

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Good Governance (tata pemerintahan yang baik) sudah lama ini menjadi mimpi banyak orang di Indonesia. Kendati pemahaman mereka mengenai *good governance* berbeda-beda, namun setidaknya sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *Good Governance* mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak diantara mereka membayangkan bahwa dengan memiliki praktek *governance* yang lebih baik maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintahan semakin peduli dengan kepentingan warga.

Bahkan MPR telah mengeluarkan ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.¹ Dan ketetapan Nomor VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas dari KKN². Dari aspek legislasi telah pula diundangkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi³, meskipun demikian bidang hukum/penegakan hukum masih jauh dari harapan banyak orang karena aparat penegak hukum belum dapat

¹ Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme

² Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas dari KKN.

menjadi tempat untuk memperoleh keadilan, kepastian serta memberi perlindungan. Institusi penegak hukum belum menjadi tempat yang dapat dipercaya dalam memberikan pelayanan, rasa aman serta suasana tertib.

Keinginan mewujudkan *good governance* dalam kehidupan pemerintahan juga telah lama dinyatakan oleh para pejabat pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Presiden SBY bertekad menjadikan *good governance* sebagai bagian terpenting dari program 100 harinya ketika dilantik sebagai presiden dengan memberikan instruksi kepada semua menteri untuk pemberantasan KKN dan mewujudkan pemerintahan yang bersih. Para Walikota/Bupati serta sejumlah kalangan diluar pemerintahan juga banyak yang menyatakan ingin mewujudkan *good governance* menjadi praktek tata-pemerintahan sehari-hari dilingkungan mereka.

Mewujudkan *good governance* di dalam pemerintahan kita bukan hanya menjadi mitos yang selalu dinyatakan oleh para pejabat pemerintah setiap berbicara di berbagai forum, tetapi *good governance* suatu kewajiban sebagai realita. Kendati *good governance* mudah disampaikan, tentu tidak mudah untuk diwujudkan karena sejauh ini konsep *good governance* sendiri memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda-beda. Banyak orang menjelaskan *good governance* secara berbeda karena tergantung pada konteksnya, *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktek KKN. *good governance* dinilai terwujud jika pemerintahan mampu menjadikan dirinya sebagai pemerintah yang bersih dari praktek KKN

Dalam proses Demokrasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintahan sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara Negara, masyarakat sipil, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antara ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya *chek and balance* tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antara ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

Good governance sebagai sebuah gerakan juga didorong oleh kepentingan berbagai lembaga donor dan keuangan internasional untuk memperkuat institusi yang ada di negara dunia ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga itu. Mereka menilai bahwa, kegagalan-kegagalan proyek yang mereka biayai merupakan akibat lemahnya institusi pelaksanaan di negara-negara dunia ketiga yang disebabkan oleh praktek *bad governance* seperti tidak transparan, rendahnya partisipasi warga, rendahnya daya tanggap terhadap kebutuhan warga, diskriminasi terhadap stakeholders yang berbeda, dan inefisiensi. Karena itu, lembaga keuangan internasional dan donor sering mengkaitkan pembiayaan proyek-proyek mereka dengan kondisi atau ciri-ciri *good governance* dari lembaga pelaksana.

Dengan banyaknya persepektif yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance* maka tidak mengherankan jika kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun pada

dasarnya apabila aparat pemerintah melalui bentuk pelayanannya mampu menciptakan suasana yang kondusif dengan masyarakat maka kondisi yang semacam itu dapat dikategorikan sebagai keadaan yang mengarah pada terselenggaranya asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Governance*)⁴. Asas pemerintahan yang baik dalam implementasinya diwujudkan melalui ketaatan hukum, tidak memihak, bersikap adil, keseimbangan bertindak, cermat, saling percaya dan lain-lain. Dengan demikian sesungguhnya pelayanan umum sebagai hakikat dasar asas dari pemerintahan yang baik menjadi harapan utama keberadaan lembaga ombudsman.

Membangun *good governance* adalah menyangkut cara mewujudkan ketiga karakteristik tersebut dalam praktek pemerintahan sehari-hari. membagi peran yang proporsional antara pemerintah dengan masyarakat sipil, LSM dan mekanisme pasar serta mengembangkan sinergi ketiganya. Pemerintah harus dapat bekerja secara efektif untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Dapat melakukan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN. Kemampuan untuk dapat melakukan ketiga hal tersebut dinilai dapat membantu pemerintah mewujudkan *good governance*.

Tentu bukan pekerjaan yang mudah untuk mewujudkan ketiga hal itu dalam praktek pemerintahan sehari-hari di Indonesia. Tradisi pemerintahan yang ada sekarang ini masih sangat jauh dari ciri-ciri yang dijelaskan diatas. Pembagian

⁴ Antonius Sujata, Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta

peran antara pemerintah dan lembaga non-pemerintah sering masih sangat timpang dan kurang proporsional sehingga sinergi belum optimal. Kemampuan pemerintah melaksanakan kegiatan secara efisien, berkeadilan, dan bersikap responsive terhadap kebutuhan masyarakat masih sangat terbatas. Praktek KKN masih terus menggurita dalam kehidupan semua lembaga pemerintahan baik yang berada di pusat maupun di daerah.

Dalam mengembangkan praktek *good governance*, pemerintah perlu mengambil dan menggunakan strategi yang jitu. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan dan kapasitas pemerintahan dan juga non-pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktek *governance*, mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktek *good governance*. Upaya untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*) masih harus menempuh jalan yang panjang namun betapapun buruknya kondisi penyelenggaraan di Indonesia langkah tersebut harus kita mulai. Selama ini lebih dari tiga dasawarsa Era Orde Baru peran kekuasaan pemerintah (*Eksekutif*) sungguh amat dominan sehingga masyarakat lebih banyak menjadi objek daripada subjek. Masyarakat yang semestinya memiliki peran melakukan pengawasan justru lebih banyak diawasi.

Ombudsman yang ada Indonesia baik itu KON maupun KOD sebagaimana lembaga serupa di negara-negara lain merupakan institusi pengawasan oleh

masyarakat yang bersifat independen maka sudah seharusnya mempunyai peran

(Ombudsman Bangka)⁷. mekanisme rekrutmen ombudsman Bangka kurang begitu transparan dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat⁸. Anggota ombudsman yang telah ditetapkan melalui keputusan Bupati nomor 13 tahun 2005 ditetapkan sebanyak 4 orang yaitu 1 orang ketua yang merangkap anggota, 1 orang wakil ketua merangkap anggota dan 2 orang anggota, tapi 1 orang anggota ombudsman tidak pernah aktif sehingga ombudsman daerah hanya dijalankan oleh 3 orang anggota, dengan tidak aktifnya anggota ombudsman tersebut membuktikan bahwa rekrutmen anggota ombudsman yang tidak transparan mengakibatkan 1 anggota yang dipilih tidak kompeten dalam menjalankan roda organisasi⁹. Inisiasi pembentukan ombudsman datang dari beberapa orang saja yang tergabung dalam KPPOD (Komite Persiapan Pelatihan Ombudsman Daerah). Anggota KPPOD adalah para alumni pelatihan ombudsman daerah yang pernah diselenggarakan komisi ombudsman nasional sebelumnya. Sejak dibentuk pembentukan ombudsman Bangka pada bulan Pebruari 2005 s/d Juni 2006 ombudsman Bangka baru menerima 14 laporan dari Masyarakat semua laporan tersebut sudah di tindak lanjuti ombudsman, dan hampir semua laporan tersebut

⁷ KH. Masdar F Masudi dkk, *Prospek, Peluang dan Tantangan Pengembangan Ombudsman Daerah di Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2006, hal 54

⁸ KH. Masdar F Masudi dkk, *Prospek, Peluang dan Tantangan Pengembangan Ombudsman Daerah di Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2006, hal 77

⁹ *.....*

tindak lanjutnya dilakukan dengan cara mendatangi instansi terlapor dan memberikan saran secara lisan¹⁰.

Rekomendasi ombudsman Bangka yang berasal dari 14 laporan masyarakat belum dapat dikatakan efektif. Meskipun secara lisan anggota ombudsman menceritakan keberhasilannya, hal tersebut masih perlu verifikasi lebih lanjut karena tidak didukung data dan dokumen tertulis. Keberhasilan penanganan 14 laporan juga belum cukup valid untuk mengukur efektivitas kerja ombudsman Bangka secara keseluruhan. Penanganan laporan dilaksanakan secara sederhana. Mekanisme juga belum sistematis, tidak ada *workflow* tertulis dan tidak ada buku registrasi/dokumentasi. Pembagian tugas masing-masing anggota masih belum jelas. Tidak ada pemabagian tugas dalam divisi-divisi karena memang personilnya yang terbatas.

Dengan adanya laporan dari masyarakat dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan *good governance* yang telah lama di canangkan baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah ditingkat propinsi kabupaten/kota belum berjalan dengan optimal. Kepuasan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik belum bisa dirasakan oleh mereka. Praktek *governance* dari data tersebut yang ada sudah menunjukkan bukti bahwa pemerintah kurang begitu serius dalam menjalankan amanat masyarakat, sehingga masih adanya nasib masyarakat yang terabaikan oleh penyalahgunaan wewenang.

¹⁰ KH. Masdar F Masudi dkk, *Prospek, Peluang dan Tantangan Pengembangan Ombudsman Daerah di Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2006, hal 77-78

Melihat Masalah pelayanan publik merupakan hal yang sangat mendasar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan ada masyarakat yang melapor pada pihak ombudsman, maka kinerja pemerintah baik di tingkan pusat, propinsi dan kabupaten/kota perlu ditingkatkan. Dengan adanya ombudsman daerah yang merupakan perwujudan dari pemerintah daerah untuk meningkatkan *good governance*, begitu juga dengan kabupaten Bangka yang telah membentuk suatu lembaga pengawas yaitu ombudsman agar dapat meningkatkan pelayanan publik melalui peran ombudsman daerah ini.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian diatas dan merupakan suatu permasalahan maka dapat dirumuskan permasalahannya

1. *Bagaimana peran ombudsman daerah Kabupaten Bangka dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Pemda Kabupaten Bangka Tahun 2005-2007?*
2. *Upaya apa yang dilakukan ombudsman dalam meningkatkan perannya?*

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

a. Tujuan Obyektif

1. Untuk mengetahui peran ombudsman daerah dalam mengawasi

..... penyelenggaraan pelayanan publik di Pemda Kabupaten Bangka

2. Mengetahui keberhasilan ombudsman dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawas pemerintah.

3. Mengetahui bagaimana cara kerja ombudsman dalam mengatasi penyelewengan kekuasaan.

2. Manfaat Penelitian

Dengan penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Memberikan gambaran yang lebih nyata tentang peran ombudsman dalam meningkatkan pelayanan publik
- b. Memberikan informasi bagi masyarakat atau pihak yang terkait mengenai lembaga ombudsman
- c. Memberikan input yang nantinya akan menjadi bahan pertimbangan bagi pihak pelaksana dalam hal ini ombudsman

D. KERANGKA DASAR TEORI

1. Pemerintah Daerah

Sistem pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah.

Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atau pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah di sertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem Negara

Pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 BAB 1 ketentuan umum Pasal 1B adalah:

“pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif¹¹”.

Pemerintah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, BAB 1 ketentuan umum Pasal 1B adalah:

“pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945¹²”.

Otonomi daerah adalah suatu hal yang telah lama direkomendasikan oleh para akademisi dalam forum-forum ilmiah dan didambakan oleh para praktisi dan birokrat-birokrat daerah. Otonomi daerah yang telah lama ditunggu ini, akhirnya tewujud juga dengan dikeluarkannya Undang undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Akan tetapi setelah hampir dua tahun pelaksanaan otonomi daerah, masyarakat masih banyak yang kecewa karena ternyata otonomi daerah belum dapat memperbaiki kinerja pemerintah daerah, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan akhirnya Undang Undang otonomi daerah tersebut direvisi dengan disahkannya Undang Undang No 32 Tahun 2004.

¹¹ UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah

¹² UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tersebut, dapat disimpulkan bahwa dengan otonomi daerah telah diberikan kewenangan dan keluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Kewenangan tersebut semestinya dipergunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Meskipun diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagian kewenangan tersebut ditarik lagi, akan tetapi tanggung jawab dan kewenangan pemerintah daerah tetap masih sangat besar dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara teoritis pelaksanaan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik:

1. Otonomi daerah akan memperpendek tingkatan atau jenjang hirarki pengambilan keputusan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara lebih cepat.
2. Otonomi daerah akan memperbesar kewenangan dan keluasan daerah sehingga pemerintah daerah kabupaten atau kota dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan tuntutan masyarakat.
3. Otonomi daerah akan memperpendek penyelenggaraan pemerintah dengan konstituennya sehingga penyelenggara pemerintah akan dapat merespons tuntutan masyarakat secara langsung.

4. Kedekatan dengan konstituen tersebut juga akan meningkatkan tingkat akuntabilitas penyelenggara pemerintah karena masyarakat lebih dekat dan memiliki akses yang lebih besar untuk mengontrol jalannya pemerintahan.

Minimnya pengawasan selama eksperimentasi desentralisasi dan otonomi daerah tersebut menempatkan pemerintah daerah dan DPRD berada pada singgasana kekuasaan yang begitu besar dan hampir tanpa pengawasan serta sistem akuntabilitas yang memadai. Saat ini UU No. 22 Tahun 1999 telah diganti dengan Undang-Undang pemerintahan daerah yang baru, No. 32 Tahun 2004. Meskipun demikian tampaknya Undang-Undang otonomi daerah yang baru juga tidak lebih baik dari Undang-Undang sebelumnya. mekanisme dan sistem pertanggung jawabannya yang dibangun pun lebih bernuansa pada upaya-upaya untuk melakukan resentralisasi kekuasaan dengan pola-pola subordinasi pusat daerah. Peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengawasan dan pembangunan sangat terbatas. Oleh karena itu, tanpa mengurangi sisi positifnya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini tetap saja mengandung potensi serta memberikan terjadinya penyimpangan dan praktek-praktek korupsi di daerah. Sampai disini, kehadiran ombudsman daerah menjadi sangat penting. Keberadaan ombudsman daerah akan menjadi wadah alternatif bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi melakukan pengawasan, termasuk dalam rangka menyelesaikan konflik-konflik vertikal antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintah di daerah khususnya terkait dengan keluhan

Pemerintah daerah menurut Maschuri Maschab adalah:

“satuan aparat negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara, jadi yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah orang yang memiliki hak, kewenangan, dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintah di daerahnya¹³”.

berkaitan dengan pemerintah, *Oppenheim* dalam bukunya “*het Nederlandsch rech*” memberikan beberapa ciri, yaitu :

- a. Adanya lingkungan/daerah batas yang lebih kecil dari Negara.
- b. Adanya penduduk miskin dari jumlah yang mencukupi.
- c. Adanya kepentingan yang coraknya sukar dibedakan dari yang diurus oleh negara, akan tetapi yang demikian menyangkut lingkungan itu, sebagai penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya.
- d. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu.
- e. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah adalah :

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

¹³ Maschuri Maschab, *Catatan mata kuliah system pemerintah desa*

2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan kota.
3. Asas tugas pembantuan yang dilaksanakan di daerah propinsi, kabupaten dan kota.

Susunan pemerintah daerah otonomi meliputi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. DPRD di pisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memperdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalur aspirasi rakyat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

2. Arti *Good Governance*

Sebagai suatu konsep penyelenggaraan pemerintah yang baik di pusat maupun di daerah *good governance* nampaknya sudah tidak dapat di tawar-tawar lagi untuk di implementasikan. Kepemerintahan yang baik sebagai terjemahan bebas dari *good governance* merupakan isu yang paling mengemuka seiring dengan tuntutan yang semakin gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah akibat dari meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah.

Istilah *good governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan,

pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan¹⁴. Pada dasawarsa terakhir ini para pakar terus mencari jawaban keberhasilan pembangunan pada konsep *good governance*. Embrio pemikiran tentang *good governance* pada dasarnya telah lahir melalui pemikiran Kuznets pada tahun 1955 dalam bukunya berjudul *Economic Growth and Income Inequality*. Pemikiran secara spesifik kemudian dipertegas oleh M. Adil Khan dengan menggunakan istilah *good governance* dalam mewujudkan keberhasilan pembangunan. Pemikiran *good governance* dapat di lihat dari dua sudut pandang, yaitu dari sudut pandang administrasi pembangunan dan sudut pandang teori pembangunan. Dari dua sudut pandang tersebut dapat di simpulkan bahwa *good governance* mensyaratkan hubungan yang harmonis antara negara, masyarakat sipil dan swasta. Dengan demikian *good governance* mengandung pengertian yang lebih luas dari *government*. Secara sederhana *good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publik yang efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggungjawab pada publik¹⁵.

Menurut OECD dan *Word Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai berikut :

¹⁴ diktat kuliah I, Drs. Muchamad Zaenuri, M.SI. *mata kuliah Akuntabilitas Sektor Publik*, Yogyakarta, 2006 hal 9

¹⁵ *Good Governance: A Common Standard for Defining It*, World Bank, 2005

“penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan anggaran disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktivitas kewirawastaan¹⁶”

Namun untuk ringkasnya *good governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata “baik” disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*.

Prinsip adalah sebuah pernyataan fundamental atau kebenaran yang menjadi pedoman kearah pemikiran atau tindakan. Prinsip muncul dari pengalaman dan hasil pelaksanaan pekerjaan. Prinsip bukan hukum atau dogma, prinsip dapat dinyatakan sebagai hipotesis kerja. Prinsip sebagai pernyataan fundamental yang pada hakekatnya bersifat :

- a. Praktis dalam arti bahwa prinsip selalu dapat digunakan terlepas dari waktu atau saat diterapkan.
- b. Relevan dengan sebuah ketentuan yang bersifat dasar dan luas hingga dengan demikian menyediakan sebuah persepektif yang mencakup banyak hal.

c. Konsisten dalam arti bahwa dalam situasi yang serupa akan timbul hasil yang serupa juga.¹⁷

Penerapan prinsip akan menghasilkan sesuatu dengan lebih baik, dan menghendaki penilaian dan penapsiran tentang fakta-fakta yang tersedia dalam satu situasi tertentu. Dengan demikian, prinsip-prinsip pemerintahan yang baik mengandung pengertian ketentuan-ketentuan yang bersifat fundamental yang telah teruji kebenarannya dalam praktek, sehingga dapat dijadikan pedoman pemikiran atau tindakan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Sementara itu menurut BUILD (2002) mengemukakan sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik sebagai berikut :

1. Partisipasi

Mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam penyampaian pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Penegakan Hukum

Mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

3. Transparasi

¹⁷ OECD dan Word Bank, *diklat kuliah I, Drs. Muchamad Zaenuri, M.SI. mata kuliah Akuntabilitas Sektor Publik*, Yogyakarta, 2006 hal 14

Menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai

4. Kesetaraan

Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya.

5. Daya Tanggap

Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintah terhadap aspirasi masyarakat tanpa terkecuali.

6. Wawasan Kedepan

Membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas bisa mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerah.

7. Akuntabilitas

Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.

8. Pengawasan

Meningkatkan upaya pengawas terhadap penyelenggara pemerintah dan pembangunan dengan mengusahakan ketertiban swasta dan masyarakat luas.

9. Efisiensi dan Efektifitas

Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.

10. Profesionalisme

Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintah agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.

3. Penegertian tentang Komisi Ombudsman

Ombudsman adalah lembaga negara yang diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan negara di pusat dan daerah kepada masyarakat, oleh aparat penyelenggaraan negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN).¹⁸

Ombudsman Republik Indonesia yang terdiri dari Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah berdasarkan kebenaran, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan dan transparansi dengan tetap menjunjung tinggi asas-asas pemerintahan yang baik dan memegang teguh kerahasiaan yang dipercayakan kepadanya demi perlindungan hak asasi para pihak.

¹⁸ RUU Ombudsman RI BAB I, Pasal 1.

“Ombudsman Nasional adalah ombudsman yang berkedudukan di ibukota negara mengenai tindakan maladministrasi yang terjadi di seluruh wilayah Republik Indonesia”.

“Ombudsman Daerah adalah lembaga daerah yang diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat di daerah propinsi dan atau daerah kabupaten/kota”.

a. Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

1. Mendorong penyelenggara pemerintah yang bersih dipusat dan daerah, sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, berdasarkan asas-asas negara hukum yang demokratis, transparan dan bertanggung jawab.
2. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman dan kesejahteraan yang semakin baik.
3. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme.
4. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan kemampuan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan

b. Hubungan Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah

1. Ombudsman Propinsi bersifat mandiri dan bukan merupakan bagian dari ombudsman nasional.
2. Ombudsman kabupaten/kota bersifat mandiri dan bukan merupakan bagian dari ombudsman propinsi atau ombudsman nasional.
3. Pelaksanaan ombudsman daerah dapat disesuaikan dengan tata cara pelaksanaan ombudsman nasional, kecuali yang menyangkut badan peradilan.

4. Peran Ombudsman Daerah dan Ombudsman Nasional dalam Mewujudkan *Good Governanca*

Peran menurut Soejono ialah :

“Peranan (*role*) adalah aspek dinamis dari suatu kedudukan atau status”¹⁹

Apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukan maka ia melakukan suatu peranan. Suatu peranan paling sedikit mencakup tiga hal :

- a. Peranan adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *sosiologi suatu pengantar*, Jakarta, Rajawali, 1987, hal 268-299

- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.

Sedangkan menurut Susanto pengertian peranan adalah :

“role atau peranan merupakan dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau bisa disebut status subjek. Peranan dan status kait mengkait, yaitu karena merupakan kedudukan yang memberi hak dan kewajiban, sedangkan kedua unsur ini tidak akan ada artinya kalau tidak dipergunakan”²⁰

Sedangkan menurut Kamus bahasa Indonesia mendefinisikan sebagai berikut

“Bahwa peranan bagian dari tugas utama yang dilaksanakan”

Memperhatikan pengertian tersebut ombudsman Indonesia mengemban misi untuk menciptakan suasana ataupun kondisi yang dirasakan lebih adil, lebih manusiawi serta lebih transparan. Antara pejabat yang melaksanakan pemerintahan dengan rakyatnya diharapkan lebih dekat dalam suasana pelayanan dan bukan dalam suasana kekuasaan. Dalam kondisi seperti itu maka antara warga masyarakat yang memiliki hak memperoleh pelayanan dengan aparat yang memiliki kewajiban memberikan pelayanan akan saling melakukan pengawasan agar masing-masing pihak tidak melakukan penyimpangan.

Ombudsman adalah wadah untuk menjembatani antara rakyat yang pada hakekatnya merupakan sumber kekuasaan dengan pemerintah yang pada hakekatnya merupakan pemegang mandat untuk melaksanakan kekuasaan tersebut. Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan karena itu wewenang yang dimilikinya hanyalah mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan ataupun penyelewengan. Mengawasi pada hakekatnya merupakan tindakan untuk secara terus menerus mengingatkan pelaksana agar tetap memperhatikan ataupun mempedomi aturan kaidah, norma serta hukum yang berlaku. Oleh karena itu ombudsman bukan pelaksana kekuasaan maka secara kelembagaan juga bukan menjadi bagian dari kekuasaan sehingga dalam status tersebut ia dapat menghindarkan diri dari status *Conflict of Intrest*. Dengan kata lain ia lebih mandiri dan *independent*²¹.

Ombudsman tidak memiliki kepentingan dengan status kekuasaan, juga tidak berada didalam pemerintahan, oleh karena itu memiliki kebebasan bertindak dalam menentukan pengawasan serta hasil-hasil pengawasan. Satu-satunya kesamaan antara ombudsman dengan otoritas pemerintahan adalah misi kepentingannya masyarakat dalam wujud memberi kesejahteraan, ketertiban serta keadilan.

Berkaitan dengan otonomi daerah sesuai dengan hakekat otonomi itu sendiri maka kekuasaan pemerintahan yang semula di dominasi oleh pusat akan

²¹ Antonius Sujata, "Peran Ombudsman Dalam Upaya Membanguna Good Governance", Makalah pada Forum Diskusi Hukum Bandung dan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung : 2001

beralih ke daerah otonom²². Kewenangan yang terpusat sebagaimana kita alami bersama telah memperlemah fungsi control karena kewenangan tersebut cenderung untuk selalu memperbesar area kekuasaannya, baik secara fungsional maupun institusional.

Mengingat hal itu ombudsman sebagai institusi pengawasan yang independen serta memiliki integritas di daerah demi mewujudkan asas-asas pemerintahan yang baik di daerah mutlak merupakan suatu kebutuhan. Dengan kata lain ombudsman daerah itu perlu segera dibentuk oleh daerah itu sendiri karena akan sangat membantu meningkatkan pengawasan. Pembentukan ombudsman di daerah merupakan suatu tuntutan amat mendesak sejalan dengan tuntutan yang berkaitan dengan implementasi desentralisasi kekuasaan atau otonomi daerah.

5. Tugas dan Fungsi Ombudsman Daerah Kabupaten Bangka

Dengan dibentuknya ombudsman di daerah kabupaten Bangka maka sangat diharapkan dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal agar terciptanya suatu penyelenggaraan pemerintah yang baik dan pelayanan publik dapat berjalan dengan secara efisien. Adapun peran dan fungsi ombudsman daerah ialah sebagai berikut :

a. Tugas Ombudsman

1. Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas pokok dan wewenang ombudsman kepada seluruh masyarakat di daerah.

²² Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah

2. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan berbagai institusi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, pada ahli dan praktisi.
3. Melayani keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan, perilaku pejabat, aparatur penyelenggaraan pemerintahan dan penegak hukum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum.
4. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah dan penegak hukum.
5. Mempersiapkan konsep rancangan peraturan daerah tentang ombudsman daerah.

b. Fungsi Ombudsman

Ombudsman Bangka memiliki fungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah serta penegakan hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat agar terselenggara dengan baik berdasarkan asas keadilan, persamaan dan prinsip-prinsip demokrasi

6. Arti Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur

“segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan badan usaha milik daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pelayanan publik menurut RUU tentang Pelayanan Publik adalah :

“pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Dalam hal ini yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah negara.

Mengikuti definisi tersebut diatas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi

- b. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang di selenggarakan oleh organisasi privat.

Ada orang yang menyamakan pelayanan publik dengan pelayanan administrasi pemerintah. Hal tersebut tidak sepenuhnya benar dan juga tidak sepenuhnya salah. Sejauh ini pelayanan administrasi pemerintah kerap dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut sering kali dipakai sebagai terjemahan langsung dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian PAN. Tetapi istilah pelayanan umum pada dasarnya lebih sesuai jika digunakan untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum juga dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan umum.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL DAN DEFINISI OPERASIONAL

1. Defenisi Konsepsional

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah bahwa dalam tahap ini berusaha menjelaskan mengenai pembatas pengertian suatu konsep dengan konsep lain yang merupakan suatu abstraksi hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dengan demikian definisi konsepsional adalah unsur penelitian yang penting dan merupakan definisi yang di pakai oleh para peneliti

untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alami.²³

- a. Pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah suatu negara yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan undang-undang atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih oleh masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada diwilayah kekuasaannya.
- b. *Good Governance* adalah suatu pengelolaan pemerintahan yang baik kata "baik" disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*.
- c. Pelayanan publik merupakan bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau organisasi privat.
- d. Peran merupakan bagian dari tugas utama yang dilaksanakan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- e. Prinsip adalah sebuah pernyataan fundamental atau kebenaran yang menjadi pedoman kearah pemikiran atau tindakan.

2. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variable. Menurut Sofyan Effendi, salah satu unsur yang memabantu komunikasi penelitian adalah definisi operasional yang

²³ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Methologi Penelitian Survey*, Jakarta, 1981, hal. 17

merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu variable diukur, membaca suatu definisi operasional suatu penelitian seorang peneliti akan mengetahui baik buruknya penelitian.²⁴

a. Menerima laporan dari masyarakat.

1. Menerima laporan masyarakat baik langsung maupun tidak langsung.
2. Meneliti syarat laporan yang diterima ombudsman.

b. Seberapa tanggap ombudsman dalam menangani pengaduan pelayanan publik.

1. Melakukan klarifikasi laporan.
2. Melakukan investigasi.
3. Melakukan rekomendasi.

c. Keberhasilan ombudsman dalam menangani kasus-kasus yang diterimanya.

1. Keberhasilan rekomendasi kepada terlapor.
2. Keberhasilan rekomendasi kepada pelapor.

d. Hambatan ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik.

e. Pelaksanaan program kerja

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Menurut Winarno Surachman, penelitian deskriptif adalah penelitian yang menuturkan, mengklasifikasi, menggambarkan dan menganalisis masalah-masalah yang ada

sekarang ini dengan menggunakan teknik tertentu, yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi²⁵.

Dari pendapat diatas, menegaskan bahwasanya penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mengutamakan teknik pengumpulan data dengan cara menggambarkan suatu obyek penelitian yang telah ditentukan kriteria-kriteria penyusunannya sehingga tersusun menjadi suatu laporan hasil penelitian.

2. Teknik Pengumpulan data

Metode teknik penelitian yang digunakan dalam pengumpulan data adalah

a. observasi

Adalah melakukan pengamatan dan pencacatan baik secara langsung maupun tidak secara langsung terhadap objek penelitian untuk memperlakukan data-data yang diperlukan baik secara langsung maupun tidak secara langsung terhadap objek penelitian.

b. Wawancara

Upaya untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dengan cara bertanya langsung kepada segenap anggota-anggota yang berada di ombudsman daerah Bangka di Kabupaten Bangka, yakni : ketua Ombudsman daerah Bangka merangkap anggota, wakil ketua merangkap anggota dan 2 orang anggota.

c. dokumentasi

²⁵

Teknik dokumenter digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan menggunakan data yang diperoleh dari catatan-catatan, buku, arsip-arsip dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini dan diharapkan dapat menjadi pelengkap dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.

3. Unit Analisa

Unit analisa penelitian ini adalah Komisi Ombudsman Daerah Kabupaten Bangka.

4. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian kualitatif cenderung mengumpulkan data yang banyak tetapi tidak kepada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang tersedia, yang berupa data dokumentasi dan hasil wawancara dengan sumber yang telah dipilih. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif. Untuk menunjukkan gambaran situasi sistematis mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan fenomena yang sedang diteliti tanpa menggunakan perhitungan statistik, jadi dengan metode analisa data yang digunakan, maka diharapkan diperoleh gambaran secara deskriptif tentang aspek-aspek yang menjadi fokus penelitian sehingga dapat memberikan jawaban atas masalah yang akan diteliti, yang selanjutnya data tersebut dapat di analisa dan di interpretasikan kebenarannya secara urut proses pengumpulan data dapat di jelaskan sebagai berikut:

1. Menelaah setiap data yang tersedia dari berbagai sumber wawancara ataupun studi pustaka.
2. Setelah data ditelaah, data yang ada kemudian disusun kedalam satuan-satuan yang dikategorikan.
3. Data disajikan secara tertulis berdasarkan kasus faktual yang berkaitan.
4. Langkah terakhir yang dilakukan yaitu menganalisa data yang ada dan memahaminya untuk menghasilkan kesimpulan sekaligus rekomendasi.