

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap warga negara berhak untuk mendapatkan persamaan perlakuan yang adil, baik dalam hukum maupun pemerintahan. Reformasi pemerintahan, dengan tujuan menciptakan suatu pemerintahan yang baik, bersih dan efisien guna mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh warga negara, namun pada kenyataannya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik masih banyak ditemui penyimpangan, dimana masih ada warga masyarakat yang tidak mendapatkan apa yang menjadi haknya yaitu perlakuan yang sama serta adil misalnya adanya pungutan liar, maladministrasi, nepotisme dalam pengurusan surat-surat tertentu, penyalahgunaan kewenangan oleh aparatur Negara, dan lain sebagainya.

“Tujuan utama reformasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia salah satunya adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Penerapan kebijakan otonomi daerah tiada lain untuk semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat. Dengan memberikan kekuasaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk” menyelenggarakannya, “pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Dengan kata lain “*Reformasi Administrasi*” di Indonesia harus sesegera mungkin menjadi pilihan para penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah guna mewujudkan *Good Governance*, pemerintahan yang bersih, sehat, dan berwibawa.”

“Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih baik di pusat maupun di daerah merupakan dambaan setiap warga negara dimanapun. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat selama ini, yang mana hak-hak mereka kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup didalam negara hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan terhadap masyarakat (Pelayanan Publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian (*Good Governance*).¹”

“ Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum menggunakan instrumen hukum sebagai landasan tindakan dan perbuatan penguasa maupun warga negaranya, sehingga dasar legalitasnya berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggara kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya serta menggunakan hukum dalam menjamin keadilan bagi warga negaranya”.² “*Good Governance* akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan-keinginan kuat (*political will*) penyelenggara pemerintah dan penyelenggara negara untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan dan kepatutan. Namun yang juga sangat mendasar yaitu adanya kesiapan para penyelenggara pemerintahan serta penyelenggara Negara untuk bersedia dikontrol dan diawasi, baik secara internal maupun eksternal.³”

“Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel yang penting yang mendorong munculnya kurangnya kepercayaan masyarakat kepada

¹“Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003, hal. 01.”

²“Weda Kupita, *Peranan Komisi Ombudsman Nasional dalam Penegakan Hukum dan Pelayanan Umum Pemerintahan (Eksistensi Ombudsman dalam Lintasan sejarah)*, Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman. 2007, hal. 16.”

³“Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional sebuah Antologi*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta ; 2002, hal. 78.”

pemerintah. Kurangnya kepercayaan masyarakat teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat menunjukkan kefrustrasian publik terhadap pemerintahannya”. “Oleh karena itu perbaikan pelayanan publik mutlak

diperlukan agar gambaran buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki, karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.”

“Berkaitan dengan efektifitas pelayanan publik, salah satu instrument yang juga berpengaruh dalam pelaksanaan pelayanan publik adalah standar pelayanan minimal (SPM), selama ini banyak standar yang telah dibuat oleh pemerintah tetapi manfaatnya terhadap perbaikan praktik layanan dan juga kesejahteraan warga tidak jelas, bahkan tidak sama sekali.” “Sejauh ini pemerintah telah menetapkan 13 SPM untuk berbagai bidang pelayanan, yaitu:

1. Perumahan rakyat.
2. Pemerintahan dalam negeri.
3. Sosial.
4. Kesehatan.
5. Pemberdayaan perempuan dan anak.
6. Lingkungan hidup.
7. Keluarga berencana dan sejahtera.
8. Ketenagakerjaan.
9. Pendidikan.
10. Pekerjaan umum.
11. Ketahanan pangan.
12. Kesenian dan
13. Komunikasi Informasi.⁴”

⁴“Pemerintah memang mulai gencar mengembangkan standar pelayanan minimal (SPM) sejak diterapkannya kebijakan desentralisasi, terlebih setelah dikeluarkannya PP Nomor 25 Tahun 2000 dan SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002 tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Minimal. Sejak itu ada 13 Standar Pelayanan Minimal yang telah diterbitkan oleh pemerintah. Banyak pemerintah provinsi dan kabupaten yang telah membuat SPM untuk pelayanan publik, diluar 13 SPM yang dikeluarkan oleh pemerintah. Saat ini peraturan terbaru tentang pengembangan SPM adalah PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan SPM yang kemudian dioprasinalkan dengan Permendagri No. 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan SPM. Kebijakan ini mewajibkan seluruh departemen dan lembaga non-departemen yang memiliki tanggungjawab menyelenggarakan pelayanan wajib untuk menyusun SPM sekaligus menginstruksikan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk menerapkan SPM dalam penyelenggaraan layanan di daerah masing-masing.”

“Meskipun pemerintah telah berupaya mendorong daerah untuk memulai pelaksanaan SPM, sejauh ini pelaksanaan SPM belum mampu mengubah praktik penyelenggaraan layanan diberbagai bidang tersebut.”

“Lemahnya tingkat pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan publik di lapangan sering menimbulkan berbagai permasalahan yang terjadi. Hal ini berimplikasi melemahnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah

sebagai pelaksana pelayanan publik. Pengawasan internal yang ada pada instansi maupun lembaga pemerintah masih dirasa kurang menjamin terlaksananya pelayanan publik yang prima. Perlunya lembaga pengawas yang mampu menerima laporan serta mampu memberikan teguran maupun tindakan perubahan terhadap pelaksanaan pelayanan sangatlah diperlukan bagi masyarakat.”

“Kurang optimalnya fungsi pengawasan yang selama ini dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan yang telah ada kemudian mengilhami pembentukan lembaga pengawas eksternal yang independen dan bebas dari campur tangan kepentingan pihak manapun, tetapi mempunyai akses serta berpengaruh terhadap struktur birokrasi pemerintahan juga lembaga kenegaraan. Lembaga hanya memiliki satu kepentingan yaitu mewujudkan *Good Governance*.”

“Banyaknya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang menginginkan adanya lembaga independen yang mampu menerima dan menindaklanjuti pengaduan mengenai pelayanan publik yang di selenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, serta agar terwujud aparatur penyelenggara negara dan pemerintah yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka timbullah ide pembentukan Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi

Ombudsman Nasional, kemudian lembaga tersebut dibentuk kembali berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, meskipun juga tidak terlepas dari pertanyaan publik tentang sejauh mana efektifitas kinerja dan independensinya seperti halnya juga dipersoalkan terhadap lembaga-lembaga pengawasan sebelumnya.”

Maka dari itu pemerintah menyusun kembali dalam bentuk suatu agenda publik yang mana berguna untuk meningkatkan layanan publik untuk kepentingan masyarakat, agenda publik yang berupa masalah-masalah yang serius yang muncul

di kalangan masyarakat khususnya masalah pelayanan. Pemerintah mengeluarkan kebijakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, namun yang terjadi di kalangan masyarakat banyak yang mendapat pelayanan yang kurang baik, pemerintah juga membentuk badan adjudikasi yaitu ombudsman yang berfungsi sebagai advokasi.

Ombudsman merupakan sebuah 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, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik Negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dana nya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Lembaga ini muncul sebagai badan pengawasan terhadap kebijakan yang berfungsi mengawasi dan menerima laporan, keluhan, komplain, atas pelayanan buruk atau ketidaknyamanan yang diterima masyarakat dalam pelayanan.

Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang memberikan tingkat kepuasan kepada pengguna layanan. Dengan dibentuknya ombudsman untuk melakukan pengawasan yang tertugas untuk mengawasi setiap proses pelayanan publik bahwa negara 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 1945.⁵

Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik adalah kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.⁶

Sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.⁷

Meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya agar tingkat pelayanan semakin bermutu.⁸

“Sebagai lembaga yang mengemban tugas pengawasan Ombudsman Indonesia sekaligus memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan-pemeriksaan tertentu khususnya yang terkait dengan dugaan adanya tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, penyelenggara negara, serta lembaga

⁵Undang- Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

⁷Ibid hal.4

⁸Ibid

peradilan baik yang dilaporkan masyarakat ataupun atas inisiatif sendiri. Secara universal diakui bahwa pada hakikatnya Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral, pertimbangan saran serta rekomendasi, Ombudsman meskipun tidak mengikat namun secara moral diikuti dan menjadi penyeimbang antara aparatur pemerintah dengan rakyatnya. Rendahnya tingkat pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan publik di Provinsi Sumatra Barat menimbulkan banyaknya pengaduan masyarakat terhadap lembaga pengawas internal maupun lembaga pengawas eksternal seperti lembaga Ombudsman. Setelah terbentuknya kantor Ombudsman perwakilan Sumatra Barat dan sosialisasi yang meluas terhadap fungsi dan peran Ombudsman, cukup efektif dengan banyaknya pengaduan terhadap Lembaga Ombudsman melalui kantor perwakilan di Kota Padang, Sumatera Barat.”

Namun yang terjadi di masyarakat Sumatera Barat sampai saat ini masih banyak yang mendapat perlakuan yang tidak wajar atau pelayanan yang mereka dapatkan belum memuaskan, khususnya dalam mendapatkan suatu pelayanan, sementara sudah ada lembaga Ombudsman yang dibentuk pemerintah. Yang mana peran dan fungsinya untuk mengawasi pelayanan publik, sehingga kualitas pelayanan itu diharapkan semakin bermutu.

Saya sebagai peneliti tertarik untuk mengkajinya. Adapun judul penelitian yaitu ***“PELAKSANAAN FUNGSI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN WILAYAH SUMATERA BARAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, adapun permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatera Barat menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman?
2. Apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi Ombudsman perwakilan wilayah Sumatera Barat?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan fungsi Ombudsman perwakilan Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

“Berdasarkan pokok pembahasan penelitian maka tujuan kajian ini adalah:”

1. “Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi Ombudsman perwakilan Sumatera Barat dalam meningkatkan pelayanan publik serta mengetahui seberapa baiknya dalam melaksanakan pelayanan publik terhadap masyarakat di wilayah Provinsi Sumatera Barat.”
2. “Untuk mengetahui apa saja yang menjadi kendala pelaksanaan fungsi Ombudsman perwakilan Sumatera Barat dalam pengawasan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintah Provinsi Sumatera Barat.”
3. Untuk menjadikan acuan bagaimana upaya untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan fungsi Ombudsman perwakilan Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

“Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:”

1. Secara Teoritis

“Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi diri saya pribadi serta bagi para pembaca dalam perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan Pelaksanaan Fungsi Ombudsman, Peran serta eksistensi lembaga Ombudsman Kota Padang, dalam melaksanakan tugas pengawasan yang dilakukan oleh pihak Penyelenggara Negara dan Pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik di wilayah Provinsi Sumatera Barat.”

2. Secara Praktis

“Manfaat hasil penelitian ini diharapkan sebagai suatu kajian ilmiah yang dapat menjadi bahan evaluasi bagi penyelenggara Negara dan pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik di wilayah Provinsi Sumatera Barat, agar terlaksananya pelayanan publik yang optimal atau sangat memuaskan bagi masyarakat.”

E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini untuk menelaah suatu masalah digunakan metode ilmiah secara sistematis, terarah dan terancang untuk mencari solusi suatu masalah dalam suatu pengetahuan yang dapat diandalkan kebenarannya. Proses yang dilakukan ini

merupakan proses yang terencana, sehingga dengan demikian memerlukan suatu metode yang jelas dan efektif agar hasil yang diperoleh dari penelitian ini maksimal serta dapat dipertanggungjawabkan, dengan metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bagaimana suatu aturan di Implementasikan di lapangan.⁹

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran secara faktual terhadap keadaan objek yang diteliti.¹⁰ yaitu mengenai pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman wilayah Sumatra Barat.

3. Sumber Data dan Jenis Data

a. Sumber Data

Dalam penelitian ini sumber data yang di gunakan adalah:

1. Data Lapangan

Data lapangan ini diperoleh melalui penelitian lapangan yang dilakukan oleh penulis di Ombudsman RI Kantor Perwakilan Provinsi Sumatera Barat serta wawancara dengan narasumber mengenai pelaksanaan fungsi Ombudsman.

2. Data Kepustakaan

Data yang diperoleh peneliti dalam penelitian dengan membaca peraturan Perundang-undangan, karya buku, jurnal-jurnal, serta media-media yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji, kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.

b. Jenis Data

Jenis data yang akandigunakan dalam penelitian ini adalah:

⁹Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press), 1986, hal. 51

¹⁰*Ibid*

1. Data Primer

Data ini diperoleh melalui penelitian secara langsung ke lapangan melalui wawancara dengan Ibu Meilisa Fitri Harahap, SH. Selaku asisten Ombudsman Perwakilan Sumatera Barat.

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari literatur dengan melakukan penelitian kepustakaan. Data ini dibagi atas:

1) Bahan hukum primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman,
- c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik,
- d) Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.

2) Bahan Hukum sekunder

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam pengantar penelitian hukum, bahan penelitian hukum sekunder merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

3) Bahan Hukum tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan sekunder. Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum untuk

mencari istilah-istilah guna menjelaskan hal-hal yang tercantum dalam bahan hukum primer dan sekunder.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah bagaimana caranya mengolah data yang berhasil dikumpulkan untuk memungkinkan penelitian bersangkutan melakukan analisa yang sebaik-baiknya.¹¹ Teknik pengumpulan data yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka. Studi dokumen atau bahan pustaka ini Penulis lakukan dengan usaha-usaha pengumpulan bahan terkait dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji, dan mempelajari buku-buku, literatur, artikel, Koran, karangan ilmiah, makalah dan sebagainya yang berkaitan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

Serta metode pengumpulan data yang digunakan yaitu dengan melakukan wawancara. Wawancara merupakan salah satu metode dengan melakukan tanya jawab kepada narasumber terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Yang akan digunakan adalah editing data yaitu suatu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, dan informasi yang dikumpulkan, serta memeriksa dan memperbaiki jika terdapat kesalahan dalam pengisian daftar wawancara terstruktur, memilah data yang dianggap perlu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian.¹²

¹¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta : Rajawali Press, 1990, hal. 46.

¹²Amirudin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2012, hal. 168.

b. Analisis Data

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

