

# **OMBUDSMAN DAN PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK: STUDI TERHADAP REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2015**

**Guruh Agung Setiawan**

Alumnus Program Studi Strata 2 Ilmu Hukum (Magister Ilmu Hukum)

## **Abstrak**

Tulisan ini mengkaji kiprah Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Hal penting yang hendak disampaikan di sini adalah norma atau kaidah yang dikembangkan oleh Ombudsman dalam memproses pengaduan masyarakat terkait dengan pelayanan publik yang dituangkan ke dalam rekomendasi yang dihasilkannya. Dengan demikian, norma atau kaidah tersebut adalah norma atau kaidah yang bersifat individual-konkret (serupa dengan putusan pengadilan) karena terikat oleh kasus faktual spesifik yaitu pengaduan masyarakat yang ditangani Ombudsman. Dalam pembahasan dihasilkan temuan berupa norma atau kaidah tentang pelayanan publik yang didistilasikan dari Rekomendasi-rekomendasi Ombudsman sebagai berikut: (1) penyelenggara pelayanan publik harus menetapkan kebijakan tertulis; (2) penyelenggara pelayanan publik harus melakukan tindak lanjut dan penyelesaian atas suatu masalah; (3) penyederhanaan persyaratan teknis administratif; (4) penyelenggara pelayanan publik harus memperhatikan sisi kepatutan dan kepatantasan.

**Kata-kata Kunci: Ombudsman; Rekomendasi; Pelayanan Publik**

## **PENDAHULUAN**

Eksistensi Ombudsman sangat menarik baik secara institusional maupun secara fungsional terkait dengan isu pembatasan kekuasaan (dan pengawasan) terhadap pemerintah. Teknik pembatasan kekuasaan terhadap pemerintah yang berkembang melalui Ombudsman sejatinya berbeda dengan teknik-teknik konvensional seperti pengawasan yang dilakukan oleh parlemen atau oleh pengadilan terhadap pemerintah.<sup>1</sup> Kucsko-Stadlmayer mendeskripsikan keunikan Ombudsman sebagai institusi dalam rangka pembatasan kekuasaan (dan pengawasan) terhadap pemerintah dalam rangka asas negara hukum dan demokrasi dengan pernyataan singkat sebagai berikut: *“independent, easily accessible and ‘soft’ control of public administration through highly reputable persons ... essential*

---

<sup>1</sup> Titon Slamet Kurnia, *Reparasi (Reparation) terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia* (PT Citra Aditya Bakti 2004) 132-135.

*contribution to the efficiency of those principles (baca: democracy and the rule of law)."*<sup>2</sup> Dalam pengertian tersebut dapat dipahami jika Ombudsman merupakan perluasan atas sarana perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintahnya, walaupun sekadar *soft control*.<sup>3</sup>

Dengan latar belakang pra-pemahaman demikian maka tulisan ini hendak mengintrodusir praktik Ombudsman tersebut (dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta – DIY, yang untuk selanjutnya disebut Ombudsman). Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk mengkaji efektivitas kinerja Ombudsman. Bidang kajian demikian merupakan ranah studi Sosiologi Hukum. Tulisan ini berlatar belakang penelitian hukum dengan tujuan mendistilasi kaidah-kaidah dari praktik Ombudsman.

Isu substansial yang akan didiskusikan adalah pengawasan Ombudsman yang ditujukan terhadap maladministrasi dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, sebagai hasil dari proses distilasi tersebut, akan diperoleh pengetahuan hukum berupa pandangan atau pendapat hukum Ombudsman (yang notabene secara substansial adalah norma atau kaidah) tentang pelayanan publik (yang baik). Pandangan atau pendapat hukum tersebut akan didapat dari rekomendasi-rekomendasi Ombudsman dalam proses penanganan pengaduan oleh warga masyarakat atas kasus maladministrasi yang terjadi dalam pelayanan publik (di wilayah DIY).

Atas dasar itu maka sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut. Pertama, penulis akan menjelaskan mengenai kerangka hukum yang melandasi eksistensi dan operasi Ombudsman di Indonesia. Kedua, penulis akan menjelaskan hubungan antara eksistensi dan fungsi Ombudsman dengan penyelenggaraan pelayanan publik yang asas atau prinsip idealnya dikonsepsikan dengan Pelayanan Publik yang Baik. Selanjutnya, terakhir, penulis akan mengelaborasi praktik Ombudsman dalam menangani pengaduan warga masyarakat atas maladministrasi dalam pelayanan publik di wilayah DIY. Fokus dari pembahasan ini adalah norma atau kaidah yang terkandung dalam rekomendasi-rekomendasi Ombudsman, dan bukan apakah pelayanan publik di wilayah DIY berhasil menjadi lebih baik dengan kehadiran Ombudsman.

## **PEMBAHASAN**

### **Landasan Hukum Eksistensi Ombudsman di Indonesia**

Diskusi tentang landasan hukum bagi eksistensi Ombudsman di Indonesia ini tidak hanya mencakup tentang aspek legalitasnya (dasar undang-undangnya), tetapi juga konsepsi

---

<sup>2</sup> Gabriele Kucsko-Stadlmayer, 'The Legal Structure of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis' dalam Gabriel Kucsko-Stadlmayer ed., *European Ombudsman-Institution: A Comparative Legal Analysis regarding the Multifaceted Realisation of an Idea* (Springer 2008) 1.

<sup>3</sup> Bandingkan dengan Edi As'adi, 'Problema Penegakan Hukum Pelayanan Publik oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Berbasis Partisipasi Masyarakat' (2016) 10 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 71, 77-78.

hukum lebih abstrak yaitu asas atau prinsip hukum yang melandasinya. Oleh karena itu pembahasan akan didahului dengan pemaparan profil Ombudsman berdasarkan undang-undang sebagai landasan berdasarkan pada aspek legalitasnya. Kemudian dilakukan teoresasi mengenai eksistensi Ombudsman tersebut dikaitkan dengan asas atau prinsip hukum yang lebih abstrak sebagai rasionalisasi pada aspek teoretis-konseptualnya.

Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (UU Ombudsman) menentukan sifat kelembagaan dari Ombudsman sebagai berikut: “Ombudsman merupakan 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.” Sesuai dengan Pasal 4 UU Ombudsman, tujuan Ombudsman adalah untuk: “(a) mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera; (b) mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme; (c) meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik; (d) membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme; (e) meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 6 UU Ombudsman, fungsi Ombudsman adalah untuk: “mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.” Meskipun Ombudsman memiliki kelebihan sebagai lembaga negara yang independen, namun dalam melakukan fungsi pengawasan, produk dari upayanya hanyalah bersifat rekomendasi. Hal itu ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf (g) UU Ombudsman, “demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.” Selain kewenangan yang terbatas untuk memberikan rekomendasi, Ombudsman juga diberikan kewenangan, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU Ombudsman, untuk menyampaikan saran-saran yang ditujukan kepada: (a) Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik; (b) kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Terkait dengan aspek legal-institusionalnya, pemahaman sepintas tentang Ombudsman tersebut masih kurang memadai tanpa dikaitkan pula dengan pemahaman tentang aspek

teoretis-konseptualnya. Sebagai gagasan, eksistensi Ombudsman hendaknya dikaitkan dengan konsep-konsep yang lebih abstrak sehingga eksistensinya dapat dipahami dalam cakrawala yang lebih luas. Salah satu konsep yang relevan dalam mendiskusikan landasan hukum bagi eksistensi Ombudsman ini adalah konsep negara hukum atau *rechtsstaat*.

Cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>4</sup>

Konsep *rechtsstaat* (negara hukum) di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik. Ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran *rechtsstaat*. Menurut Philipus M. Hardjon, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner.<sup>5</sup> Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut: adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat; adanya pembagian kekuasaan negara; diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.<sup>6</sup> Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan.<sup>7</sup> Adanya Undang-Undang Dasar secara teoretis memberikan jaminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut. Pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan.

Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut juga melekat pada Indonesia sebagai sebuah negara hukum sesuai dengan asas atau prinsip konstitusional yang digariskan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Sebagaimana telah dikemukakan, dalam konsep negara hukum tersebut, hukum memegang kendali tertinggi dalam penyelenggaraan negara sesuai prinsip bahwa hukumlah yang memerintah dan bukan orang.<sup>8</sup> Menurut Azhary, dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan), istilah *rechtsstaat* merupakan suatu *genus begrip*, sehingga dalam kaitannya dengan UUD 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai *genus begrip*. Studi tentang *rechtsstaat* sudah sering dilakukan oleh ahli hukum Indonesia, tetapi studi-studi tersebut belum sepenuhnya dapat menentukan bahwa Indonesia tergolong sebagai negara hukum dalam pengertian *rechtsstaat* atau *rule of law*.<sup>9</sup> Sementara juga ada kecenderungan interpretasi yang mengarah pada konsep *rule of law* seperti, antara lain,

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview* (UII Press 2005) 1.

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Bina Ilmu 1987) 72.

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, Op.cit., 9.

<sup>7</sup> Arie Purnomosidi, 'Konsep Perlindungan Hak Konstitusional Penyandang Disabilitas di Indonesia' (2017) 1 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 161, 162.

<sup>8</sup> Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Prenada Kencana 2003) 84.

<sup>9</sup> Ibid., 92.

Sunaryati Hartono dalam karyanya *“Apakah The Rule of Law Itu?”*<sup>10</sup> Setidaknya, kekhasan dari negara hukum Indonesia adalah konsepsinya yang dibangun atas dasar Pancasila.<sup>11</sup>

Berdasarkan pemikiran teoretis yang dikemukakan di atas, relevansi dari pembahasan tentang konsep negara hukum yang dihubungkan dengan eksistensi Ombudsman adalah fungsi inheren dari Ombudsman sebagai sarana kontrol terhadap pemerintah. Seperti tergambar dalam Pasal 6 UU Ombudsman, fungsi Ombudsman untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah adalah fungsi yang sejalan atau konsisten dengan konsepsi negara hukum sebagai pembatasan hukum terhadap pemerintah. Dengan fungsi sebagaimana dicanangkan oleh Pasal 6 UU Ombudsman, eksistensi Ombudsman adalah untuk mewujudkan negara hukum.

Pemikiran demikian tidak hanya pemikiran teoretis, tetapi sekaligus pemikiran yang memiliki basis yuridis karena dinyatakan sebagai salah satu tujuan dari Ombudsman yang digariskan oleh Pasal 4 huruf (a) UU Ombudsman, yaitu untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera. Dengan demikian, pemahaman mengenai landasan hukum eksistensi Ombudsman di Indonesia tidak semata-mata bertumpu pada asas legalitas (yaitu dasar undang-undang) belaka, tetapi juga bertumpu pada pemahaman teoretis-konseptual yaitu berdasarkan asas atau prinsip negara hukum. Dalam pengertian demikian, Ombudsman adalah salah satu, dari banyak institusi dalam negara, yang bertanggung jawab dalam mengupayakan kontrol atau pengawasan terhadap pemerintah secara umum, dan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik secara khusus. Inilah titik temu paling sentral antara konsep negara hukum dan eksistensi institusi Ombudsman. Dalam pemahaman dan proyeksi lebih luas seperti inilah seyogianya eksistensi Ombudsman tersebut dipahami. Eksistensi Ombudsman pada analisis akhir adalah untuk membuat asas negara hukum terimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum, dan dalam penyelenggaraan pelayanan publik secara khusus, di mana Ombudsman diposisikan sebagai sarana dalam perlindungan hukum bagi warga masyarakat dalam rangka pelayanan publik oleh pemerintah atau penyelenggara pelayanan publik.<sup>12</sup>

### **Pengawasan Pelayanan Publik oleh Ombudsman**

Menurut Sinambela, pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>13</sup> Sementara berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 25

---

<sup>10</sup> Sunaryati Hartono, *Apakah Rule of Law itu?* (Alumni 1982) 1.

<sup>11</sup> Teguh Prasetyo, 'Membangun Sistem Hukum Pancasila yang Merdeka dari Korupsi dan Menjunjung HAM' (2014) 8 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 19, 25-26.

<sup>12</sup> Bandingkan dengan John McMillan, 'The Ombudsman and the Rule of Law' (2004) 8 *The International Ombudsman Yearbook* 3, 6-16.

<sup>13</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik* (PT. Bumi Aksara 2010) 128.

Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), “Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.” Menurut Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat pada hakikatnya merupakan implikasi dari fungsi aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat.

Ombudsman memiliki peranan yang sentral dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Hubungan antara Ombudsman dan pelayanan publik tergambar secara eksplisit dalam fungsi Ombudsman yang digariskan oleh Pasal 6 UU Ombudsman, yaitu untuk: “mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.” UU Pelayanan Publik sendiri juga melibatkan Ombudsman dalam skema kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik secara umum, dalam hal ini penyelesaian sengketa pelayanan publik. Pasal 46 UU Pelayanan Publik menentukan: (1) Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan undang-undang ini; (2) Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara; (3) Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak. Sementara mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh ombudsman diatur lebih lanjut dalam peraturan Ombudsman.

Dalam Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 terdapat sejumlah prinsip pelayanan publik sebagai berikut:

1. Kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan. Persyaratan teknis administratif pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan, serta kejelasan rincian biaya pelayanan dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian Hukum. Pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggungjawab. Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan. Pelayanan harus tertib, teratur disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi serta dilengkapi fasilitas pendukung pelayanan seperti tempat parkir, toilet dan tempat sampah.

Sementara dalam Kepmenpan No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum terdapat kriteria kualitatif untuk menilai kualitas pelayanan publik yaitu:

1. Jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, atau per tahun) serta perkembangan pelayanan dari waktu ke waktu, apakah menunjukkan peningkatan / tidak.
2. Lamanya waktu pemberian pelayanan.
3. Ratio atau perbandingan antara jumlah pegawai atau tenaga yang ada dengan jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan untuk menunjukkan tingkat produktivitas kerja.
4. Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelaksanaan.
5. Frekuensi keluhan atau pujian dari masyarakat mengenai kinerja pelayanan yang diberikan, baik melalui media massa maupun melalui kotak saran yang disediakan.
6. Penilaian fisik lainnya, misalnya kebersihan dan kesejukan lingkungan, motivasi kerja pegawai dan lain-lain aspek yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja pegawai pelayanan publik.

Dengan berlakunya UU Pelayanan Publik aspek-aspek hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah dijamin secara lebih memadai setidaknya untuk memenuhi, dalam arti sempit, asas atau prinsip legalitas. Salah satu standar tersebut adalah diberlakukannya standar pelayanan. Pasal 1 angka 7 UU Pelayanan Publik memberikan batasan pengertian untuk standar pelayanan adalah: "tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat,

mudah, terjangkau, dan terukur.” Terkait dengan standar pelayanan, Pasal 20 UU Pelayanan Publik menentukan: (1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan; (2) Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait; (3) Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan; (4) Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman; (5) Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Adapun komponen standar pelayanan menurut Pasal 21 UU Pelayanan Publik yaitu: (1) dasar hukum; (2) persyaratan; (3) sistem, mekanisme, dan prosedur; (4) jangka waktu penyelesaian; (5) biaya/tarif; (6) produk pelayanan; (7) sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; (8) kompetensi pelaksana; (9) pengawasan internal; (10) penanganan pengaduan, saran, dan masukan; (11) jumlah pelaksana; (12) jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; (13) jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan (14) evaluasi kinerja pelaksana. Dengan tolok ukur tersebut diharapkan Ombudsman akan lebih maksimal dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Lebih lanjut, penyelenggaraan pelayanan publik, karena merupakan aktivitas atau tindak pemerintahan, hendaknya dikaitkan pula dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administasi Pemerintahan), khususnya menyangkut kriteria *rechtmatigheid* dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan. Pasal 10 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan mengenumerasi AUPB yang meliputi: asas kepastian hukum; asas kemanfaatan; asas ketidakberpihakan; asas kecermatan; asas tidak menyalahgunakan kewenangan; asas keterbukaan; asas kepentingan umum; dan asas pelayanan yang baik. Lebih lanjut, selain AUPB sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan, asas-asas umum lainnya di luar AUPB juga dapat diterapkan sebagai dasar *rechtmatigheid* pelayanan publik.

Terakhir adalah standar untuk mengukur kinerja dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kepmenpan No. 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang digunakan untuk mengukur kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik menentukan beberapa kriteria sebagai berikut: (1) Persyaratan, yaitu syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif; (2) Prosedur, yaitu tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan; (3) Waktu pelayanan, yaitu jangka waktu



yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan; (4) Biaya/Tarif, yaitu ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat; (5) Produk Spesifikasi Jenis Pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan ini merupakan hasil dari setiap spesifikasi jenis pelayanan; (6) Kompetensi Pelaksana, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman; (7) Perilaku Pelaksana, yaitu sikap petugas dalam memberikan pelayanan; (8) Maklumat Pelayanan, yaitu pernyataan kesanggupan dan kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan; (9) Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan, yaitu tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, tapi harus menggunakan multi indikator atau indikator ganda. Kualitas pelayanan dapat dilihat dari aspek proses pelayanan maupun dari *output* atau hasil pelayanan.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik menurut Kepmenpan No. 63/KEP/7/2003 harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan serta kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan suatu ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan ataupun penerima pelayanan. Standar pelayanan, sekurang-kurangnya wajib meliputi beberapa poin sebagai berikut: (1) Prosedur pelayanan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan; (2) Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan; (3) Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberi pelayanan; (4) Produk pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; (5) Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik; (6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Keenam poin di atas mengenai standar pelayanan dalam pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik wajib memperhatikan dan menerapkan ke enam poin tersebut karena poin-poin tersebut merupakan standar pelayanan yang harus didapatkan oleh para penerima pelayanan agar mereka merasa puas dengan pelayanan yang diberikan. Apabila keenam poin tersebut tidak diterapkan, maka sudah pasti penerima pelayanan akan menilai pelayanan buruk dan lamban serta mereka tidak puas.

Dengan demikian jelas bahwa tugas dan fungsi penyelenggara negara bagi tercapainya pelayanan publik yang baik adalah penting. Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan

bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam UUD NRI 1945. Sehubungan dengan itu untuk mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu adanya asas-asas penyelenggaraan negara. Isu ini telah dijawab dengan ditetapkannya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang pada Pasal 1 angka (6)-nya diberikan batasan pengertian mengenai Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik. Asas Umum Pemerintahan yang Baik yaitu: asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu, Pasal 3 undang-undang ini juga menetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi: Asas Kepastian Hukum; Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; Asas Kepentingan Umum; Asas Keterbukaan; Asas Proporsionalitas; Asas Profesionalitas; dan Asas Akuntabilitas.

Itu artinya, sebagai implikasinya, standar-standar yang dikemukakan di atas sangat relevan dalam mendiskusikan isu mengenai pengawasan Ombudsman terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan diberikannya kewenangan kepada Ombudsman untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik maka standar-standar yang telah dibahas sebelumnya di atas memiliki fungsi sebagai dasar pengujian (*standarg of review*) dalam menilai apakah suatu penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan menurut apa yang seyogiannya atau tidak.

### **Pandangan Ombudsman atas Pelayanan Publik Baik**

Bagian ini akan memaparkan produk pengawasan yang dilakukan Ombudsman Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terhadap penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan pengaduan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang dirugikan pihak penyelenggara pelayanan publik. Adapun yang akan dipaparkan adalah isi Rekomendasi Ombudsman sebagai bagian dari penyelesaian kasus pengaduan. Rekomendasi tersebut, dari perspektif Ilmu Hukum, mengandung norma atau kaidah seperti layaknya pada putusan pengadilan. Untuk kepentingan kajian ini, norma atau kaidahnya bukan pada rekomendasi penyelesaian yang disampaikan, tetapi pertimbangan atau alasan Ombudsman ketika menyimpulkan terjadinya pelanggaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut. Seperti tertangkap dalam judul tulisan ini, rekomendasi Ombudsman yang menjadi objek kajian dibatasi berdasarkan waktu, yaitu hanya untuk kinerja pengawasan terhadap pelayanan publik yang dilakukan pada tahun 2015.

#### **1. Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan**

Berkenaan dengan masalah penugasan tenaga guru tidak tetap pendidikan agama Islam, dalam rekomendasinya Ombudsman berpendapat dan memberikan kesimpulan bahwa SK Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Cilacap No. 800/2450/04/14

tentang Penegasan Guru Bukan PNS Pendidikan Agama Islam di Sekolah Negeri, tidak memenuhi kualifikasi sebagai surat keputusan, karena “penegasan” adalah sesuatu yang tidak lazim untuk dituangkan dalam sebuah surat keputusan.<sup>14</sup> Ombudsman merekomendasikan agar Bupati Cilacap mempertimbangkan untuk menerbitkan Surat Keputusan Penugasan terhadap 24 (dua puluh empat) Guru Tidak Tetap (daftar nama-nama terlampir) di lingkungan Kementerian Agama RI sehingga mereka memiliki kepastian hukum dalam menjalankan tugasnya mengajar pada sekolah-sekolah negeri di lingkungan Pemerintah Kabupaten Cilacap.

Pada kasus di atas Ombudsman tidak secara tegas mengatakan apakah perbuatan membuat surat keputusan yang isinya berupa penegasan merupakan maladministrasi atau tidak. Pendapat Ombudsman tertuju pada kelaziman sebuah surat keputusan yang berisi penegasan. Hal demikian ketika dilihat memang tidak bersentuhan langsung dengan perbuatan maladministrasi. Oleh karena itu wajar pula jika Ombudsman tidak secara tegas menyatakan bahwa surat keputusan tersebut merupakan perbuatan maladministrasi. Memang sebagai bagian dari pelayanan publik, dalam Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 terdapat prinsip pelayanan publik, salah satu prinsipnya adalah prinsip kepastian hukum. Akan tetapi, kepastian yang dimaksud di sini adalah pelayanan publik yang dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Pendapat Ombudsman dalam kasus ini dapat dikatakan merupakan perluasan makna dari kepastian hukum. Pencantuman berupa penegasan dalam suatu surat keputusan inilah yang dinilai tidak memberikan kepastian hukum karena hal tersebut di luar kelaziman.

Kasus selanjutnya mengenai pengisian formulir instrumen evaluasi sertifikasi guru. Berkenaan dengan isu ini Ombudsman memberikan dua rekomendasi. Pertama adalah saran penyelesaian laporan,<sup>15</sup> dan kedua penyelesaian laporan.<sup>16</sup> Menurut penulis, pada kasus ini memang tidak ditemukan adanya unsur maladministrasi maupun pelanggaran asas atau prinsip pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan. Kasus ini dinilai oleh pemohon sudah menyentuh ranah privasi sehingga dianggap tidak pantas. Setidaknya inti masalah dari kasus ini adalah jawaban yang dimintakan dari pertanyaan seputar formulir isian instrumen evaluasi sertifikasi guru. Pelapor/pemohon merasa keberatan karena jawaban yang dimintakan dari pertanyaan tersebut sangat detil dan memasuki ranah kehidupan pribadi/privasi. Dalam kasus ini Ombudsman berpendapat: (1) Pada dasarnya Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sleman dapat melakukan evaluasi atas efektivitas pemberian tunjangan sertifikasi guru di Sleman, dalam rangka peningkatan mutu pembelajaran dan pelayanan pendidikan dengan memperhatikan UU No. 14 Tahun 2005 dan

---

<sup>14</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0280/SRT/0198.2015/yg—10/XII/2015 Perihal Saran Penyelesaian Berkenaan Penugasan Tenaga Guru Tidak Tetap Pendidikan Agama Islam.

<sup>15</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0082/SRT/0241.2014/yg-02/IV/2015 berkenaan pengisian formulir instrumen evaluasi sertifikasi guru.

<sup>16</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0130/SRT/0241.2014/yg-02/5/2015 penyelesaian laporan berkenaan keberatan atas instruksi untuk mengisi formulir instrumen evaluasi sertifikasi guru.

Petunjuk Teknis Penyaluran Tunjangan Profesi PNSD; (2) Formulir instrumen evaluasi sertifikasi guru yang diedarkan untuk diisi oleh para guru di bawah naungan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sleman adalah instrumen yang dapat digunakan untuk evaluasi dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku *vide* UU No. 14 Tahun 2005 dan Petunjuk Teknis Penyaluran Tunjangan Profesi PNSD.

Namun, jika ditelaah, Ombudsman merasa memiliki tanggung jawab untuk memberikan masukan terhadap pelayanan publik, maka sarannya bahwa Kepada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sleman adalah supaya mempertimbangkan kembali formulasi pertanyaan dan permintaan uraian jawaban sedemikian rupa dengan memperhatikan kepatutan dan mencegah agar guru-guru tidak perlu menguraikan informasi mengenai hal-hal yang termasuk ranah privasi mereka. Pada penyelesaian laporan kedua, pengaduan dinyatakan selesai dan ditutup oleh Ombudsman karena sudah ada tindak lanjut yang pada dasarnya dapat dipahami melalui tanggapan tertulis Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman.

Selanjutnya adalah perihal saran penyelesaian berkenaan temuan tim pemantauan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) mengenai pungutan biaya pengadaan map berlogo sekolah selama proses PPDB 2015 di salah satu SMA di Sleman.<sup>17</sup> Dalam kasus ini ditemukan adanya pungutan biaya pengadaan map berlogo SMA bersangkutan seharga Rp. 5.000,00 (lima ribu rupiah) per satuan, yang terdiri dari dua jenis, warna biru muda untuk calon siswa putri dan hijau untuk calon siswa putra. Pungutan tersebut diakui oleh kepala sekolah SMA bersangkutan. Uang hasil pungutan biaya pengadaan map digunakan untuk membayar biaya cetak map dan sisanya digunakan sebagai biaya operasional PPDB 2015. Dikatakan kepala sekolah bahwa keputusan untuk memungut biaya pengadaan map tersebut merupakan hasil rapat persiapan Panitia PPDP 2015 SMA bersangkutan. Namun dalam proses klarifikasi Ombudsman terkait kasus ini kepala sekolah bersedia mengembalikan uang yang telah dibayarkan oleh orang tua calon siswa pada proses PPDB 2015 tersebut apabila kebijakan tersebut melanggar aturan. Dari temuan dan klarifikasi tersebut Ombudsman menyimpulkan bahwa: (1) Kebijakan SMA \_ Sleman yang memungut biaya pengadaan map berlogo SMA \_ Sleman kepada orang tua calon siswa pada proses PPDB 2015 tidak sesuai dengan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sleman No. 1 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penerimaan Peserta Didik Baru pada Sekolah dan Taman Kanak-kanak di Lingkungan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sleman Tahun Pelajaran 2015/2016; (2) Demikian juga hal tersebut bertentangan dengan Pasal 181 huruf d PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan; (3) Adapun komitmen Kepala Sekolah untuk bersedia mengembalikan uang tersebut dapat dilihat sebagai itikad untuk memperbaiki kekeliruan atas kebijakan pungutan tersebut.

---

<sup>17</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0175/SRT/0120.2015/yg-02/VII/2015 Saran Penyelesaian Berkenaan Temuan Tim Pemantauan PPDB Ombudsman RI.

Berdasarkan kesimpulan di atas Ombudsman kemudian menyarankan kepada Kepala SMA bersangkutan untuk membuat kebijakan tertulis larangan pungutan biaya pengadaan map berlogo, dan mengembalikan uang hasil pungutan tersebut sebagaimana mestinya. Teknis pengembalian pada dasarnya diserahkan kepada sekolah, namun beberapa cara yang dapat dilakukan antara lain adalah dengan menyerahkan kepada siswa SMA bersangkutan yang diterima pada saat pendaftaran ulang atau saat masuk sekolah, dan membuat pengumuman ditempel di papan pengumuman sekolah serta menghubungi melalui nomor telepon yang tercantum dalam formulir pendaftaran bagi calon orang tua siswa lainnya yang tidak diterima agar mengambil kembali uang yang telah dibayarkan dengan batas waktu yang wajar. Jika disimak, pada kasus ini sebetulnya terdapat indikasi maladministrasi. Bahwasanya meskipun ada itikad baik dari kepala sekolah untuk mengembalikan uang pungutan, namun Ombudsman seharusnya tetap memberikan penilaian yang komprehensif apakah hal-hal demikian merupakan praktek maladministrasi atau tidak.

Masih seputar bidang pendidikan, kasus berikut mengenai pengenaan biaya pendidikan di salah satu sekolah di Sleman yang diduga tidak sesuai prosedur.<sup>18</sup> Kasus ini tentang salah satu sekolah di Sleman yang membuat kebijakan mengenakan biaya tertentu tetapi menimbulkan permasalahan terkait dengan alokasi dan pertanggungjawaban penggunaan anggarannya. Permasalahan tersebut antara lain: akuntabilitas penggunaan, efisiensi dan efektifitas penggunaan, kesesuaian alokasi, dan lain-lain. Dari proses yang telah dilakukan Ombudsman mulai dari menerima laporan, klarifikasi, fasilitasi para pihak, hingga memberikan uraian mengenai perundang-undangan terkait maka pada pokoknya mereka memberikan pendapat dan kesimpulan bahwa sekolah yang bersangkutan tidak sepatutnya membiarkan komite sekolah untuk membuat ketentuan pengenaan biaya dan/atau menggalang partisipasi pendanaan dari orang tua/wali murid yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian Ombudsman memberikan saran kepada Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sleman untuk menyusun mekanisme dan petunjuk teknis pengumpulan sumbangan sukarela untuk mewadahi partisipasi pembiayaan pendidikan oleh orang tua siswa dan masyarakat. Selain itu, juga kepada Kepala TK dan SD bersangkutan agar meninjau kembali kebijakan pengenaan pungutan yang masih berlangsung dengan memperhatikan berbagai ketentuan yang melarang dan petunjuk teknis pengumpulan sumbangan sukarela yang disusun Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sleman. Lagi-lagi kasus ini hanya seputar saran perbaikan pelayanan dan pencegahan maladministrasi. Ketika dikatakan pencegahan maka berarti belum ada tindakan, akan tetapi melihat kasus posisi telah ada tindakan-tindakan tertentu yang sudah dilakukan dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini seperti layaknya orang tua menegur anaknya karena telah berbuat kesalahan dan diminta untuk tidak dilakukan lagi. Dengan demikian pada intinya walaupun

---

<sup>18</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0272/SRT/0140 2014/yg-03/XI/2015 Saran Perbaikan Pelayanan dan Pencegahan Maladministrasi mengenai pengenaan biaya pendidikan di salah satu sekolah di Sleman yang diduga tidak sesuai prosedur.

diberi peringatan untuk tidak mengulangi kesalahan oleh orang tua, tetapi anak sudah melakukan kesalahan. Ombudsman dalam hal ini bertindak sebagai orang tua tersebut. Ombudsman tidak menyatakan secara tegas adanya kesalahan – dalam hal ini maladministrasi – tetapi hanya memberikan saran untuk diperbaiki. Oleh karena itu jika disimpulkan, penilaian Ombudsman dalam kasus ini adalah seputar bagaimana jalannya pelayanan publik, tidak peduli apakah ada maladministrasi atau tidak. Hanya disebutkan upaya untuk mencegah maladministrasi.

Dalam kasus yang lain tetapi dengan materi yang serupa dengan kasus pungutan di sekolah, Ombudman memberikan saran tindak lanjut dan penyelesaian masalah pungutan sekolah tersebut.<sup>19</sup> Kasus ini terjadi di Kabupaten Purbalingga. Dengan melihat bagaimana tugas dan fungsi Ombudsman dilaksanakan dalam kasus ini juga sama dengan kasus sebelumnya. Kasus tersebut merupakan yang terakhir ditangani Ombudman pada tahun 2015.

## 2. Pelayanan Publik di Bidang Pemerintahan

Kasus pertama adalah tentang pelayanan Komisi Informasi Provinsi D.I Yogyakarta (KIP DIY) atas permohonan penyelesaian sengketa informasi publik terkait permintaan dokumen LHP BPK, I.HA Inspektorat, DP3 dan Standar Biaya Barjas di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>20</sup> Pada kasus ini Ombudsman menemukan adanya ketidaksesuaian dalam surat Nomor: 480/153/KIPDIY/IX/2014, yaitu antara pencantuman ketentuan yang dirujuk dari Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2013 dengan jenis persyaratan yang harus dilengkapi. Pendapat Ombudsman mengenai ketidaksesuaian ini diduga yang menyebabkan pemohon melengkapi syarat yang tidak sesuai, sehingga dianggap tidak memenuhi syarat. Dengan demikian, permohonannya tidak dapat ditindaklanjuti/diregistrasi KIP DIY. Oleh karena itu, Ombudsman menilai bahwa surat KIP DIY Nomor: 480/153/KIPDIY/IX/2014 tentang Pemberitahuan Ketidaklengkapan dokumen tidak cukup cermat mendeskripsikan persyaratan yang harus dilengkapi Pemohon, sehingga mengakibatkan Pemohon melengkapi syarat yang tidak sesuai dan dianggap tidak memenuhi syarat yang dimintakan. Berangkat dari kesimpulan dan pendapat tersebut, Ombudsman memberikan rekomendasi atau saran salah satunya yang memang sangat mendasar ialah melakukan ralat terhadap surat Nomor: 480/153/KIPDIY/IX/2014 berisi penyesuaian redaksional antara pasal ketentuan yang dirujuk dengan deskripsi kelengkapan syarat yang harus dilengkapi dipenuhi Pemohon. Penilaian Ombudsman dalam kasus ini tidak sampai pada pendapat terjadinya perbuatan maladministrasi. Titik berat penilaian sepertinya ada pada aspek prosedural dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Berkaitan dengan prinsip pelayanan publik, kasus ini

---

<sup>19</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0178/SRT/0121.2015/yg-02/VIII/2015. Perihal Saran Tindak Lanjut Dan Penyelesaian Masalah Pungutan Sekolah.

<sup>20</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0017/SRT/0211.2014/yg-02/I/2015 berkenaan pelayanan Komisi Informasi Provinsi D.I Yogyakarta (KIP DIY) atas permohonan penyelesaian sengketa informasi publik terkait permintaan dokumen LHP BPK, I.HA Inspektorat, DP3 dan Standar Biaya Barjas di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

dekat dengan prinsip kesederhanaan dan prinsip kejelasan. Dalam perspektif pelayanan publik, prinsip kesederhanaan ialah pada prosedur pelayanan publik yang tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan. Hal ini hubungannya dengan saran ralat untuk disesuaikan redaksional antara pasal ketentuan yang dirujuk dengan deskripsi kelengkapan syarat yang harus dipenuhi. Begitu pula dengan prinsip kejelasan yang mana hubungannya mengenai persyaratan teknis administratif pelayanan publik.

Serupa dengan kasus di bidang pendidikan di atas adalah praktik percaloan di Samsat Bantul.<sup>21</sup> Pada dasarnya telah ada pengakuan secara tidak langsung dari klarifikasi, kesimpulan, maupun saran dari Ombudsman bahwa telah ada tindakan maladministrasi pada kasus ini. Akan tetapi pendapat atau pandangan Ombudsman sangat terbatas ketika menanggapi praktik pungutan tersebut dengan hanya mengqualifikasikannya sebagai perbuatan yang tidak pantas dan di luar kelaziman. Padahal jelas-jelas Ombudsman sudah memberikan pernyataan telah tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.

### **Konsep Pelayanan Publik yang Baik menurut Ombudsman**

Pembahasan pada bagian ini bersifat evaluatif. Berdasarkan hasil pemaparan yang dilakukan pada bagian sebelumnya di atas, pembahasan ini akan melakukan distilasi terhadap pandangan-pandangan yang dikemukakan oleh Ombudsman di atas. Proses ini akan, secara spesifik, menghasilkan kaidah-kaidah tentang pelayanan publik yang baik yang menjadi pandangan atau pendapat dari Ombudsman. Berikut adalah hasil temuan dari pendapat Ombudsman tersebut.

Pertama, penyelenggara pelayanan publik harus menetapkan kebijakan tertulis. Sebagai pelayan masyarakat maka penyelenggara pelayanan publik harus memberikan kepastian hukum. Hal ini terlihat dari rekomendasi Ombudsman supaya sekolah membuat kebijakan tertulis terkait larangan pungutan biaya pengadaan map berlogo.<sup>22</sup> Dengan menetapkan kebijakan tertulis maka masyarakat dapat memperoleh kepastian hukum. Dari kebijakan tertulis tersebut masyarakat akan memperoleh informasi yang jelas terkait dengan pelayanan publik yang diberikan. Kebijakan tertulis tersebut mendorong terjadinya transparansi atau keterbukaan sehingga kepentingan masyarakat dapat terlayani lebih baik dengan adanya kepastian hukum tersebut. Selain memberikan kepastian hukum, bentuk kebijakan tersebut juga memberikan kejelasan sebagaimana lazimnya prinsip pelayanan publik yang baik.

Kedua, penyelenggara pelayanan publik harus melakukan tindak lanjut dan penyelesaian atas suatu masalah. Sebagaimana rekomendasi dari Ombudsman berdasarkan prinsip

---

<sup>21</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0095/SRT/0155.2014/yg-10/IV/2015. Perihal Saran Peningkatan Kualitas Pelayanan.

<sup>22</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0175/SRT/0120.2015/yg-02/VII/2015 Saran Penyelesaian Berkenaan Temuan Tim Pemantauan PPDB Ombudsman RI.

pelayanan publik yaitu prinsip tanggung jawab, maka penyelenggara pelayanan publik memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti dan menyelesaikan masalah yang timbul dalam proses pemberian pelayanan publik. Sehubungan dengan poin ini terdapat satu kasus di mana Ombudsman memberikan saran kepada penyelenggara pelayanan publik untuk menindaklanjuti permasalahan yang ada yang dikeluhkan kepada Ombudsman. Kasus yang dimaksud tersebut adalah ketika Ombudsman memberikan saran tindak lanjut dan penyelesaian masalah pungutan sekolah.<sup>23</sup> Penyelenggara negara memiliki tanggung jawab atas penyelesaian keluhan atau persoalan dalam melaksanakan pelayanan publik. Oleh karena itu, keluhan atau persoalan yang didiamkan atau dibiarkan bukanlah kunci dalam pelayanan publik yang baik oleh penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu tindak lanjut dan penyelesaian harus dilakukan.

Ketiga, penyederhanaan persyaratan teknis administratif. Penyelenggara pelayanan publik harus menyederhanakan syarat-syarat teknis administratif pelayanan publik sehingga lebih memudahkan penerima layanan publik. Hal ini juga berkaitan dengan prinsip kesederhanaan dan kejelasan. Hal ini tuntutan yang logis karena penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima mengenai prosedur birokrasi. Prosedur birokrasi tersebut tidak hanya seputar hal yang umum tetapi juga sampai pada persoalan-persoalan detail dan rinci. Lihat saja misalnya rekomendasi Ombudsman seputar bidang pendidikan yang ditujukan kepada Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman untuk menyusun mekanisme dan petunjuk teknis pengumpulan sumbangan sukarela untuk memwadhahi partisipasi pembiayaan pendidikan oleh orang tua siswa dan masyarakat.<sup>24</sup> Dengan demikian penerima layanan mendapatkan kejelasan mengenai mekanisme penggunaan anggaran sebagaimana yang dimaksud dalam prinsip pelayanan publik yang baik. Masih berkaitan dengan poin ini, di kasus yang lain Ombudsman juga memberikan penilaian melalui rekomendasinya untuk melakukan ralat terhadap suatu surat.<sup>25</sup> Rekomendasi ralat tersebut ialah dalam rangka memberikan kejelasan kepada penerima layanan yaitu mencantumkan deskripsi kelengkapan syarat. Pada kasus ini, surat yang dimaksud adalah Surat Nomor: 480/153/KIPDIY/IX/2014. Pada rekomendasinya Ombudsman memberikan saran agar ada penyesuaian redaksional antara pasal ketentuan yang dirujuk dengan deskripsi kelengkapan syarat yang harus dilengkapi dan dipenuhi. Masyarakat atau penerima layanan publik tidak dibebankan dengan persyaratan yang berbelit dan ketidakjelasan dalam suatu rincian teknis.

---

<sup>23</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0178/SRT/0121.2015/yg-02/VIII/2015. Perihal Saran Tindak Lanjut Dan Penyelesaian Masalah Pungutan Sekolah.

<sup>24</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0272/SRT/0140 2014/yg-03/XI/2015 Saran Perbaikan Pelayanan dan Pencegahan Maladministrasi mengenai pengenaan biaya pendidikan di salah satu sekolah di Sleman yang diduga tidak sesuai prosedur.

<sup>25</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0017/SRT/0211.2014/yg-02/I/2015 berkenaan pelayanan Komisi Informasi Provinsi D.I Yogyakarta (KIP DIY) atas permohonan penyelesaian sengketa informasi publik terkait permintaan dokumen LHP BPK, I.HA Inspektorat, DP3 dan Standar Biaya Barjas di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.



Keempat, penyelenggara pelayanan publik harus memperhatikan sisi kepatutan dan kepantasan. Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan penerima layanan, penyelenggara pelayanan publik harus memberikan perhatian supaya praktik-praktik yang tidak lazim maupun yang tidak pantas tidak dilakukan dalam proses memberikan pelayanan publik. Perihal poin ini, Ombudsman memberikan perhatian yang cukup serius. Jika ditelaah, Ombudsman merasa memiliki tanggung jawab untuk memberikan masukan terhadap pelayanan publik walaupun itu terkait sisi etika atau dalam hal ini kepatutan dan kepantasan. Kasus yang boleh dikatakan menunjukkan perhatian Ombudsman tersebut antara lain berkenaan dengan pengisian formulir instrumen evaluasi sertifikasi guru.<sup>26</sup> Dalam kasus tersebut Ombudsman memberikan saran seraya memberikan penekanan supaya penyelenggara pelayanan publik memperhatikan kepatutan. Bahkan pada kasus yang lain tindakan pungutan yang kasusnya juga terjadi seperti kasus calo di Samsat Bantul dianggap suatu perbuatan yang tidak pantas dan di luar kelaziman.<sup>27</sup> Pendapat demikian menegaskan bahwa praktik tersebut bukan tindakan yang seharusnya terjadi dalam proses pemberian pelayanan publik, selain kasus tersebut secara inheren juga mengandung unsur pidana (pungutan liar).

## **PENUTUP**

Tujuan utama yang hendak diwujudkan oleh tulisan ini adalah melakukan distilasi terhadap norma atau kaidah hukum yang dikemukakan oleh Ombudsman dalam menangani atau menyelesaikan pengaduan masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan publik. Norma atau kaidah tersebut termasuk dalam jenis norma atau kaidah individual-konkret yaitu kaidah yang dikemukakan terkait dengan kasus tertentu, dalam hal ini dituangkan dalam Rekomendasi Ombudsman, yang secara formal memiliki kemiripan dengan putusan pengadilan. Berdasarkan hasil pembahasan yang sudah dilakukan diperoleh temuan berupa norma atau kaidah tersebut sebagai berikut. Pertama, penyelenggara pelayanan publik harus menetapkan kebijakan tertulis. Kedua, penyelenggara pelayanan publik harus melakukan tindak lanjut dan penyelesaian atas suatu masalah. Ketiga, penyelenggara pelayanan publik harus melakukan penyederhanaan persyaratan teknis administratif. Keempat, penyelenggara pelayanan publik harus memperhatikan sisi kepatutan dan kepantasan.

---

<sup>26</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0082/SRT/0241.2014/yg-02/IV/2015 Berkenaan Pengisian Formulir Instrumen Evaluasi Sertifikasi Guru. Juga berkaitan dengan kasus yang sama tetapi dalam produk rekomendasi berbeda karena berhubungan dengan penyelesaian laporan yaitu 0130/SRT/0241.2014/yg-02/5/2015 Penyelesaian Laporan Berkenaan Keberatan Atas Instruksi Untuk Mengisi Formulir Instrumen Evaluasi Sertifikasi Guru.

<sup>27</sup> Ombudsman Perwakilan DIY No. 0095/SRT/0155.2014/yg-10/IV/2015. Perihal Saran Peningkatan Kualitas Pelayanan.

## DAFTAR BACAAN

### Buku

Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Prenada Kencana 2003).

Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Bina Ilmu 1987).

Hartono, Sunaryati, *Apakah Rule of Law itu?* (Alumni 1982).

Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview* (UII Press 2005).

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, 'The Legal Structure of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis' dalam Gabriel Kucsko-Stadlmayer ed., *European Ombudsman-Institution: A Comparative Legal Analysis regarding the Multifaceted Realisation of an Idea* (Springer 2008).

Kurnia, Titon Slamet, *Reparasi (Reparation) terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia* (PT Citra Aditya Bakti 2004).

Sinambela, Lijan Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik* (PT. Bumi Aksara 2010).

### Jurnal

As'adi, Edi, 'Problema Penegakan Hukum Pelayanan Publik oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Berbasis Partisipasi Masyarakat' (2016) 10 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 71.

McMillan, John, 'The Ombudsman and the Rule of Law' (2004) 8 *The International Ombudsman Yearbook* 3.

Prasetyo, Teguh, 'Membangun Sistem Hukum Pancasila yang Merdeka dari Korupsi dan Menjunjung HAM' (2014) 8 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 19.

Purnomosidi, Arie, 'Konsep Perlindungan Hak Konstitusional Penyandang Disabilitas di Indonesia' (2017) 1 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 161.