

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Good Governance akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat (*political will*) penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan dan kepatutan, namun juga yang sangat mendasar yaitu adanya kerelaan para penyelenggara pemerintahan serta penyelenggara negara untuk segera dikontrol dan diawasi baik secara internal dan eksternal.

Kehadiran Ombudsman di Indonesia didasari pada lemahnya pengawasan sejumlah lembaga pengawas terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Lembaga pengawas seperti Inspektorat Jendral dan Badan Pengawas Daerah tidak optimal mengurangi penyimpangan yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena posisinya yang secara struktural cenderung tidak independen dan tidak mengakomodasi partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, dibentuk institusi Ombudsman yang diawali dengan dibentuk Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, kemudian digantikan oleh Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan UU Nomor 37 Tahun 2008 yang fokus mengawasi pelayanan publik dan menerima pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik sehingga diharapkan program-program yang telah dibuat dapat mencegah terjadinya maladministrasi¹. Namun kehadiran institusi Ombudsman selama lebih dari lima belas tahun diduga belum mampu mengurangi tingkat penyimpangan di sektor pelayanan publik. Pelayanan

¹ Zaenal Mukarrom, Muhibudin Wijaya Laksana, Manajemen Pelayanan Publik, penerbit Pustaka Setia, Jakarta (2015) hlm. 169

publik masih sarat dengan praktek maladministrasi salah satunya perilaku koruptif².

Keberadaan Organisasi Ombudsman di Indonesia tidak lepas dari keinginan untuk mengoptimalkan pengawasan terhadap pelayanan publik yang mengakomodasi partisipasi masyarakat. Sebelum era reformasi, birokrasi yang menyediakan pelayanan publik tidak terawasi secara optimal oleh sejumlah lembaga pengawas fungsional maupun struktural seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jendral Kementerian dan Badan Pengawas Daerah. Pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut tidak menyentuh akar permasalahan penyimpangan pelayanan publik yang telah terjadi. Mengawasi sebuah sistem yang lembaga pengawasannya sendiri merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem yang sedang diawasi adalah menjadi sangat tidak efektif.

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yang berisikan 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, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta

² Ombudsman Temukan Enam Potensi Penyimpangan Pelayanan Publik di Jakarta.2016. <https://www.beritasatu.com/megapolitan/376479/Ombudsman-temukan-enam-potensi-penyimpangan-pelayanan-publik-di-jakarta> (diakses pada tanggal 2 Februari 2019)

terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk 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.

Setelah 6 (enam) tahun sejak Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diberlakukan, efektivitas pelaksanaannya perlu dikaji kembali berdasarkan filosofi pembentukannya, yaitu³:

1. Pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut disebabkan antara lain oleh ketidaksiapan untuk mengantisipasi transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai kebijakan pembangunan yang kompleks. Padahal, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan dibidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.
2. Konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia belum dapat diterapkan sehingga masyarakat belum memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

³ Ridwan Juniarso dan Sudarajat Achmad. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa hlm. 20

Mengingat kondisi geografis wilayah Indonesia maka Ombudsman Nasional dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman Nasional di wilayah tertentu demi memperlancar tugas Ombudsman. Pertimbangan lainnya terkait dengan otonomi daerah itu sendiri, sebab ada kewenangan- kewenangan tertentu yang tidak dilimpahkan kepada daerah otonom. Dalam menghadapi hal ini diperlukan kerjasama antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah.

Terdapat hubungan hierarki atau hubungan urutan tingkatan atau jenjang jabatan antara Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Daerah dan juga hubungan koordinatif dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya serta dalam menghadapi masalah-masalah lainnya.

Perwakilan Ombudsman sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 5 dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia mempunyai kedudukan yang strategis dalam membantu atau mempermudah akses masyarakat untuk memperoleh pelayanan dari Ombudsman Republik Indonesia. Bagi Ombudsman sendiri, pendiri perwakilan Ombudsman juga dapat lebih mempermudah pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya keseluruh wilayah Negara Indonesia karena Perwakilan Ombudsman merupakan kepanjangan tangan dan mempunyai hubungan hirarkis dengan Ombudsman Republik Indonesia dan bertanggung jawab kepada ketua Ombudsman.

Provinsi Sumatera Barat adalah salah satu provinsi yang bertekad mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*) yaitu jujur, bersih dan transparansi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat Sumatera Barat. Mengenai perwujudan

yang mendasar dibentuklah Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat, dengan keputusan Ketua Ombudsman setelah mendapat persetujuan rapat pleno dari anggota Ombudsman. Sebagaimana yang termuat dalam Pasal 6 Huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah yang salah satu kewenangannya yaitu melakukan upaya pencegahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya.

Salah satu yang menjadi permasalahan serius dalam Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang yaitu permasalahan pendidikan. Permasalahan pendidikan merupakan salah satu permasalahan yg paling banyak dilaporkan ke Ombudsman, ini dikarenakan tidak tegasnya pemerintah dalam menerapkan aturan-aturan yang berlaku terhadap setiap sekolah-sekolah Contohnya seperti kasus pungli di sektor pendidikan yang banyak terjadi di Kota Padang⁴. Berikut adalah data laporan yang diterima Ombudsman Sumatera Barat.

Tabel 1.1
Jumlah Laporan dan Jumlah Laporan Pendidikan yang diterima
Ombudsman Tahun 2016-2018

Tahun	Jumlah Laporan	Laporan Pendidikan	Persentase
2016	350	54	15,43%
2017	359	55	15,32%
2018	292	41	14,04%

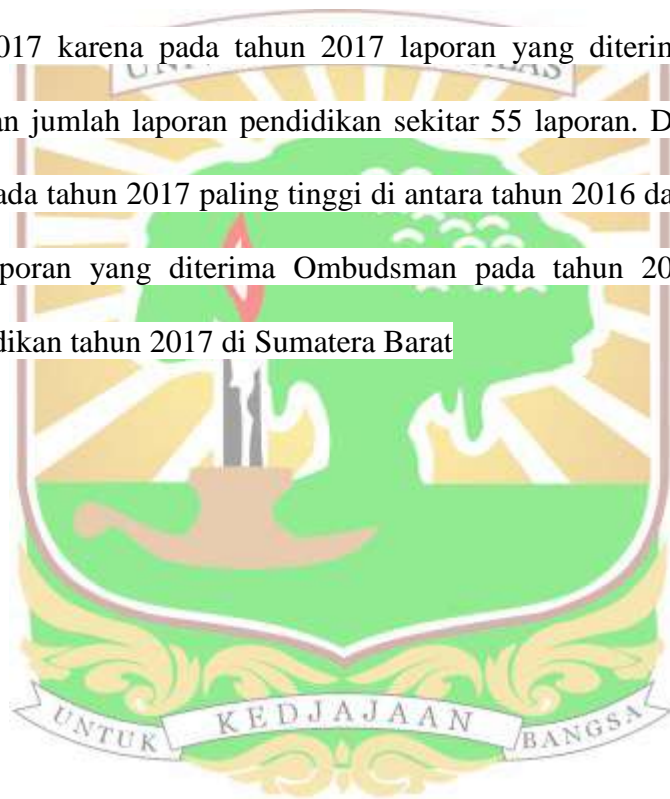
Sumber: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat

Pada Tabel 1.1, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat (Sumbar) mencatat selama 2016 pelayanan dalam bidang pendidikan paling banyak dilaporkan masyarakat kepada lembaga negara pengawas pelayanan

⁴ Wahyudi, I. (2017, Januari 11). *Bidang Pendidikan Dominasi Pengaduan Masyarakat Ke Ombudsman*. Antara Sumbar: <https://sumbar.antaraneews.Com/> - (diakses pada tgl 02-februari 2019)

Publik itu. Di tahun 2017 pelayanan dalam bidang pendidikan masih menjadi paling banyak dilaporkan setelah bidang Infrastruktur/Perhubungan sebanyak 63 laporan. Sedangkan pada tahun 2018 kembali lagi bidang pendidikan menjadi paling banyak dilaporkan setelah bidang kepegawaian yang paling banyak dilaporkan sekitar 55 laporan.

Dari semua laporan yang diterima Ombudmsan mengenai pendidikan, peneliti berfokus kepada pengawasan Ombudsman terhadap pelayanan pendidikan pada tahun 2017 karena pada tahun 2017 laporan yang diterima Ombudsman sekitar 390 dan jumlah laporan pendidikan sekitar 55 laporan. Dilihat dari tabel 1.1, laporan pada tahun 2017 paling tinggi di antara tahun 2016 dan 2018. Berikut merupakan laporan yang diterima Ombudsman pada tahun 2017 dan jumlah laporan pendidikan tahun 2017 di Sumatera Barat



Tabel 1.2
Data Laporan yang diterima Ombudsman Tahun 2017

No	Substansi Laporan	Jumlah	Persentase
1.	Administrasi Kependudukan	7	1,95%
2.	Agama	1	0,28%
3.	Air Minum	9	2,51%
4.	Asuransi/Jaminan Sosial	1	0,28%
5.	Cukai dan Pajak	3	0,84%
6.	Energi (Sumber Daya Alam)	3	0,84%
7.	Imigrasi	2	0,56%
8.	Informasi Publik	7	1,95%
9.	Informatika	1	0,28%
10.	Perhubungan/Infrastruktur	62	17,27%
11.	Kepegawaian	42	11,70%
12.	Kepolisian	30	8,36%
13.	Kesehatan	19	5,29%
14.	Kesejahteraan Sosial	8	2,23%
15.	Ketenagakerjaan	9	2,51%
16.	Komisi/Lembaga Negara	3	0,84%
17.	Lembaga Permasyarakatan	2	0,56%
18.	Lingkungan Hidup	10	2,79%
19.	Listrik	8	2,23%
20.	Pajak	3	0,84%
21.	Pemukiman/Perumahan	2	0,56%
22.	Pendidikan	55	15,32%
23.	Peradilan	5	1,39%
24.	Perbankan	6	1,67%
25.	Perdagangan dan Industri	7	1,95%
26.	Perijinan (PTSP)	1	0,28%
27.	Perkebunan	1	0,28%
28.	Pertanahan	48	13,37%
29.	Pertanian	1	0,28%
30.	Properti	1	0,28%
31.	Sumber Daya Mineral	2	0,56%
	Jumlah	359	100%

Sumber: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Barat

Dari laporan tersebut, dapat dilihat bahwa kasus pendidikan di Sumatera Barat merupakan yang terbanyak setelah Infrastruktur yaitu 55 laporan dan hampir setengah laporan yang diterima Ombudsman berasal dari Kota Padang, hal ini dibuktikan dari Tabel 1.3.

Tabel 1.3
Jumlah Laporan Pendidikan yang terima Ombudsman di Sumatera Barat Tahun 2017

No	Kota/Kabupaten	Jumlah Laporan Pendidikan	Persentase
1	Kota Padang	21	38,18%
2	Kota Bukittinggi	3	5,45%
3	Kabupaten Padang Pariaman	2	3,64%
4	Kabupaten Solok	3	5,45%
5	Kabupaten Solok Selatan	5	9,09%
6	Kabupaten Pesisir Selatan	1	1,82%
7	Kabupaten Pasaman	2	3,64%
8	Kabupaten Pasaman Barat	1	1,82%
9	Kabupaten Agam	2	3,64%
10	Kabupaten Limapuluh Kota	2	3,64%
11	Kabupaten Dharmasraya	1	1,82%
12	Kabupaten Tanah Datar	2	3,64%
13	Kabupaten Sijunjung	1	1,82%
14	Kabupaten Kepulauan Mentawai	2	3,64%
15	Kota Payakumbuh	1	1,82%
16	Kota Padangpanjang	1	1,82%
17	Kota Pariaman	1	1,82%
18	Kota Solok	3	5,45%
19	Kota Sawahlunto	1	1,82%
Jumlah		55	100%

Sumber: Data Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat tahun 2017

Dari laporan tersebut, peneliti memilih untuk penelitian di Kota Padang karena kasus pendidikan di Sumatera Barat didominasi oleh Kota Padang dan hampir setengah laporan yang diterima Ombudsman berasal dari Kota Padang, hal ini dibuktikan dari Tabel 1.3.

Berikut merupakan laporan-laporan yang diterima Ombudsman di beberapa sekolah di Kota Padang pada tahun 2017.

Tabel 1.4
Data Laporan Pendidikan yang diterima Ombudsman Tahun 2017

No	Sekolah	Ringkasan Laporan
1	SMAN 11 Kota Padang	Siswa diwajibkan membayar uang komite sekolah sebesar Rp 120.000 per bulannya
2	MAN 2 Kota Padang	Dugaan permintaan uang SPP dan persiapan UNBK, permintaan uang sumbangan komite, pengambilan rapor yang disertai dengan sumbangan/pungutan
3	SMAN 5 Kota Padang	Permintaan uang yang dilakukan kepala sekolah dan Komite Sekolah kepada orangtua siswa
4	SMAN 12 Kota Padang	Dugaan permintaan uang oleh kepala sekolah, dugaan permintaan uang untuk pelaksanaan acara perpisahan dimana terdapat indikasi bagi siswa yang tidak membayar tidak diperbolehkan ikut ujian
5	SMKN 4 Kota Padang	Dugaan maladministrasi oleh kepala sekolah dan penjualan baju sekolah tanpa melalui koperasi sekolah, pembayaran legalisir ijazah, pengelolaan dana BOS yang tidak transparan serta tidak dibayarkannya gaji GTT
6	SMAN 14 Kota Padang	Dugaan maladministrasi penyimpangan prosedur yang dilakukan oleh kepala sekolah dalam PPDB melalui mekanisme cadangan, menjual lks yang dilakukan kepala sekolah
7	SDN 02 Ulak Karang Selatan	Penyelewengan dana BOS
8	SMPN 22 Kota Padang	Penundaan berlarut yang dilakukan kepala sekolah terkait tidak diberikannya baju seragam basiba yang telah dibayar sejak tahun 2015
9	SMAN 1 Kota Padang	Dugaan maladministrasi penyimpangan prosedur yang dilakukan oleh kepala sekolah dalam PPDB
10	MTsN 5 Kota Padang	Dugaan permintaan uang oleh kepala sekolah untuk pendanaan pendidikan dan kurang baiknya pelayanan pendidikan
11	MTsN 6 Kota Padang	Penyalahgunaan wewenang oleh kepala sekolah yang ikut serta melakukan kecurangan dalam proses pelaksanaan UN dengan membagikan kunci jawaban UN kepada peserta UN
12	SMAN 9 Kota Padang	Dugaan permintaan uang oleh kepala sekolah dalam menerima siswa pindahan
13	SMPN 31 Padang	Dugaan permintaan uang untuk pembayaran UNBK sebesar Rp. 40.000/mata pelajaran
14	SMA Muhamadiyah 2 Kota Padang	Penyimpangan prosedur terkait penahanan ijazah karena tidak mampu membayar tunggakan sekolah
15	SMAN 4 Kota Padang	Dugaan pungli

Sumber: Data Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat tahun 2017

Pada Tabel 1.4, bisa kita lihat bahwa permasalahan yang paling banyak dilaporkan adalah kasus pungutan liar (pungli) yang ada di sekolah-sekolah di Kota Padang. Kehadiran Lembaga Ombudsman Republik Indonesia perwakilan

Sumatera Barat diharapkan mampu mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, demokratis, transparan, dan akuntabel serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang serta membantu setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan, dan persamaan dari pemerintahan daerah. Hal ini terjadi karena rendahnya pemahaman kepala sekolah dan komite terhadap pendanaan pendidikan yang bersumber dari orangtua/komite sekolah. Kepala sekolah dan komite sulit membedakan antara sumbangan, pungutan, dan bantuan serta dikarenakan kesulitan dalam pendanaan pendidikan tersebut, akhirnya penyelenggara satuan pendidikan dasar mencoba berupaya untuk menutupi segala kebutuhan operasional tersebut mulai dari melakukan pungutan maupun meminta bantuan komite sekolah untuk menggalang dana pendidikan⁵.

Masalah pendidikan masih menjadi masalah yang sulit untuk diselesaikan. Berdasarkan Tabel 1.1, masalah pendidikan menjadi masalah yang paling sering dilaporkan dan jumlah laporan tentang pendidikan ini selalu menempati posisi di atas setiap tahunnya salah satu penyebabnya adalah kurangnya SDM yang ada di Ombudsman dan ada satu pegawai yang terpaksa harus rangkap jabatan dan juga Ombudsman tidak berfokus kepada satu jenis kasus saja tetapi banyak kasus-kasus pelanggaran maupun maladministrasi seperti masalah kepegawaian, kesehatan, perizinan, dan lain-lain.

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawas eksternal yang keberadaannya diharapkan mampu mengontrol tugas penyelenggara negara

⁵ Adel Wahidi. 2020. Sumbangan serasa Pungutan. <https://Langgam.id/sumbangan-serasa-pungutan> (diakses tanggal 04 Agustus 2020)

dan pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penegakan hukum. Ombudsman Republik Indonesia menangani pengaduan pelayanan publik yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjadi dasar pembentukan Ombudsman Republik Indonesia, walaupun pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 telah dibentuk Komisi Ombudsman Nasional⁶.

Tugas Ombudsman Republik Indonesia menurut undang-undang tersebut antara lain adalah memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi adalah: “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 imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan⁷.”

Belum ada prosedur khusus yang jelas dalam pengawasan dibidang pendidikan ini juga merupakan salah satu kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat terhadap pencegahan praktek maladministrasi di satuan pendidikan SMA di Kota Padang. Pelaksanaan tugas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat dalam

⁶ Solechan. 2018. Memahami Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia. Universitas Diponegoro (diakses 04 Agustus 2020)

⁷ ibid

melakukan pencegahan maladministrasi Pendidikan Kota Padang pada dasarnya secara hukum pihak Ombudsman Republik Indonesia khususnya bidang pencegahan belum memiliki SOP (Standar Operasional Prosedur) tetapi hanya ada seperti yang tertuang saja dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia nomor 26 tahun 2017 tentang Tata cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan yang belum diturunkan secara teknis ke dalam SOP. Hal ini dijelaskan dalam wawancara berikut⁸

“sampai saat ini belum ada kami punya SOP khusus mengenai pengawasan pendidikan ini, pengawasan yang kami lakukan berdasarkan SOP yang tertera dalam peraturan Ombudsman no. 26 tahun 2017”

Berdasarkan latar belakang pemikiran tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menulis skripsi dengan judul: **“Pengawasan Langsung Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Dalam Pelayanan Publik Pada Bidang Pendidikan di Kota Padang Pada Tahun 2017”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian ini maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pengawasan langsung Ombudsman dalam pelayanan pendidikan di Kota Padang pada Tahun 2017?

⁸ Wawancara dengan Yunafri tanggal 16 Juni 2020 pukul 11:00 WIB

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan

1. Untuk mengetahui bagaimana bentuk pengawasan langsung yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat dalam pelayanan pendidikan di Kota Padang pada Tahun 2017.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Dengan melakukan penelitian tentang pengawasan langsung Ombudsman dalam menangani pengaduan pelayanan pendidikan di Kota Padang dari segi ilmu pengetahuan dan manfaat praktis dalam analisis kebijakan terdapat beberapa manfaat yang diambil, baik dari dimensi teoritis maupun dari dimensi praktis manfaat penelitian adalah

1. Manfaat Teoritis

Bahan masukan bagi peneliti dalam memahami dan mendalami ilmu yang diperoleh selama studi pada jurusan Ilmu Administrasi Publik di FISIP Universitas Andalas.

2. Manfaat Praktis

- a) Sebagai salah satu sumber pemikiran dan informasi serta bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya, khususnya pada bidang yang sama.
- b) Bahan masukan dan informasi bagi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan Kota Padang dan minat serta kesadaran masyarakat dapat meningkat dalam menggunakan haknya untuk melapor.