

Kedudukan Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Fitri Kartika Sari

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum YPM

E-mail: fitriks4@gmail.com

Abstrak

Ombudsman memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti yang dimuat dalam UUD 1945, Ombudsman memiliki perbedaan dengan lembaga pengawas lainnya yang terletak pada corporate culture. Lembaga Ombudsman dimanapun tidak diperbolehkan untuk menolak laporan masyarakat meskipun laporan tersebut lebih relevan dilayangkan kepada komisi lain. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang memfokuskan kajian terhadap penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hal yang bersifat teoritis, asas, konsepsi, doktrin hukum, dan isi kaidah hukum positif dari Ombudsman. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa terjadinya benturan kewenangan Ombudsman dengan lembaga lainnya yang mengakibatkan pelayanan publik menjadi terhambat, dan terkait hubungannya dengan lembaga lainya memiliki hubungan yang erat, namun secara konstitusional, keberadaan Ombudsman sewaktu-waktu dapat dibubarkan. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa kewenangan Ombudsman dalam pengawasan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik belum begitu kuat. Serta Ombudsman perlu dicantumkan pada konstitusi sehingga menjadikan Ombudsman semakin kuat dan Ombudsman membutuhkan kewenangan yang lebih yaitu bukan hanya sebatas Rekomendasi tetapi juga sanksi.

Kata Kunci: Ombudsman, Pelayanan Publik, Good Governance

Abstract

The Ombudsman has an equal position with state institutions as contained in the 1945 Constitution, the Ombudsman has a difference with other supervisory institutions which lies in the corporate culture. Any Ombudsman institution is not allowed to reject public reports even though the report is more relevant to another commission. This study uses a normative juridical research method that focuses on the study of the application of principles or norms in terms of theoretical, principles, conceptions, legal doctrines, and the content of positive legal rules from the Ombudsman. In this study it was found that there was a conflict of authority of the Ombudsman with other institutions which resulted in public services being hampered, and related to their relationship with other institutions having a close relationship, but constitutionally, the existence of the Ombudsman can be dissolved at any time. From this research, it can be concluded that the Ombudsman's authority in supervising public services carried out by public service providers is not very strong. And the Ombudsman needs to be included in the constitution so that it makes the Ombudsman stronger and the Ombudsman needs more authority, which is not only limited to Recommendations but also sanctions.

Keywords: Ombudsman, Public Services, Good Governance

PENDAHULUAN

Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik, sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 1 ayat (1). Berangkat dari kesepakatan bangsa Indonesia yang sudah jelas dan disepakati, sebagaimana dirumuskan dalam konstitusi 1945 maka dapat diketahui, Negara hukum Republik Indonesia adalah suatu negara dengan nurani atau negara yang memiliki kepedulian, yang memang salah satu tugas dari negara hukum yaitu menyelenggarakan berbagai fungsi publik.¹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, salah satu tugas pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu meningkatkan pelayanan publik. Salah satu lembaga yang mengawasi penyelenggara pelayanan publik yaitu Ombudsman Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut Ombudsman). Berkaitan dengan alat kelengkapan negara, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksaan Keuangan sebagai lembaga-lembaga negara utama.²

Ombudsman Republik Indonesia dibentuk dengan dilatarbelakangi oleh suasana transisi menuju demokrasi. Pada saat itu Gus Dur sebagai Presiden RI memutuskan membentuk Ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan termasuk dirinya sendiri dan pelayanan umum lembaga peradilan. Namun Ombudsman pada masa ini disebut dengan Komisi Ombudsman Nasional yang selanjutnya disebut KON, dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional. Sebelumnya KON sempat dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Propenas sampai dengan diterbitkannya TAP MPR Nomor VIII/MPR2001 yang memberi mandat kepada eksekutif dan legislatif agar

¹ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum: Yang Membahagiakan Rakyatnya* (Genta Publishing, 2009). hlm. 92.

² Titik Triwulan Tutik and M H SH, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Prenada Media, 2016). hlm. 176.

menyusun undang-undang KON, bahkan komisi konstitusi memasukkan usulan pasal tentang KON dalam naskah amandemen UUD 1945 pada Pasal 24G ayat (1), dan ayat (2). Selanjutnya tanggal 9 September 2008 melalui forum rapat Paripurna Tanggal 9 September 2008 seluruh fraksi menyetujui RUU Ombudsman. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia menggantikan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional yang lebih dari delapan tahun menjadi landasan hukum Komisi Ombudsman Nasional dalam menjalankan tugasnya.

“Ombudsman sebagai badan pengawas penyelenggara pelayanan publik dalam pelaksanaan perannya untuk mendukung good governance, menjalankan tugasnya dengan cara menerima Laporan/pengaduan setiap Warga Negara Indonesia atau penduduk terhadap dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara.”³ Ombudsman mempunyai peran penting dalam rangka perwujudan prinsip-prinsip good governance dalam rangka pelayanan umum (*public services*).⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 1 angka 1, Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut 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 (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta badan swasta atau perorangan 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. Ombudsmadn sangat terkait sekali dengan dua hal yaitu, pelayanan publik dan *good governance*.

Dalam hal *good governance* dapat berjalan seperti yang seharusnya, maka sekurang-kurangnya terdapat tiga alasan yang melatarbelakangi bahwa

³ Solechan, “Memahami Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia,” *Administrative Law & Governance Journal* 1 (2018). hlm. 87.

⁴ Regina Angelita Br Sebayang and Hartati Hartati, “Peran Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia,” *Mendapo: Journal of Administrative Law* 2, no. 2 (2021). hlm. 183.

pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia. Pertama, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua stakeholders, yaitu pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat intensif. Melalui penyelenggaraan layanan publik, pemerintah, warga sipil, dan para pelaku pasar berinteraksi secara insentif sehingga apabila pemerintah dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik, maka manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dan para pelaku pasar. Ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan layanan publik.⁵

Dewasa ini, banyak sekali krisis kepercayaan kepada pemerintah dari masyarakat. Terutama dalam penyelenggara pelayanan publik untuk mewujudkan *good governance*. Ombudsman mempunyai fungsi untuk mengawasi penyelenggara pelayanan publik, baik itu dari pemerintah, pribadi, badan swasta yang memang bertugas menjadi penyelenggara pelayanan publik tersebut.

Ombudsman mempunyai tugas dan kewenangan terkait pelayanan publik dan *good governance*, namun menurut penulis, kewenangan Ombudsman seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia masih dirasa sangat terbatas, terutama dalam menyelesaikan laporan-laporan maladministrasi dalam penyelenggara pelayanan publik tersebut. Maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang yang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal, atas berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust*, merupakan perbuatan, sikap maupun prosedur dan tidak

⁵ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju (Bandung, 2003). hlm. 4.

terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai.⁶ Tantangan terbesar yang dihadapi oleh Indonesia saat ini adalah bagaimana membangun kredibilitas sehingga mayoritas orang mematuhi dan bekerja sama dengan pemerintah.⁷

Belum lagi kewenangan Ombudsman yang terkadang masih terbentur dengan lembaga pengawas lainnya yang dapat melemahkan mekanisme Ombudsman, sehingga Ombudsman tidak dapat menjalankan tugas dan kewenangannya secara optimal. Apalagi berbicara mengenai rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman sebagai penyelesaian dari laporan yang diajukan oleh masyarakat, menurut penulis masih kurang efektif, karena tidak ada kekuatan hukum yang mengikat dan tidak memberikan efek jera bagi penyelenggara pelayanan publik yang melakukan maladministrasi tersebut, mengingat rekomendasi hanya sebatas rekomendasi saja, bisa dilaksanakan bisa juga tidak. Tidak ada sanksi ataupun tindak lanjut dari rekomendasi yang tidak dilaksanakan.

Tidak adanya pengaturan dalam Undang-Undang Ombudsman terhadap kedudukan dari Rekomendasi yang bersifat wajib ataupun tindakan tegas lainnya bagi Terlapor yang tidak menjalankan Rekomendasi Ombudsman menjadi permasalahan tersendiri. Kemudian dalam hal kewenangan mengawasi, menurut penulis tidak adanya batasan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan tidak adanya batasan penyelenggara mana saja yang diawasi oleh Ombudsman. Tentu hal ini mengganggu kerja dari Ombudsman itu sendiri karena menurut penulis bisa saja kewenangan Ombudsman ini terbentur dengan kewenangan lembaga pengawas eksternal lainnya. Dan juga sangat disayangkan untuk lembaga seperti Ombudsman ini yang berwenang melakukan pengawasan pelayanan publik yang independen dan mandiri serta bebas dari campur tangan lembaga lain dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, yang cara penyelesaian laporan pengaduan dari masyarakat berakhir dengan rekomendasi yang tidak

⁶ Sunaryati Hartono, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia, Komisi Ombudsman Nasional* (Jakarta, 2003). hlm. 6.

⁷ Enny Agustina, "Peran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelesaian Maladministrasi Di Indonesia," *Rechtsregel : Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 2 (2019): hlm. 362..

mengikat dan tidak adanya tindakan tegas dari rekomendasi yang tidak dilaksanakan. Untuk itu perlu diketahui lebih lanjut kedudukan Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia serta hubungan Ombudsman dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dengan lembaga pengawas lainnya. Perihal ini dirasa sangat diperlukan untuk mengetahui kelemahan dari peraturan hukum terkait Ombudsman, yang dapat mengganggu keberlangsungan pelayanan publik.

METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang di pakai dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Yuridis Normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hal yang bersifat teoritis, asas, konsepsi, doktrin hukum, dan isi kaidah hukum positif.⁸ Penelitian ini di tujukan guna mendapat hal hukum yang berhubungan dengan kedudukan Ombudsman dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dan hubungan Ombudsman dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dengan lembaga pengawas lainnya.

2. Pendekatan yang di gunakan

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*);
- b. Pendekatan perundang-undangan (*normative approach*);
- c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Dikarenakan penulisan ini bersifat normatif, maka sumber data hanya berasal dari penelitian kepustakaan yang meliputi :

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan penulisan proposal tesis ini, meliputi ;

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁸ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008).

- 2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia;
 - 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Pelayanan Publik;
 - 4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
 - 5) Keppres Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Ombudsman Republik Indonesia;
 - 6) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Bahan Hukum Sekunder
- Yaitu terdiri dari buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, atau hasil penelitian maupun tulisan yang berkenaan dengan penulisan proposal tesis ini.
- c. Bahan Hukum Tersier
- Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer maupun sekunder, berupa Kamus Hukum, dan Kamus Bahasa Indonesia.
4. Analisis Bahan Hukum
- Analisis yang di gunakan dalam penulisan ini bersifat analisis yuridis normatif, yaitu dengan menelaah bahan-bahan hukum dan melakukan analisa terhadap pengertian-pengertian hukum, norma hukum, yaitu dengan melihat isi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan hubungan Ombudsman dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dengan lembaga pengawas lainnya. Analisa di lakukan dengan cara meinventarisasi, mensistematisasi, dan menginterpretasi semua bahan hukum yang berhubungan dengan objek yang diteliti.⁹

⁹ Nasution.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Ombudsman Dalam Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pengawasan atau dalam bahasa Inggris disebut *controlling* berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan rencana. Dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintah/aparat administrasi berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika dikaitkan dengan hukum tatanegara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku. Menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Jukir tujuan pengawasan di lingkungan pemerintah yaitu:

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah efektif dan efisien serta ditunjangnya oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang obyektif, sehat, dan bertanggungjawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar ada keligasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuh budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.¹⁰

Ombudsman Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, yang bewenang mengawasi pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD dan BHMN serta badan swasta atau perorangan yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/ APBD, (Pasal 1). Berdasarkan uraian di atas, Ombudsman termasuk lembaga pengawas eksternal dan bersifat independen. Cara Ombudsman mengawasi yaitu bersifat represif, yaitu

¹⁰ Galang Asmara, "Ombudsman Nasional; Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia," 2005. hlm. 132-133.

pengawasan yang dilakukan setelah adanya laporan dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lain, (Pasal 2). Ombudsman memiliki tugas utama antara lain menerima laporan masyarakat atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan dan menindaklanjuti laporan.

Jika dilihat lebih dalam lagi dari peraturan hukum terkait Ombudsman, dapat diketahui bahwa apa yang menjadi kewenangan Ombudsman belum terlalu jelas serta tidak adanya pengaturan secara khusus tentang hal apa yang diawasi, penyelenggara pelayanan publik mana saja yang diawasi oleh Ombudsman, dan masih terdapat permasalahan hukum yaitu penyelenggara negara yang masih bersifat umum yang tidak menentukan penyelenggara negara mana sajakah yang menjadi objek pengawasan dari Ombudsman.

Sementara itu jika dilihat dari ketentuan hukum yang mengatur tentang lembaga tinggi negara, misalnya saja Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Pertimbangan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, serta Undang-Undang Dasar 1945 yang terkait dengan Kewenangan Presiden. Dalam hal ini tidak ada satupun pasal dalam undang-undang tersebut yang menyebutkan adanya kewenangan Ombudsman untuk melakukan pengawasan terhadap mereka. Oleh karena itu, masih terdapat norma yang kabur terkait dengan “penyelenggaraan negara” yang melakukan pelayanan publik yang menjadi objek pengawasan oleh Ombudsman.

Kedudukan Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Penyelenggaraan pelayanan publik tersebut menjadi salah satu objek Ombudsman dalam melakukan pengawasan.¹¹ Ombudsman merupakan institusi yang sebenarnya berasal dari Swedia, yang saat ini telah berkembang sedemikian rupa, sehingga di seluruh dunia telah ada berbagai macam. Dari cara pengangkatannya, ada Ombudsman yang diangkat oleh Kepala Negara, ada pula yang diangkat Dewan Perwakilan Rakyat.¹² Tujuan dari lembaga Ombudsman untuk dapat memberikan akses kepada masyarakat secara umum yang merasa dirugikan akibat dari praktek pelayanan yang kurang baik di lembaga terkait.¹³

Dari sudut pandang hukum Ketatanegaraan, dari ketentuan Pasal 1 UU No. 37 Tahun 2008, dapat diketahui bahwa Ombudsman dihajatkan memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti; Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU). Oleh karena sistem pembagian kekuasaan negara berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan ke-empat tidak lagi menganut prinsip struktural hirarkis melainkan fungsional dan kesejajaran, saling terkait satu dengan yang lain dan saling dapat mengontrol (sistem *check and balance*), maka Ombudsman memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti yang disebutkan di atas. Hal ini dipertegas lagi di dalam Pasal 2 UU No. 37 tahun 2008 yang menyatakan : Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dapat dikatakan sejajar serta tidak dibawah pengaruh kekuasaan manapun serta bersifat independen sebagaimana lembaga negara lainnya yang bersifat independen. Ombudsman juga merupakan salah satu lembaga penunjang yang

¹¹ Dyah Swastika, Sri Nurhari Susanto, and Henny Juliani, "Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah Dalam Penyelesaian Pengaduan Pelayanan Publik Bidang Pendidikan," *Administrative Law and Governance Journal*; 5, no. 1 (, 2022), hlm. 21.

¹² Hartono, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*. hlm. 5.

¹³ Sukur Suleman and Marno Wance, "Peran Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawasan Pelayanan Publik Di Kabupaten Halmahera Selatan Provinsi Maluku Utara," *ARISTO* 8, no. 2 (2020). hlm. 345.

dapat dikatakan sangat vital dalam pemenuhan fungsi negara dalam mewujudkan tujuan negara, yakni kesejahteraan sosial ataupun kepentingan publik. Ombudsman merupakan salah satu lembaga negara tambahan atau lembaga *secondary*, yaitu lembaga negara yang dibentuk diluar UUD. Lembaga negara yang pembentukannya diluar UUD seringkali disebut lembaga negara tambahan atau lembaga negara *secondary*, dalam artian ia merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam konstitusi, namun dibentuk melalui undang-undang, dan keberadaannya bersifat fakultatif, yaitu dapat ada atau tidak ada sama sekali tidak akan menyebabkan suatu negara tidak dapat menjalankan fungsinya.

Lembaga Ombudsman juga mempunyai peranan penting dalam hal mencegah korupsi dan menyelenggarakan negara yang bersih. Hal ini telah dinyatakan oleh lembaga Ombudsman sendiri, yang diperkuat dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional : “Pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme”.

Jadi sudah jelas bahwa kedudukan Ombudsman sebagai lembaga negara dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia bersifat independen, mandiri, dan bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Ombudsman juga tidak ada hubungan struktural organik baik sebagai atasan ataupun bawahan dari lembaga lain. Di dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pun bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Karena Ombudsman merupakan lembaga negara bukan lembaga pemerintahan. Sehingga benar-benar merupakan lembaga yang independen secara struktural, fungsional, maupun finansial.

Mekanisme Ombudsman Dalam Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Masyarakat berhak membuat aduan terkait terjadinya Maladministrasi yang terjadi dengan ketentuan bahwa laporan yang boleh ditangani oleh Ombudsman Harus jelas identitasnya (Ombudsman tidak melayani surat kaleng), Substansi yang dilaporkan merupakan kewenangan Ombudsman, Laporan disertai dengan data yang kronologis dan singkat, Disampaikan dalam bahasa yang sederhana, tidak

harus menggunakan bahasa hukum. Setelah itu barulah Ombudsman melakukan pemeriksaan atas laporan dari masyarakat.

Hasil pemeriksaan dari Ombudsman dapat berupa Laporan ditolak dan Laporan diterima serta memberikan Rekomendasi. Sedangkan laporan yang diterima akan diberikan Rekomendasi. Rekomendasi diartikan sebagai saran, namun kadang diartikan nasihat. Dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Ombudsman, maka rekomendasi Ombudsman adalah lebih sekedar saran nasehat biasa kepada Pejabat Pemerintah atau Penyelenggara Negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus perkasus maupun yang sifatnya sistematis. Jadi rekomendasi Ombudsman bukan merupakan putusan pengadilan yang *legally binding*, bukan berarti dapat diabaikan begitu saja, sebab ada mekanisme daya ikat lain yang melindungi rekomendasi Ombudsman, selain daya ikat moral, yaitu daya ikat politik.¹⁴ Dalam hal ini rekomendasi Ombudsman dapat disusun sebagai kebutuhan penyelesaian permasalahan yang dilaporkan oleh masyarakat. Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman wajib dilaksanakan oleh Terlapor dan Atasan Terlapor. Ombudsman pun dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi. Dalam hal Terlapor dan atasannya tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Apabila ternyata Terlapor dan atasannya melanggar ketentuan dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di banyak negara, dalam hal rekomendasi Ombudsman tidak dipenuhi oleh terlapor, Ombudsman dapat mengirimkan laporan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat (palemen). Secara sungguh-sungguh Parlemen akan menanggapi. Komisi Parlemen yang bersangkutan-misalnya "*Select Committee*"

¹⁴ Hartono, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*. hlm. 77.

di Parlemen Kerajaan Inggris-akan membahas dan memperdebatkan masalah tersebut setelah mendengar kedua belah pihak, yaitu Ombudsman dan instansi atau pejabat yang “membangkang” itu. Dalam dengar pendapat semacam itu, pada umumnya, Ombudsman menjadi pihak pemenang. Mau tidak mau, pihak yang kalah, yaitu instansi atau pejabat terlapor, harus memenuhi rekomendasi Ombudsman.¹⁵

Terkait fungsi, tugas, wewenang Ombudsman dan mengacu kepada mekanisme Ombudsman dalam memeriksa, dan menyelesaikan laporan masyarakat terhadap dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik yang terdapat didalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, banyak terdapat kelemahan dalam pengaturan tentang kewenangan Ombudsman. Ombudsman berwenang melakukan pemeriksaan terhadap laporan dugaan maladministrasi yang menjadi kewenangannya, setelah melalui tahapan-tahapan pemeriksaan Ombudsman, jika terbukti maka Ombudsman mengeluarkan Rekomendasi. Menurut penulis kewenangan Ombudsman tidak cukup pada sebatas Rekomendasi saja, seharusnya Kewenangan Ombudsman diperkuat, selain Rekomendasi, Ombudsman juga dapat memberikan Sanksi kepada pihak terlapor agar kedudukan Ombudsman semakin kuat, jadi kedudukannya bukan hanya sekedar ada, tetapi semakin jelas dengan ditambahnya kewenangan tersebut.

Dari cara kerja Ombudsman dalam menangani laporan dugaan maladministrasi dari masyarakat, penulis berpendapat bahwa Ombudsman adalah satu-satunya lembaga pengawas yang mengawasi penyelenggara pelayanan publik yang sifatnya independen dan mandiri. Mekanisme Ombudsman sudah sangat bagus dalam menangani laporan, mekanisme Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik pun sifatnya eksternal, dan menurut penulis juga cara kerja Ombudsman juga berbeda dengan lembaga pengawas lainnya. Jadi Ombudsman memang sangat dibutuhkan dewasa ini untuk turut menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih dan menghindari adanya Kolusi, Korupsi dan Nepotisme. Namun menurut penulis terkait dengan mekanisme Ombudsman dalam menyelesaikan masalah yang akhir dari kerja Ombudsman hanya sebatas rekomendasi yang dirasa kurang “menggigit”. Diperlukan adanya tindak tegas dari

¹⁵ R M Surachman and Antonius Sujata, “Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional, Sebuah Antologi” (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2012). hlm. 197.

rekomendasi yang tidak dijalankan oleh Terlapor maupun atasan Terlapor agar rekomendasi Ombudsman benar-benar dijalankan dan tidak diremehkan oleh pihak Terlapor maupun atasan Terlapor.

Hubungan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Melakukan Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dengan Lembaga Pengawas Lainnya

Ombudsman merupakan salah satu unsur dalam sistem pengawasan di Indonesia, yakni pengawasan yang bersifat eksternal yang dilakukan Ombudsman terhadap penyelenggara pelayanan publik. Selain Ombudsman juga ada banyak lembaga pengawas eksternal lainnya, seperti Pengadilan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan lain-lain. Untuk itu penulis akan menguraikan sedikit tentang perbedaan Ombudsman sebagai lembaga pengawas dengan lembaga pengawas lainnya.

Perbedaan Ombudsman dengan lembaga pengawas lainnya terletak pada *corporate culture*, lembaga Ombudsman dimanapun “diharamkan” untuk menolak laporan masyarakat meskipun laporan tersebut lebih relevan dilayangkan kepada komisi lain. Ombudsman akan tetap menangani laporan tersebut dan apabila diputuskan untuk bekerjasama dengan komisi lain hal itu merupakan hak Ombudsman sebagai bagian dari strategi. Lembaga Ombudsman selain menjadi komisi yang menangani keluhan, Ombudsman juga berfungsi sebagai pelumasan bagi pekerjaannya fungsi hukum, demokrasi, dan sebagainya. Lembaga pengawas lainnya seperti Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Yudisial, dan sebagainya lebih spesifik menangani soal tertentu. Pertanyaannya adalah siapa yang akan mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh departemen-departemen, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, perguruan tinggi negeri?. Peran tersebut juga merupakan wilayah yang menjadi kewenangan Ombudsman.

Ombudsman sebenarnya merupakan suatu lembaga magistrat atau pengadilan. *Persamaannya* adalah kedua lembaga itu harus independen dan tidak berpihak. Pejabatnya, yaitu Ombudsman dan Hakim memiliki immunitas, sehingga keduanya tidak boleh dituntut secara pidana dan atau digugat secara perdata atau berdasarkan tata usaha negara. Oleh karena itu, misalnya ombudsman dan hakim tidak dapat diadukan telah mencemarkan nama baik. Adapun *perbedaannya* adalah

melaporkan keluhan kepada Ombudsman adalah bebas biaya dan atau imbalan. Di samping itu, beracara di muka Ombudsman lebih informal dari pada beracara di pengadilan. Lagi pula, pada prinsipnya, pemeriksaan di kantor Ombudsman adalah tertutup (*private*), sedangkan pemeriksaan di muka pengadilan adalah terbuka untuk umum. Selanjutnya, tidak seperti putusan pengadilan, keputusan Ombudsman yang berupa rekomendasi tidak mengikat secara hukum (*legally binding*). Kedudukannya, Ombudsman berada di Badan Legislatif atau Eksekutif, sedangkan Hakim berada di Badan Yudikatif. Dan di Spanyol, Ombudsman merupakan kekuasaan keempat, setelah Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif, sehingga Pers yang sering dijuluki Kekuasaan Keempat, di Spanyol menjadi Kekuasaan Kelima.¹⁶

Namun jika memperhatikan tugas pokok dan ciri-ciri lembaga peradilan, maka sesungguhnya lembaga Ombudsman tidak sama dengan lembaga Peradilan. Salah satu perbedaan yang nampak jelas adalah menyangkut kompetensi. Ombudsman memiliki kompetensi yang lebih spesifik berupa perbuatan nyata maupun perbuatan hukum. Pada pengadilan administrasi yang dinilai hanyalah berupa perbuatan hukum, itupun dibatasi pada produk yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara. Jadi Ombudsman dengan lembaga Peradilan adalah dua lembaga perlindungan hukum yang memiliki ketidaksamaan. Persamaannya hanya kedudukannya sebagai badan yang dalam menjalankan fungsinya harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain.¹⁷

Ombudsman Republik Indonesia perlu mencontoh Ombudsman di negara-negara lain yang mana Ombudsman telah dicantumkan ke dalam Konstitusi dan Ombudsman di beberapa negara lain juga telah memberikan kekuatan lebih kepada Ombudsman yang bukan hanya sekedar lembaga pemberi rekomendasi tetapi juga sanksi. Karena itu pengaturan terkait Ombudsman harus dimuat dalam Undang-Undang Dasar hal ini terkait dengan kedudukannya dalam sistem penyelenggaraan negara. Selain itu, pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar menjadikan lembaga tersebut tidak mudah dibubarkan, sehingga pelayanan publik tidak terabaikan serta tetap dapat terjaga keberlangsungannya.

¹⁶ Surachman and Sujata. hlm. 195.196.

¹⁷ Surachman and Sujata. hlm. 190-191.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dihasilkan beberapa kesimpulan yang menjadi jawaban atas permasalahan yang sudah dirumuskan. Adapun kesimpulannya yaitu:

1. Ombudsman Republik Indonesia berwenang mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kewenangan Ombudsman dalam pengawasan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik belum begitu kuat. Kemudian, mengenai kewenangan Ombudsman, masih dirasa kabur karena Ombudsman berwenang mengawasi semua yang menyangkut dengan penyelenggaraan pelayanan publik, dan berkaitan dengan pengawasan, tidak jelas lembaga mana saja yang diawasi oleh Ombudsman, penyelenggara mana saja yang berhak diawasi oleh Ombudsman tersebut. Dan tidak adanya batasan objek yang diawasi Ombudsman karena semua yang berkaitan dengan pelayanan publik diawasi oleh Ombudsman. Sehingga ini mengakibatkan adanya benturan kewenangan dengan lembaga pengawas eksternal lainnya. Sedangkan kedudukan Ombudsman adalah lembaga independen, mandiri dan bebas dari campur tangan kekuasaan lain dan dalam menjalankan tugas serta kewenangannya tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lain. Dan Ombudsman sejajar dengan lembaga negara lainnya.
2. Mengenai mekanisme Ombudsman, Ombudsman bertugas menerima laporan, memeriksa laporan, menindaklanjuti laporan dan melakukan investigasi dan mengeluarkan rekomendasi atas hasil dari laporan dugaan maladministrasi. Mengenai kerja Ombudsman yang bermuara pada Rekomendasi, berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008, ada Pasal-Pasal yang membuat Pengaturan tentang Ombudsman lemah. Seperti Pasal 8 Ayat (1) huruf f, bahwa Ombudsman hanya berwenang mengeluarkan Rekomendasi dalam penyelesaian Laporan. Hal ini membuat wewenang Ombudsman terbatas dan Rekomendasi tersebut bisa diabaikan karena sifatnya tidak mengikat secara hukum. Tentu ini membuat kerja Ombudsman sia-sia dalam penyelesaian Laporan dari masyarakat. Karena tidak adanya kekuatan yang “menggigit” dari hasil akhir kerja

Ombudsman (Rekomendasi). Sedangkan hubungan Ombudsman dengan lembaga pengawas lainnya secara organik tidak ada, dalam hal menjalankan tugas dan kewenangan pun tidak ada, sesuai dengan Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008, namun dalam hal menyelesaikan laporan maladministrasi, Ombudsman memanggil Terlapor sudah 3 kali dan tidak memenuhi panggilan, maka Ombudsman dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa (Pasal 31). Dalam hal perbedaan Ombudsman Indonesia dan Ombudsman negara lain, di negara-negara lain sudah banyak yang mencantumkan Ombudsman pada konstitusinya sehingga menjadikan Ombudsman semakin kuat dan banyak juga di beberapa negara yang memberikan Ombudsman kewenangan yang lebih yaitu bukan hanya sebatas Rekomendasi tetapi juga sanksi. Itu lah yang tidak terdapat pada lembaga Ombudsman Indonesia pada saat ini.

Saran

Dari temuan-temuan tentang posisi dan kewenangan Ombudsman dan setelah dianalisis, maka ada beberapa saran yang ingin penulis sampaikan, yaitu:

1. Ombudsman perlu mengusulkan kepada DPR dan Presiden untuk merevisi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, mengenai kewenangan memberikan rekomendasi, agar rekomendasi tersebut harus bersifat mengikat bagi Terlapor maupun atasan Terlapor. Dan apabila tidak dilaksanakan, Ombudsman harus bisa memberikan tindakan tegas terhadap rekomendasi yang tidak dilaksanakan. Agar kedudukan dan kewenangan Ombudsman lebih kuat. Bahkan jika perlu, Ombudsman harus membentuk perwakilan di daerah-daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Indonesia, agar masyarakat dapat mudah dan cepat melakukan pengaduannya, serta dapat tercapainya *Good Governance*.
2. Kemudian yang tidak kalah penting adalah peningkatan bentuk hukum yang mengatur Ombudsman yang saat ini dengan undang-undang supaya kelak diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, Enny. "Peran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelesaian Maladministrasi Di Indonesia." *Rechtsregel : Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 2 (2019).
- Asmara, Galang. "Ombudsman Nasional; Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia," 2005.
- Br Sebayang, Regina Angelita, and Hartati Hartati. "Peran Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia." *Mendapo: Journal of Administrative Law* 2, no. 2 (2021).
- Hartono, Sunaryati. *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia. Komisi Ombudsman Nasional*. Jakarta, 2003.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Rahardjo, Satjipto. *Negara Hukum: Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta Publishing, 2009.
- Sedarmayanti. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Mandar Maju. Bandung, 2003.
- Solechan. "Memahami Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia." *Administrative Law & Governance Journal* 1 (2018).
- Suleman, Sukur, and Marno Wance. "Peran Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawasan Pelayanan Publik Di Kabupaten Halmahera Selatan Provinsi Maluku Utara." *ARISTO* 8, no. 2 (2020).
- Surachman, R M, and Antonius Sujata. "Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional, Sebuah Antologi." Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2012.
- Swastika, Dyah, Sri Nurhari Susanto, and Henny Juliani. "Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah Dalam Penyelesaian Pengaduan Pelayanan Publik Bidang Pendidikan." *Administrative Law and Governance Journal*; 5, no. 1 (2022).
- Tutik, Titik Triwulan, and M H SH. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Media, 2016.