

EKSISTENSI LEMBAGA PENGAWASAN OMBUDSMAN DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH

Oleh

Agus Triono

**) Staf Pengajar Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum,
Universitas Lampung*

ABSTRACT

Public service is a citizen's constitutional right guaranteed by the constitution that must be organized as well as possible and should be monitored. The existence of the Ombudsman oversight agencies that have oversight of the public service to be important in keeping the public administration remains in the observance of law and general principles of good governance. The problem in this research is how the existence of the institution of the Ombudsman in delivering public service in the province of Lampung. Based on research conducted using normative legal research methods and to approach the problem using the statue approach and the conceptual approach, it can be seen that the existence of the Ombudsman oversight agencies are not can be released from the increasing practice of maladministration committed by the state officials both at the central and regional levels. Normatively, the existence of the Ombudsman strengthened by setting it in the Law 37 of 2008 on the Ombudsman of the Republic of Indonesia, Law No. 25 of 2009 on Public Services and Law 23 Year 2014 on Regional Government. In the implementation of its oversight function of public service, Ombudsman in Lampung province has implemented monitoring functions involving various stakeholders, including Provincial Information Commission and Various Institutions/Government Agencies both central and local levels. Nevertheless, Ombudsman in Lampung Province has not optimally performed its function and socialization of the community over its functions oversee public services in the province of Lampung. So expect Ombudsman in Lampung province more socializing existence with all its functions to the broader community and conduct surveillance activities more actively in solving the cases of maladministration that occur without having to wait for a report.

Keywords: *The existence of the Ombudsman, public service*

PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan didirikannya negara ini antara lain adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Atas dasar tujuan dalam konstitusi negara tersebut, maka telah menjadi suatu kewajiban bahwa negara harus berupaya untuk memenuhi kebutuhan setiap warga

negaranya. Salah satu bentuk upaya yang dapat dilakukan dalam rangka melaksanakan kewajiban tersebut adalah melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat. Konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak 1999 juga merupakan salah satu cara yang digunakan agar pelayanan publik kepada masyarakat menjadi lebih efektif dan efisien sehingga mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Otonomi daerah dimaknai sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat.

Pelayanan publik merupakan hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh konstitusi dan juga merupakan hak dasar yang harus dipenuhi dan diselenggarakan dengan sebaik-baiknya sehingga dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat tanpa syarat apapun. Pelayanan publik menurut UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik yang baik adalah pelayanan yang menempatkan hukum sebagai penglima, yang diselenggarakan secara terbuka, dimana setiap warga masyarakat mendapatkan perlakuan yang sama atas jenis pelayanan yang sama, yang proses maupun hasil pelayanannya bisa dipertanggungjawabkan (Supriyono, 2008). Oleh karenanya pemerintah dan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik seharusnya terus berbenah guna mengoptimalkan perannya dalam memenuhi kebutuhan publik.

Akan tetapi yang terjadi di lapangan saat ini masih menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun pemerintah daerah masih jauh dari harapan dan minim kualitas. Tidak dapat dipungkiri bahwa penyelenggaraan pelayanan publik saat ini masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien, serta kualitas sumber daya manusia yang melaksanakan fungsi pelayanan belum memadai. Hal ini terlihat dari banyaknya keluhan dan pengaduan masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa dan elektronik. Keluhan dan pengaduan tersebut antara lain prosedur yang berbelit-belit, persyaratan yang tidak transparan, tidak adanya kepastian biaya yang harus dikeluarkan dan jangka waktu penyelesaian, sikap petugas yang kurang responsif dan masih banyak lagi permasalahan pelayanan lainnya, sehingga menimbulkan stigma negatif terhadap penyelenggara pelayanan publik.

Berkenaan dengan hal ini, maka berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 44 Tahun 2000 telah dibentuk Komisi Ombudsman Nasional (KON) dan ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang bertujuan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. ORI memiliki kewenangan mengawasi pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara negara dan pemerintah kepada masyarakat. Penyelenggara negara dimaksud meliputi Lembaga Peradilan, Kejaksaan, Kepolisian, Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah, Instansi Departemen dan Non-Departemen, Badan Usaha Milik Negara, dan Perguruan Tinggi Negeri, serta badan swasta dan perorangan yang seluruh/sebagian anggarannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Keberadaan lembaga pengawasan Ombudsman ini diharapkan mampu memberikan solusi terhadap kebuntuan dalam sistem pelayanan publik yang dihadapi saat ini. Sehingga

harapan terhadap pelayanan publik prima bukan hanya sekedar angan-angan belaka, akan tetapi dapat menjadi kenyataan yang berdampak positif bagi masyarakat sebagai penerima pelayanan. Sementara itu, dalam rangka mengawal penyelenggaraan pelayanan publik di daerah, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU ORI dinyatakan bahwa Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Lebih lanjut dalam Pasal 43 ayat (1) dinyatakan pula bahwa Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota. Ketentuan ini telah memberi kewenangan untuk dapat mendirikan ORI perwakilan di tiap daerah guna mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini ialah bagaimana eksistensi Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah Provinsi Lampung.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertolak dari penelitian hukum doctrinal (*doctrinal research*) dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sebagai pelengkap, digunakan juga pendekatan sosio-legal yaitu mengkaji hukum sebagai fenomena sosial yang terkait dengan eksistensi dan pengawasan yang dilakukan lembaga Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Provinsi Lampung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengawasan dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan *Rechtsstaat* sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan rumusan ini dilandasi oleh suatu cita negara integralistik. Namun setelah amandemen ketiga UUD 1945, rumusan ini berubah sesuai dengan yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsepsi negara hukum yang dulu dikesankan menganut *rechtsstat*, kini dinetralkan menjadi negara hukum saja. Menurut Mahfud MD (2005), konsep negara hukum Indonesia disebut sebagai negara hukum Pancasila, yang sudah cukup ideal dan bagus untuk mengatur hak dan kewajiban warga negaranya secara seimbang. Lebih lanjut Mahfud.MD mengungkapkan bahwa konsepsi negara hukum Pancasila adalah konsepsi prismatic yang merupakan perpaduan antara unsur-unsur baik dari *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Negara hukum Pancasila dapat disebut sebagai bertemunya hubungan konsepsi kombinitif di antara segi-segi baik dari kedua konsepsi barat itu di dalam nilai budaya bangsa Indonesia, yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan.

Pembentukan Ombudsman di Indonesia merupakan pemenuhan terhadap unsur-unsur negara hukum, yakni sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan, dan untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara hukum yang menjamin adanya perlindungan hukum bagi rakyat. Berkenaan dengan pengawasan, menurut George R. Terry (dalam Muchsan, 2007) pengawasan adalah *‘Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan.’* Sedangkan Newman (dalam Muchsan, 2007)

berpendapat bahwa *Control is assurance that the performance conform to plan.* Kemudian, Siagian (dalam Muchsan, 2000) memberikan definisi tentang pengawasan bahwa proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Suyanto (dalam Muchsan, 2000) memberikan pengertian “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Muchsan (2000) berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*)”.

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa pengawasan merupakan salah satu pilar pendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama pada era otonomi yang kegiatannya meliputi:

- a. pengawasan yang mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan terhadap produk hukum dan kebijakan yang dijalankan oleh pemda;
- b. pengendalian yang dilakukan untuk menjamin dilaksanakannya system dan kebijakan pemda;
- c. pemeriksaan terhadap kinerja anggaran APBD.

Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi masyarakat merupakan prasyarat penting dalam mendukung kerja Ombudsman untuk mencapai tujuannya (mewujudkan *good governance*) sehingga tugas utama Ombudsman di Indonesia adalah mengawasi jalannya penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat sebagai jalan menuju *good governance* dengan secara pasif (menerima laporan masyarakat), dan secara aktif (melakukan investigasi atas prakarsa sendiri) dengan berusaha mengupayakan partisipasi masyarakat dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi sederhana yang bersih, pelayanan umum yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan profesional termasuk proses peradilan (persidangan) yang independen dan *fair* sehingga dapat menjamin tidak akan ada keberpihakan serta dengan mediasi.

Ombudsman sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik

Salah satu faktor yang mendorong bergesernya wajah negara kesejahteraan berubah menjadi pemerintahan yang korup adalah lemahnya kontrol dari publik (*society*) dalam rangka mengkritisi bahkan menolak kebijakan pemerintah yang secara nyata menyimpang dari esensi kesejahteraan masyarakat. Kekuasaan yang dijalankan oleh negara akan cenderung tidak terbatas bahkan akan terjadi penumpukan kekuasaan apabila tidak ada kontrol dari publik. Salah satu penyebab lemahnya kontrol terhadap negara adalah tidak memadainya kesadaran dan pemahaman dari publik bahwa negara dapat dikontrol dan dikendalikan melalui mekanisme kontrol yuridis. Sebagai negara hukum, secara konstitusional telah disepakati bahwa semua tindakan elemen bangsa ini, baik pemerintah maupun publik harus mampu dikontrol melalui mekanisme hukum.

Dalam rangka menata dan menjaga hubungan baik antara negara dan rakyat maka diperlukan sebuah norma dan hukum. Hukum atau norma yang mengatur substansi hubungan publik dan negara lebih dikenal dengan hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara menjadi landasan kerja bagi administrasi negara, yang mengemban tugas servis publik. Kecenderungan penyimpangan oleh pemerintah dan mengharap

ketaatan serta kepatuhan dari rakyat menjadi alasan adanya norma atau hukum yang mengatur hubungan di antara keduanya. Artinya, sebagai negara hukum, maka Indonesia harus mampu menghadirkan instrumen hukum yang mengatur hubungan antara warga dan negara.

Ada dua hal yang melatarbelakangi pentingnya hukum dalam hubungan warga dan negara. Pertama, hukum dan norma amat penting sebagai kontrol yuridis dari warga kepada pemerintah yang diwakili pejabat pemerintahan yang sedang melaksanakan kekuasaan. Kedua, dalam konteks demokratisasi dalam sebuah bangsa yang merdeka, maka pilar hukum menjadi amat penting sebagai check and balances bagi pemerintah. Adanya kebijakan publik dari negara yang diperankan oleh pejabat pemerintah sebagai konsekuensi dari perwujudan negara kesejahteraan yang menjadi platform negara Indonesia. Bahkan konsep welfare state tersebut di dalam perundang-undangan kita untuk pertama kali dikenal dengan istilah "negara pengurus". Dalam pengertian dasarnya, "negara kesejahteraan" merupakan sebuah konsepsi, paradigma dan kerangka aksi tentang pemerintahan di mana sektor negara menjalankan peran kunci di dalam hal memberikan proteksi dan atau melakukan promosi kesejahteraan bagi setiap warga negara. Konsepsi ini secara jelas menempatkan negara dalam hal ini pejabat pemerintahan wajib melaksanakan agenda yang berbasis kepada kesejahteraan bagi publik. Dalam menyusun dan merealisasikan agenda kesejahteraan tersebut, pejabat pemerintah menerbitkan berbagai macam regulasi dan kebijakan.

Esensi dari negara kesejahteraan untuk memberikan pelayanan yang mensejahterakan bagi publik tidak serta merta berjalan dalam koridor idealitas yang sesungguhnya. Dalam situasi negara belum maksimal melaksanakan mandat untuk mensejahterakan kondisi rakyat, maka hal itu harus dipahami bahwa salah satu dari wajah buruk dari konsepsi negara kesejahteraan adalah munculnya rezim korup dan otoriter yang tampil dengan wajah seorang budiman. Dalam hal ini, pemerintah menampilkan berbagai macam data dan pertanggung jawaban formil atas upaya peningkatan kesejahteraan. Namun di sisi lain, secara riil tindakan pemerintah sesungguhnya banyak yang menyimpang dan dikelola secara otoriter dan koruptif.

Negara kesejahteraan yang mencitakan pelayanan terbaik baik publik tetap menyisakan potensi pemerintahan yang korup dan menyimpang. Potensi penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah amat besar, mengingat semua kendali pembangunan dan hal-hal yang terkait dengan pengelolaan kebijakan dikendalikan oleh pemerintah. Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan Rechtsstaat sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan rumusan ini dilandasi oleh suatu cita negara integralistik. Namun setelah amandemen ketiga UUD 1945, rumusan ini berubah sesuai dengan yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Konsepsi negara hukum yang dulu dikesankan menganut rechtsstat, kini dinetralkan menjadi negara hukum saja. Sependapat dengan Mahfud MD, bahwa konsep negara hukum Indonesia disebut sebagai negara hukum Pancasila, yang sudah cukup ideal dan bagus untuk mengatur hak dan kewajiban warga negaranya secara seimbang. Konsepsi negara hukum Pancasila adalah konsepsi prismatic yang merupakan perpaduan antara unsur-unsur baik dari *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Negara hukum Pancasila dapat disebut sebagai bertemunya hubungan konsepsi kombinatif di antara segi-segi baik dari kedua konsepsi barat itu di dalam nilai budaya bangsa Indonesia, yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan.

Pembentukan Ombudsman di Indonesia merupakan pemenuhan terhadap unsur-unsur negara hukum, yakni sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan. Ombudsman berfungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta menegakan hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dapat terselenggara dengan baik berdasarkan prinsip keadilan, persamaan dan prinsip-prinsip demokrasi. Pembentukan ombudsman di daerah adalah salah bentuk pengawasan pelayanan publik di daerah.

Keberadaan institusi Ombudsman baik pada tingkat pusat maupun daerah senantiasa dikaitkan dengan peran utamanya adalah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) (Sujata, 2003). Dalam pandangan Ombudsman Republik Indonesia, hakikat penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah pemberian pelayanan publik berkualitas kepada masyarakat. Negara/penyelenggara negara memiliki kewajiban memberi pelayanan kepada warganya sementara warga negara/masyarakat memiliki hak untuk memperoleh pelayanan. Berdasarkan ketentuan pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan mengawasi pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara negara dan pemerintah kepada masyarakat. Penyelenggara negara dimaksud meliputi Lembaga Peradilan, Kejaksaan, Kepolisian, Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah, Instansi Departemen dan Non-Departemen, BUMN, dan Perguruan Tinggi Negeri, serta badan swasta dan perorangan yang seluruh/sebagian anggarannya menggunakan APBN/APBD.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU ORI dinyatakan bahwa Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Lebih lanjut dalam Pasal 43 ayat (1) dinyatakan pula bahwa Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota. Ketentuan ini telah memberi kewenangan untuk dapat mendirikan ORI perwakilan di tiap daerah guna mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Keberadaan Lembaga Ombudsman menjadi penting dalam rangka pengawasan terhadap pemerintah daerah oleh karena pengawasan yang dilakukannya dapat memenuhi ruang kosong dalam sistem pengawasan yang selama ini dirasakan tidak berjalan dengan baik dan merupakan bentuk pengawasan yang lebih efektif dan efisien dari pada pengawasan sebelumnya semisal pada pengawasan administratif baik pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional. Pelle dan Schundelen (dalam Muchsan, 2000) membedakan tiga tipe pengawasan yaitu; Tipe 1 yakni pengendalian atasan terhadap bawahan dalam hubungan komando atau instruksi; Tipe 2 ialah pengendalian dalam hubungan kepentingan kontrak dan kebergantungan; sedang tipe 3 yakni bersifat korektif dan preventif, mengoreksi dan mencegah pengulangan kesalahan di masa depan, dan agaknya lebih sesuai dengan bentuk pengawasan peradilan administrasi.

Apabila dihubungkan dengan pendapat Pelle dan Schundelen di atas, maka sebenarnya bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman di Indonesia baik pusat maupun daerah termasuk yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman termasuk pada ketiga tipe tersebut. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pengendalian atasan terhadap bawahan dalam hubungan komando atau instruksi, Ombudsman berperan dalam mengaktifkan sistem pengawasan melekat yakni dengan merekomendasikan kepada atasan terlapor agar menindak atau mengendalikan bawahannya yang melakukan maladministrasi.
- 2) Pengendalian dalam hubungan kepentingan kontrak dan kebergantungan, Ombudsman juga menjalankan peran menjadi mediator dalam hubungan kontrak antara negara dan

rakyatnya dimana negara memiliki kewajiban untuk memberi pelayanan publik, sedangkan rakyat memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan publik tersebut.

- 3) Bersifat korektif dan preventif, mengoreksi dan mencegah pengulangan kesalahan di masa depan, dan agaknya lebih sesuai dengan bentuk pengawasan peradilan administrasi, namun hal ini lebih sesuai dengan sistem pengawasan yang ada pada Ombudsman yang berperan sebagai lembaga yang melakukan pengawasan korektif terhadap penyelenggaraan pelayanan publik sekaligus melakukan upaya preventif sejak dini.

Pada era demokrasi sekarang ini, partisipasi masyarakat dalam pengawasan menjadi sangat penting karena demokratisasi akan tercapai manakala masyarakat secara sadar mau berpartisipasi secara aktif. Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi adalah prasyarat penting dan menjadi sebuah *mainstream*. Untuk mencapai tujuannya (mewujudkan *good governance*) Ombudsman di Indonesia bertugas antara lain mengupayakan partisipasi masyarakat dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi sederhana yang bersih, pelayanan umum yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan profesional termasuk proses peradilan (persidangan) yang independen dan *fair* sehingga dapat menjamin tidak akan ada keberpihakan (Masthuri, 2005). Keberadaan Lembaga Ombudsman juga merupakan lembaga yang berfungsi untuk mendorong demokratisasi yakni melalui upaya pemahaman akan pentingnya partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengawasan dan perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik di daerah.

Dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah, pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di daerah merupakan suatu keharusan dalam rangka mengendalikan tindakan pemerintah di daerah agar tidak keluar dari jalur hukum sebagaimana konsep negara hukum yang dianut dan mematuhi asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pemberian otonomi kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah dimana dalam pelaksanaannya tetap harus diawasi.

Keberadaan ORI Perwakilan di Provinsi Lampung merupakan wujud komitmen pemerintah menjalankan amanah UU ORI dan untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik di daerah, selain juga merupakan bentuk kontrol atas konsep kemandirian daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri menurut asas otonomi dan desentralisasi agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Pembentukan Ombudsman di daerah juga menjadi tolok ukur keberhasilan pemerintah dan pemerintah daerah dalam memberikan ruang publik seluas-luasnya untuk bersama-sama menciptakan kondisi yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui partisipasi aktif masyarakat.

Pelaksanaan Pengawasan Ombudsman di Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraannya sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pun secara tegas menyatakan bahwa, salah satu tujuan didirikannya negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan bangsa. Disadari bahwa, kondisi penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien, serta kualitas sumber daya manusia aparatur negara yang belum memadai. Hal ini terlihat masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui

media massa seperti, prosedur yang berbelit-belit, tidak adanya kepastian jangka waktu penyelesaian, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsif, dan lain-lain, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintah. Terkait dengan hal ini, maka berdasarkan Keppres No. 44/2000 telah dibentuk Komisi Ombudsman dan ditindaklanjuti dengan UU No.37/2008 tentang Ombudsman yang bertujuan untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara Negara (Jeddawi, 2008).

Pada awalnya Komisi Ombudsman Nasional yang kemudian berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia pada dasarnya merupakan sebuah lembaga yang secara mandiri menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan kesalahan/maladministrasi (Malian, 2002). Untuk konteks Indonesia, dengan luas wilayah kepulauan dan jumlah penduduk yang sangat besar, barangkali tidak mungkin semua masalah maladministrasi publik bisa ditangani oleh ombudsman nasional secara cepat dan murah. Dalam konteks otonomi daerah, sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana hampir seluruh kewenangan *public administration* dilimpahkan ke daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama.

Sebagai lembaga yang menitikberatkan pada pengawasan proses pemberian pelayanan publik, dalam konteks pemberantasan korupsi di daerah, Ombudsman berperan di baris paling depan guna mencegah terjadinya korupsi dan perilaku koruptif setiap aparatur penyelenggara pemerintahan daerah. Peran Ombudsman dalam proses pencegahan korupsi dimulai dengan mendorong upaya perbaikan sistem pelayanan umum pemerintahan daerah dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas publik (Malian, 2003).

Indonesia sebagai negara hukum harus memiliki prinsip yang mencerminkan negara hukum yang menyatakan bahwa setiap aktifitas berbangsa dan bernegara harus didasarkan pada kaidah hukum. Pelayanan publik merupakan tugas aparat pemerintah sebagai bentuk tanggungjawab terhadap masyarakat. Dalam UUD 1945 Pasal 28 ayat (1) amandemen kedua dan Pasal 34 ayat (3) amandemen keempat menyatakan bahwa “Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.”. Berdasar pada ketentuan normatif tersebut, maka secara yuridis, konstitusi telah mengamanatkan kewajiban kepada negara untuk melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan.

Lebih lanjut pada Pasal 28I ayat (2) dinyatakan bahwa Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan hak setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi dalam suatu negara, sehingga harus dilindungi dan diupayakan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur negara dan terlebih lagi adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik tersebut. Adanya diskriminasi dalam pelayanan publik tentunya akan berhadapan dengan ketentuan dalam Pasal 27 yang menyebutkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Makna kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan berarti dalam pemberian pelayanan publik diharuskan tidak membedakan perbedaan kedudukan, status, jabatan, golongan dan lainnya. Hal ini juga relevan dengan pemaknaan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), dimana setiap orang

memiliki hak kodrati yang sama sebagai manusia dan harus dihormati, dihargai dan dilindungi.

Pengawasan terhadap pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik merupakan hal yang sangat penting. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa dalam negara hukum dan demokrasi sebagaimana telah diuraikan di atas, menunjukkan bahwa keberadaan pengawasan merupakan upaya untuk menjamin adanya kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum sebagaimana tujuan hukum itu sendiri serta untuk mewujudkan demokratisasi dimana masyarakat diperlakukan sama dan tidak ada diskriminasi dalam hal mendapatkan pelayanan publik. Pengawasan merupakan bagian terpenting dalam proses manajemen guna mengendalikan suatu kegiatan agar berjalan dengan baik sesuai dengan rencana yang telah disusun. Dalam pelaksanaan pemerintahan sebagai suatu proses manajemen, pengawasan dimaksudkan agar tujuan dari pelaksanaan pemerintahan dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan.

Terkait dengan pelayanan publik, pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia termasuk di Provinsi Lampung sebenarnya telah dilakukan secara internal maupun eksternal. Pengawasan yang bersifat internal termasuk juga dalam pengawasan administratif. Pengawasan internal berarti bahwa lembaga pengawasan tersebut masih merupakan bagian dari objek yang diawasi yaitu pemerintah sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan. Pengawasan administratif ini diatur dalam Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983. Dalam pengawasan administratif terdapat dua macam pengawasan yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat (*waskat*) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam satuan kerja yang dipimpinnya. Dalam Inpres No 15 Tahun 1983 digunakan dua istilah yaitu pengawasan melekat pada Pasal 3 ayat 1 dan 2, dan pengawasan oleh atasan langsung yang terdapat pada Pasal 2 ayat 1. Menurut Muchsan, disebut pengawasan melekat karena kegiatan pengawasan ini tidak dapat dipisahkan dari fungsi pimpinan (*manajer*) yang harus mengawasi semua anak buahnya. Dengan demikian fungsi ini melekat (*menjadi satu*) dengan fungsi kepemimpinan. Selanjutnya Muchsan (2007) menyimpulkan bila pengawasan oleh atasan langsung selalu melekat pada setiap jabatan pimpinan, sedangkan system pengendalian manajemen selalu melekat pada setiap organisasi dan manajemen. Itulah sebabnya istilah pengawasan melekat sering disebut "*built in control*".

Mengenai pengawasan eksternal, di Indonesia juga telah dilakukan yakni dengan pembentukan lembaga Ombudsman. Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi masyarakat merupakan prasyarat penting dalam mendukung kerja Ombudsman untuk mencapai tujuannya (*mewujudkan good governance*) sehingga tugas utama Ombudsman di Indonesia adalah mengawasi jalannya penyelenggaraan Negara dan pemerintahan dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat sebagai jalan menuju *good governance* dengan secara pasif (*menerima laporan masyarakat*), dan secara aktif (*melakukan investigasi atas prakarsa sendiri*) dengan berusaha mengupayakan partisipasi masyarakat dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi sederhana yang bersih, pelayanan umum yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan profesional termasuk proses peradilan (*persidangan*) yang independen dan *fair* sehingga dapat menjamin tidak akan ada keberpihakan serta dengan mediasi.

Provinsi Lampung merupakan pintu gerbang pulau Sumatera yang berarti memiliki peluang yang cukup besar untuk mampu memberdayakan masyarakatnya terutama untuk tujuan mensejahterakan kehidupan social termasuk tuntutan akan pelayanan publik yang prima sebagai suatu implikasi logis dari perkembangan dan kemajuan pembangunan.

Berdasar pada dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Lampung tahun 2010-2014, perekonomian di Provinsi Lampung secara umum telah mengalami perkembangan Pada tahun 2002, 2003, 2004, 2005 dan 2007 Provinsi Lampung mengalami pertumbuhan ekonomi sebesar 5,62%; 5,07%; 4,02%; 4,93%; dan 5,94%. Pada tahun 2007 sektor pertanian memberikan kontribusi sebesar 33,13%; diikuti sektor perdagangan, hotel dan rumah makan sebesar 15,84%; industri pengolahan sebesar 15,13%; dan jasa-jasa sebesar 10,67%. Sementara PDRB per kapita menurut harga berlaku pada tahun 2000 adalah Rp. 3.490.456,-; dan pada tahun 2007 mengalami peningkatan menjadi sebesar Rp. 7.979.382,-. Berdasarkan harga konstan, pada tahun 2000 sebesar Rp. 3.490.456,-; dan pada tahun 2007 meningkat menjadi Rp. 4.510.403,-. Selama 7 tahun terakhir terlihat bahwa PDRB per kapita pada tahun 2007 mengalami peningkatan yang paling tinggi, yakni sebesar 6,70%. Nilai IPM Provinsi Lampung pada tahun 2007 telah mencapai 70,1. Hal ini berarti status pembangunan manusia di Provinsi Lampung sudah mencapai menengah ke atas. Sedangkan IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tahun 2007 terdapat variasi, yakni berkisar antara terendah 66,95 (Kabupaten Lampung Barat) dan tertinggi 75,38 (Kota Metro). Kabupaten lain dengan nilai IPM terendah adalah Kabupaten Lampung Selatan dan Way Kanan.

Berdasar pada fakta dan data di atas, maka cukup menjadi alasan bahwa dengan jumlah penduduk yang besar tentunya berimplikasi pada bagaimana memenuhi kebutuhan seluruh penduduk tersebut secara adil dan merata serta pemenuhan hak atas pelayanan public sebagai tugas yang harus diemban pemerintah daerah. Sehingga sudah seharusnya menjadi perhatian semua pihak untuk bekerja sama dalam upaya penyelenggaraan pelayanan publik yang baik di daerah.

Pembentukan Lembaga Ombudsman dilatarbelakangi alasan bahwa fungsi dan tugas penyelenggara negara pada hakekatnya adalah mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dan masyarakat memiliki hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil oleh penyelenggara negara (Sujata, 2009). Lembaga pengawasan Ombudsman sebagai suatu lembaga pengawas eksternal dan mandiri yang pada awalnya dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional kemudian baru pada tahun 2008 dikuatkan landasan hukumnya dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman mempunyai fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara negara dan Pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Selanjutnya Ombudsman diberi kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Lebih lanjut bahwa dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga telah mengatur mengenai eksistensi Ombudsman sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Hal ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 351 yang mengatur bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah, Ombudsman, dan/atau DPRD. Pengaduan tersebut dilakukan terhadap

penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik dan pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik. Kepala daerah wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat dan apabila tidak dilaksanakan, maka akan diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Secara khusus dalam pelaksanaan fungsinya, Ombudsman Perwakilan Provinsi Lampung sejak pembentukannya pada bulan Oktober 2012, telah banyak menerima pengaduan masyarakat terkait maladministrasi pelayanan publik. Pada tahun 2013 Ombudsman RI Perwakilan Lampung telah menerima laporan (baik dari masyarakat maupun atas inisiatif sendiri) sebanyak 120 laporan, sedangkan pada tahun 2014 menerima laporan sebanyak 182 laporan. Diantaranya adalah pengaduan tentang tes Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah (CPNSD) 2013, dimana pada intinya adalah terkait prosedur pendaftaran. Selain menerima pengaduan masyarakat, Ombudsman Perwakilan Provinsi Lampung juga menjalin kerjasama dengan lembaga vertikal dan horizontal, salah satunya dengan Lembaga Komisi Informasi Publik. Hal ini sebenarnya cukup menunjukkan mengenai eksistensi Ombudsman di daerah dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik meskipun masih banyaknya berbagai kendala yang harus dihadapi terutama berkaitan dengan jumlah personel Ombudsman dalam menyelesaikan berbagai laporan yang masuk. Jika dibandingkan antara keduanya, maka terlihat ketidakseimbangan sehingga mempengaruhi optimalisasi penanganan laporan. Selain itu hingga saat ini, Ombudsman RI Perwakilan Lampung belum pernah memberikan rekomendasi yang diharapkan dapat memberikan perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah khususnya di Provinsi Lampung. Hal ini penting guna menunjukkan eksistensi Ombudsman dan sekaligus memberikan dampak perubahan yang meluas apalagi jika rekomendasi itu bersifat membenahi birokrasi pelayanan publik secara sistemik.

PENUTUP

Pelaksanaan fungsi pengawasan Ombudsman memberi dampak pada terciptanya pelayanan publik yang baik sesuai dengan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan terselenggaranya pelayanan publik yang baik maka pemerintahan yang baik sebagai prasyarat terwujudnya kesejahteraan akan segera tercapai. Eksistensi Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah tercermin dari berbagai pengaturan yang memberikan mandat khusus kepada Ombudsman untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik serta terlihat dalam aksinya menyelesaikan berbagai laporan yang masuk baik dari masyarakat maupun atas inisiatif sendiri. Meskipun dalam praktek di lapangan belum mampu memenuhi harapan masyarakat sepenuhnya dengan banyaknya laporan yang masuk yang dapat selesai secara optimal. Berdasar pada kesimpulan ini, maka hendaknya penguatan peran Ombudsman baik dari aspek yuridis maupun teknis perlu mendapat perhatian terutama oleh pihak-pihak yang berwenang dan berkepentingan dengan terwujudnya pelayanan publik yang sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik supaya pelaksanaan fungsinya dapat lebih dioptimalkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Sujata, Antonius. 2003. *Efektivitas Ombudsman Indonesia, Kajian Tindak Lanjut Kasus-Kasus Tertentu (Digest of Selected Cases)*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta.
- Sujata, Antonius. 2003. *Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia 2009*, ORI, Ombudsman Republik Indonesia. Jakarta.
- Masthuri, Budhi. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. PradnyaParamita, Jakarta.
- Mahfud MD. 2005. *Negara Hukum dan Demokrasi*. LP3ES. Jakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Muchsan. 2000. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Muchsan. 2007. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, cetakan keempat*. Liberty. Yogyakarta.
- Jeddawi, Murtir. 2008. *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*. Total Media. Yogyakarta.
- Malian, Murtir. 2003. *Menimbang Perlunya Komisi Ombudsman di Daerah dalam Ombudsman Daerah, Mendorong Pemerintahan Yang Bersih*. Kerjasama PUSHAM UII dengan Partnership Kemitraan dan Governance Reform in Indonesia.
- Supriyono. 2008. *Melembagakan Bisnis Beretika, Sebuah Prespektif Empiris*. LOS DIY. Yogyakarta