



PELAKSANAAN PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK OLEH OMBUDSMAN

Sri Hariati

Fakultas Hukum Universitas Mataram, Lombok, Indonesia
srihukum80@gmail.com

Naskah diterima: 27 Oktober 2023; revisi: 30 November 2023; disetujui: 22 Desember 2023



Abstract

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan pelayanan publik oleh ombudsman. Ombudsman adalah lembaga independent yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (maladministration) publik. Ada beberapa rumusan masalah yang akan dibahas diantaranya Bagaimana Sistem Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Apa kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif-empiris. Pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. 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.

Keywords: *Pelayanan Publik; Ombudsman; Pengawasan.*

✉ Alamat korespondensi:
Universitas Mataram
E-mail: srihukum80@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Menurut Galang Asmara menyatakan bahwa Pengawasan atau dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah controlling adalah suatu kegiatan yang bertujuan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan sesuai dengan rencana.

Di Indonesia dikenal ada beberapa jenis pengawasan, diantaranya adalah pengawasan internal (pengawasan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri), pengawasan eksternal (pengawasan dari lembaga lain di luar lembaga yang diawasi). Sedangkan dari sifatnya, pengawasan pemerintahan ada yang bersifat preventif (mencegah terjadinya pelanggaran hukum oleh aparat pemerintah) dan yang bersifat represif (menindak perbuatan pemerintah yang sudah dilakukan dengan melanggar hukum).

Selain jenis-jenis pengawasan tersebut dikenal juga jenis pengawasan lainnya, misalnya pengawasan melekat (yaitu pengawasan atasan terhadap bawahan) dan pengawasan masyarakat

Berkaitan dengan pengawasan masyarakat, maka penting untuk dibicarakan tentang suatu lembaga yang juga dikenal sebagai sebuah bentuk jelmaan pengawasan masyarakat atau paling tidak sebagai badan atau institusi pengawasan yang digunakan oleh masyarakat untuk mengadakan segala bentuk tindakan aparat pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kewenangan atau tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, lembaga yang dimaksud adalah Ombudsman. Institusi Ombudsman pertama kali lahir di Swedia walaupun Swedia bukanlah satu-satunya negara yang pertama kali membangun sistem pengawasan Ombudsman. Ombudsman sendiri berasal dari bahasa Skandinavia yang berarti wakil sah seseorang

Berikut ini penjelasan Teten Masduki dalam Budhi Masthuri tentang batasan-batasan pengertian ataupun ruang lingkup dari Ombudsman:

Secara tradisional ombudsman dikenal sebagai lembaga independent yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (maladministration) publik. Yaitu keputusan-keputusan atau tindakan pejabat publik yang ganil (inappropriate), menyimpang (deviate), sewenang-wenang (arbitrary) melanggar ketentuan (irregular/illegitimate), penyalahgunaan kekuasaan (abuses of power) keterlambatan yang tidak perlu (undue delay) atau pelanggaran kepatutan (equity).

Ombudsman tidak menyibukkan dirinya pada penegakan hukum yang sesungguhnya, akan tetapi tindakan-tindakan pemerintahan baik tindakan hukum maupun tindakan nyata atas norma-norma kepatutan. Setiap orang mempunyai hak untuk meminta kepada ombudsman secara tertulis untuk memeriksa cara suatu organ administrasi telah bertindak dalam suatu keadaan tertentu terhadap seseorang atau suatu badan hukum. Ombudsman juga berwenang untuk/atas prakarsa sendiri mengadakan suatu pemeriksaan. Hasil pemeriksaan Ombudsman dibuat dalam bentuk laporan yang dikirimkan kepada organ bersangkutan yang berisikan hasil pemeriksaan dan pendapat atau rekomendasinya dan setiap tahun menyampaikan laporan kerjanya terhadap parlemen Belanda (staten general) yang walaupun laporan ombudsman tidak bersifat mengikat.

Adapun jenis-jenis Ombudsman dapat dilihat dari apa yang ditulis oleh Budhi Masthuri yang mengklasifikasikan ombudsman ke dalam beberapa jenis Ombudsman:

Ombudsman yang dilihat dari mandat dan mekanisme pertanggungjawabannya, institusi Ombudsman dibedakan dalam dua jenis yaitu Ombudsman Parlementer yang dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab (laporan) kepada parlemen, serta Ombudsman Eksekutif yang dipilih dan bertanggungjawab kepada Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah.

Ombudsman yang dilihat dari jenis dan institusi yang membentuknya, Ombudsman dibedakan kedalam tiga jenis, yaitu; pertama, Ombudsman Publik yaitu ombudsman yang dibentuk oleh institusi publik yang mengawasi proses pemberian pelayanan umum bagi masyarakat yang dapat oleh parlemen, Presiden atau Kepala Daerah. Kedua, Ombudsman swasta yang dibentuk oleh institusi swasta. Ketiga, Ombudsman hibryd yang dibentuk oleh swasta atas mandat yang diberikan oleh negara untuk mengawasi proses pelayanan umum di sektor swasta.

Ombudsman yang dilihat dari wilayah yurisdiksinya dibedakan kedalam tiga jenis, yaitu; pertama, Ombudsman Nasional yang wilayah kerjanya mencakup seluruh wilayah negara dimana ombudsman itu berada. Kedua, Ombudsman Daerah yaitu wilayah kerjanya terbatas pada satu daerah tertentu dalam sebuah negara bisa dalam level provinsi maupun level kabupaten/kota atau negara bagian. Ketiga, Ombudsman Multinasional yang wilayah kerjanya mencakup beberapa negara seperti Ombudsman Eropa.

Pada intinya pembentukan ombudsman adalah bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada warganegara serta dijadikan alat kontrol masyarakat terhadap pemerintah sebagaimana pandangan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang dikutip oleh Galang Asmara berikut ini:

bahwa lembaga ombudsman di Indonesia dianggap penting sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pemerintah berkaitan dengan besarnya kemungkinan pemerintah untuk berbuat sekehendak hati sebagai konsekuensi penerapan ide negara welfare state yang membuka peluang sangat besar bagi pemerintah untuk ikut campur dalam urusan masyarakat dengan dalil demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu menurut Satjipto Rahardjo demi untuk terselenggaranya administrasi pemerintahan yang efisien dan sesuai dengan kebijaksanaan yang digariskan, maka mau tidak mau orang harus mengembangkan suatu mekanisme yang dapat menekan cacat-cacat dalam pelaksanaan tugas pemerintahan itu sekecil-kecilnya. Salah satu caranya adalah dengan mendirikan Ombudsman seperti yang sudah dikenal lama di negara-negara Skandinavia, New Zealand dan lain-lain

Dengan demikian, dari berbagai penjelasan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa Ombudsman merupakan suatu bentuk pengawasan masyarakat untuk menilai dan menerima laporan masyarakat atas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintahan guna terciptanya aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan terbebas dari korupsi yang melanda Indonesia saat itu.

Konsekuensi dari hal tersebut adalah pelayanan publik juga bukan hanya ada di Ibukota negara, melainkan juga di daerah-daerah. Selain itu juga mengenai pengawasan yang tidak dapat dijangkau oleh Ombudsman Nasional. Oleh karena itu, dengan telah diundang-undangkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, di dalamnya sudah diatur mengenai adanya kemungkinan apabila dipandang perlu untuk membangun atau membentuk Ombudsman di daerah.

Galang Asmara sendiri mengemukakan pendapat tentang urgensi dari ombudsman daerah sebagai suatu keharusan dan merupakan *conditio sine qua non* beserta alasan tentang arti penting ombudsman di daerah. Alasan-alasan yang dimaksud yaitu bahwa, pertama; wilayah Indonesia yang sangat luas, terbentang dari Sabang hingga Merauke, jarak dari Jakarta ke daerah-daerah lainnya sangat jauh. Kedua, penduduk yang besar dan menyebar ke berbagai pelosok dengan permasalahan yang beraneka ragam. Ketiga, permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga tidak hanya membutuhkan ombudsman yang berwewasan nasional tetapi juga memahami karakteristik daerah.

Berkaitan dengan fungsi yang dimiliki oleh Ombudsman daerah adalah sama dengan fungsi Ombudsman Nasional, yaitu sama-sama merupakan lembaga atau institusi pengaduan masyarakat terhadap tindakan aparatur pemerintahan atau pejabat pelayanan publik yang diindikasikan melanggar hak-hak masyarakat dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dapat dirumuskan beberapa masalah yang akan diteliti, yaitu Bagaimana Sistem Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Apa kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris yaitu di mana penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menelaah literatur-literatur yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diangkat dan untuk mendapatkan jawaban yang logis maka dilakukan pendekatan secara empiris yang dilakukan dengan wawancara. Sehubungan dengan jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif-empiris, maka pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Sosiologis (*Sociological Approach*).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Secara luas istilah Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dan obyek-obyek tertentu yang secara khusus dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum (*the general public*) atau memberikan dukungan terhadap upaya meningkatkan kenikmatan dan kemudahan (*comfort and conveniences*) bagi seluruh masyarakat.

Pelayanan dapat diartikan sebagai produk dan juga diartikan sebagai cara atau alat yang digunakan oleh *provider* (penyedia layanan) dalam memasarkan atau mendistribusikan produknya.

Jika barang dan jasa dianggap sebagai produk (komoditi), maka perdagangannya dapat disertai dengan layanan sebagai cara atau alat. Dari segi konseptual, pengertian pelayanan publik dapat ditelusuri melalui istilah layanan civil. Istilah *civil* berasal dari kata Latin *civil* (kata sifat), yaitu segala sesuatu yang menyangkut kehidupan sehari-hari warganegara di luar urusan militer dan ibadah. Pelayanan *civil* semula diartikan sebagai suatu cabang pelayanan publik, menyangkut semua fungsi pemerintahan di luar pelayanan militer. Seiring dengan perkembangan masyarakat ilmu pengetahuan, setiap disiplin memakai konsep-konsep itu dalam konteks yang berbeda-beda, sehingga setiap pemakaian mempunyai konteks yang berbeda-beda pula.

Layanan civil dapat dibedakan menjadi, layanan *civil* guna memenuhi hak bawaan (asasi) manusia dan layanan *civil* guna memenuhi hak derivatif, hak berian, atau hak sebagai akibat hukum yang menyangkut diri seseorang. Misalnya, wajib minta ijin jika seseorang ingin membuka usaha.

Provider (penyedia) layanan *civil* yang disebut belakang di atas adalah birokrasi. Oleh karena itu, layanan civil jenis itu dapat juga disebut layanan birokrasi atau layanan publik. Jadi, layanan birokrasi atau layanan publik termasuk di dalam layanan *civil*. Mengingat produk birokrasi itu bersifat jasa, maka birokrasi adalah pabrik jasa pemerintahan. Dalam kaitan ini, Taliziduhu menegaskan bahwa di Indonesia, pelayanan birokrasi atau pelayanan publik itu yang paling lemah dan terkesan sebagai sarang KKN, dan lebih dari pada itu berperan sebagai pasar politik. Birokrasi memasang "Jebakan" melalui peraturan, lalu menetapkan "tarif" yang tinggi, sementara warga masyarakat tidak mempunyai *bargaining position* (posisi tawar menawar) terhadap birokrasi.

Kemudian, definisi yang sangat simpel tentang pelayanan antara lain diberikan oleh Ivancevich, Lorenzi, Skinner, dan Crosby, yaitu "pelayanan adalah produk-produk Yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan." Sedangkan menurut Gronroos, pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan masyarakat yang dilayani.

Dengan mengacu pada dua definisi di atas, maka dapat diketahui bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh organisasi penyelenggara pelayanan.

Dalam hubungannya dengan pelayanan publik, di Indonesia, konsep pelayanan administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsep pelayanan perijinan, pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah pelayanan itu dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Secara normatif, Keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan mendefinisikan pelayanan umum sebagai berikut : "Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan." Dalam kaitan pengertian ini, indeks kepuasan masyarakat yang dilayani adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat.

Definisi tersebut di atas menunjukkan bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum dapat diartikan 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, di Daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003).

Untuk pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan, dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk layanannya adalah ijin atau waskat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan tersebut mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, misalnya upaya Kantor Pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atau kepemilikan tanah dengan menerbitkan akta tanah, pelayanan penyediaan air bersih oleh PAM, pelayanan transportasi oleh Dephub, pelayanan penyediaan listrik oleh PLN, pelayanan pemberian KTP oleh Kantor Kelurahan, dan lain-lain. Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan juga mungkin diselenggarakan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Misalnya, karena adanya ketentuan perundang-undangan bahwa setiap orang yang melaksanakan pesta perkawinan harus memiliki ijin pesta keramaian dari Kantor Kelurahan dan Polsek setempat, maka diselenggarakan pelayanan perijinan tersebut. Demikian halnya yang berkaitan dengan perlunya ada surat pengantar kelakuan baik, surat laporan kehilangan, surat pengantar, dan lain-lain.

Pelayanan publik adalah identik dengan representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena berkenaan langsung dengan salah satu fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan. Oleh karenanya sebuah kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari sebuah kualitas birokrasi pemerintah. Di masa lalu, paradigma pelayanan publik lebih memberi peran yang sangat besar kepada pemerintah sebagai sole provider. Peran pihak di luar pemerintah tidak pernah mendapat tempat atau termarjinalkan. Masyarakat dan dunia swasta hanya memiliki sedikit peran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, istilah "Pelayanan Publik" diartikan sebagai:

"Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Berdasarkan undang-undang di atas, maka untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut:

1. Transparan (bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti);
2. Akuntabilitas (dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kebutuhan perundangan);
3. Kondisional (sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi serta penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas);
4. Partisipatif (mendorong peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat);
5. Kesamaan hak (tidak diskriminatif, dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi); dan
6. Keseimbangan hak dan kewajiban (pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak).

Adapun prinsip pelayanan publik adalah:

1. Kesederhanaan (prosedur pelayanan tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan);
2. Kejelasan (misalnya kejelasan persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik);
3. Kepastian waktu (dapat dilaksanakan dalam kurun waktu yang telah ditentukan);
4. Akurasi (produk layanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah);
5. Keamanan (proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum);
6. Tanggung jawab (pimpinan penyelenggara pelayanan publik bertanggung jawab atas pelaksanaan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik);
7. Kelayakan sarana dan prasarana (tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja, dan pendukung lainnya yang memadai, termasuk penyediaan sarana teknologi dan informatika atau telematika);
8. Kemudahan akses (tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan telematika);
9. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan (pemberian pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah, serta memberikan pelayanan yang ikhlas); dan
10. Kenyamanan (lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, dan lingkungan yang indah, sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain).

Ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tsb, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. (Pasal 5 UU Nomor 25 Tahun 2009).

Definisi yang digunakan di dalam salah satu aturan hukum positif Indonesia di atas memiliki lingkup yang luas karena mencakup pelayanan bagi masyarakat umum yang diselenggarakan oleh pihak-pihak dan juga mencakup pelayanan publik yang diselenggarakan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan di dalam masyarakat oleh aparatur-aparatur non eksekutif, seperti polisi, kejaksaan atau pengadilan.

Sebagai titik tolak, beberapa esensi dalam penyelenggaraan pelayanan yang perlu selalu disadari adalah bahwa masalah pelayanan publik bersumber pada :

- (1) Adanya kewajiban pada pihak administrasi negara untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip pemerintah yang baik dan bersih;
- (2) Adanya pengakuan terhadap hak asasi setiap warganegara atas pemerintahan, perilaku administratif, dan kualitas hasil-pelayanan yang baik;
- (3) Adanya keaneka ragaman jenis serta bidang pelayanan publik Indonesia sebagai akibat dari adanya keragaman urusan dan kepentingan masyarakat yang harus dipenuhi melalui penyelenggaraan pelayanan publik;

Aktivitas pelayanan publik hampir selalu berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintah, dimana semua tugas-tugas yang harus diselenggarakan dalam rangka merealisasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum (*public policies*) pemerintah harus dapat didelegasikan pada pihak-pihak atau institusi-institusi tertentu yang memiliki kewenangan (*authority*), kompetensi (*competence*), dan sumber-sumber daya (*resources*) untuk menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat umum. Sejalan dengan itu, beberapa hal pokok yang selalu melekat sebagai ciri dari Pelayanan Publik dan Penyelenggara Pelayanan Publik (*public servants*) adalah bahwa Pelayanan Publik:

- a. Umumnya diselenggarakan sebagai pengejawantahan dari dan dalam rangka merealisasi kebijaksanaan negara yang ditunjuk untuk masyarakat umum (dalam wujud penetapan hak dan kewajiban bagi warga masyarakat) yang ditetapkan melalui aturan-aturan hukum/perundang-undangan;
- b. Diselenggarakan oleh petugas-petugas atau instansi-instansi yang berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan diberi kewenangan serta diwajibkan untuk memenuhi kualifikasi-kualifikasi tertentu untuk memberikan pelayanan dalam urusan tertentu di dalam masyarakat;
- c. Menyangkut penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang dijalankan berdasarkan kerangka prosedural tertentu yang telah distandardisir dari segi kinerja ataupun kualitasnya;
- d. Menyangkut berbagai urusan dan kepentingan masyarakat umum diberbagai bidang kehidupan, yang pemenuhannya menjadi tanggungjawab negara, dan karena itu penyelenggaraannya dapat berkenaan dengan pelayanan administratif, penyediaan barang, penyediaan jasa bagi masyarakat atau gabungan dari jenis-jenis pelayanan itu;
- e. Tingkat keberhasilannya hampir selalu diukur dari tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan publik, baik dari segi kualitas pelayanan, praktikabilitas, tingkat biaya pelayanan yang harus dikeluarkan, kualitas produk (barang/jasa/status), tingkat resposivitas terhadap keanekaragaman kepentingan dan kebutuhan di dalam masyarakat, dan tingkat responsivitas terhadap keluhan-keluhan yang disampaikan oleh masyarakat;
- f. Selalu harus diselenggarakan berdasarkan standar kualitas hasil-kerja tertentu yang mengikat para penyelenggara pelayanan publik sehingga dapat dijamin pencapaian tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan publik yang minimal seragam secara nasional dan atau seragam di berbagai sektor pelayanan publik yang ada;
- g. Selalu berhadapan dengan pluralitas di dalam masyarakat, baik dari segi kepentingan (*interests*), kebutuhan (*necessities*), latar belakang ekonomi, sosial, politik, budaya, dan sebagainya, sehingga dalam penyelenggaraannya tercakup pula adanya jaminan untuk bersifat non-diskriminatif, proposional, obyektif dan imparial⁵. Artinya juga, bila terdapat penyimpangan-penyimpangan

terhadap hal itu hanya dapat dibenarkan bila terdapat pemenuhan hak-hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan prima.

Kedudukan Ombudsman di dalam Sistem ketatanegaraan RI

Amandemen UUD 1945 menetapkan lembaga-lembaga negara di pemerintahan pusat adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2. Presiden/Wakil Presiden dan Kementerian Negara;
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Mahkamah Konstitusi (MK).

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

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
2. Pemerintahan Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota).

Ketatanegaraan Indonesia menurut amandemen UUD 1945 juga 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 dimanakah posisi ORI dalam ketatanegaraan RI. UUD 1945 hasil perubahan menempatkan semua lembaga negara berada dalam posisi yang salingimbang dan kontrol (*check's and balances*).

Tidak ada lembaga negara yang lebih dominan dari pada lembaga negara lainnya, seperti masa supremasi MPR sebelum perubahan UUD 1945. Teori-teori klasik menjabarkan bahwa lembaga negara adalah alat kelengkapan negara yaitu institusi-institusi yang melaksanakan fungsi-fungsi negara. Teori 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, teori 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 diluar UUD 1945.

Dengan kata lain kelembagaan negara di Indonesia tak bisa lagi dianalisis dengan pendekatan pemisahan kekuasaan model Trias Politica. Secara garis besar Lembaga Negara di Indonesia terbagi dalam dua kelompok, yaitu lembaga negara yang dibentuk melalui UUD dan lembaga negara yang dibentuk di luar UUD. Lembaga Negara yang pembentukannya diluar UUD seringkali disebut lembaga negara tambahan (*ekstra auxiliary*) atau lembaga negara secondary, dalam artian ia merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam konstitusi, namun dibentuk melalui UU (*regulatory body*). Karena itu memahami kelembagaan negara Indonesia harus dilakukan melalui pendekatan tugas dan fungsinya. Tidak lagi seperti dulu, yang mengarah hanya kepada lembaga-lembaga yang pembentukan dan fungsinya diberikan oleh UUD.

ORI merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam UUD. Kelahirannya dilakukan oleh UU dalam rangka pengawasan kinerja aparatur negaradan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat. Lembaga yang menjalankan fungsi seperti ini belum diatur dalam UUD. Oleh sebab itu, dalam sistem pemisahan kekuasaan, ORI dapat dikategorikan sejajar dan tidak dibawah pengaruh satu kekuasaan lain. Dengan tugas dan fungsi seperti itu, keberadaan ORI sangat vital dalam pemenuhan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian tujuan bernegara.

Sehubungan dengan kedudukan ORI seperti di atas, maka Ombudsman bukan lagi menjadi domain pemerintah seperti halnya masa berlakunya Keppres No. 44 Tahun 2000. Pemerintah sudah tidak dapat lagi membentuk Ombudsman atau Untuk menjangkau tugas dan fungsi pengawasan, serta menampung keluhan masyarakat sampai ke daerah, oleh UU 37 Tahun 2008, ORI diberi keleluasaan membentuk Perwakilan di Daerah. Ombudsman daerah atau dengan istilah lain yang badan-badan

dengan nama lain yang secara prinsip menjalankan tugas dan fungsi ORI. Tugas mengawasi kinerja lembaga negara dan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat telah beralih dan dilakukan oleh lembaga negara tersendiri dan menjalankan tugas dan fungsinya secara mandiri.

Untuk menjangkau tugas dan fungsi pengawasan, serta menampung keluhan masyarakat sampai ke daerah, oleh UU 37 Tahun 2008, ORI diberi keleluasaan membentuk Perwakilan di Daerah. Ombudsman daerah atau dengan istilah lain yang ada sekarang secara bertahap harus diintegrasikan menjadi kepanjangan (perwakilan) ORI. Dengan demikian pengawasan akan terstruktur dan terkoordinasi dengan baik mengenai standar, mekanisme, prosedur, dukungan fasilitasi, dan lain-lain. Menyangkut peran dan kewenangan Ombudsman yang perlu diperkuat, salah satu caranya adalah dengan menegaskan posisi dan kewenangannya secara konstitusional (*constitutional organ and authority*). Dalam sejarahnya, Komisi Konstitusi pernah memasukkan usulan Pasal 24 G yang mereka susun dan telah diserahkan kepada MPR periode 1999-2004. Namun, gagasan memberikan landasan konstitusional Ombudsman telah gagal, dan faktor inilah yang menyebabkan melemahnya posisi dan wewenang Ombudsman dalam menjalankan fungsifungsinya. Memberikan landasan konstitusional terkait dengan posisi dan wewenang Ombudsman sangatlah penting, mendesak dan perlu diperluas tidak sekadar pengawasan atas pelayanan publik penyelenggara negara, melainkan pula terlibat dalam proses mendorong sistem peradilan yang efektif dan profesional.

Dalam kaitan terlibat dalam proses mendorong sistem peradilan yang efektif dan profesional, Ombudsman bisa diberikan fungsi untuk memantau penyelenggaraan persidangan yang independen (atas dasar pengaduan masyarakat) serta aktif dalam proses pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dengan jangkauan meluas wewenang Ombudsman, maka eksistensi Komisi Yudisial perlu dipertimbangkan kembali dengan penegasan fungsi yang bisa (digantikan) dimiliki Ombudsman, yang selaras dengan penamaan dan fungsi kekuasaannya.

Usulan kongkritnya, Pasal-Pasal tentang tanggung jawab negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia haruslah dibuat secara khusus, termasuk konsekuensi impeachment yang menjadi landasankonstitusionalnya (misalnya: memasukkan klausul "terbukti melakukan pelanggaran hak asasi manusia" dalam Pasal 7A UUD 1945). Selain itu, perlu dipertimbangkan pula bila hendak melakukan perubahan total UUD 1945 (bukan bersifat amandemen), yakni menempatkan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia terlebih dahulu dalam Pasal-Pasal pembuka atau awal dalam struktur konstitusinya sebelum Perubahan UUD 1945 perlu pula mengatur secara tegas dan progresif tanggung jawab utama negara, dalam hal ini pemerintah, untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi manusia. Konsepsi progresifitas atau pemajuan hak-hak asasi manusia menjadi penting agar penyelenggara negara lebih memprioritaskan tanggung jawabnya, baik terhadap hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi sosial dan budaya. Dalam UUD 1945, tanggung jawab negara tidak diatur secara khusus terkecuali rumusan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945) sebagaimana kewajiban individu dalam hak-hak asasi manusia (Pasal 28J UUD 1945).

IV. KESIMPULAN

Lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tsb, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

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 dimanakah posisi ORI dalam ketatanegaraan RI. UUD 1945 hasil perubahan menempatkan semua lembaga negara berada dalam posisi yang saling imbang dan kontrol (*check's and balances*).

REFERENSI

- A. Hamid S. Attamimi ” *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta 2000,
- A. Muktie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003. Hlm 5.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum Edisi II*, Ed.1 Cet.5, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- D’ Mutiar’as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, 19
- Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2005
- Grosroos, C. 2001. *Manajemen Pelayanan dan Pemasaran*. Terjemahan Maskur. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ivancevich, Lorenzi, Skinner, dan Crosby. 2000 *Manajemen Kualitas dan Kompetitif*, Terjemahan Mohammad Musa. Jakarta: Fajar Agung.
- Jimly Asshiddiqie “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan ke empat UUD 1945*” Makalah Simposium Nasional oleh Badan Pembina Hukum Nasional Dept Kum & Ham, Denpasar 14-18 juli 2007.
- Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. ke-4, Jakarta: Kencana. 2008.
- Poedjawijatna, *Etika Filsafat Tingkah Laku*, Jakarta : Bina Aksara, 1984, J.E. Sahetapy et.al (Kelompok Kerja B.5), *Laporan Penelitian Reformasi Hukum Administrasi Negara Dalam Rangka Pelayanan Umum*. KHN-RI, Jakarta, 2004.
- S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru VanHoeve, 1978,
- Saiful Anwar, *Sendi-sendi Hukum Tata Negara Indonesia (Era Reformasi)*, Medan: Gelora Madani Press, 2004
- Salman Soemantri, *Rekonseptualisasi Hukum adat Kontemporer*, Alumni Bandung, 2002.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Indonesia*, Alumni, Bandung. 1985.
- Sujamto, *Aspek Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1993
- Sujamto, *Beberapa Pengertian Dibidang Pengawasan*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983
- Sujamto, *Norma dan Etika Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika, 1989
- Taliziduhu Ndhara, 2000, *Ilmu Pemerintahan I*, Jakarta: BKU IIP.
- Viktor M. Situmorang dan Cormentyana Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika, 1993
- W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta ; Balai Pustaka, 1976.