

# **PERAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK**

Oleh :

**Arfan Poretoka**

Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

## **Abstrak**

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat. UUD 1945 alinea empat mengamanatkan tentang aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat. Hal tersebut juga diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menjamin hak masyarakat atas pelayanan publik yang baik. Hanya saja, hal ini tidak sesuai dengan yang terjadi. Pada faktanya, masih banyak pelayanan publik yang buruk hingga praktik mal administrasi yang pada akhirnya merugikan masyarakat. Pemerintah berkewajiban menangani penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Bentuk penanganan dan pengawasan pemerintah dalam hal ini adalah mendirikan lembaga negara yang independen yang bertugas mengawasi jalannya penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam rangka mengawasi kinerja pelayanan publik di daerah saat ini, didirikan lembaga Ombudsman Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dianalisis menggunakan analisis kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan Ombudsman Republik Indonesia menurut fungsi kelembagaan merupakan lembaga penunjang dalam ranah kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ia berperan sebagai lembaga pengawas sekaligus merupakan wadah yang menjembatani antara masyarakat dan pemerintah atas tindakan penyimpangan administrasi yang dilakukan oleh pejabat penyelenggaraan pelayanan publik. Pelaksanaan wewenang pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pelayanan publik ada faktor pendukung dan penghambat, yang menjadi faktor pendukung yaitu meningkatnya pemahaman masyarakat, terutama generasi mudah, semakin mudahnya melaporkan dan dukungan dari lembaga pengawas lain. Faktor penghambat yaitu terbatasnya anggaran, sumber daya manusia, serta infrastruktur.

**Kata Kunci :** Pengawasan, pelayanan publik, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **Abstract**

*The Government has the obligation to conduct good public services to the community. CONSTITUTION 1945 paragraph four mandated about aspects of the basic service of the apparatus to the community. It is also governed by the LAW No. 25 of 2009 on public services that guarantees people's right to good public service. It's just that it doesn't match what happened. In fact, there are still many poor public services to the practice of administrative malls that ultimately harm the community. The Government is obliged to handle public services that do not comply with the prevailing rules. The form of government handling and supervision in this case is establishing an independent state institution in charge of supervising the course of public service. In order to supervise the performance of public services in the current area, established regional Ombudsman institutions. This research aims to determine the role of the Ombudsman of the Republic of Indonesia Special Region representative Yogyakarta in the supervision of public services.*

*This research is a normative legal research analyzed using qualitative analysis. Data collection techniques using interview techniques, observations and documentation studies. The results showed the Ombudsman of the Republic of Indonesia according to institutional function is a supporting institution in the realm of legislative and judicial power. He serves as a supervisory institution as well as a vessel that bridges between the community and the Government for the actions of administrative irregularities conducted by public service officials. Implementation of control authority of the Ombudsman of Indonesia Special Region representative Yogyakarta in public service there are supporting and inhibiting factors, which is a contributing factor of increasing community understanding, especially the easy generation, the easier it is to report and support from other supervisory institutions. The inhibitory factor is limited budget, human resources, and infrastructure.*

**Keywords:** *Supervision, public service, Ombudsman of the Republic of Indonesia representatives Special region of Yogyakarta.*

### **A. Pendahuluan**

Di penghujung tahun 90-an, ditandai dengan berakhirnya rezim Soeharto tahun 1998 bergulirnya reformasi. Perjalanan reformasi sudah memasuki tahun ke dua puluh dan tuntutan mendasar dari reformasi juga salah satunya memperbaiki pelayanan publik yang selama ini sangat bobrok dan banyak diskriminasi di dalamnya, masyarakat sudah mulai sadar akan hal tersebut dan mempertanyakan sudah sedemikian lama Indonesia merdeka

tetapi kualitas pelayanan publik di instansi pemerintah belum juga sesuai dengan idaman masyarakat.<sup>1</sup>

Dalam rangka menegakkan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat, maka diperlukan keberadaan lembaga pengawas yang secara efektif mampu mengontrol penyelenggaraan tugas aparat penyelenggara negara. Selama ini, pengawasan secara internal dinilai kurang memenuhi harapan masyarakat dari sisi obyektivitas dan akuntabilitas. Sehingga, dibutuhkan lembaga pengawas eksternal agar mekanisme pengawasan pemerintahan bisa diperkuat dan berjalan secara lebih efektif untuk mewujudkan birokrasi yang bersih, transparan dan responsif terhadap kebutuhan publik.<sup>2</sup>

Bahwa pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum dilakukan dalam rangka Pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik bersih dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud UUD 1945 sekaligus merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuh kembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan.<sup>3</sup>

Menurut George R. Terry, 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 berpendapat bahwa *Control is assurance that the performance conform to plan.* Kemudian, Siagian memberikan definisi tentang pengawasan bahwa proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup><https://www.kompasiana.com/rudharjs/kualitas-pelayanan-publik-instansi-pemerintah-buruk-muka-cermin-dibelah>. Diakses tanggal 25 Februari 2018

<sup>2</sup> Mei, 2010. Ombudsman dan Pengawasan Terhadap Aparatur Negara Pasca Reformasi. [Http://ocemadri.wordpress.com](http://ocemadri.wordpress.com). Diakses tanggal 25 Februari 2018

<sup>3</sup> Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

<sup>4</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 36

Pada tahun 2000, Pemerintah membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Peran komisi tersebut saat itu adalah melakukan pengawasan terhadap pemberian pelayanan publik oleh penyelenggara negara. Untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas dan wewenang komisi ini, perlu dibentuk undang-undang sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII / MPR / 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sehingga kemudian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disahkan dalam rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008.

Sebelum ada Komisi Ombudsman Nasional, pengaduan pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan. Penanganannya sering dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga masyarakat belum memperoleh perlindungan yang memadai. Selain itu, untuk menyelesaikan persoalan pelayanan publik, selama ini dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Penyelesaian melalui pengadilan tersebut memerlukan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu, diperlukan lembaga tersendiri, yakni Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat ORI, yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan tidak dipungut biaya. ORI merupakan lembaga negara yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia ditegaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara / Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan menjalankan wewenangnya dengan berasaskan kepatuhan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan.

Tugas ORI dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yaitu menerima laporan atas dugaan mal administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan, menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan mal administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan, membangun jaringan kerja, melakukan upaya pencegahan mal administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang. Dengan itu, diharapkan dengan didirikannya perwakilan ORI di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dapat menjalankan perannya sesuai tugas, fungsi dan wewenang yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu, penulis tertarik melakukan penelitian tentang peran ORI wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penulis juga memandang penelitian ini memiliki urgensi yang penting untuk dilaksanakan, terutama bagi kajian perkembangan administrasi negara di DIY.

## **B. Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Pelayanan dan Pengawasan Publik**

Di Indonesia, sistem pengawasan telah di atur dalam Instruksi Presiden (Inpres) No.15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Mengenai pengertian pengawasan, penulis mengutip beberapa pendapat mengenai pengawasan. Menurut George R. Terry yang dikutip oleh Muchsan “*Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan*”.<sup>5</sup>

Dari pengertian ini tampak bahwa pengawasan dititik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil

---

<sup>5</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Cetakan Keempat, (Yogyakarta:Liberty,2007), hlm.36.

tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu. Menurut Hendry Fayol yang dikutip oleh Muchsan bahwa pengawasan adalah “*Control consis in verivying wether everything accur in comformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point aut weaknesses and errors in order to rectivy then and prevent recurrence.*”<sup>6</sup>

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakikatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah suatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Di lain sisi, Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.<sup>7</sup> Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>8</sup> Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyuguhi (orang) dengan makanan atau minuman, menyediakan keperluan orang, mengiyakan, menerima, menggunakan.<sup>9</sup>

Sementara itu kata publik berasal dari Bahasa Inggris, *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata *public* sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak.<sup>10</sup> Oleh karena itu, pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm.37.

<sup>7</sup> Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan* (Jakarta: STIA LAN Press, 2000), hlm.8.

<sup>8</sup>*Ibid.*, hlm.6.

<sup>9</sup> J.S. Badudu dan Sultan Muhammad Zain, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,2001), hlm.781-782.

<sup>10</sup>*Ibid.*, hlm.1095.

menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu prosedur secara fisik.<sup>11</sup>

Menurut Ketetapan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, tentang Pelayanan Publik, dinyatakan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk lebih jelas, pelayanan publik ini dibagi dalam kelompok-kelompok :

- 1) Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Pernikahan, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Bukti Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.
- 2) Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- 3) Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.<sup>12</sup>

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan

---

<sup>11</sup> Lijian Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi* (Bandung: Bumi Aksara, 2006), hlm.5.

<sup>12</sup> Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Nuansa, 2012), hlm.19-20.

masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.<sup>13</sup>

## 2. Asas-Asas Pelayanan Publik

### a. Asas Transparansi

Penyelenggaraan pelayanan publik sesungguhnya merupakan manifestasi asas *openbaarheid* dalam konsepsi hukum administrasi di Belanda. Asas ini dimaksudkan sebagai asas yang menghendaki bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan pelayanan publik harus dilakukan secara dan bersifat terbuka bagi masyarakat yang dimulai dari proses pengambilan keputusan tentang kebijakan, perencanaan, sampai dengan pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya, dan tentunya tidak ditunggalkan adanya keharusan bahwa pelayanan publik tersebut dapat dengan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi (keterbukaan) pemerintah merupakan sesuatu hal yang substansial, sebab dengan transparansi tersebut masyarakat dapat memberikan pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dijalankan.<sup>14</sup>

### b. Asas Keadilan

Prinsip keadilan menghendaki agar setiap tindakan institusi atau pejabat pemerintahan negara/ daerah senantiasa memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Prinsip keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Oleh karena itu, setiap penyelenggara pemerintah/daerah dalam mengimplementasikan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini.<sup>15</sup>

### c. Asas *Good Governance*

Pengertian *good governance* secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm. 20.

<sup>14</sup> 7 PM. Hadjon 1994 dalam Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013), hlm. 38.

<sup>15</sup> Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013), hlm. 41.

yang baik, akan tetapi wujudnya bagaimana dan bagaimana hal itu dapat dicapai masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi. Secara umum penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud dalam konsep *good governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik dan sebagainya. *Good governance* juga dipahami sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar, pemerintahan yang efisien, serta pemerintahan yang bebas dan bersih dari kegiatan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).<sup>16</sup>

- d. *Good governance* bersubstansikan adanya tata hubungan yang sinergis dengan masyarakat luas (*stake holder*).

Masyarakat turut berperan serta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan dan pembangunan melalui instrumen-instrumen kelembagaan yang formal ataupun informal. Oleh karena itu *good governance* juga mensyaratkan adanya suatu proses yang berkelanjutan untuk mengakomodasi dan memediasi konflik-konflik kepentingan yang ada dalam struktur kemasyarakatan sehingga dapat memperoleh kesepakatan bersama. Dalam perkataan lain, dalam konsep *good governance* upaya keprofesionalan dalam mengelola urusan-urusan pelayanan publik dalam semua level pemerintahan menjadi hal penting yang dilakukan.

- e. Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Adapun yang menjadi permasalahan yang nantinya akan menjadi dasar dari penulisan ini dilakukan adalah Bagaimana pengaruh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum terhadap pertimbangan hakim yang mengadili perempuan sebagai pelaku kekerasan dalam rumah tangga.

<sup>16</sup> Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, Nuansa*, (Bandung, 2012), hlm. 81-82.

### 3. Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut konsep pembagian kekuasaan pada prinsipnya berperan sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara. ORI ditinjau menurut fungsi kelembagaan merupakan lembaga penunjang dalam ranah kekuasaan legislatif dan yudikatif. ORI menjadi lembaga penunjang dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik. ORI ditinjau menurut hierarki kelembagaan, ORI pada saat dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional, secara hierarki ORI termasuk ke dalam kategori organ lapis dua kelompok ketiga. Setelah dasar hukum Ombudsman Republik Indonesia diubah berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, kedudukannya menjadi lebih kuat. Fungsi ORI sebagai pengawas pelayanan publik merupakan salah satu upaya perwujudan *good governance* melalui tiga unsur pokok yang menjadi sari dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu akuntabilitas publik, kepastian hukum dan transparansi publik.

Amandemen UUD 1945 menetapkan lembaga-lembaga negara di pemerintahan pusat adalah<sup>17</sup> :

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- b. Presiden/Wakil Presiden dan Kementerian Negara;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- d. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Mahkamah Agung (MA);
- g. Mahkamah Konstitusi (MK).

Lembaga-lembaga negara di pemerintahan daerah menurut amandemen UUD 1945, adalah: Ketatanegaraan Indonesia menurut amandemen UUD 1945 juga

<sup>17</sup> Saiful Anwar, *Sendi-sendi Hukum Tata Negara Indonesia (Era Reformasi)* (Medan: Gelora Madani Press, 2004), hlm. 101.

menempatkan “lembaga negara penunjang” (*Auxiliary Institutional Constitution*), yaitu lembaga-lembaga negara yang diatur dalam konstitusi untuk membantu lembaga negara yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi negara demi terwujudnya tujuan negara. Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 menegaskan bahwa kedudukan Ombudsman adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Dari kedudukan ini, perlu diperjelas di manakah posisi ORI dalam ketatanegaraan Republik Indonesia? UUD 1945 hasil perubahan menempatkan semua lembaga negara berada dalam posisi yang saling imbang dan kontrol (*checks and balances*). Terutama antara pemerintah (Presiden) dan DPR Tidak ada lembaga negara yang lebih dominan dari pada lembaga negara lainnya, seperti masa supremasi MPR sebelum perubahan UUD 1945. ORI klasik menjabarkan bahwa lembaga negara adalah alat kelengkapan negara yaitu institusi-institusi yang melaksanakan fungsi-fungsi negara. ORI ini terkenal dengan nama Trias Politica yang membagi beberapa fungsi negara ke dalam fungsi pembuat undang-undang (*legislatif*), fungsi penyelenggara pemerintahan (*eksekutif*), dan fungsi peradilan (*yudikatif*). Dalam perkembangan ketatanegaraan. ORI ini sudah tidak lagi memadai untuk melakukan analisis hubungan antar cabang kekuasaan negara. Ketatanegaraan Indonesia sendiri, terutama setelah perubahan UUD 1945 telah berkembang begitu pesat sebagai upaya mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Tidak hanya itu, lembaga-lembaga negara lain dan komisi-komisi negara juga telah tumbuh di luar UUD 1945.

#### **4. Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan Ombudsman dalam menjalankan tugasnya yaitu Ombudsman harus independen maka asas-asas atau prinsipnya dipatuhi yaitu Ombudsman harus mendengarkan kedua belah pihak untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Adapun standar Ombudsman dalam melakukan pengawasan yaitu

terdapat dalam Pasal 21 UU Pelayanan Publik No 25 tahun 2009, komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum
- b. Persyaratan
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur jangka waktu penyelesaian
- d. Biaya/ tarif
- e. Pelayanan
- f. Sarana, prasarana, dan/ fasilitas
- g. Kompetensi pelaksana
- h. Pengawasan internal
- i. Penanganan pengaduan, saran dan masukan
- j. Jumlah pelaksana
- k. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan
- l. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan dan
- m. Evaluasi kinerja pelaksana<sup>18</sup>

Menurut hasil wawancara penulis dengan asisten koordinator penjamin mutu di kantor Ombudsman, bahwa sepanjang tahun 2017, pungutan (liar) dalam proses pelayanan publik masih mengemuka dan menjadi laporan berulang di ORI Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), antara lain di sektor penting seperti pendidikan dan pariwisata.

Pada sektor pendidikan laporan yang terus berulang misalnya pungutan uang gedung pengembang institusi, uang seragam sekolah, dan uang buku. Pungutan disektor ini termasuk yang minim penindakan, baik secara hukum maupun secara administratif, karena masih ada pemahaman yang permisif dari pemangku kebijakan ketika menyikapi pungutan di sekolah. Padahal seharusnya tidak sulit, sebab secara

<sup>18</sup> Pasal UU Pelayanan Publik No. 25 Tahun 2009.

sederhana pungli dapat dikenali dengan melihat apakah ada peraturan yang menjadi dasar hukumnya dan apakah petugas yang memungut memiliki kewenangan. Dengan demikian apabila pungutan yang dilakukan tidak ada dasar hukumnya dan/atau dilakukan oleh petugas/orang yang tidak memiliki kewenangan untuk memungut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka seharusnya patut diduga itu adalah pungutan liar.

ORI DIY sesuai fungsinya didirikan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah khususnya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam menjalankan fungsi tersebut ORI DIY mempunyai tugas untuk menerima dan menangani laporan pengaduan dari masyarakat, membangun jaringan serta melakukan upaya pencegahan mal administrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

##### **5. Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Dalam melaksanakan suatu tugas selalu saja dihadapkan dengan berbagai macam kendala dan hambatan. Hal tersebut merupakan konsekuensi eksistensi yang berhubungan erat dengan konsep kehidupan. ORI DIY dalam menjalankan tugasnya ada berbagai macam faktor yakni faktor penghambat dan faktor faktor pendukung.

Faktor penghambatnya antara lain:

- a. Pengaturan kelembagaan, dikarenakan Ombudsman adalah lembaga baru maka untuk menemukan standar aturannya belum sesuai sampai dengan saat ini.
- b. Terbatasnya anggaran yang mengakibatkan tidak efektifnya suatu program yang dijalankan.
- c. Sumber daya manusia, Yogyakarta merupakan wilayah yang cukup luas yakni 4 kabupaten dan 1 kota. Sedangkan karyawan Ombudsman hanya berjumlah 16 orang dan harus bekerja melayani seluruh elemen masyarakat yang ada sehingga mengakibatkan tidak efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsi.

- d. Saran dan prasarana juga merupakan salah satu faktor penyebab tidak efektifnya Ombudsman dalam melakukan pengawasan.

#### Faktor pendukung

- a. Semakin tinggi pemahaman masyarakat terkait keberadaan Ombudsman terutama generasi muda.
- b. Semakin mudah masyarakat dalam melaporkan persoalan yang terjadi.  
Dukungan lembaga-lembaga pengawas lain dalam membantu kelancaran kerja ORI DIY.

### C. Penutup

Setelah penulis menguraikan hasil penelitian ini, maka kesimpulan penelitian yang diperoleh antara lain adalah sebagai berikut:

1. Keberadaan ORI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut konsep pembagian kekuasaan pada prinsipnya berperan sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara. Ombudsman Republik Indonesia ditinjau menurut fungsi kelembagaan merupakan lembaga penunjang dalam ranah kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dari kedudukan ini, perlu diperjelas di manakah posisi ORI dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. UUD 1945 hasil perubahan menempatkan semua lembaga negara berada dalam posisi yang saling imbang dan kontrol.
2. Peran ORI sebagai lembaga pengawas sekaligus merupakan wadah untuk menjembatani antara masyarakat dengan Pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan. ORI DIY seleksi laporan hasil pengaduan masyarakat dengan cara mengklarifikasi kebenaran laporan tersebut. Ombudsman akan menyurati instansi yang bersangkutan atau mengundang kedua belah pihak ke Ombudsman untuk mendengar keterangan langsung atau Ombudsman datang langsung ke Instansi terkait. Setelah mendengar keterangan langsung Ombudsman akan melakukan analisis dari pihak pelapor maupun dari pihak yang dilaporkan. Kemudian akan dicocokkan bagaimana peraturannya dan pelaksanaan seperti apa, Kalau tidak sesuai dengan aturan maka ada indikasi penyimpangan. Ada

mekanisme untuk membuktikan kebenarannya dengan cara turun ke lapangan untuk memastikan langsung prosesnya atau meminta dokumen-dokumennya Kalau itu sudah dilakukan dan kemudian analisisnya menyimpulkan bahwa terbukti ada penyimpangan. Namun demikian, peran ORI DIY dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dirasa belum optimal karena masih banyak terjadi pelanggaran.

3. Pelaksanaan wewenang pengawasan ORI DIY dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Ada berbagai macam faktor penghambat antara lain.

a. Faktor pendukung

Bahwa yang menjadi faktor pendukung adalah semakin tingginya pemahaman masyarakat terutama generasi muda tentang bagaimana seharusnya penyelenggaraan pelayanan publik dapat diselenggarakan dengan benar, semakin mudah masyarakat dalam melaporkan penyimpangan yang dilakukan, dukungan dari lembaga-lembaga pengawas lain dalam membantu kelancaran kerja serta kerja sama dengan lembaga kemasyarakatan dan lembaga swasta lainnya guna mendorong kualitas pelayanan publik

b. Faktor penghambat

Yang menjadi faktor penghambat yaitu terbatasnya alokasi anggaran untuk ORI DIY sehingga dalam meningkatkan kualitas SDM (sumber daya manusia), saran dan prasarana hingga kegiatan dalam rangka mencapai visi-misi harus memangkas pengeluaran anggaran. Sumber daya manusia salah faktor penghambat. Yogyakarta merupakan wilayah yang cukup luas dengan 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota, sedangkan personil ORI DIY berjumlah 16 orang ditambah dengan sarana dan prasarana. Kantor Ombudsman kalau dilihat tidak jauh berbeda dengan rumah hunian dan statusnya pun masih kontrak.

c. Kendala yang hadapi ORI DIY

Minimnya pemahaman masyarakat tentang keberadaan Ombudsman sehingga berdampak pada efektivitasnya dalam melakukan pengawasan. Ombudsman merupakan lembaga yang baru maka eksistensinya dan fungsinya pun tidak diketahui oleh masyarakat. Kurang pahamnya pelapor terhadap hak dan kewajiban

Ombudsman dalam menyelesaikan laporan masyarakat juga menjadi penghambat dalam penyelesaian laporan.

- d. Upaya yang dilakukan ORI DIY untuk menghadapi kendala dalam pengawasan penyelenggara pelayanan publik.

Upaya yang terus dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dengan melakukan survey kepatutan dan penilaian pelayanan publik yang dilakukan di 5 lokasi yaitu di Kabupaten Kulonprogo, Gunung Kidul, Sleman, Bantul dan Kota Yogyakarta. Peningkatan kesadaran masyarakat yaitu dengan melakukan sosialisasi di berbagai desa di Yogyakarta. Selain melakukan sosialisasi secara langsung di berbagai desa, ORI DIY juga melakukan sosialisasi melalui media seperti radio, televisi dan lain-lain. Edukasi publik dilakukan Ombudsman dengan menerima mahasiswa magang dari seluruh Universitas di Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Anwar, Saiful. 2004. *Sendi-sendi Hukum Tata Negara Indonesia (Era Reformasi)*. Medan: Gelora Madani Press.
- Badudu, JS dan Sultan Muhammad Zain. 2001. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Lukman, Sampara. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Muchsan. 2000. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Poltak Sinambela, Lijian. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Bandung: Bumi Aksara.
- Ridwan, Juniarso dan Ahmad Sodik Sudrajat. 2012. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa.
- Soekamto, Soerjono. 1998. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Thamrin, Husni. 2013 *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo.

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsmen Republik Indonesia*

Undang-Undang Pelayanan Publik No. 25 Tahun 2009

<https://www.kompasiana.com/rudharjs/kualitas-pelayanan-publik-instansi-pemerintah-buruk-muka-cermin-dibelah>. Diakses tanggal 25 Februari 2018