

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsepsi negara hukum adalah negara yang menggunakan instrumen hukum sebagai landasan tindakan dan perbuatan penguasa maupun warga negaranya sehingga menjadi dasar legalitasnya menggunakan hukum tertulis maupun tidak tertulis. sesuai dengan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan Hukum”.¹

Maka dengan demikian Indonesia menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut serta untuk menjamin keadilan bagi seluruh warga negaranya. Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan dan pemerintahan, maka negara pada dewasa ini lebih menekankan kepada negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara ini adalah bahwa negara menghendaki terlibat aktif dalam kehidupan masyarakat baik secara ekonomi, sosial, budaya, dan politik, serta hukum. Dengan demikian negara dalam hal ini pemerintah memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka melayani kepentingan masyarakat atau mewujudkan kesejahteraan umum.

Konsepsi negara hukum untuk mencapai negara kesejahteraan secara implisit terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama tentang Kesejahteraan Sosial dan

¹ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia ke-4 tercermin tujuan negara Indonesia yaitu negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ketentuan diatas ini membawa dampak yang sangat besar terhadap kegiatan-kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tujuan nasional.²

Namun dalam pelaksanaan pemerintahan yang sesuai dengan tujuan negara hukum tersebut masih jauh dari harapan yang diinginkan. Pemerintah dalam hal ini lebih mementingkan kepentingannya sendiri tanpa mementingkan kepentingan masyarakat. Hukum dikatakan sebagai aspek dan menjadi landasan dalam menjalankan fungsi pemerintahnya pun tidak sesuai dengan realita yang terjadi didalam kehidupan masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari bagaimana hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah, hubungan ini tidak terlepas dari suatu proses penyelenggaraan pemerintah yang benar-benar menunjukkan suatu tanggung jawab yang besar terhadap masyarakat yang di ayominya, guna mewujudkan suatu pemerintahan yang baik atau *good governance*³.

Salah satu proses mewujudkan pemerintah yang baik ini adalah melalui pelayanan publik.

² Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Luthfi J.Kurniawan, *Perihal, Negara, Hukum &Kebijakan Publik*, Malang, 2012, hlm.

Wahyudi Kumorotomo “menyatakan mengenai pelayanan publik ini ialah bahwa dari banyak contoh dilapangan sering terlihat aparaturnya pemerintah melayani kepentingan publik masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayanan masyarakat. Ketentuan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi pemerintah yang melayani masyarakat, tetapi justru masyarakat yang melayani pemerintah”.

Secara konsep 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. Oleh karena itu dalam melakukan pengawasan pelayanan oleh penyelenggara negara dan pemerintah ini merupakan salah satu unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintah yang baik (*good governance*) dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (*clean government*). namun sangat disayangkan, dalam pengaplikasiannya jauh dari harapan.⁴

Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang sebelumnya bernama Komisi Ombudsman 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 perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau

⁴Wahyudi Kumorotomo, *Mewujudkan Good Government Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gajah Mada University, 2005, hlm. 100

seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah⁵.

Pembentukannya dilatar belakangi oleh adanya tuntutan dari masyarakat agar terwujudnya pemerintahan yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik serta untuk meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dengan memberikan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada lembaga yang independen yaitu Ombudsman. Dalam mewujudkan *good governance* tercermin Ombudsman Republik Indonesia berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000.⁶

Dalam realitanya Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan yang lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Dalam perkembangannya Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mempunyai perwakilan-perwakilan disetiap Provinsi-Provinsi di seluruh Indonesia. Pembentukan kantor perwakilan ini tentu saja dengan tujuan untuk mendekatkan fungsi Ombudsman sebagai Lembaga Pengawasan Pelayanan Publik kepada masyarakat di daerah-daerah. Hal ini tidak terkecuali bahwa

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

⁶Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional

Lembaga Ombudsman mempunyai Kantor Perwakilan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Melalui kantor-kantor perwakilannya, Ombudsman ingin mewujudkan pelayanan publik yang baik sampai tingkat daerah selanjutnya disebut Lembaga Negara Daerah (LOD).

Di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sendiri, pada tahun 2013 Ombudsman Republik Indonesia, Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung resmi berdiri. Dalam pelaksanaan kewenangannya Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung telah menangani beragam kasus maladministrasi. Secara keseluruhan jumlah kasus dugaan berbagai maladministrasi tahun 2014 sebesar 144 kasus. Kemudian jumlah kasus dugaan maladministrasi tahun 2015 sebesar 168 kasus, di tahun 2016 dugaan kasus maladministrasi 136 dan di pertengahan tahun 2017 Ombudsman Bangka Belitung menerima laporan maladministrasi dengan jumlah 67 kasus dan 10 kasus dalam proses penyelesaian dalam laporan yang disampaikan masyarakat terkait dugaan maladministrasi, penyimpangan prosedur sebanyak 22 laporan, 21 laporan penundaan berlarut, 10 pengaduan tidak memberi layanan dan 9 laporan penyalahgunaan wewenang.⁷

Selain itu ada dua pengaduan diskriminasi, satu pengaduan berpihak, satu pengaduan tidak patut dan satu pengaduan tidak kompeten. Hal ini berdasarkan pada fakta dalam pelaksanaan kewenangan Ombudsman perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung telah menangani beragam kasus maladministrasi. Pada masa yang akan datang jumlah tersebut

⁷ Hasil wawancara dengan Asisten Ombudsman Perwakilan Bangka Belitung, Endah.SH pada tanggal 5 September 2017 di Kantor Ombudsman Pangkalpinang

diperkirakan akan bertambah seiring dengan kesadaran dan harapan masyarakat yang tinggi tentang pelayanan yang prima.⁸

Hal ini merupakan tidak produktivitas Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yang sudah independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Jika dilihat dari responsivitasnya Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam hal kemampuan organisasi untuk mengawali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan aspirasi masyarakat. Harusnya bersikap pasif dalam artian menunggu adanya pengaduan bukan aktif untuk mencari kesalahan-kesalahan penyelenggaraan pelayanan publik tanpa adanya laporan. Hal ini menyebabkan Ombudsman Republik Indonesia Kantor perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung tidak mempunyai wewenang untuk mengenali kebutuhan masyarakat dengan inisiatif menyelidikinya. Mestinya tidak harus menunggu laporan tetapi dapat melakukan sesuai dengan Pasal 7 huruf D-H Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Kantor perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

Masyarakat dengan segudang aktivitas yang berbeda-beda, tingkat sosial-ekonomi serta pendidikan yang berbeda pula pasti menginginkan layanan oleh aparatur pemerintah yang dapat memuaskan. Baik itu layanan

⁸ Hasil wawancara dengan Asisten Ombudsman Perwakilan Bangka Belitung, Endah.SH pada tanggal 5 September 2017 di Kantor Ombudsman Pangkalpinang

administrasi pengurusan KTP, KK, dan sertifikat tanah yang baik dan sebagainya. Kebanyakan dari para pelayan rakyat itu seharusnya melayani masyarakat namun kenyataan sebaliknya menjadi tuan yang tidak menyadari yang seharusnya diperbuat. Sehingga kebanyakan masyarakat mengeluh dengan pelayanan yang diberikan tidak jarang membuat masyarakat marah dan emosi selalu keluar dengan hal permasalahan kecil. Dengan permasalahan tersebut masyarakat bingung harus kemana mengadu.

Sejauh ini realita di lapangan yang terjadi bahwa implementasi peran dan kewenangan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan dan penyelesaian pengaduan pelayanan publik belum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan peran tersebut haruslah didukung oleh masyarakat dan stakeholdernya karena Ombudsman tidak bisa menjalankan tugas dan kewenangan tanpa dukungan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan mengenai permasalahan diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian untuk mengetahui lebih lanjut tentang **implementasi peran dan kewenangan Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai Lembaga Pengawasan dan Penyelesaian Pengaduan Pelayanan Publik dalam Mewujudkan *Good Governance*, serta bagaimana strategi yang ditempuh untuk memaksimalkan peran dalam penyelesaian kasus maladministrasi di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.**

B. Rumusan masalah

- a. Bagaimana implementasi peran dan kewenangan Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai lembaga pengawasan dan penyelesaian pengaduan pelayan publik dalam mewujudkan *good governance* di daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung ?
- b. Bagaimana upaya Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam mengatasi penyelesaian kasus maladministrasi ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang di atas, maka dapat tujuan penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui implementasi peran dan kewenangan Ombudsman perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai lembaga pengawasan dan penyelesaian pengaduan pelayan publik dalam mewujudkan *good governance* di daerah Bangka Belitung.
- b. Mengetahui upaya Ombudsman Perwakilan Provinsi kepulauan Bangka Belitung dalam mengatasi penyelesaian kasus maladministrasi.

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus penelitian dan tujuan yang ingin di capaikan, maka Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat antara lain

- a. Bagi Akademisi

Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi akademisi/pihak-pihak yang berkompeten dalam pencarian informasi

terhadap implementasi peran dan kewenangan Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai Lembaga pengawasan dan penyelesaian pengaduan pelayanan publik dalam mewujudkan *good governance* di daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

b. Bagi Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi positif dalam upaya penyempurnaan kerja yang berkaitan dengan dalam implementasi peran dan kewenangan perwakilan Ombudsman Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai Lembaga Pengawasan dan Pengaduan Pelayanan Publik dalam menyelesaikan maladministrasi di daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan masyarakat terhadap penyelesaian pengaduan pelayanan publik yang tidak sesuai dengan prosedur dan memberikan informasi tentang tempat pengaduan dalam pelayanan publik.

d. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan bisa berguna dalam melakukan penelitian terkait dengan implementasi peran dan kewenangan Ombudsman Kantor Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

sebagai lembaga pengawasan dan penyelesaian pengaduan pelayanan publik dalam mewujudkan *good governance*.

D. Kerangka Teori

Agar memperoleh gambaran yang jelas tentang implementasi peran dan kewenangan Ombudsman Kantor perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai Lembaga Pengawasan dan Penyelesaian Pengaduan Pelayanan Publik dalam mewujudkan *good governance* maka penulis membuat landasan konseptual dengan teori negara hukum, teori pengawasan, teori *good governance* dan teori pelayanan publik.

1. Teori Tipe Pengawasan

Mempertahankan berarti menjaga agar pihak yang ditujukan oleh suatu kaidah sedapat mungkin memenuhinya. Untuk mencapai tujuan itu dikenal berbagai tipe mempertahankan hukum. bentuk yang paling menonjol antar lain, pengawasan dengan cara “mendesak dari atas” atau, “membuat takut” dan pengawasan “membujuk”. Menurut **Etzioni** sebagaimana yang diintrodusir **Hertogh** membedakan pengawasan menjadi “pengawasan memaksa” dan “pengawasan normatif”.⁹

Teori ini sangat berkaitan dalam implementasi peran dan kewenangan Ombudman sebagai lembaga pengawasan sehingga diperlukan teori ini sebagai pembatasan konseptual.

2. Teori *Good Governance*

⁹ *Ibid*, hlm 190

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah bagian integral dari pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih tidak dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain, bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintah yang baik. *Good governance*, menurut **Gunawan Sumodiningrat**, diartikan sebagai upaya pemerintah yang amanah.

Good governance sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan dituju dan mewujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma pengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*.¹⁰

3. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh pelayanan publik. Teori ini sangat berkaitan dalam implementasi peran dan kewenangan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan dan penyelesaian pengaduan pelayanan publik.

¹⁰ H .A. Muin Fahmal, *peranan asas-asas umum pemerintahan yang layak dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih*, PT.Buku Kita, Jakarta Selatan, 2006, hlm 87

E. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian hukum yuridis empiris ini adalah penelitian yang titik fokusnya pada perilaku masyarakat hukum yang hasilnya berupa fakta sosial. Penelitian hukum empiris dalam penalarannya menggunakan penalaran deduktif yang metode penalaran yang ditarik dari peraturan hukum yang umum kedalam peraturan hukum yang khusus. Penelitian hukum empiris menggunakan data primer yang digunakan sebagai data utama dan data sekunder yang berupa bahan hukum digunakan sebagai pendukung. Data primer diperoleh dengan cara wawancara dengan responden sebagai sumber utama.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif yang bertujuan untuk mengungkapkan informasi yang menekankan pada masalah proses dan makna dengan mendeskripsikan suatu permasalahan. Dalam pembahasannya pendekatan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan studi kasus

1. Pendekatan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan

mengikat secara umum. Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan yang menggunakan legislasi dan regulasi

2. Penekatan Studi Kasus

Pendekatan studi kasus merupakan suatu studi terhadap kastentu dus terri berbagai aspek hukum misalnya dilihat dari sudut hukum prdata, pidana, administrasi dan hukum tata negara.¹¹

c. Sumber Data

Data penelitian hukum empiris ini, data yang diperlukan adalah data primer sebagai sumber data utama disamping data sekunder yang berupa bahan hukum sebagai sumber data pendukung.

1. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari responden tentang obyek yang sedang diteliti. Data ini dapat diperoleh dengan cara wawancara langsung kepada responden.

- a. Ketua Ombudsman
- b. Asisten bagian pencegahan
- c. Terlapor dan pelapor

2. Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, pendapat ahli hukum, buku-buku, hasil penelitian dan sebagainya. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu terdiri dari:

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Surabaya, 2005, hlm, 97.

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang sifatnya mengikat dan mendasari bahan hukum lainnya. Bahan hukum primer terdiri dari:
 1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
 3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya dari hasil penelitian (hukum) dan hasil karya (ilmiah) dan dari kalangan hukum serta literatur-literatur ilmu hukum dan tulisan-tulisan hukum lainnya yang relevan dengan rumusan masalah
- c. Bahan Hukum Tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi atau petunjuk tentang bahan hukum primer dan sekunder, misalnya dari kamus-kamus hukum ensiklopedia dan sebagainya.
- d. Metode Pengumpulan Data
 1. Penelitian lapangan

Penelitian untuk memperoleh data primer yang dilakukan dengan cara wawancara secara terbuka menggunakan pedoman yang telah disediakan sebelumnya mengenai permasalahan yang diteliti, ditujukan kepada narasumber untuk memperoleh keterangan lebih

lanjut, sehingga dapat diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian tersebut dilakukan dengan menggunakan wawancara..

2. Penelitian Kepustakaan

Penelitian untuk memperoleh data sekunder, dilakukan melalui studi dokumen yang berupa peraturan Perundang-undangan, buku literatur, makalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

e. Metode Analisis Data

Berdasarkan data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, dilakukan analisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan secara deskriptif, yaitu memberikan gambaran situasi untuk memperoleh data-data berdasarkan hasil pengamatan dilokasi penelitian. Dalam penelitian ini nantinya akan diamati mengenai program yang dibuat Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam menangani kasus maladministrasi, terutama dalam penyelesaian dan penanganan kasus maladministrasi dalam mewujudkan *good governance*.