BAB I

PENDAHULUAN

1. **Latar Belakang Masalah**

Dalam dinamika penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesiadewasa ini diwarnai dengan banyaknya permasalahan krusial yang belum dapat diatasi oleh pemerintah secara tuntas dan signifikan. Permasalahan krusial yang dimaksudkan antara lain adanya kecenderungan dalam tatanan sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan cenderung buruk dan/atau kurang efektif dengan indikasi maraknya perilaku menyimpang yang ditunjukkan oleh penyelenggara negara dalam bentuk praktek kolusi, korupsi dan nepotisme pada setiap level pemerintahan dari pusat hingga ke daerah.

Tuntutan perbaikan sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan klimaksnya terjadi pada tahun 1998 yang memaksa berakhirnya era Orde Baru yang ditandi dengan mundurnya Suharto sebagai Presiden Republik Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998. Sejak itu pula, kita memasuki era baru yang dinamakan Era Reformasi yang kita sudah alami selama lebih kurang 15 tahun silam dengan harapan dapat terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Namun demikian kondisi sistem pemerintahan dan pembangunan saat ini belum mewujudkan penyelenggara pemerintahan dan pembangunan yang bersih dan berwibawa, serta cenderung masih buruknya kualitas layanan publik pada berbagai bidang yang terjadi pada setiap level pemerintahan dari pusat maupun daerah. Kondisi tersebut terjadi karena aparat pemerintah yang memiliki kewenangan untuk menjalankan tugas sebagai pelayan publik, tidak berjalan secara maksimal, hal ini terjadi karena tugas pelayanan yang harus dijalankan tanpa harus mempertimbangkan aspek materi dan kepentingan pribadi, justru terbalik menjadi tugas pelayanan yang berorientasi pada privat *(private oriented)*.

Salah satu tujuan dari refomasi Indonesia adalah terciptanya sistem pemerintahan yang terbuka *(transparency)* dengan harapan bahwa nantinya akan tercipta pemerintahan yang bersih dan baik (*good and clean Governance*). Tidak terciptanya sistem pemerintahan dan pelayanan publik yang transparansi, tentunya akan merugikan masyarakat, karena kekuasaan pemerintah akan semakinabsolut dan susah untuk di kontrol, masyarakat akan semakin dirugikan dari segi pelayanan karena pemerintah hanya akan memprioritaskan pada kelompok kepentingan tertentu saja. Hal ini mengindikasikan bahwa sistem pengelolaan pemerintahan belum memperlihatkan sistem pengelolaan yang baik (*good governance*) yang berorientasi pada maksimalisasi pelayanan publik.

Upaya perwujudan pemerintahan yang baik telah menjadi isu penting dalam dunia dewasa ini (Satya. 2002). Menurut *Transparency* internasional, suatu lembaga yang banyak meneliti dan mempublikasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan hal ini, berpendapat bahwa indikator pemerintahan yang baik *(good governance)* paling tidak ada 21 bidang, yakni: *(1) legislature, (2) eksekutive, (3) judiciary, (4) ombudsman, (5) anti-corruption agencies (6) public services, (7) local government, (8) media, (9) civil society, (10) private sector, (11) international agencia, (12) electionc, (13) administrative laws, (14) public service etnics, (15) convlict of interest, (16) public procurement, (17) Good financial Management, (18) accest to information, (19) citizen Voice ,(20) compotition policy and, (21) fighting corruption.* ([www.tranparancy.org](http://WWW.tranparancy.org). 2013).

Berdasarkan hal di atas, sebagai Negara hukum, maka dalam pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan, fungsi pengawasan menjadi sangat penting. Karena pengawasan bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan hak warga Negara dengan tugas pemerintahan, serta untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik. Dan atas dasar itulah maka pemerintah Indonesia membentuk sebuah lembaga pengawasan eksternal yang bersifat independen yang bernama ombudsman, dimana lembaga ini tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga pemerintah dan instansi pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari pengaruh organ lainnya. (Wibawa: 2010: 15). Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarakan: a) kepatutan, b) keadilan, c) tidak diskriminasi, d) tidak memihak, e) akuntabilitas, f) keseimbagan, g) keterbukaan, h) kerahasiaan.

Seiring dengan terjadinya desentralisasi kekuasaan melalui otonomi daerah, kehadiran Lembaga Ombudsman Daerah dirasakan sebagai kebutuhan mendesak dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di daerah. Lembaga Ombudsman Daerah yang populer dengan sebutan LOD diharapkan berperan aktif dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenanganya sesui kedudukannya sebagai lembaga independen pengawasan pelayanan publik terhadap segenap institusi penyelenggara pelayanan publik di daerah. Menurut Nasrullah, pembentukan LOD sangat urgen dan mendesak mengingat kenyataan diberbagai daerah menunjukkan adanya tren negatif transformasi korupsi dari sentralisasi korupsi menjadi desentralisasi korupsi (Nasrullah, 2002: 14). Peran mekanisme kontrol yang dilakukan oleh LOD akan berjalan dengan baik, jika masyarakat luas mengetahui dan meyakini bahwa ia dapat menjalankan perannya dengan baik. Untuk menumbuhkan kepercayaan ini, terdapat asas-asas dasar yang harus dipegang oleh LOD yaitu menjaga obyektifitas dan netralitas dalam investigasi, mudah dijangkau publik, mempunyai akuntabilitas tinggi, berdedikasi serta mampu bekerja sesuai harapan masyarakat maupun pemerintah.

Substansi permasalahan yang menjadi kewenangan Ombudsman meliputi banyak hal (Hartono dkk 2003: 18-21), terutama jika pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat melakukan tindakan maladministrasi. Tindakan mal-administrasi yang dimaksudkan, antara lain sebagai berikut: (a) penundaan berlarut, (b) tidak menangani, (c) persekongkolan, (d) pemalsuan, (e) di luar kompetensi, (f) tidak kompeten, (g) penyalahgunaan wewenang, (h) berbuat sewenang-wenang, (i) permintaan imbalan uang/korupsi, kolusi dan nepotisme, (j) penyimpangan prosedur, (k) melalaikan kewajiban, (l) bertindak tidak layak/ patut, (m) penggelapan barang bukti, (n) penguasaan tanpa hak, (o) bertindak tidak adil, (p) intervensi, (q) nyata-nyata berpihak, (r) pelanggaran undang-undang, dan (s) perbuatan melawan hukum.

Menurut Masthuri, maladministrasi merupakan pelanggaran atau pengabaian kewajiban hukum dan kepatutan masyarakat sehingga tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan asas *good governance (*Masthuri, 2005: 45). Dari bentuk-bentuk maladministrasi yang dikemukakan oleh Nigro & Nigro, Crossman maupun KON, maka maladministrasi merupakan terminologi yang komprehensif. Artinya tidak hanya sekedar penyimpangan dalam urusan administrasi yang bersifat sempit, tetapi didalamnya tercakup tindakan-tindakan pejabat publik yang mencerminkan perilaku koruptif (Masthuri 2005: 49).

Keberadaan ombudsman di Indonesia dengan nomenklatur “Komisi Ombudsman Nasional“ semula dibentuk berdasarkan keputusan presiden nomor 44 tahun 2000 dimaksudkan untuk menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dan pemberantasan kolusi dan korupsi serta nepotisme demi meningkatkan perlindungan masyarakat untuk mendapatkan hak-haknya dalam bentuk pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara adil. Sebagai bentuk komitmen pemerintah, pembentukan lembaga ombudsman diatur dengan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang populer dikenal dengan sebutan ORI.

Pasal 1 ayat (1) Undang Undang nomor 37 tahun 2008 tentang ombudsman menegaskan, bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga Negara mempunyai kewenangan pengawasi 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 perseorangan yang diberi tugas menyelengarakan pelayanan publik tertentu sebahagian atau seluruhnya yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara atau bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

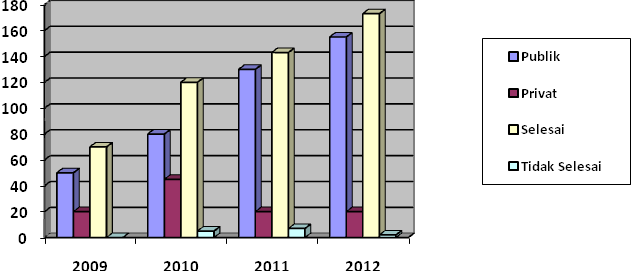
Pada tanggal 30 Juni 2004, Pemerintah Daerah Istimewah Yogyakarta merupakan pemerintah daerah pertama yang membentuk lembaga ombudsman daerah berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor 134 Tahun 2004 tentang Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Keberadaan LOD Yogyakarta tersebut telah menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Patarai (2010) yang berjudul “Efektivitas Kinerja Lembaga Ombudsman Daerah dan Akuntabilitas Publik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta”. Penelitian yang dilakukan Patarai tersebut mengungkapkan bahwa Kinerja LOD DI Yogyakarta dalam penerimaan pengaduan masyarakat sangat responsif dan akomodatif didukung sumber daya manusia (SDM) yang kualifait dan standar operasional prosedur (SOP) yang jelas dan bersifat tetap, selain itu tindak lanjut pengaduan dilakukan sesuai dengan mekanisme internal penanganan kasus. Dari hasil penelitian tersebut juga mengungkapkan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dapat memahami keberadaan LOD DI Yogyakarta sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan dan akuntabilitas publik Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta. Selain itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa adanya pengakuan dari masyarakat pelapor bahwa pelayanan pemerintah daerah atau SKPD setelah diadukan menunjukkan perbaikan, kehati-hatian dan penerimaan rekomendasi LOD DI Yogyakarta.

Belajar dari pengalaman terbentuknya LOD DI Yogyakarta, Walikota Makassar Ilham Arif Sirajuddin melakukan prakarsa membentuk lembaga ombudsman Kota makassar melalui peraturan Walikota Makassar No. 7 Tahun 2008. Lembaga ini bekerja secara independen dalam melakukan pengawasan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh instansi otonom, vertikal maupun oleh sektor swasta di kota Makassar. Prakarsa terhadap pembentukan ombudsman dinilai strategis karena akan membantu walikota dalam melaksanakan fungsi pengawasan sekaligus menerima pengaduan masyarakat atas layanan publik. Meskipun demikian, ombudsman makassar dalam melaksanakan tupoksinya, selain melakukan langkah-langkah pencegahan, juga menerima laporan/pengaduan masyarakat. Langkah-langkah pencegahan melalui pelatihan pelayanan prima, sosialisasi peratruran perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan publik dan perbaikan regulasi pelayanan publik khususnya di Kota Makassar. Sedangkan penindakan meliputi; menerima pengaduan, konsultasi, klarifikasi, mediasi, investigasi, monitoring, membuat rekomendasi.

Ombudsman Kota Makassar dibentuk guna mendukung upaya perbaikan dan pembaruan tata pemerintahan khususnya dalam kerangka memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik. Masyarakat seringkali mengeluhkan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh negara atau instansi pemerintah dan swasta. Misalnya; pelayanan yang berlarut-larut, tidak melayani, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil dan diskriminatif, menyalahi prosedur, sewenang-wenang, permintaan imbalan uang pelicin, pungutan liar yang mengarah pada terjadinya korupsi dan maladministrasi lainnya.

Dalam Peraturan Walikota No. 7 Tahun 2008, ditegaskan bahwa Ombudsman Kota Makassar mempunyai tugas dan berfungsi, diantaranya: melayani, menindaklanjuti laporan masyarakat mengenai mal-administrasi dan bisnis yang tidak beretika dan bertentangan dengan hukum, membantu menyelesaikan keluhan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan umum, (*Hand Book*. 2009). Rekomendasi sebagaimana dalam peraturan Walikota adalah saran yang disampaikan Ombudsman kepada pejabat publik dan atau badan usaha untuk memperbaiki pelayanan umum yang dikeluhkan masyarakat. Untuk instansi pemerintah dan swasta yang direkomendasi, pihak Ombudsman Makassar melakukan monitoring sejauhmana rekomendasi itu ditindaklanjuti dalam upaya perbaikan kualitas pelayanan.

Sejak berdirinya Ombudsman Kota Makassar pada tanggal 11 Maret 2009 hingga Desember 2012, telah menangani 1235 laporan/aduan masyarakat. Dengan banyaknya jumlah laporan seperti tersebut di atas, tentunya belum dapat dijadikan sebagai parameter bahwa Ombudsman Kota Makassar sudah menjalankan perannya secara efektif.Terjadinya peningkatan jumlah masalah yang ditangani karena memang semakin banyaknya kasus-kasus maladministrasi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang perlu ditangani dalam rangka upaya peningkatan kualitas pelayanan di sektor pemerintah dan sektor swasta. Ditengarai bahwa, meskipun jumlah pengaduan dari masyarakat semakin meningkat, tetapi tidak semua permsalahan ditindak lanjuti oleh Ombudsman Kota Makassar, karena hal itu di luar kewenangan Ombudsman Kota Makassar, sehingga penyelesaiannya diserahkan kepada instansi lain yang berwenang atau tidak ditindaklanjuti karena pelapor tidak memenuhi persyaratan standar yang berlaku di Ombudsman Kota Makassar (OKM : 2013). Adapun gambaran tentang data secara keseluruhan tentang pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada Ombudsman Kota Makassar seajak dibentuknya tahun 2009 hingga 2010, disajikan dalam diagram atau gambar 1.1 berikut.



Gambar 1.1. Data Kasus OKM tahun 2009-2012.

Dari data diagram di atas, dapat dipahami bahwa pada tahun 2009, jumlah kasus mal-administrasi pelayanan publik yang masuk ke Ombudsman Kota Makassar sebanyak 50 kasus, sementara untuk kasus pelayanan privat sebanyak 20 kasus, dan seluruh laporan diselesaikan sedangkan pada tahun 2010 jumlah kasus yang masuk ke OKM sebanyak 125 kasus yang terdiri dari kasus pelayanan publik sebanyak 80, dan pelayanan privat sebanyak 45 kasus dan yang diselesaikan sebanyak 120 kasus, sementara yang tidak diselesaikan adalah sebanyak 5 kasus, dari sejumlah data kasus yang terjadi pada tahun di atas, menunjukkan bahwa ternyata masih dominan kasus maladministrasi yang dilakukan oleh sektor publik jika dibandingkan dengan maladminstrasi yang dilakukan oleh sektor privat. Untuk tahun 2011 jumlah kasus yang masuk ke OKM adalah sebanyak 150 yang terdiri atas kasus pelayanan publik sebanyak 130 kasus sementara kasus privat 20 kasus dan yang diselesaikan sebanyak sebanyak 143 kasus dan yang tidak diselesaikan adalah sebanyak 7 kasus. Dan pada tahun keempat masa jabatan OKM yakni tahun 2012, Jumlah kasus yang masuk adalah sebanyak 175 kasus yang terdiri atas kasus pelayanan publik sebanyak 155 dan kasus pelayanan privat sebanyak 20 kasus, yang diselesaikan adalah sebanyak 173 dan yang tidak diselesaikan adalah sebanyak 2 kasus.

Dari data yang terdapat pada chart di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2009 hingga tahun 2012 laporan atau pengaduan warga kota Makassar terkait maladministrasi dan bisnis yang tidak beretika pada instansi pemerintah dan swasta pemberi layanan publik di Kota Makassar trendnya cenderung meningkat dan yang diselesaikan juga meningkat, akan tetapi bukan ukuran bahwa kinerja OKM sudah baik, akan tetapi sangat mungkin disebabkan oleh semakin banyaknya kasus maladministrasi yang terjadi di tengah masyarakat.

Dari keseluruhan pengaduan selama empat tahun usia Ombudsman Kota Makassar, setelah diamati secara mendalam ternyata instansi pemerintah tercatat sebagai instansi terlapor paling banyak di kota Makassar meliputi dinas-dinas, badan-badan di jajaran pemerintah kota Makassar dengan jumlah kasus sebanyak 415. Sementara di sektor swasta adalah bidang usaha perbankan dan keuangan dan perusahaan-perusahaan daerah dalam lingkup pemerintah Kota Makassar sebanyak 105 kasus.

Lahirnya intitusi Ombudsman Kota Makassar tentunya bertujuan untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik, melalui minimalisasi terjadinya maladministrasi pada berbagai sektor pelayanan terhadap masyarakat di kota ini, namun yang terjadi selama ini masih kita jumpai adanya fenomena penyimpangan yang dilakukan oleh para aparat pelayan publik, gejala-gejala seperti yang telah disebutkan di atas dapat kita jumpai dalam hal pelayanan kesehatan, dimana pada rumah sakit tertentu belum menerapkan sistem pelayanan kesehatan gratis sescara maksimal dan tidak transparan, yang ditandai dengan masih dijumpainya beberapa pungutan yang semestinya tidak perlu terjadi, adanya pelayanan yang terkesan lamban terhadap pasien miskin. Dalam hal pendidikan gratis masih dijumpainya beberapa pungutan disekolah-sekolah, penjualan Lembar Kerja Sekolah (LKS), banyaknya komite sekolah yang berkolusi dengan kepala sekolah dalam melakukan pungutan dan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, terjadinya kebocoran soal-soal ujian, terjadinya kekerasan guru terhadap murid/siswa, banyaknya guru-guru yang melakukan manipulatif terhadap nilai ahir anak didiknya, karena diminta oleh orang tua murid dengan memberi gratifikasi kepada oknum guru (Hasil observasi terhadap beberapa masyarakat pengguna jasa layanan instansi pemerintah: 2012-2013)

Pada beberapa obyek layanan publik lain masih sering di jumpai oleh masyarakat adanya ketidaktransparanan yang dilakukan oleh aparat pelayan publik, seperti misalnya proses pelayanan air bersih melalui PDAM Kota Makassar yang cenderung lamban, pilih kasih tidak transparan dan rawan terjadi pungli. Pengurusan surat-surat kepemilikan tanah (sertifikat tanah) melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang masih lamban, pengurusan Pajak Bumi dan bangunan yang berbelit-belit.( Hasil observasi tahun 2013)

Dari kondisi tersebut di atas, maka muncul pertanyaan mengapa ombudsman kota Makassar yang telah lama hadir, eksistensinya belum teraktualisasi secara maksimal di tengah maraknya praktek maladministrasi di kota Makassar, apakah karena sumber daya yang dimiliki oleh lembaga ini terbatas dari segi kompetensi atau terbatas dari segi kuantitas atau jumlah personil yang masih kurang atau kurang tersosialisasi sehingga masyarakat belum tahu apa tugas dan fungsi dari lembaga ombudsman ini, sehingga masyarakat masih enggan untuk melaporkan segala keluhan-keluhan tentang layanan yang diberikan pejabat publik, ataukah pihak ombudsman sendiri yang kurang responsiv dalam menerima setiap laporan atau keluhan dari masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti merasa penting untuk melakukan kajian terhadap keefektifan peran Ombudsman Kota Makassar sebagai lembaga pengawas pelayanan publik dalam rangka upaya peningkatan kualitas pelayanan publikdi Kota Makassar. Peneltian serupa telah dilakukan oleh Patarai (2010) terhadap eksistensi Ombudsman DI Yogyakarta, namun fokus permasalahan yang dikaji dan dibahas berbeda dengan penelitian ini. Permasalahan penelitian ini difokuskan kepada keefektifan peran OKM sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, untuk membahas dan menjelaskan berbagai hal meliputi; (a) Strategi dan Mekanisme serta Tata Kerja yang dijalankan OKM, (b) efektifitas peran OKM dalam merespon dan menindak lanjuti aduan/laporan masyarakat terkait dengan layanan publik pada segenap SKPD dilingkup Pemerintahan Kota Makassar, dan (c) berbagai faktor determinan yang mempengaruhi efektifitas peran OKM sesuai tugas, fungsi, kewenangan dan kedudukannya. Ketiga fokus permasalahan dalam kajian ini terkait dengan isue, sinyalemen dan fenomena bahwa Ombudsman Kota Makassar belum menunjukkan peran aktifnya secara signifikan dan kinerjanya dinilai masih rendah atau kurang baik dalam menjalankan tugas, fungsi, kewenangan serta kedudukannya sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di kota Makassar (Koran Sindo Mksr. Nov.2013).

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah di atas, maka penelitian ini difokuskan kepada pokok permasalahan dengan menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Strategi, Tata Kelola, Mekanisme Kerja Ombudsman Kota Makassar dalam menjalankan perannya sebagai pengawas pelayanan publik ?
2. Bagaimana Efektifitas Peran Ombudsman Kota Makassar sebagai lembaga pengawaspelayanan publik.
3. Apa yang menjadi faktor determinanOmbudsman Kota Makassar dalam menjalankan perannyasebagaipegawaspelayananpublik.
4. **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untukmenganalisis danmenjelaskan:

1. Strategi, Tata Kelola, Mekanisme Kerja Ombudsman Kota Makassar dalam menjalankan perannya sebagai pengawas pelayanan publik.
2. Efektifitas Ombudsman Kota Makassar dalam menjalankan perannya sebagai lembaga independenpengawasanpelayanan publik.
3. Berbagai faktor determinanOmbudsman Kota Makassar dalam menjalankan perannyasebagaipegawaspelayananpublik.

**D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat ilmiah maupun manfaat praktis yang terkait dengan bidang kajian dan praktek Ilmu Administrasi Publik.

**1. Manfaat ilmiah**

1. Penelitian diharapkan dapat menghasilkan temuan ilmiah atau proposisi yang dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan dan dasar dalam melakukan kajian terhadap fungsi dan peran ombudsman.
2. Penelitian ini diharapat menjadi bahan acuan bagi yang ingin melakukan penelitian atau kajian yang berkenaan dengan tema penelitian ini.

**2. Manfaat praktis***.*

a. Diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan, khususnya bagi masyarakat untuk menyelsaikan permasalahan yang terjadi antara warga masyarakat dengan penyelenggara Negara dan pemerintahan.

b. Dapat menjadi pedoman atau pembanding bagi lembaga ombudsman dan aparat penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawasan dan sebagai pejabat pelayanan publik.