

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Yogyakarta**

Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y terbentuk pada tahun 2004, pada saat itu Ombudsman R.I masih bernama Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Namun dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 itu sendiri tidak mengamanatkan untuk dibentuknya Ombudsman perwakilan dari tiap-tiap daerah. Pembentukan Ombudsman perwakilan daerah merupakan terobosan baru karena melihat respon masyarakat yang baik dan dalam perkembangannya juga diperlukan terbentuknya Ombudsman perwakilan daerah, maka dibentuklah Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y. Kemudian pada tahun 2008 barulah disahkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang saat ini menjadi acuan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y.

Dalam penelitian ini yang menjadi subyek penelitian adalah Asisten Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dan Kepala Bidang Pengembangan SMP Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Pemilihan subyek penelitian berdasarkan karakteristik tertentu yang dinilai mempunyai ciri-ciri khusus sesuai dengan kebutuhan peneliti untuk melengkapi data dan menjawab permasalahan. Peneliti memilih lokasi penelitian di Kantor Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y yang beralamat di Jalan Wolter Monginsidi No.20 Tegalorejo,

Yogyakarta, dan Kantor Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta yang beralamat di Jalan Hayam Wuruk No.11, Danurejan Tegal Panggung, Danurejan, Yogyakarta.

Dalam mengemban tugas-tugas dan mencapai tujuannya Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y mempunyai visi dan misi yang menjadi acuan dalam bekerja, yaitu:

Visi : Ombudsman Republik Indonesia yang efektif, berwibawa, dan adil

Misi :

1. Memperkuat kelembagaan Ombudsman R.I
2. Meningkatkan kualitas pelayanan Ombudsman R.I
3. Meningkatkan partisipasi masyarakat
4. Mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik
5. Memperkuat pemberantasan dan pencegahan maladministrasi dan korupsi.

Dalam rangka mencapai visi dan misi yang menjadi acuan dalam bekerja, Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y melakukan beberapa kegiatan dalam tiap tahunnya.

**Tabel 1. laporan kegiatan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y tahun 2014-2016**

No.	Kegiatan	2014	2015	2016
1	Diskusi dan kajian	5	12	13
2	Talkshow radio	0	0	6

3	Workshop dan pelatihan	4	7	9
4	Menghadiri pertemuan/rapat kerja	4	9	7
5	Sosialisasi pengenalan Ombudsman	1	0	4
6	Investigasi laporan	7	4	14
7	Monitoring	8	5	3
8	Pembentukan sahabat Ombudsman	0	1	0
9	Survei kepatuhan	1	1	1

Sumber: Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y

Berdasarkan tabel diatas, dapat disimpulkan bahwa Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dalam peningkatan kualitas pengawasan, tidak hanya dengan melakukan kegiatan yang bersifat pengawasan seperti monitoring, investigasi laporan, dan survei kepatuhan tetapi juga melakukan kegiatan yang bersifat pendekatan dalam masyarakat ataupun kegiatan-kegiatan dalam rangka peningkatan kualitas SDA dalam kelembagaan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y.

Kepegawaian dalam Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y sendiri terbagi atas pegawai tetap tetapi bukan termasuk PNS (pegawai negeri sipil) dan pegawai honor yang diangkat berdasarkan perekrutan yang dilakukan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y. Pegawai Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y berjumlah 16 orang termasuk pegawai tetap dan pegawai honor untuk membantu tugas-tugas Asisten Ombudsman. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah kepala perwakilan Ombudsman R.I diangkat dan diberhentikan oleh ketua

Ombudsman berdasarkan persetujuan rapat pleno anggota Ombudsman, yang tentunya harus memenuhi berbagai persyaratan yang telah ditentukan dan mengikuti seleksi secara terbuka oleh Ombudsman. Dalam masa jabatannya kepala perwakilan Ombudsman dibatasi hingga 5 tahun dan dapat diperpanjang hanya untuk 1 kali masa jabatan dan kepala perwakilan dilarang merangkap menjadi pejabat negara atau penyelenggara negara, pengurus karyawan atau karyawan BUMN (badan usaha milik negara) atau BUMD (badan usaha milik daerah), anggota partai, dan profesi lainnya yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, seperti dokter, akuntan, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah. Sedangkan pengangkatan atau pemberhentian Asisten Ombudsman dilakukan oleh ketua Ombudsman berdasarkan persetujuan rapat anggota Ombudsman.

Struktur organisasi Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y terdiri dari Kepala Perwakilan, Sekretariat, Koordinator Penyelesaian Laporan, Koordinator Pencegahan, Koordinator Pengawasan dan Penjaminan Mutu. Setiap bagian terdiri dari beberapa anggota yang merangkap pada bagian lain dikarenakan minimnya pegawai Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y. Pada bagian penyelesaian laporan terdiri dari Jaka Susila Wahyuna sebagai Koordinator Penyelesaian Laporan yang beranggotakan M.Rifki Taufikurrahman, Tetin Oktarina, Pamorti Parasista, Ian Dwi Heruyanto, Nugroho Andriyanto, Dahlena, Septiandita Arya M, Ruli Arifah. Pada bagian pencegahan terdiri dari Dahlena sebagai Koordintor yang beranggotakan Septiandita Arya M, Tetin Oktarina, Ian Dwi Heruyanto. Pada bagian

pengawasan dan penjaminan mutu terdiri dari Nugroho Andriyanto sebagai Koordinator yang beranggotakan Ruli Arifah, Pamorti Parasista, M.Rifki Taufikurrahman. Sedangkan pada bagian sekretariat terdiri dari Fakhrudin Hidayat sebagai Koordinator dan beranggotakan Fajar Hendi Lesmana, Duanita Wulanjari, Sukartijo, Y.P. Wibowo, dan Nurlan Widiyanto. Sedangkan ketua Ombudman R.I Perwakilan D.I.Y merangkap menjadi anggota untuk membantu kinerja Ombudsman.

#### **B. Peran Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dalam Melakukan Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan di Kota Yogyakarta**

Pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan di Kota Yogyakarta telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, yang bertujuan untuk menjamin keberlangsungan proses pendidikan berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman, berakhlak, berbudaya, berilmu dan menjadi masyarakat yang demokratis, dinamis, dan terbuka. Dalam melaksanakan tujuan sistem penyelenggaraan pendidikan, pihak-pihak penyelenggara pendidikan dapat berpotensi akan terjadinya praktik-praktik maladministrasi yang dapat berdampak pada kurang ataupun tidak berjalannya layanan yang diberikan pada peserta didik. Maka sejalan dengan hal tersebut, sesuai yang diamanatkan dalam pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menerangkan bahwa dalam hal masyarakat atau pihak

terkait yang mengajukan tanggapan atau masukan tidak puas terhadap yang telah dilakukan oleh penyelenggara tentang standar pelayanan

Fungsi Ombudsman R.I sebagaimana yang telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Pasal 6 menerangkan bahwa Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara baik di pusat maupun di daerah termasuk BUMN (badan usaha milik negara), BUMD (badan usaha milik daerah), BHMN (badan hukum milik negara) serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Maka sesuai dengan ruang lingkup kerjanya Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y merupakan lembaga pengawas pelayanan publik yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lain, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya dan juga Ombudsman sendiri mendapat hak imunitas. Jika dikaitkan dengan bidang pendidikan, Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y masih merupakan salah satu ruang lingkup pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman tersebut.

Bentuk pengawasan yang dilakukan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y terhadap penyelenggara pelayanan publik khususnya dibidang pendidikan terdiri dari dua bentuk pengawasan, yaitu bentuk pengawasan aktif dan bentuk pengawasan pasif. Bentuk pengawasan aktif ialah pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan bentuk pengawasan pasif ialah bentuk pengawasan yang pada

dasarnya menunggu laporan atau pengaduan dari masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

### **1. Penanganan Laporan Masyarakat atas Dugaan Maladministrasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan**

Bentuk pengawasan pasif atau berdasarkan laporan masyarakat, terdapat mekanisme pengaduan ke Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y untuk dapat dilanjutkan pada tahap pemeriksaan hingga tahap akhir proses penerimaan laporan.

#### **a. Laporan Masuk**

Laporan dalam hal ini ialah pengaduan dari masyarakat tentang adanya dugaan praktik maladministrasi pada pelayanan publik. Pengaduan dapat berupa laporan surat, melalui faximile, pengisian form pengaduan, via telepon, email dan sebagainya ataupun pengaduan dengan cara mendatangi kantor Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y sebagai pelapor. Dalam pasal 24 ayat 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pelapor dapat dirahasiakan serta dalam penyampaian laporan pelapor tidak dipungut biaya atau imbalan dalam bentuk apapun.

**Tabel 2. Cara pengaduan masyarakat ke Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y**

No.	Cara pengaduan	2014	2015	2016
1	Data langsung	30	20	23
2	Surat	8	12	5

3	Email	1	0	1
4	SMS	2	0	6
5	Media	0	2	6
6	Telepon	2	0	0
<b>Total</b>		<b>43</b>	<b>34</b>	<b>41</b>

Sumber: Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y

**Tabel 3. Jenis pelapor**

No.	Jenis pelapor	2014	2015	2016
1	Perorangan	34	29	27
2	Organisasi	7	3	8
3	Inisiatif	2	2	6
<b>Total</b>		<b>43</b>	<b>34</b>	<b>41</b>

Sumber: Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y

Berdasarkan tabel diatas tentang jenis pelapor berupa pelapor perorangan, organisasi, dan inisiatif. Dalam jenis pelapor inisiatif ialah laporan dari inisiatif Ombudsman itu sendiri. Setiap warga berhak untuk menyampaikan laporannya kepada Ombudsman, hal untuk menjamin terlindunginya hak-hak warga negara dalam seluruh aspek pelayanan publik.

Adapun syarat laporan yang dapat diterima sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman R.I yaitu:

- a) Memuat nama lengkap , tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan dan alamat lengkap pelapor.

- b) Memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci.
- c) Sudah menyampaikan laporan secara langsung kepada pihak terlapor atau atasannya, tetapi laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.
- d) Peristiwa, tindakan atau keputusan yang dikeluhkan atau dilaporkan belum lewat dua tahun sejak peristiwa tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.

b. Tindak Lanjut Laporan Pertama

Tindak lanjut laporan masuk akan diregistrasi selambat-lambatnya tiga hari kemudian Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y melakukan verifikasi laporan awal untuk menentukan menentukan laporan dapat diterima atau ditolak terdapat tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan yaitu:

1) Ombudsman melakukan pemeriksaan laporan.

Dalam pasal 25 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dijelaskan bahwa dalam hal pemeriksaan laporan jika terdapat kekurangan persyaratan, Ombudsman akan memberitahukan secara tertulis kepada pelapor untuk melengkapi laporannya dalam kurun waktu paling lambat 30 hari, jika lewat 30 hari pelapor dianggap mencabut laporannya. Pada tahap ini tidak sedikit pelapor yang lamban dalam melengkapi persyaratan laporannya hingga jangka waktu yang ditentukan telah habis.

2) Laporan lengkap.

Pada pasal 26 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menerangkan jika laporan lengkap, Ombudsman segera memeriksa secara substansif. Berdasarkan hasil pemeriksaan maka Ombudsman menetapkan:

a) Tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan

Pasal 27 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menerangkan dalam hal Ombudsman tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan, Ombudsman memberitahukan secara tertulis kepada pelapor dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal hasil pemeriksaan ditandatangani oleh Kepala Perwakilan Ombudsman. Pemberitahuan dapat memuat saran kepada pelapor untuk menyampaikan kepada instansi lain yang berwenang.

b) Berwenang melanjutkan pemeriksaan

Dilanjutkan pada pasal 28 dalam hal Ombudsman berwenang melanjutkan pemeriksaan, maka Ombudsman akan mengeluarkan produk tindak lanjut pertama selambat-lambatnya 14 hari terhitung sejak registrasi laporan selesai, produk tindak lanjut pertama dapat berupa surat klarifikasi kepada terlapor atau surat pemberitahuan investigasi.

c. Tindak lanjut laporan

Tindak lanjut laporan dalam hal ini berkaitan dengan Ombudsman berwenang melakukan melanjutkan pemeriksaan, maka Ombudsman akan melanjutkan ke tahap pemeriksaan dan upaya-upaya penanganan pengaduan berupa klarifikasi, investigasi, mediasi, hingga monitoring. Dengan upaya-upaya penanganan kasus yang dilakukan Ombudsman dapat selesai pada tahap klarifikasi dan ataupun mediasi, namun tidak semua kasus yang dapat diselesaikan dengan cara tersebut. Berikut upaya-upaya penanganan pengaduan oleh Ombudsman R.I perwakilan D.I.Y:

1) Klarifikasi

Tahap tindak lanjut laporan pertama ialah berupa klarifikasi. Klarifikasi terhadap terlapor dilakukan agar adanya keseimbangan penjelasan pada kasus yang dilaporkan. Klarifikasi dilakukan dengan wawancara langsung dengan terlapor sembari melakukan investigasi data atau biasa disebut investigasi di belakang meja. Klarifikasi tidak hanya dilakukan sekali dalam menangani kasus, tetapi klarifikasi dapat dilakukan juga setelah dilakukan investigasi awal, tetapi klarifikasi yang kedua dapat dilakukan hanya dengan melalui surat resmi. Dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa Ombudsman akan melakukan pemanggilan secara tertulis kepada terlapor, saksi, ahli, dan/atau penerjemah untuk dimintai keterangan, selanjutnya

Ombudsman akan meminta penjelasan secara tertulis kepada terlapor dan/atau melakukan pemeriksaan lapangan.

Berkaitan dalam hal pemanggilan terhadap terlapor berpotensi tidak memenuhi panggilan Ombudsman yang telah melakukan pemanggilan tiga kali berturut-turut dengan alasan yang sah, maka sesuai pasal 31 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman dapat meminta bantuan kepada Kepolisian setempat untuk menghadirkan terlapor secara paksa.

## 2) Investigasi

Tahapan investigasi merupakan tahap lanjutan dari klarifikasi jika memang dirasa perlu dilakukan. Dikatakan jika diperlukan karena dalam tahap klarifikasi, Ombudsman bisa saja sekaligus mengeluarkan surat rekomendasi untuk terlapor setelah berunding dengan pelapor, namun tidak semua kasus dapat dilakukan dengan cara tersebut karena ada beberapa persyaratan yang harus dipertimbangkan oleh Ombudsman.

Investigasi dilakukan untuk menindaklanjuti laporan dan mencari data-data yang dibutuhkan dan juga mendalami kebenaran laporan yang disampaikan kepada Ombudsman. Investigasi dilakukan setelah diterbitkan surat pemberitahuan investigasi kepada terlapor, investigasi juga dapat dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pejabat atau instansi terlapor dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, ketertiban,

dan kesusilaan. Dalam melakukan pemeriksaan substantif Ombudsman dapat melihat dokumen asli dan meminta salinan dokumen yang berkaitan dengan pemeriksaan.

Setelah Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y melakukan investigasi pada terlapor dan juga telah memperoleh data-data dan informasi dari pemeriksaan lapangan, maka Ombudsman akan melakukan telaah untuk mengetahui apakah data-data yang diperoleh telah lengkap atau kurang lengkap, jika data yang diperoleh dianggap masih kurang lengkap, maka Ombudsman akan kembali melakukan investigasi. Setelah diperoleh data-data dan informasi yang dibutuhkan dianggap telah terpenuhi, maka Ombudsman akan melakukan analisis peraturan perundang-undangan untuk mengetahui apakah memenuhi unsur-unsur maladministrasi atau tidak.

Jika laporan tidak memenuhi unsur-unsur maladministrasi maka akan dibuatkan kesimpulan kasus yang diberikan kepada pelapor yang berisi penolakan laporan. Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 pasal 36 ayat 1 menerangkan tentang alasan-alasan penolakan laporan yaitu:

- a) Pelapor belum pernah menyampaikan keberatan tersebut baik secara lisan maupun secara tertulis kepada pihak yang dilaporkan.

- b) Substansi laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.
- c) Laporan tersebut dalam sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut.
- d) Pelapor telah memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan.
- e) Substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman.
- f) Substansi yang dilaporkan telah diselesaikan dengan cara mediasi dan konsiliasi Oleh Ombudsman berdasarkan kesepakatan para pihak.
- g) Tidak ditemukan terjadinya maladministrasi.

Penolakan sebagaimana yang telah dipaparkan akan diberitahukan secara tertulis kepada pelapor dan terlapor dalam waktu paling lambat 14 hari terhitung sejak tanggal hasil pemeriksaan ditandatangani oleh ketua Ombudsman.

Tetapi jika dalam hasil analisis Ombudsman menemukan adanya unsur-unsur maladministrasi, maka akan dilanjutkan pada pembahasan kasus yang lebih lanjut untuk menentukan apakah akan diselesaikan dengan cara mediasi atau dilanjutkan pada tahap selanjutnya.

### 3) Mediasi

Mediasi dilakukan untuk menyelesaikan kasus dengan cara memanggil pelapor dan terlapor untuk bersama-sama membahas apa yang menjadi persoalan dalam laporan. Mediasi dilakukan setelah dalam tahap klarifikasi dan ataupun investigasi telah terbukti adanya praktik-praktik maladministrasi. Setelah dilakukan mediasi akan diperoleh kesepakatan dari pihak pelapor dan terlapor tanpa ada satu pihak yang dirugikan kemudian kasus tersebut tidak dilanjutkan karena telah dianggap selesai oleh kedua belah pihak.

### 4) Rekomendasi

Rekomendasi Ombudsman dapat diartikan sebagai saran atau nasihat kepada pejabat publik dalam hal ini sebagai terlapor agar mematuhi hal-hal disimpulkan dalam rekomendasi tersebut.<sup>1</sup>

Apabila pihak pelapor dan terlapor tidak bersepakat untuk menyelesaikan kasus dengan cara mediasi, maka akan dilanjutkan pada tahap selanjutnya yaitu Ombudsman menerbitkan surat rekomendasi kepada instansi terkait ataupun atasan terlapor berdasarkan hasil investigasi dan temuan data-data ataupun informasi yang diperoleh.

Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 pasal 37 ayat 2 menerangkan bahwa rekomendasi memuat sekurang-kurangnya:

---

<sup>1</sup> Masthuri Budhi, 2005, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta, PT.Pradnya Paramita, hal. 67

- a. Uraian tentang laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.
- b. Uraian tentang hasil pemeriksaan.
- c. Bentuk maladministrasi yang terjadi.
- d. Kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan terlapor dan atasan terlapor.

Rekomendasi sebagaimana yang telah dijelaskan akan disampaikan kepada pelapor, terlapor, dan atasan terlapor dalam waktu paling lambat 14 hari terhitung sejak tanggal rekomendasi ditandatangani oleh ketua Ombudsman.

Rekomendasi Ombudsman wajib dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor, maka atasan terlapor wajib melaporkan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 hari terhitung sejak diterimanya rekomendasi.

## 5) Monitoring

Monitoring dilakukan untuk mengetahui apakah rekomendasi telah dijalankan atau tidak, jika rekomendasi tidak dijalankan atau terlapor tidak serius dalam menjalankan rekomendasi Ombudsman, maka dalam pasal 38 ayat 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman akan menerbitkan

rekomendasi baru kepada dinas yang membawahi instansi terlapor dan/atau melakukan publikasi media terkait pelanggaran maladministrasi yang dilakukan dan juga menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Dilanjutkan dalam pasal 39 dan pasal 44 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Jika dalam hal ini terlapor dan atasan terlapor melanggar ketentuan sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya maka akan dikenai sanksi administratif sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, serta jika ada orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan akan dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun penjara atau denda paling banyak Rp.1000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang Ombudsman Republik Indonesia serta wawancara yang dilakukan dengan bapak M.Rifki Taufikurrahman, selaku Asisten Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dapat dikatakan penanganan laporan masyarakat oleh Ombudsman masih belum maksimal, hal ini dikarenakan wewenang Ombudsman yang terbatas pada *output* hasil dari pemeriksaan yang hanya sebatas rekomendasi kepada terlapor atau instansi terlapor. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa rekomendasi hanya berupa saran atau nasihat, karena rekomendasi sifatnya hanyalah sebatas *morally binding* yaitu mengutamakan pengikatan kesadaran moral dari terlapor jadi tidak ada daya paksa hukum terhadap terlapor ataupun instansi terlapor sehingga

rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman lambat atau bahkan tidak dijalankan oleh terlapor. Dalam pasal 38 ayat 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memang telah dijelaskan bahwa jika terlapor atau instansi terlapor tidak melaksanakan rekomendasi maka Ombudsman dapat menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, namun hal tersebut dianggap tidak maksimal dan terkesan lamban memberikan pengaruh fungsi pengawasan.

## **2. Pelaksanaan Investigasi atas Prakarsa Sendiri terhadap Dugaan Maladministrasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan**

Bentuk pengawasan aktif yang dilakukan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 ialah melakukan investigasi atas prakarsa sendiri. Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dapat melakukan Investigasi melalui proses pemantauan, dan penelitian baik dibelakang meja maupun turun langsung ke lapangan.

Ombudsman R.I merupakan lembaga pengawas pelayanan publik yang *independent* dan mempunyai hak *imunitas* dimana hal tersebut mendukung Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y untuk melakukan investigasi atas prakarsa Ombudsman itu sendiri pada pelayanan publik, khususnya dibidang pendidikan yang berdasarkan temuan awal pada pemberitaan media massa, masyarakat, komunitas-komunitas dalam hal ini tanpa adanya pelapor tetapi terdapat permasalahan pelayanan publik dalam

masyarakat, maupun temuan yang berasal dari pengamatan Ombudsman sendiri.

Dalam perkembangannya Ombudsman banyak menemukan bentuk-bentuk perbuatan yang termasuk dalam praktik maladministrasi, seperti:<sup>2</sup>

a. Penundaan berlarut

Terjemahan dari “*undue delay*” dimana petugas yang sering mengulur waktu atau menunda penyelesaian urusan administrasi/kasus warga dengan alasan yang tidak jelas. Padahal waktu penyelesaian telah ditentukan dan hal ini membuat pelayanan menjadi tidak pasti

b. Tidak memberikan pelayanan

Pelaksana pelayanan publik sama sekali tidak memberikan pelayanan atas apa yang menjadi tanggung jawab penyelenggara pelayanan publik.

c. Tidak kompeten

Pelaksana pelayanan publik yang tidak berkompeten atau pemberi layanan tidak profesional dibidangnya, sehingga pelayanan yang diberikan tidak maksimal.

d. Penyalahgunaan wewenang

Pelaksana layanan publik yang menggunakan hak dan kewenangannya dengan melampaui batas kewenangan yang dimiliki.

e. Permintaan imbalan uang

---

<sup>2</sup> Tim Komunikasi Publik-Bidang Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia, 2015 *Ombudsman vs Maladministrasi. Kenali Dulu Baru Benahi*, Ombudsman Republik Indonesia

Pelaksana layanan publik yang meminta imbalan pada saat memberikan pelayanan publik, yang semestinya layanan tersebut tidak dipungut biaya apapun

f. Penyimpangan prosedur

Pelaksana layanan publik yang tidak mengikuti langkah-langkah yang sudah ditentukan sebelumnya pada saat memberikan layanan.

g. Bertindak tidak layak dan tidak patut

Pelaksana layanan publik melakukan tugas dengan cara yang tidak wajar dan tidak pantas, seperti pelaksana layanan publik yang membentak masyarakat sebagai penerima layanan publik.

h. Berpihak

Pelaksana layanan publik mengambil keputusan dengan tidak adil dan lebih mementingkan salah satu pihak.

i. Konflik kepentingan

Pelaksana layanan publik tidak bisa menangani pekerjaannya, dikarenakan pelaksana layanan publik mempunyai kepentingan sendiri.

j. Diskriminasi

Pelaksana layanan publik tidak mau memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena warga atau pemohon yang mengajukan berbeda suku, agama, ras, dan jenis kelamin dengan pelaksana layanan publik.

Menurut Bapak M.Rifki Taufikurrahman selaku Asisten Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dalam bidang pendidikan sendiri

Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y menemukan beberapa bentuk tindakan maladministrasi berdasarkan laporan masyarakat maupun hasil investigasi atas prakarsa Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y sendiri yang sebagian besar pihak terlapornya dari sekolah tingkat menengah yaitu:

a. Penyalahgunaan wewenang

Pada dasarnya pihak sekolah dalam hal ini tenaga pendidik (guru) bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran yang baik guna membimbing peserta didik (siswa) agar mencapai tujuan pendidikan itu sendiri, Tetapi hal tersebut bertentangan dengan adanya laporan bahwa pihak guru melakukan kekerasan fisik terhadap siswanya yang sangat jelas bertentangan dengan kewajibannya sebagai seorang guru.

b. Permintaan imbalan uang

Laporan permintaan imbalan atau pungutan banyak ditemukan dalam bentuk pembiayaan pendidikan yang berlebih dari apa yang telah ditentukan atau bahkan pembiayaan yang seharusnya gratis tetapi malah diadakan permintaan imbalan. Permintaan imbalan uang juga dapat ditemukan dalam pelaksanaan penerimaan peserta didik baru, biasanya peserta didik baru dimintai imbalan uang agar dapat diterima disalah satu sekolah yang dituju. Selain dari permintan imbalan ditemukan juga hal yang serupa yaitu kurangnya transparansi pembiayaan pendidikan dari pihak sekolah.

c. Bertindak tidak layak dan tidak patut

Pihak sekolah dalam hal ini guru yang melaksanakan tugasnya dalam mendidik dan proses belajar mengajar yang tidak wajar. Dalam contoh kasus pihak guru yang membentak siswa yang menanyakan mata pelajaran yang tidak dimengerti

Menurut Bapak Sugeng Mulyosubimo selaku Kepala Bidang Pengembangan SMP Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, praktik-praktik maladministrasi dapat terjadi disemua lembaga pendidikan yang disebabkan karena kurangnya pemahaman tenaga pendidik dalam kegiatan proses belajar mengajar, ataupun dapat dikarenakan masalah koordinasi internal pihak sekolah yang kurang baik, SDM (sumber daya manusia) pihak sekolah, sarana dan prasarana sekolah, ataupun manajemen pihak sekolah yang kurang baik. Pihak Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sebagai dinas yang membawahi penyelenggaraan pendidikan sudah berperan aktif dalam peningkatan mutu pendidikan dengan cara sosialisasi tentang pemahaman penyelenggaraan pendidikan ataupun mengadakan rapat koordinasi dengan pihak-pihak sekolah.

Pendanaan pendidikan sebenarnya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada pasal 49 ayat 1 dijelaskan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Maka dari hal itu penyelenggara pendidikan dalam hal ini sekolah tingkat

menengah sebenarnya telah memiliki dana yang cukup besar untuk peningkatan mutu pendidikan, namun hal tersebut kerap menjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan.

**Tabel 4. Instansi Terlapor**

No	Instansi	2014	2015	2016
1	BPN	1	3	2
2	BUMN/BUMD	8	10	8
3	Kejaksaan	2	4	1
4	Kementrian	6	5	3
5	Kepolisian	3	3	4
6	Komisi negara/lembaga negara non struktural	2	2	1
7	Lembaga peradilan	3	1	1
8	Pemerintah kabupaten/kota	2	2	8
9	Pemerintah provinsi	4	0	7
<b>10</b>	<b>Sekolah</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
<b>11</b>	<b>Perguruan tinggi</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
12	Asuransi	1	0	0
13	Pemerintah desa	1	0	0
<b>Total</b>		<b>43</b>	<b>34</b>	<b>41</b>

Sumber: Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y

Menurut data yang diperoleh dari Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y, pada tahun 2014 hingga 2016 instansi pada pelayanan publik dalam bidang pendidikan dalam hal ini sekolah terdapat 17 laporan maladministrasi dan perguruan tinggi hanya terdapat 3 laporan, hal tersebut menandakan bahwa sekolah merupakan salah satu instansi yang

rawan terjadinya praktek maladministrasi setelah BUMN/BUMD. Laporan tersebut diluar dari pelaksanaan UAN (ujian akhir nasional) dan UAS (ujian akhir sekolah) dan juga penerimaan peserta didik baru, dikarenakan pengawasan tersebut dilakukan secara khusus dan terpisah.

### **3. Pelaksanaan Upaya Pencegahan Maladministrasi terhadap Pelayanan Pendidikan**

Menurut Bapak M.Rifki Taufikurrahman selaku Asisten Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y bahwa dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelayanan pendidikan, Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y selalu ada koordinasi dengan pihak Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta walaupun dengan bentuk koordinasi informal yang bersifat insidental. Koordinasi dilakukan dalam rangka pelaksanaan upaya pencegahan maladministrasi terhadap pelayanan pendidikan, terkait kesiapan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam menghadapi UAN (ujian akhir nasional) ataupun penerimaan peserta didik baru. Pelaksanaan UAN (ujian akhir nasional) dan penerimaan peserta didik baru dianggap hal yang paling rentan terjadinya praktek-praktek maladministrasi, seperti pengawas ujian yang lengah dalam mengawasi, ataupun siswa yang melakukan kecurangan saat mengikuti ujian karena ujian nasional yang berbasis komputer memungkinkan siswa dapat melakukan *browsing* saat ujian berlangsung, dan juga adanya indikasi kebocoran soal ujian yang tersebar.

Pelaksanaan pencegahan maladministrasi terhadap pelayanan pendidikan merupakan salah satu tugas pokok dari Ombudsman, maka

seperti yang telah dipaparkan sebelumnya pada tabel laporan kegiatan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y tahun 2014 hingga 2016 rutin mengadakan kegiatan-kegiatan dalam rangka pemberdayaan masyarakat agar lebih mengenal Ombudsman dan mengetahui bentuk-bentuk maladministrasi yang dapat terjadi dimasyarakat. beberapa bentuk kegiatan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y tersebut antara lain:

- a. Sosialisasi
- b. Talkshow radio
- c. Diskusi dan kajian
- d. Pembentukan sahabat ombudsman

Kegiatan-kegiatan tersebut bertujuan untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat sebagai pelapor ataupun kepada instansi-intansi yang berpotensi menjadi terlapor, tentang keberadaan Ombudsman di Kota Yogyakarta sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik, dan juga memberikan pemahaman kepada masyarakat atas hak mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah. Sosialisasi dilakukan dapat berbentuk sosialisasi tatap muka maupun sosialisasi berbentuk event seperti pameran dalam *car free day*, dan pementasan wayang. Dengan adanya sosialisai pengenalan Ombudsman, masyarakat diharapkan mampu berkontribusi dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik khususnya dibidang pendidikan.

Selain kegiatan-kegiatan pendekatan pada masyarakat Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y juga melakukan *systemic review* pada kebijakan-

kebijakan yang sudah ada, jika dalam peninjauan kebijakan-kebijakan terdapat pelanggaran atau hal-hal yang berpotensi menimbulkan maladministrasi maka Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y akan memberikan masukan kepada pemerintah. Selain itu Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y juga melakukan intervensi pada pemerintah dalam pembuatan regulasi, agar dapat meminimalisir adanya regulasi yang berpotensi membuat penyelenggara pelayanan publik tidak berjalan dengan baik karena regulasi yang tumpang tindih.

### **C. Hambatan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dalam Melakukan Pengawasan terhadap Penyelenggara Pelayanan Pendidikan di Kota Yogyakarta**

Sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri tidak dapat disangkal bahwa dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan pendidikan di Kota Yogyakarta banyak terdapat hambatan-hambatan dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai lembaga pengawas pelayanan publik khususnya pada bidang pendidikan.

Menurut Bapak M. Rifki Taufikurrahman selaku Asisten Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y menerangkan bahwa ada dua faktor yang mempengaruhi Ombudsman dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya yaitu faktor eksternal dan faktor internal

#### **1. Hambatan Internal**

Menurut Bapak M.Taufikurrahman selaku Asisten Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y ada beberapa kendala pada hambatan internal itu sendiri, antara lain:

a. Pengaturan kelembagaan

Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y merupakan lembaga baru yang dibentuk pada tahun 2008 berdasarkan undang-undang yang sebelumnya berbentuk hanya berbentuk Komisi pada tahun 2000. Maka Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dalam melakukan pengaturan organisasi secara internalnya juga belum menemukan standar yang tepat dalam mengatur organisasi pada Ombudsman sendiri, oleh karena itu dalam rangka peningkatan pelayanan dan dalam melakukan perbaikan, kebijakan-kebijakan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y secara internal masih sering berubah. Perubahannya pun disebabkan oleh karakteristik dalam masyarakat yang majemuk hingga permasalahan yang ada dalam masyarakat belum terpenuhi. Tetapi seiring dengan perkembangan dan perbaikan-perbaikan yang dilakukan, Ombudsman akan menemukan standar yang tepat yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pengawasan terhadap pelayanan publik khususnya pada bidang pendidikan.

b. Anggaran

Terbatasnya alokasi anggaran untuk Ombudsman R.I berdampak pada Ombudsman R.I perwakilan daerah termasuk Ombudsman R.I

Perwakilan D.I.Y. dibandingkan alokasi anggaran untuk lembaga pengawsan lain seperti KPK (komisi pemberantasan korupsi). Pada tahun 2016 Ombudsman R.I hanya mendapat kurang dari 236 milyar yang akan dialokasikan untuk seluruh perwakilan Ombudsman di daerah termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta. sehingga dalam peningkatan kualitas SDM (sumber daya manusia), sarana dan prasarana, hingga kegiatan-kegiatan dalam rangka pencapaian visi dan misi Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y harus meminimalisir pengeluaran dana agar dapat terlaksana dengan dana yang minim.

c. Keterbatasan pegawai

Terbatasnya alokasi anggaran untuk Ombudsman berdampak pada minimnya jumlah pegawai Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y. Secara kuantitas saat ini Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y hanya memiliki 16 pegawai, 6 orang diantaranya sebagai Asisten Ombudsman termasuk kepala perwakilan yang masing-masing merangkap sebagai koordinator bagian, 4 orang sebagai staff dan calon Asisten Ombudsman, dan 6 orang staff sekretaris termasuk pramubhakti dan keamanan. Dapat dikatakan untuk jumlah pegawai dalam Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y masih belum terpenuhi untuk tugas dan kinerja Ombudsman yang besar. Dengan anggaran Ombudsman yang minim, Ombudsman tidak dapat melakukan penambahan pegawai. maka dengan keterbatasan pegawai Ombudsman diharapkan tetap dapat

mampu meningkatkan mutu pelayanan dalam penerimaan laporan dan melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik.

d. Sarana dan prasarana

Selain keterbatasan pegawai yang dimiliki Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y, minimnya alokasi anggaran yang dimiliki Ombudsman juga berdampak pada terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki Ombudsman dalam rangka peningkatan mutu pelayanan dalam menjalankan tugas pengawasannya. Salah satu contoh keterbatasan sarana atau fasilitas yang dimiliki Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y ialah pada fasilitas kantor yang kurang memadai. Jika dilihat dari luarnya kantor Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y tidak jauh berbeda dengan rumah huni pada umumnya hal ini dikarenakan kantor tersebut masih dalam status kontrak, kantor Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y yang beralamat di Jalan Wolter Monginsidi No.20 Tegalrejo, sangat berbeda dengan kantor-kantor pada umumnya.

## **2. Hambatan Eksternal**

Selain hambatan internal yang menjadi kendala Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan peningkatan mutu pelayanan, hambatan eksternal juga menjadi salah satu kendala tercapainya visi dan misi Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y.

Minimnya pemahaman masyarakat tentang keberadaan Ombudsman R.I Perwakilan D.I.Y sangat berpengaruh pada tingkat efektifitas Ombudsman dalam melakukan fungsi pengawasan. Masyarakat

yang dalam hal ini sebagai pelapor (masyarakat umum) maupun terlapor (instansi pemerintahan), hal ini dapat disebabkan karena Ombudsman sebagai lembaga baru maka eksistensi Ombudsman dalam masyarakat yang kurang diperhatikan tentang fungsi Ombudsman itu sendiri. Baik pemahaman masyarakat yang kurang mendalam serta pengetahuan masyarakat tentang apa itu maladministrasi dan akibat yang ditimbulkan dari maladministrasi. Kurangnya kesadaran hukum dalam masyarakat, disebabkan karena seakan praktik-praktik maladministrasi sudah menjadi rahasia umum dan membudaya. Dapat dicontohkan dalam kasus-kasus pungli yang marak terjadi baik dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan ataupun dalam pelayanan publik lainnya. Oleh karena itu peran serta masyarakat sangat dibutuhkan dalam meminimalisir terjadinya praktek-praktek maladministrasi.

Hambatan eksternal selain dari masyarakat juga berasal dari instansi terlapor. Kurang kooperatifnya instansi terlapor dalam menjawab dan memberikan klarifikasi sehingga proses dalam menyelesaikan laporan masyarakat menjadi lamban. Selain itu hambatan juga berasal dari pemerintah, pemerintah selaku penyusun rancangan undang-undang yang selanjutnya diajukan ke DPRD, seringkali Ombudsman dihadapkan pada regulasi-regulasi yang tumpang tindih dengan lembaga lain, regulasi tersebut biasanya berupa kewenangan dalam menjalankan tugasnya.

