

PELAYANAN PUBLIK DAN OMBUDSMAN

Syofyan¹, Misri², Edi Sopian³, Usman⁴
^{1,2,3,4}Universitas Islam Sumatera Utara
syofyan@uisu.ac.id¹, misri@fe.uisu.ac.id², edisofian@fe.uisu.ac.id³, usman@uisu.ac.id⁴.

ABSTRACT

This paper talks about the role of Ombudsman in order to realize clean government and good governance especially for government agencies Clean Government and Good Governance in relation to good governance in the form of Public services to the public include aspects; The judicial system (the supremacy of law) and the government responsible for running the public service efficiently. In supporting the ability of a government in implementing Good Governance, there are three key pillars in its alignment: Government (the state), civil society (Society of Adab, civil society, civil society), and the market or the world Business. The three pillars are the parties that are integrated in the realization of Good Governance. In the context of institutional or institutional, the two pillars of Clean Governance mentioned above are the government, the business world (private), and the community in Public services must have a high synergy in the public service process. The third relationship can be explained by looking at the principal agent concept where the government is the agent who obtains the mandate of the community through the law to conduct public services to the business world and society as Principals who are then based on legislation involving other parties as a controlling the relationship is Ombudsma. Analysis uses the concept of 4 levels of economic institutional. The results of the analysis recommend: Good and Clean Governance is a reform demands that one form is improvement of public service. Referring to the law No. 25 on public services, the parties involved in the public service process are government agencies as agents, communities as principals and ombudsmen as third parties acting as supervisors and Mediator. The relationship between the government and the community can be explained by the concept of the principal agent that raises the problem of agency and problems arising between the two is resolved through the Ombudsman. The purpose of public service is to provide optimal preference for the community in fulfilling its needs by first fulfilling the requirements needed to obtain service. The Ombudsman as the agency being persuaded by the law should be able to minimize the costs arising from the public service process.

Key words: Ombudsman, economic institutional, Good Government, clean governance

ABSTRAK : *Tulisan ini berbicara tentang peranan Ombudsman dalam rangka mewujudkan clean government dan good governance khususnya untuk lembaga pemerintah Clean Government dan Good Governance berhubungan dengan tata kelola pemerintahan yang baik dalam bentuk pelayanan publik kepada masyarakat meliputi aspek; sistem peradilan (supremasi hukum) dan pemerintahan yang bertanggung jawab dalam menjalankan pelayanan publik secara efisien. dalam mendukung kemampuan suatu pemerintah dalam melaksanakan Good Governance, terdapat tiga pilar pokok dalam penyelenggaraannya yaitu: pemerintah (the state), civil society (masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil), dan Pasar atau dunia usaha. Ketiga pilar tersebut adalah para pihak yang saling terintegrasi dalam mewujudkan Good Governance. Dalam konteks institusi atau kelembagaan, tiga pilar Clean Governance yang disebutkan di atas yaitu Pemerintah, dunia Usaha (Swasta), dan Masyarakat dalam pelayanan publik harus memiliki sinergitas yang tinggi dalam proses pelayanan publik. Hubungan ketiganya dapat dijelaskan dengan melihat konsep Prinsipal Agen dimana Pemerintah adalah Agen yang mendapatkan amanah dari masyarakat melalui Undang-undang untuk menyelenggarakan Pelayanan Publik kepada dunia usaha dan masyarakat sebagai prinsipal yang kemudian berdasarkan undang-undang melibatkan pihak lain sebagai pengendali hubungan tersebut yaitu Ombudsma. Analisis menggunakan konsep 4 tingkatan kelembagaan ekonomi. Hasil analisis merekomendasikan: Good dan Clean Governance adalah tuntutan Reformasi yang salah satu wujudnya adalah peningkatan Pelayanan Publik. Merujuk pada Undang-Undang No. 25 tentang Pelayanan Publik maka pihak yang terlibat*

dalam proses pelayanan publik adalah Instansi Pemerintah sebagai Agen, Masyarakat sebagai Prinsipal dan ombudsman sebagai pihak ketiga yang bertindak sebagai pengawas dan mediator. Hubungan antara Pemerintah dengan masyarakat dapat dijelaskan dengan konsep Prinsipal agen yang menimbulkan masalah keagenan dan masalah yang timbul antara keduanya diselesaikan melalui pihak ombudsman. Tujuan pelayanan publik adalah untuk memberikan preferensi yang optimal bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya dengan terlebih dahulu memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk memperoleh pelayanan. Ombudsman sebagai lembaga yang dihunjuk oleh Undang-Undang harus dapat meminimalisasi biaya yang timbul dari proses pelayanan publik.

Kata kunci: Ombudsman, Kelembagaan Ekonomi, Good Government, clean governance

1. Latar belakang

Sejak Reformasi bergulir di Indonesia, masyarakat menuntut diwujudkan *Clean Government* dan *Good Governance* khususnya untuk lembaga pemerintah. Pengertian *Clean government* adalah pemerintahan yang bersih dan berwibawa. *Good corporate* adalah tata pengelolaan perusahaan yang baik dan bersih. *Governance without government* berarti bahwa pemerintah tidak selalu di warnai dengan lembaga, tapi termasuk dalam makna proses pemerintah (Prasetijo, 2009). Bank Dunia (2002) dalam laporannya mengatakan bahwa *Good Governance* terdiri dari tiga unsur yang terdapat di dalam pelayanan kepada masyarakat yaitu pelayanan publik yang paling efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab pada publiknya. Dari pengertian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa *Clean Goernment* dan *Good Governance* berhubungan dengan tata kelola pemerintahan yang baik dalam bentuk pelayanan publik kepada masyarakat meliputi aspek; sistem peradilan (supremasi hukum) dan pemerintahan yang bertanggung jawab dalam menjalankan pelayanan publik secara efisien. Perbedaan paling pokok antara konsep “*government*” dan “*governance*” terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep “pemerintahan” berkonotasi pada bagaimana peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaran berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam konsep *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Pada akhirnya semuanya bermuara pada bagaimana pemerintah dapat menjalankan fungsinya dalam melakukan pelayanan publik kepada masyarakat dengan otoritas yang dimilikinya secara efisien. Makna efisien diukur dari aspek prosedur pelayanan; jangka waktu penyelesaian dan biaya yang timbul dari proses pelayanan itu sendiri sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Selanjutnya dalam mendukung kemampuan suatu pemerintah dalam melaksanakan *Good*

Governance, terdapat tiga pilar pokok dalam penyelenggaraannya yaitu:

1. pemerintah (the state),
2. *civil society* (masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil), dan
3. Pasar atau dunia usaha.

Ketiga pilar tersebut adalah para pihak yang saling terintegrasi dalam mewujudkan *Good Governance* (LAN, 2012)

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinergik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas. (Mashuri, 2014).

Pemerintahan yang baik itu berarti baik dalam proses maupun hasil-hasilnya. semua unsur dalam pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, dan memperoleh dukungan dari rakyat. Pemerintahan juga bisa dikatakan baik jika pembangunan dapat dilakukan dengan biaya yang sangat minimal namun dengan hasil yang maksimal. Faktor lain yang tak kalah penting, suatu pemerintahan dapat dikatakan baik jika produktivitas bersinergi dengan peningkatan indikator kemampuan ekonomi rakyat, baik dalam aspek produktivitas, daya beli, maupun kesejahteraan spiritualitasnya.

Untuk mencapai kondisi sosial-ekonomi di atas, proses pembentukan pemerintahan yang berlangsung secara demokratis mutlak dilakukan. Sebagai sebuah paradigma pengelolaan lembaga negara, *Good and Clean Governance* dapat terwujud secara maksimal jika ditopang oleh dua unsur yang saling terkait: negara dan Masyarakat Madani yang di

dalamnya terdapat sektor swasta. Negara dengan birokrasi pemerintahannya dituntut untuk mengubah pola pelayanan publik dari perspektif birokrasi elitis menjadi birokrasi populis. Birokrasi populis adalah tata kelola pemerintahan yang berorientasi melayani dan berpihak kepada kepentingan masyarakat. Pada saat yang sama, sebagai komponen di luar birokrasi negara, sektor swasta (*Corporate Sectors*) harus pula bertanggung jawab dalam proses pengelolaan sumber daya alam dan perumusan kebijakan publik dengan menjadikan masyarakat sebagai mitra strategis. Dalam hal ini, sebagai bagian dari pelaksanaan *Good and Clean Governance*, dunia usaha berkewajiban untuk memiliki tanggung jawab sosial (*Corporate Sosial Responsibility/CSR*), yakni dalam bentuk kebijakan sosial perusahaan yang bertanggung jawab langsung dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat di mana suatu perusahaan beroperasi.

Dalam mewujudkan *Good and Clean Governance* terdapat tiga pihak yang terlibat yaitu: Pemerintah; dunia Swasta dan masyarakat. Terdapat dua kelompok masyarakat yang dapat menjadi kekuatan eksternal dalam mewujudkan *Good dan Clean Governance* yaitu *Civil Society empowerment* melalui partisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mendorong dan yang kedua adalah dunia usaha. Pola hubungan kolusif antara dunia usaha dengan pemerintah yang telah berkembang harus berubah menjadi hubungan yang lebih adil dan terbuka.

Dalam kaitan tersebut, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan terdapat Sembilan aspek dasar yang harus digunakan dalam menyelenggarakan *Clean Governace*. Kesembilan aspek tersebut adalah:

- a. Partisipasi
- b. Penegakan Hukum
- c. Transparansi
- d. Responsif
- e. Orientasi kesepakatan
- f. Kesetaraan
- g. Efektifitas
- h. Akuntabilitas
- i. Visi strategis

Paradigma untuk mewujudkan *Good dan Clean Governance* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara langsung dapat dirasakan outputnya oleh masyarakat melalui Pelayanan Publik oleh lembaga-lembaga pemerintah.

2. Masalah Hubungan Prinsipal dan Agen dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Dalam konteks institusi atau kelembagaan, tiga pilar Clean Governance yang disebutkan di atas yaitu Pemerintah, dunia Usaha (Swasta), dan Masyarakat dalam pelayanan publik harus memiliki sinergitas yang tinggi dalam proses pelayanan publik. Hubungan ketiganya dapat dijelaskan dengan melihat konsep Prinsipal Agen dimana Pemerintah adalah Agen yang mendapatkan amanah dari masyarakat melalui Undang-undang untuk menyelenggarakan Pelayanan Publik kepada dunia usaha dan masyarakat sebagai prinsipal yang kemudian berdasarkan undang-undang melibatkan pihak lain sebagai pengendali hubungan tersebut yaitu Ombudsman. Fenomena hubungan antara prinsipal dan agen tersebut tergambar dari adanya pelimpahan wewenang dan kepentingan yang harus dijaga oleh pihak agen dalam pelaksanaan pelaksanaan manajerial pelayanan publik dibawah pengendalian dan pengawasan Ombudsman.

Perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agen sebagai konsekuensi pendelegasian wewenang dan pekerjaan dari pihak prinsipal dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik harus sesuai dengan tuntutan reformasi (menghindari terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dan berorientasi pada optimalisasi preferensi masyarakat. Hubungan tersebut membuka peluang terjadinya *agency problem* yang muncul terutama dari pihak agen yang ingin mengutamakan kepentingan diri sendiri dari pada kepentingan prinsipal (Mary Jo Hatch dalam Sarwoko, 2010; 3). *Agency Problem* diartikan sebagai konflik yang timbul antara prinsipal dan agen dikarenakan adanya kecenderungan agen lebih mementingkan tujuannya dari pada tujuan perusahaan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Deni dan Khomsiyah menyimpulkan bahwa organisasi yang besar dapat memiliki masalah keagenan yang lebih besar karena agen lebih sulit di monitor. (Khomsiyah dan Deni dalam Sarwoko; 2010;3)

Negara adalah suatu organisasi besar dan banyak memiliki lembaga penyelenggara pelayanan publik yang meliputi berbagai kepentingan masyarakat luas. Masalah hubungan prinsipal agen dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat menarik untuk dikaji terutama untuk mengetahui bagaimana fenomena dan fakta yang terjadi dalam pelaksanaan hubungan keagenan antara prinsipal agen yang diantara keduanya muncul pihak lain sebagai pengawas (monitoring) yaitu Ombudsman. Masalah keagenan tersebut adalah bagian dari adanya peran dan fungsi Negara sebagai suatu lembaga atau institusi. Menurut North (1991) dalam Arsyad (2010), institusi atau kelembagaan adalah aturan – aturan (*constraints*) yang

diciptakan oleh manusia untuk mengatur dan membentuk interaksi politik, sosial dan ekonomi. Selanjutnya Williamson (2000) merinci lagi institusi sebagai aturan main ke dalam empat tingkatan institusi berdasarkan analisis sosial, yakni:

1. Tingkatan lekat sosial (*social embeddedness*) dimana institusi telah melekat (*embeddedness*) dalam waktu yang sangat lama di dalam masyarakat dan telah menjadi pedoman masyarakat dalam hidup dan berkehidupan. Tingkatan ini sering juga disebut sebagai institusi informal, misalnya: adat, radisi, norma dan agama.
2. Tingkatan kedua disebut dengan lingkungan kelembagaan (*institutional environment*) yang sering juga disebut sebagai aturan main formal. Institusi pada tingkatan ini berkaitan dengan aturan hukum (khususnya hak kepemilikan), konstitusi, peraturan perundang – undangan, lembaga – lembaga yudikatif dan birokrasi. Institusi pada tingkatan ini diharapkan akan menciptakan aturan main formal yang baik (*first-order economizing*). Alat rancangan pada tingkatan kedua ini mencakup fungsi – fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif dan fungsi birokrasi dari pemerintahan serta distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintahan. Pengertian dan pelaksanaan hak kepemilikan dan hukum kontrak merupakan hal utama pada tingkatan kedua ini. Sistem perusahaan swasta (*private-enterprise*) tidak dapat berfungsi dengan baik tanpa adanya hak kepemilikan akan sumber daya. Adanya hak kepemilikan akan memaksa orang yang ingin menggunakan sumber daya tersebut untuk membayar kepada pemiliknya. Setelah hak kepemilikan ditetapkan dan dilaksanakan, pemerintah menjaga (melalui regulasi) agar sumber daya digunakan pada tingkat penggunaan yang terbaik.
3. Tingkatan ketiga yaitu tentang tata kelola (*governance*) yang baik agar biaya transaksi (*transaction costs*) dapat diminumkan. Hal ini dapat dilakukan dengan pembuatan, pengaturan dan penegakan sistem kontrak dengan baik. Sistem tata kelola ini bertujuan untuk menciptakan tatanan (*order*) yang baik agar dapat mengurangi konflik dan menghasilkan manfaat bersama (*mutual gains*). Tujuan institusi pada tingkatan ini adalah menciptakan tata kelola yang baik (*second-order economizing*).

4. Tingkatan keempat adalah institusi yang mengatur alokasi sumber daya dan pengerjaan (*employment*). Institusi ini mengatur hubungan prinsipal dan agen atau lebih dikenal dengan teori keagenan (*agency theory*). Hubungan ini akan berjalan efisien jika ada sistem insentif (*reward and punishment*) diantara mereka yang dirancang dengan baik.

Berdasarkan uraian di atas masalah yang ingin diuraikan dalam tulisan ini adalah bagaimana proses pelaksanaan pelayanan publik dalam kerangka hubungan prinsipal agen antara lembaga pemerintah; masyarakat dan ombudsman sebagai pihak yang bertugas sebagai pengawas (monitor) khususnya yang terjadi di Propinsi Sumatera Utara.

3. Kerangka hubungan antara prinsipal Agen dan Ombudsman dalam Sistem pelayanan publik

Dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat sebagai tindak lanjut dari reformasi birokrasi pemerintahan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan 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. Terdapat beberapa pihak yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik menurut undang-undang ini.

1. Penyelenggara pelayanan publik yaitu setiap institusi penyelenggara Negara; korporasi, lembaga independen dan badan hukum lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik (agen) terdiri dari satuan penyelenggara; organisasi penyelenggara dan pelaksanaan pelayanan publik. Penyelenggara terdiri dari organisasi penyelenggara, atasan satuan kerja penyelenggara pelayanan publik, pelaksanaan pelayanan publik.
2. Masyarakat yaitu seluruh pihak baik warga Negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik baik secara langsung maupun tidak langsung.
3. 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.

4. Maklumat Pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan.
5. Sistem Informasi Publik yang selanjutnya disebut Sistem Informasi adalah rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan latin, tulisan dalam bentuk Braile, bahasa gambar, dan/atau bahasa lokal, sera disajikan secara manual atau elektronik.
6. Mediasi adalah penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman.
7. Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpipahak yang diputus oleh ombudsman.
8. Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab dibidang pendayagunaan aparatur Negara.

Di lihat dari konsep kelembagaan, undang-undang ini dengan tegas menyatakan bahwa prinsipal adalah seluruh masyarakat yang diwakili oleh DPR melalui kewenangannya membuat undang-undang. Agen adalah lembaga pemerintah sebagaimana yang terdapat dalam poin 1 yang terikat kontrak untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana poin 3,4, dan 5. Pengawas yang juga bertindak sebagai pengguna jasa pelayanan adalah ombudsman. Masalah keagenan yang muncul dari hubungan ke dua pihak (*prinsipal-Agen problem*) muncul apabila masing-masing pihak tidak melaksanakan ketentuan yang berlaku. Problema ini di mediasi oleh Ombudsman yang bertindak sebagai pengawas dan mediator dalam penyelesaian konflik prinsipal agen dalam pelayanan publik.

Sesuai dengan bunyi pasal 13 bab 1 Ketentuan Umum Undang-Undang No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dinyatakan bahwa Ombudsman adalah lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan Pelayanan Publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik Negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh

dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Visi Ombudsman adalah Ombudsman Republik Indonesia, Efektif dan Adil dengan Misi:

1. Memperkuat Kelembagaan
 2. Meningkatkan kualitas pelayanan Ombudsman RI
 3. Meningkatkan Partisipasi Masyarakat
 4. Mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik oleh penyelenggara pemerintahan
 5. Memperkuat pemberantasan dan pencegahan maladministrasi dan korupsi
- Fungsi Ombudsman adalah:

1. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik.
2. Melakukan Pemeriksaan substansi atas laporan
3. Menindak lanjut laporan yang tercakup dalam ruang lingkup ombudsman
4. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik
5. Melakukan koordinasi dan kerja samadengan lembaga Negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan
6. Membangun jaringan kerja
7. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan
8. Melakukan tugas lain yang diberikan undang-undang

Hubungan antara Lembaga Pemerintah sebagai Agen dengan Masyarakat sebagai Prinsipal ditegaskan secara tertulis dalam bentuk Undang-Undang yaitu kewajiban untuk memberikan pelayanan publik secara optimal kepada prinsipal (kontrak). Hasil akhir yang diharapkan oleh masyarakat (Prinsipal) adalah pelayanan publik sesuai dengan preferensi yang diharapkan. Eisenhardt (1989) dalam Sarwoko (2010) menyatakan bahwa *agency problem* ditandai dengan adanya konflik antara harapan dan tujuan Prinsipal-Agen dimana Prinsipal mengalami kesulitan untuk memverifikasi apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh Agen. Kilick dalam Sarwoto (2010; 3) mengatakan *agency problem* muncul ketika pemaksimalan fungsi utilitas lebih dari satu pihak memerlukan suatu bentuk tindakan kerjasama dan ketika fungsi sasaran dari para pihak berbeda. Dalam mengatasi berbagai *agency problem* yang timbul terhadap

pelayanan publik tersebut diperlukan mediasi yang dilakukan oleh Ombudsman. Dalam menjalankan perannya sebagai mediator dalam penyelesaian masalah keagenan, Ombudsman harus melakukan berbagai kajian tentang kesiapan suatu lembaga Negara dalam mengemban amanah pelayanan publik. Kajian ini menyangkut sumber daya yang dimiliki dalam melakukan tugas tersebut dan pada saat yang sama melakukan indentifikasi tentang utilitas yang ingin dicapai oleh masyarakat terkait dengan pelayanan publik.

Hal ini dilakukan agar ombudsman dapat meminimasi *agency problem* sedemikian rupa sebelum melaksanakan evaluasi dan mediasi dalam proses penyelesaian pelayanan publik. Kesiapan sumber daya dalam proses pelayanan publik pada lembaga Negara tersebut misalnya terkait dengan kesiapan dalam memenuhi standar pelayanan publik sebagaimana tuntutan undang-undang. Menurut Ridwan dan Sudrajat (2010:103), setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang diberlakukan dalam peyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. adapun standar pelayanan terdiri dari:

1. Prosedur pelayanan
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan prasarana
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan. Dari acuan standar

tersebut, ombudsman dapat mengetahui apakah suatu lembaga pemerintah sudah memiliki sumber daya dan dapat menjalankan fungsi pelayanan publik sesuai dengan yang preferensi masyarakat yang memerlukannya. Hubungan prinsipal- Agen dan Mediator dalam undang-undang No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dapat dijelaskan sebagai berikut. Agen adalah instansi pemerintah yang bertugas untuk melayani masyarakat dengan kewajiban memenuhi unsur-unsur pelayanan masyarakat yang disyaratkan oleh undang-undang (Kontrak). Masyarakat adalah prinsipal yang berhak menerima pelayanan masyarakat tetapi harus memenuhi kewajiban syarat-syarat yang diperlukan agar dapat menerima pelayanan sesuai dengan yang diinginkan. Ombudsman adalah pihak mediator yang dihunjuk oleh undang-undang dengan kewajiban melakukan pengawasan dan mediasi dalam proses pelayanan masyarakat apabila dalam hubungan prinsipal agen terdapat konflik atau *agency problem*. Hal ini bertujuan agar *Good and Clean Governance* dapat terwujud sesuai dengan tuntutan reformasi.

Dalam konteks hasil survey Ombudsman perwakilan Sumatera Utara untuk pelayanan publik pada 6 pemerintahan di Sumatera Utara, dapat dikatakan bahwa survey tersebut adalah langkah maju dalam penilaian proses penilaian terhadap instansi pemerintahan. Survey merujuk pada kewajiban instansi untuk memajang atribusi standar pelayanan publik kepada masyarakat dan sarana prasarana pelayanan publik. Survey belum menilai kriteria pelayanan publik yang lain seperti kompetensi pegawai, biaya yang dikeluarkan dan jangka waktu pelayanan sehingga belum menggambarkan pencapaian preferensi masyarakat secara menyeluruh tentang pelayanan publik serta bagaimana peran ombudsman dalam melakukan mediasi dari *agency problem* yang muncul dalam proses pelayanan publik. Dengan kata lain ombudsman sebagai lembaga Negara yang bertugas sebagai mediator dan monitoring belum dapat secara optimal menjalankan tugasnya sesuai dengan tuntutan undang-undang karena berbagai keterbatasan yang dimiliki. Keterlibatan pihak ketiga dalam penyelesaian *agency problem* antara prinsipal agen dengan mendirikan Ombudsman menyebabkan timbulnya pembiayaan dalam bentuk peningkatan anggaran pemerintah. Tujuan dibentuknya ombudsman adalah agar pelayanan publik dapat

berjalan secara optimal sehingga dapat meminimalkan biaya sosial yang timbul dalam proses pelayanan publik sebagai antisipasi dari kecenderungan pihak agen (instansi pemerintah) yang mengutamakan kepentingan dirinya sendiri (Korupsi, Kolusi, Nepotisme= KKN). Maupun pihak prinsipal yang menginginkan pelayanan optimal tetapi tidak memenuhi syarat pelayanan yang diperlukan. Biaya sosial yang timbul dalam proses pelayanan publik (KKN) harus jauh lebih kecil dibanding dengan biaya yang timbul karena dibentuknya Ombudsman. Peluang KKN juga muncul apabila ombudsman tidak menjalankan kewajibannya sesuai dengan fungsi dan wewenangnya.

Hasil survey tersebut memberikan kriteria penilaian pelayanan publik instansi pemerintah kedalam 3 zona yaitu: Hijau untuk instansi yang sangat baik; kuning bagi instansi yang baik dan Merah yang untuk instansi yang buruk dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Hasil Survey merupakan indikator baik buruknya instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Survey yang sama harus dilakukan pada semua pemerintah daerah. Kinerja Pelayanan Publik yang baik dipengaruhi oleh pemerintah (dan aparatur Negara) untuk konsisten dalam menjalankan pelayanan publik; penyediaan fasilitas; insentif) dan kesiapan masyarakat untuk memenuhi syarat yang diperlukan dalam proses pelayanan publik yang telah ditetapkan serta peran dan fungsi ombudsman dalam melakukan pengawasan dan mediasi. Berdasarkan pengamatan penulis terhadap instansi pemerintah daerah yang disurvei di Sumatera Utara, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mendapat penilaian Zona Hijau telah menggunakan standar pelayanan Publik yang memuat prosedur; waktu pelayanan; biaya; produk pelayanan; sarana dan prasarana; kompetensi pegawai dan telah menggunakan IT dalam proses pelayanan kepada Publik dalam bentuk media online bagi masyarakat yang memerlukan pelayanan publik. Pengamatan ini sesuai dengan hasil eksekutif summary Ombudsman untuk pemerintah propinsi di seluruh Indonesia pemerintah yang menerima peringkat zona hijau dalam pelayanan publik yaitu Provinsi Jawa Barat.

Pengamatan penulis di Kota Medan terhadap instansi pemerintah yang telah menggunakan basis IT dalam pelayanan publik adalah:

- Direktorat Jenderal Pajak terutama dalam proses pembayaran pajak dan penerbitan NPWP
- Direktorat Jenderal Imigrasi terutama dalam pengurusan Passport.
- Kepolisian Daerah Sumatera Utara dalam proses pelayanan pengurusan Surat Ijin Mengemudi (SIM) dan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK)
- Dinas Pendapatan Daerah dan Polda Sumut dalam proses pengurusan pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor.
- Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pengurusan Akta Kelahiran; Kartu Keluarga dan Kartu Penduduk.

Kemampuan dalam menjalankan proses pelayanan publik ini tidak terlepas dari visi misi pimpinan instansi yang bersangkutan, kesiapan aparatur dan kemampuan anggaran untuk membangun fasilitas yang diperlukan bagi peningkatan pelayanan publik. Pada saat yang sama masyarakat juga harus siap memenuhi berbagai persyaratan yang diperlukan dalam proses tersebut dan tidak membuka peluang bagi instansi untuk melakukan KKN dan ini memerlukan pengawasan langsung dari Ombudsman.

4. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa:

1. *Good* dan *Clean Governance* adalah tuntutan Reformasi yang salah satu wujudnya adalah peningkatan Pelayanan Publik
2. Merujuk pada Undang-Undang No. 25 tentang Pelayanan Publik maka pihak yang terlibat dalam proses pelayanan publik adalah Instansi Pemerintah sebagai Agen, Masyarakat sebagai Prinsipal dan ombudsman sebagai pihak ketiga yang bertindak sebagai pengawas dan mediator
3. Hubungan antara Pemerintah dengan masyarakat dapat dijelaskan dengan konsep Prinsipal agen yang menimbulkan masalah keagenan dan masalah yang timbul antara keduanya diselesaikan melalui pihak ombudsman
4. Tujuan pelayanan publik adalah untuk memberikan preferensi yang optimal bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya dengan terlebih dahulu memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk memperoleh pelayanan
5. Dalam menjalankan peran dan fungsinya, instansi pemerintah harus memenuhi unsur –

unsur pelayanan publik dengan memenuhi standar pelayanan publik.

6. Ombudsman sebagai lembaga yang dihunjuk oleh Undang-Undang harus dapat meminimalisasi biaya yang timbul dari proses pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2009. Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Anonim, 2014. Permenpan Republik Indonesia No. 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.
- Arsyad, Lincolin. 2010. Ekonomi Pembangunan. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Lembaga Administrasi Negara, 2012. Prinsip Prinsip Pokok Good dan Clear Governance” Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN
- Lembaga Administrasi negara. 2009. Standar Pelayanan Publik. Jakarta : Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN
- Masruri. Good Government dan Clean Governance” Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Administrasi Negara Sekolah Tinggi Ilmu sosial dan Ilmu Politik (Stisip Kartika Bangsa) YogyakartaJln. Rejowinangun No. 6 Yogyakarta. Tlp/Fax. (0274) 4438543, 4438578. Kode Pos 55171
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sudrajat. 2010. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung : Nuansa
- Sarwoko, Haris. 2010. Analisis Hubungan Antara Prinsipal dan Agen Pada Perguruan Tinggi Muhammadiyah di Jakarta. Disertasi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Administrasi Negara, Program Pasca Sarjana, Universitas Indonesia.
- Suhudi, Muhammad Amri. 2013. Kajian Principal-Agent pada Lembaga Publik di Unit Aktivitas Bola Basket Universitas Brawijaya. Jurusan Ilmu Ekonomi FEBI Universitas Brawijaya Malang.
- Williamson, Oliver E., 2000. ”The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”. *Journal of Economics Literature* 38(3):595-613.