun apabila terdapat data kuantitatif, penulis akan mencantumkan didalam hasil penelitian ini demi kelengkapan informasi yang berkaitan dengan penelitian

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 68.