



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**KEDUDUKAN HUKUM REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK  
INDONESIA DALAM FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP  
LAMBAGA PELAYANAN PUBLIK**

**SKRIPSI**



**RIDHO ALDILA  
07940127**

**FAKULTAS HUKUM REGULER MANDIRI  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG  
2012**

**LEMBAR PENGESAHAN**

No. Reg. 46 / PK VI / I / 2012

KEDUDUKAN HUKUM REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA  
DALAM FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK

Oleh:

**RIDHO ALDILA**

**07940127**

Telah Dipertahankan Dalam Sidang Komprehensif Pada Hari Rabu Tanggal 20 Januari 2012  
Yang Bersangkutan Dinyatakan LULUS Oleh Tim Penguji Yang Terdiri Dari:

Dekan



**Prof. Dr. Yuliandri, SH. MH**

**NIP. 196207181988101001**

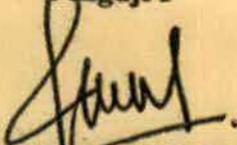
Pembantu Dekan I



**Yoserwan, SH. MH. LLM**

**NIP. 196212311989011002**

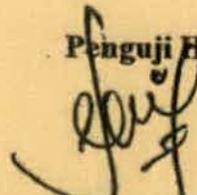
Penguji I



**Andi Nawa, SH. MH**

**NIP. 197503182006041002**

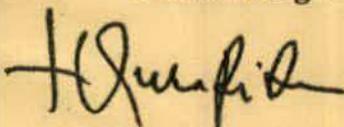
Penguji II



**Henny Andriani, SH. MH**

**NIP. 197606211999032003**

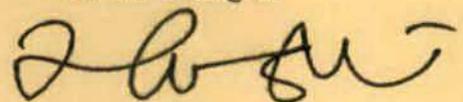
Pembimbing I



**Dr. Suharizal, SH. MH**

**NIP. 197604042002121004**

Pembimbing II



**Hengki Andora, SH. LLM**

**NIP. 198006162005011003**

## PERSEMBAHAN

*Menuntut ilmu wajib atas tiap muslim (baik muslimin maupun muslimah) (HR. Ibnu Majah)*

*Allah itu Maha Kasih Sayang  
Allah Maha Adil Dan Maha Penerima Taubat  
Allah tidak pernah dan tidak akan pernah berlaku dzalim  
Allah juga bukan pendendam*

*"Ketika tak ada lagi orang menolong mu  
Yakin lah bahwa ALLAH akan ada untuk menolongmu"*

*Kupersembahkan karya kecilku ini, sebagai tanda bakti untuk  
yang tercinta Ayahanda Ali Amran. SH dan Ibunda Rospepi. A.Md.  
Dan Kupersembahkan bias kasih sayang untuk Adikku tercinta  
Alm. Dea Intan Lestari dan Devina Salsabila.*

*Mungkin ucapan ini belum mampu untuk mengganttikan  
Apa yang sudah kalian berikan selama ini.  
Betul adanya kasih sayang orang tua sepanjang zaman  
Buat orang yang selalu mengisi hari-hariku  
Doa, cinta, semangat yang selalu ada buat aku  
Aku harap tak kan putus dan untuk selamanya begitu.  
Semoga ALLAH meridhoi dan selalu menjaga setiap  
Langkah demi langkah dalam hidupku.*

## KEDUDUKAN HUKUM REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK

( Nama: Ridho Aldila, BP: 07940127, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 66 + vii halaman, Tahun 2012 )

### ABSTRAK

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia telah dibentuk sebuah lembaga negara bantu sebagai lembaga perlindungan hukum bagi masyarakat yaitu Ombudsman Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, agar masyarakat dapat ikut serta untuk menjaga dan memperbaiki sistem penyelenggaraan negara di bidang Pelayanan Publik, dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik, bersih dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara, sesuai maksud yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia memiliki tugas sebagai Lembaga yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pelayanan Publik, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya tindakan Maladministrasi sebagai suatu bentuk penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan Penyelenggara Pelayanan Publik tersebut, sehingga apabila telah terbukti adanya Maladministrasi tersebut maka Ombudsman mengeluarkan surat Rekomendasi sebagai tindakan pengawasan. Dalam penulisan ini yang menjadi masalah dan tujuan yang hendak dicapai adalah untuk mengetahui bagaimanakah Kedudukan Hukum Rekomendasi Ombudsman dalam melakukan pengawasan terhadap Lembaga Pelayanan Publik. Penelitian ini menggunakan metode *juridis sosiologis* yaitu dengan metode pendekatan (*socio legal research*). Jenis data dalam penulisan ini meliputi data sekunder dan data primer. Data dan informasi yang diperoleh akan disajikan secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. dalam hal penerapan ini mengambil studi permasalahan di Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia. Dalam kurun waktu selama 11 tahun Ombudsman berdiri di Indonesia, Ombudsman memiliki citra yang baik dan cukup berhasil melakukan pengawasan terhadap Lembaga Pelayanan Publik, namun dari hasil penulisan ini masih terdapat beberapa kendala yang menyebabkan kurang efektifnya pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman. Telah terjadi perubahan yang cukup mendasar mengenai kedudukan hukum dari Rekomendasi Ombudsman sejak sebelum dan sesudah disahkannya Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang harusnya lebih memperkuat posisi dan kedudukan Ombudsman. Perlu pengkajian secara komprehensif dan penelitian lebih lanjut mengenai bentuk sanksi yang diberikan terhadap pihak-pihak yang melanggar/ tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman kedepannya.

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis sampaikan kehadiran ALLAH SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayah-NYA sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini. Kemudian shalawat beriring salam penulis panjatkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW sebagai pengemban risalah Islam dengan mewarisi ilmu kepada umatnya yang telah tersebar di seluruh pelosok dunia.

Sebagai sebuah karya ilmiah, menulis skripsi adalah sebuah pekerjaan dengan proses yang panjang dan melelahkan. Selain harus membaca berbagai literatur, juga dibutuhkan tekad yang kuat dan kesungguhan agar skripsi ini dapat selesai pada waktunya. Dan sebagai sebuah karya yang dibuat oleh manusia, tentu saja skripsi ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, sebagai pengantar penulis mengharapkan kritik dan saran terhadap skripsi ini agar kelak dapat diperbaiki dalam rangka menuju kesempurnaan tersebut.

Adapun judul skripsi ini adalah **“KEDUDUKAN HUKUM REKOMENDASI OMBUDSMAN DALAM FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK”**.

Di dalam penulisan ini mulai dari awal sampai akhir, banyak pihak-pihak yang turut memberikan bantuan, motivasi, semangat, saran, ide, bahkan fasilitas moril dan materil, dan rasanya penulis tidak mampu untuk membalas

jasa bantuan mereka semua, semoga ALLAH SWT senantiasa berkenan melimpahkan rahmat dan menjadikan amal shaleh disisi-NYA. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis yaitu Ali Amran. SH dan Rospepi yang telah memberikan kasih sayang, doa serta semangat yang diberikan kepada penulis serta adik saya tercinta Devina Salsabila.

Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada bapak Dr. Suharizal, SH. MH. Selaku pembimbing I dan Bapak Hengki Andora, SH. LLM. Selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Selain itu penulis juga mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak Yoserwan, SH., MH., LLM selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Bapak Frenadin Adegustara, SH., MS selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.
4. Bapak Dr. Kurnia Warman, SH., M.Hum selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Bapak Apriwal Gusti, SH selaku Ketua Program Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas.
6. Ibu Arfiani, SH. MH. Selaku Sekretaris Program Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Andalas

7. Bapak Dian Bakti Setiawan, SH., MH selaku Ketua Program Kekhususan Hukum Tata Negara Universitas Andalas.
8. Ibu Delfina Gusman, SH., MH selaku Sekretaris Program Kekhususan Hukum Tata Negara Universitas Andalas.
9. Bapak-bapak dan Ibu-ibu dosen Fakultas Hukum Unversitas Andalas yang telah memberikan ilmu kepada penulis
10. Karyawan/ti pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Program Reguler Mandiri.
11. Pada Ketua, Anggota, Asisten Ombudsman, staf Serata karyawan dan karyawati Ombudsman Republik Indonesia.
12. Buat teman-teman: Ariza Dharma, Ardiansyah, Debsy Saldespan, Immanul Yakin, Yogi Setiawan yang tergabung bersama dalam “SOBARNAS” yang telah memberikan saya masukan tentang skripsi ini, semoga kita Menjadi orang-orang sukses di masa depan.
13. Sahabat-sahabat dan seluruh teman-teman mahasiswa Fakultas Hukum terutama angkatan 07’ lokal 1,2 dan 3 Universitas Andalas Program Reguler Mandiri.
14. Buat Bang Fadli yang bersedia mengantar ke tempat penelitian setiap hari, buat Denal (tanguak), Chandra. SH (c-king) dan si Gadis Andalas yang setia menginspirasi penulis dalam membuat skripsi ini kemudian buat, Aan, Ken, Rima, Resi. SH (mami), Aya. SH, Sary. SH dan semua teman-teman yang mungkin tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Dengan segala kekurangan dan keterbatasan ilmu yang dimiliki, penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik dari semua pihak demi kesempurnaan penulisan skripsi ini.

Akhir kata, kepada ALLAH SWT penulis memanjatkan do'a semoga ALLAH berkenan menerima hasil karya ini sebagai amal ibadah penulis dan bermanfaat bagi mereka yang membaca.

Padang, 03 januari 2012

Penulis

RIDHO ALDILA  
07.940.127

## DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Metode Penelitian.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Lembaga Negara.....	18
B. Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	21
C. Ombudsman.....	23
BAB III PEMBAHASAN PERMASALAHAN	
A. Kedudukan Hukum Rekomendasi Ombudsman dan Ketaatan Lembaga Pelayanan Publik Dalam Melaksanakannya.....	27
1. Kedudukan Hukum Rekomendasi Ombudsman.....	27
2. Ketaatan Lembaga Pelayanan Publik Dalam Melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.....	43
B. Rekomendasi Ombudsman Tidak Dilaksanakan dan Kendala- Kendala Yang Dihadapi Ombudsman Dalam Melakukan Pengawasan.....	45

1. Rekomendasi Ombudsman Tidak Dilaksanakan Oleh Penyelenggara Pelayanan Publik.....	45
2. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Ombudsman Dalam Melakukan Pengawasan.....	58

#### BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	62
B. Saran.....	64

#### DAFTAR PUSTAKA

#### LAMPIRAN

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Sebagai sebuah negara hukum, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadikan Konstitusi sebagai dasar (*grundnorm*). Yang menjadi puncak dari segala peraturan perundang-undangan yang berlaku di bawahnya. Konstitusi sebagai hukum dasar memerlukan sebuah naskah berbentuk, susunan dan mekanismenya dapat dijadikan sebuah landasan yang utuh dalam rangka mewujudkan tata hukum yang benar-benar mampu menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat baik masa sekarang maupun masadepan.

Perkembangan zaman yang diharapkan akan lebih modern, sangat mempengaruhi tumbuh kembangnya tatanan sistem pemerintahan, dan ketatanegaraan Indonesia yang secara tidak langsung menghendaki adanya pembaharuan terhadap Konstitusi. Sebuah Konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan sebuah negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, Konstitusi yang ideal adalah hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.<sup>1</sup> Perjalanan sejarah bangsa Indonesia membuktikan bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 perlu untuk disesuaikan dengan kondisi dan

---

<sup>1</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Dalam sambutan wakil ketua MPR RI/ koordinator bidang materi kemajeliasan, selaku tim kerja sosialisasi putusan MPR RI, A.M Fatwa, sosialisasi masyarakatan UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007.*

perkembangan demokrasi yang dinilai lebih dewasa terutama sejak lahirnya era Reformasi dimana merupakan masa berakhirnya kekuasaan Orde Baru yang telah berlangsung selama 32 tahun yang ditandai dengan peristiwa berhentinya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998, telah terbuka peluang bagi dilakukannya Reformasi Konstitusi setelah mengalami fase “sakralisasi UUD 1945” selama pemerintahan Orde Baru. Dalam perkembangannya Reformasi Konstitusi menjadi salah satu tuntutan berbagai kalangan, termasuk para pakar/akademisi Hukum Tata Negara dan kelompok mahasiswa, yang kemudian diwujudkan oleh MPR melalui empat kali perubahan (1999-2002).

Menurut Plato seorang filosofis besar dunia berbicara tentang demokrasi, mengatakan bahwa negara yang berjalan di atas bentuk demokrasi akan menuai bentuk kenegaraan yang ideal yang disebut *welfare state*, karena demokrasi menginginkan peran negara dalam upaya melakukan reformasi struktur dan kultur negara berdasarkan konstitusi dan peradilan yang *independent*, yang bertujuan kesejahteraan rakyat.<sup>2</sup>

Oleh karena itu, maka perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang dilakukan pada era Reformasi merupakan sebuah keharusan sejarah yang menginginkan adanya sebuah Undang-Undang Dasar yang benar-benar sempurna dalam rangka menjamin terlaksananya negara hukum Indonesia. Namun, kesepakatan dasar amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 tidak

---

<sup>2</sup> Sri Soemantri, “Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945”, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal 3-4.

mengubah substansi UUD Negara RI Tahun 1945 secara umum yang terdapat dalam pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945<sup>3</sup>.

Reformasi disegala bidang adalah salah satu dampak dari penegakan demokrasi, yang dalam kelembagaan negara di Indonesia muncul lembaga-lembaga baru dengan harapan akan terciptanya bangunan demokrasi yang benar-benar demokrasi. Sebagai sebuah agenda yang akan berpengaruh besar terhadap kehidupan ketatanegaraan, dalam penyusunan dan perubahan konstitusi terdapat dua hal pokok yang perlu ditampung sekaligus yakni pembaharuan sistem perundang-undangan (*instrumental reform*) dan pembaharuan kelembagaan (*structural reform*). Pembaharuan sistem perundang-undangan ditujukan untuk menjamin adanya kepastian hukum formal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan sehingga tidak terjadi benturan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Sedangkan pembaharuan kelembagaan ditujukan untuk mengefektifkan peran dan fungsi lembaga-lembaga negara terutama lembaga negara yang kewenangannya diatur langsung dalam peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia.

Kehadiran Undang-Undang No. 39/2008 tentang Kementerian Negara menjadi titik awal reformasi birokrasi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Undang-Undang itu menetapkan jumlah menteri maksimal 34, yang untuk pertama kalinya dilaksanakan dalam sejarah pemerintahan Republik Indonesia pada Kabinet Indonesia Bersatu II.

---

<sup>3</sup> *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005, hal.1.

Undang-Undang ini, selain mengatur kementerian juga lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) dan Lembaga Non Struktural (LNS) sebagai kelembagaan Pemerintah Pusat. Menurut Ismadi Ananda, Deputi Kelembagaan Kemen PAN-RB, saat ini di Indonesia ada 20 LPNK dan 92 Lembaga Non Struktural (LNS). Kehadiran LNS ini pada umumnya merupakan jawaban atas berbagai tuntutan, dinamika dan aspirasi masyarakat yang berkembang di era reformasi. Pemerintah membuka kran keikutsertaan masyarakat dalam mewujudkan *good governance*.<sup>4</sup> Dari segi pembaharuan kelembagaan, UUD Negara RI Tahun 1945 telah menghasilkan perubahan-perubahan yang sangat substansial bagi penyelenggaraan negara. Perubahan-perubahan tersebut juga telah mempengaruhi hubungan antar lembaga negara serta kedudukan masing-masing lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Beberapa perubahan yang terjadi pada aspek kelembagaan negara tersebut antara lain, lahirnya lembaga negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Dengan kewenangannya masing-masing, lembaga negara tersebut yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 telah membawa dampak positif bagi pembangunan hukum di Indonesia. Proses saling mengimbangi (*checks and balances*) yang proporsional antara masing-masing lembaga negara telah berhasil menghilangkan supremasi kekuasaan yang terpusat pada satu lembaga negara

---

<sup>4</sup> <http://bataviase.co.id/node/407220>. *Penataan Kelembagaan Pemerintah, Dari Kementerian Sampai LNS*, diakses tanggal 24 Maret 2011

tertentu saja yang selama masa Orde Baru terpusat di tangan Presiden<sup>5</sup>. Selain itu, hapusnya sistem lembaga tertinggi negara yang sebelumnya dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kedaulatan rakyat telah berhasil mengembalikan kedaulatan seutuhnya ke tangan rakyat.

Salah satu diantara lembaga negara baru yang hadir pada era Reformasi ini adalah Komisi Ombudsman Nasional atau juga yang lazim disebut Ombudsman Nasional. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000, berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional yang kemudian setelah berlakunya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia pada tanggal 7 oktober Tahun 2008, maka Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Pembentukan lembaga Ombudsman bertujuan untuk membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) melalui peran serta masyarakat.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*mains state organs*). Adapun selain itu, seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank

---

<sup>5</sup> Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta; 2008, hal. 3-4

Sentral, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), termasuk Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dan sebagainya adalah sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*).

Selama ini kita memang telah memiliki lembaga pengawas baik yang bersifat struktural oleh Inspektorat Jenderal, maupun fungsional yaitu Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan terdapat lembaga pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan ataupun Bank Indonesia. Selain itu, juga ada terdapat organisasi non pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat yang sekarang ini banyak tumbuh serta turut beraktifitas melakukan pengawasan atas pelaksanaan penyelenggaraan negara. Akan tetapi kesemua lembaga itu memiliki catatan tersendiri sehingga mengecewakan masyarakat. Lembaga pengawas struktural yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal jelas tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan atau departemen. Pengawasan fungsional oleh Badan Pemeriksa Keuangan hanya sempit pada masalah pengawasan uang negara dan tidak menerima keluhan yang bersifat individual. Dewan Perwakilan Rakyat dengan fungsi pengawasannya kepada pemerintah lebih bersifat politis karena memang secara kelembagaan adalah lembaga politik dan tidak terlepas dari kelompok yang mereka wakili. Kemudian pengawasan yang dilakukan oleh LSM karena lembaga swasta dan kurang fokus sehingga sering ditanggapi biasa saja dan tidak dianggap sebagai pengawasan yang memiliki kekuatan

hukum yang pasti. Oleh karena itu, keberadaan Ombudsman sebagai lembaga negara yang mandiri dan bebas dari kekuasaan manapun serta menerima pengaduan masyarakat sangat dibutuhkan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik 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 atau 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. Tugas Ombudsman adalah memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan mengeluarkan Rekomendasi atas laporan tersebut yang ditujukan kepada Terlapor.

Disini penulis melihat beberapa hal yang menarik untuk diteliti dan penulis ingin mengetahui bagaimana kewenangan dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi pengawasan pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia untuk menciptakan negara Indonesia yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Penulis memilih untuk melakukan penelitian dan analisis pada Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman terhadap penyelenggara negara dalam hal pelayanan publik yang

diduga telah melakukan penyimpangan dalam tugas (maladministrasi). Hal ini berkaitan dengan fungsi Ombudsman itu sendiri, dalam Pasal 6 Undang-Undang No.37 Tahun 2008 menyebutkan fungsi Ombudsman adalah sebagai berikut :

“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.”

Dari uraian yang telah dituangkan di dalam pasal 6 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tersebut, dapat kita ambil kesimpulan bahwa Ombudsman Republik Indonesia merupakan suatu lembaga dengan fungsi pengawasan yang memiliki kewenangan-kewenangan tertentu. Dalam menjalankan fungsinya tersebut penulis menggambarkan secara singkat bagaimana Rekomendasi Ombudsman dikeluarkan, dengan mengacu kepada kewenangan-kewenangan yang telah diuraikan secara tegas di dalam Undang-Undang. Pada tahap pertama Ombudsman menerima laporan dari masyarakat secara langsung bahwa telah terjadi suatu dugaan maladministrasi pada suatu lembaga yang bergerak atau menyelenggarakan negara di bidang pelayanan publik. Berikutnya, Ombudsman akan menindak lanjuti laporan tersebut dengan melakukan pemeriksaan terhadap laporan tersebut, sehingga laporan tersebut akan dinyatakan diterima dan atau dapat ditolak oleh Ombudsman karena alasan-alasan tertentu yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang, kemudian apabila laporan tersebut dinyatakan diterima, maka Ombudsman akan melanjutkan ke tahap selanjutnya yang antara lain yaitu, investigasi,

koordinasi dengan lembaga-laembaga lain yang terkait, maupun langsung meminta keterangan pada lembaga terkait, dan tahap-tahap lain yang dijelaskan di dalam Undang-Undang, sehingga terakhir Ombudsman akan memberikan keputusan berdasarkan bukti-bukti yang telah ditemui dengan mengeluarkan Rekomendasi.

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawasan yang terbilang baru didirikan pada era reformasi di Indonesia sehingga penulis ingin mengetahui bagaimanakah kedudukan hukum dari Rekomendasi tersebut setelah tiga tahun menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawasan independen di Indonesia. Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk meneliti dan mengetahui kedudukan hukum Rekomendasi tersebut serta ketaatan Penyelenggara Pelayanan Publik dalam melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sehingga Rekomendasi tersebut dapat dianggap sebagai suatu keputusan yang memiliki kedudukan hukum yang kuat dan efektif atau hanya merupakan suatu kesimpulan dan saran yang bisa saja tidak diindahkan. Oleh karena itu penulis berkeinginan untuk menuangkan permasalahan ini dalam bentuk tulisan berupa skripsi dengan judul : **KEDUDUKAN HUKUM REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK**

## **B. Rumusan Masalah**

Mengacu pada judul yang penulis ambil, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan hukum Rekomendasi Ombudsman serta ketaatan Penyelenggara Pelayanan Publik dalam melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia ?
2. Bagaimanakah jika Rekomendasi Ombudsman tidak dilaksanakan dan kendala-kendala yang dihadapi Ombudsman dalam melakukan pengawasan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Mengetahui kedudukan hukum Rekomendasi Ombudsman dan ketaatan Penyelenggara Pelayanan Publik dalam melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.
2. Mengetahui bagaimanakah tindakan Ombudsman jika Rekomendasi yang dikeluarkannya tidak dilaksanakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik, serta apa sajakah kendala-kendala yang dihadapi Ombudsman dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggara Pelayanan Publik yang tidak patuh terhadap Rekomendasi Ombudsman tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berangkat dari perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, ada beberapa manfaat yang ingin penulis peroleh. Adapun manfaat tersebut penulis kelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu :

##### **1. Manfaat Teoritis :**

- a. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi mahasiswa hukum khususnya mengenai efektifitas wewenang/Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan tugas untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik ;
- b. Untuk menjadi pedoman bagi para pihak yang ingin mengetahui dan mendalami tentang wewenang dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.
- c. Sebagai pedoman awal bagi penelitian yang ingin mendalami masalah ini lebih lanjut.

##### **2. Manfaat Praktis :**

- a. Penulis mengharapkan agar memberikan sumbangan pemikiran mengenai aspek Hukum khususnya wewenang dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia untuk memberi Rekomendasi dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.

- b. Diharapkan agar hasil penelitian ini nantinya akan bermanfaat bagi Ombudsman Republik Indonesia menjalankan wewenang mereka dalam penyelenggaraan pengawasan pelayanan publik.
- c. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh semua pihak baik itu bagi pemerintah, masyarakat umum maupun setiap pihak yang bekerja sehari-hari di bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara.

#### **E. Metode Penelitian**

Untuk memperoleh hasil yang maksimal sesuai dengan judul yang telah ditetapkan maka diusahakan memperoleh data yang relevan, adapun metode penelitian yang penulis lakukan adalah:

##### **1. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian yuridis sosiologis yakni suatu penelitian dalam disiplin ilmu hukum berdasarkan kenyataan yang terjadi di dalam masyarakat dengan pendekatan deskriptif. Kenyataan atau fakta yang terjadi itu dilihat dalam perspektif ilmu hukum. Untuk itu penulis mengumpulkan data dari studi penelitian lapangan.

## 2. Sumber Data

Data yang diperoleh bersumber dari:

### a. Penelitian Lapangan (*field Research*)

Dalam tahap ini penulis berusaha untuk mendapatkan data atau informasi dengan terjun langsung ke lapangan. Alat yang dipergunakan untuk mendapatkan data pada penelitian lapangan ini adalah dengan cara tanya jawab atau wawancara dengan responden secara semi terstruktur yaitu disamping menyusun pertanyaan penulis juga mengembangkan pertanyaan-pertanyaan lain yang berhubungan dengan masalah-masalah penelitian dan studi dokumentasi berupa berkas-berkas Rekomendasi, laporan tahunan dan dokumen yang relevan di Ombudsman Republik Indonesia.

### b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penulis menghimpun data yang ada kaitannya dengan skripsi ini dapat diperoleh melalui studi buku-buku atau literatur, jurnal-jurnal hukum atau jurnal-jurnal umum, diktat serta majalah-majalah yang dapat dipertanggungjawabkan muatannya.



### 3. Jenis Data

#### a. Data Primer -

Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama yakni pengamatan lapangan yang berbentuk wawancara dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang telah disusun sebelumnya dalam daftar pertanyaan.

#### b. Data Sekunder

Merupakan data yang siap pakai yang tidak memerlukan pengolahan lagi, antara lain data atau informasi tertulis lainnya yang diperoleh selama melakukan penelitian. Bahan-bahan yang diperoleh terdiri dari :

##### 1) Bahan Hukum Primer :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
- c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- d) Keputusan Presiden Nomor 44 Thun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional
- e) Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penelitian ini

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini terdiri dari semua tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan, seperti; buku-buku atau literatur, hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum atau jurnal-jurnal umum, hasil seminar, simposium dan lokakarya, diktat dan catatan kuliah, majalah-majalah yang dapat dipertanggung jawabkan muatannya dan media massa lainnya baik elektronik maupun cetak.

## 4. Alat Pengumpulan Data

Alat yang digunakan untuk mencapai tujuan penulisan adalah :

### a. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan semi terstruktur, bukan berarti peneliti tidak mempersiapkan dulu pertanyaan yang akan diajukan tetapi peneliti tidak terlampau terikat pada aturan-aturan yang ketat. Alat yang digunakan adalah pedoman wawancara yang memuat pokok yang ditanyakan. Pedoman wawancara ini diperlukan untuk menghindari keadaan kehabisan pertanyaan. Adapun pihak-pihak yang akan diwawancarai adalah pihak-pihak yang berkompeten pada bidang masalah sebagaimana judul yang penulis ambil pada penelitian ini antara lain pimpinan atau karyawan dari Ombudsman Republik

Indonesia, Ketua Ombudsman, Asisten Ombudsman, maupun pihak penyelenggara pelayanan publik yang telah mendapat Rekomendasi dari Ombudsman Republik Indonesia.

b. Studi Dokumen

Merupakan tahap awal dalam penelitian yang akan dibahas nantinya, yaitu dengan meneliti dan mempelajari berkas-berkas Rekomendasi yang ada di Ombudsman Republik Indonesia termasuk di dalamnya laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia.

5. Teknik Pengolahan

Hasil penelitian nantinya diolah secara :

a. *Editing*

Baik data sekunder maupun data primer terkadang tidak semua dibutuhkan sehingga perlu dilakukan pengeditan khusus untuk data yang dicatat maupun data dalam bentuk tulisan lainnya.

b. *Coding*

Setelah melakukan pengeditan, peneliti akan memberikan tanda-tanda tertentu atau kode-kode tertentu untuk menentukan data yang relevan atau betul-betul dibutuhkan. Dari data-data diatas kemudian disimpulkan atau dianalisa secara kualitatif. Kualitatif yaitu

dengan memperhatikan fakta dan data hukum yang dianalisis dengan uraian untuk mengetahui aspek hukum mengenai kedudukan hukum Rekomendasi Ombudsman.

#### 6. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan hukum yang bersifat kualitatif. Kualitatif adalah analisa data yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan. Hasil dari penelitian dapat memberikan gambaran tentang pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam penyelesaian masalah maladministrasi yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik yang mana semua hasil yang dikumpulkan tersebut diperoleh dari data primer dan sekunder.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Lembaga Negara

Salah satu peraturan perundang-undangan yang dapat dipakai untuk menemukan definisi lembaga negara adalah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara. Dalam peraturan tersebut disebut bahwa lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945<sup>6</sup>.

Lembaga Negara/ Organ Negara/ alat-alat perlengkapan negara menjadi suatu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ negara menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan Lembaga Negara/ Organ Negara/ alat-alat kelengkapan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pembentukan negara tidak lain untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan Lembaga Negara/ Organ Negara/ alat-alat perlengkapan negara harus mempresentasikan aspirasi rakyat.<sup>7</sup>

Kecenderungan lahirnya berbagai lembaga negara bantu sebenarnya sudah terjadi sejak runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto. Kemunculan

---

<sup>6</sup>Pasal 1 angka (5) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie. et.al., *Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Nasional. Jakarta, 2005, hal. 13

lembaga baru seperti ini pun bukan merupakan satunya-satunya di dunia. Di negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi juga lahir lembaga tambahan negara yang baru. Berdirinya lembaga negara bantu merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Teori klasik *trias politica* yang diperkenalkan pemikir politik Perancis, Montesquieu, pada abad ke-17 sudah tidak bisa lagi digunakan untuk menganalisis relasi kekuasaan antara lembaga tinggi negara. Montesquieu terkenal dengan *trias politica*-nya yang memisahkan kekuasaan negara dalam tiga bentuk kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>8</sup>

Dewasa ini, bentuk keorganisasian banyak negara modern mengalami perkembangan-perkembangan yang sangat pesat, khususnya berkenaan dengan inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Perkembangan-perkembangan baru itu juga terjadi di Indonesia di tengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi sepuluh tahun terakhir. Pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang sekarang ini telah menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (POLRI) dan Bank Indonesia sebagai bank sentral. Sedangkan

---

<sup>8</sup> <http://www.Kompas.co.Id/2>. Budiman Tanuredjo, *Trias Politica di Zaman yang Berubah*, diakses tanggal 12 Agustus 2011.

Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi yang independen<sup>9</sup>.

Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campursari, yaitu semi legislatif dan regulatif, semi-administratif, dan bahkan semi yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah '*independent and self regulatory bodies*' yang juga berkembang di banyak negara. Di Amerika Serikat, Lembaga-lembaga seperti ini tercatat lebih dari 30-an jumlahnya dan pada umumnya jalur pertanggungjawabannya secara fungsional dikaitkan dengan Kongres Amerika Serikat. Karena itu, keberadaan lembaga-lembaga seperti ini di Indonesia dewasa ini, betapapun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia moderen, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi yang bersih dan bebas dari korupsi kolusi dan nepotisme (KKN).

## **B. Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu bagian penting di dalam suatu negara, dimana negara memiliki salah satu tujuan untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik (*good govermace*). Di dalam negara demokrasi seperti Indonesia dimana kedaulatan berada di tangan rakyat, maka penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan efektif merupakan

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Seteleh Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah, 2003.

dambaan setiap warga negaranya. Hal-hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka kurang mendapatkan perhatian dan pengakuan yang layak, sekalipun hidup dalam negara hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian (*good governance*).<sup>10</sup>

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup>

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

- 1) Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.

---

<sup>10</sup> Suryati Hartono et al., *Panduan investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, The Asia Foundation Indonesia, Jakarta; 2003, hal. 1

<sup>11</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_public](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_public), diakses tanggal 23 maret 2011.

- 2) Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
- 3) Type pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
- 4) *Locus control*. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
- 5) Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.<sup>12</sup>

Dari uraian diatas dapat kita simpulkan, bahwa penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu bentuk kegiatan yang dijalankan oleh negara sebagai salah satu dari kegiatan penyelenggaraan negara yang bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan,kepastian hukum dan kedamaian dalam rangka menciptakan suatu pemerintahan yang baik dan efektif (*good Gofermance*) di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### C. Ombudsman

Sistem Ombudsman merupakan suatu sistem yang dapat dikategorikan sebagai suatu sistem baru di Indonesia, sistem Ombudsman sebelumnya telah banyak di pakai oleh negara-negara lain yang dewasa ini

---

<sup>12</sup> *Ibid*

telah tercatat lebih dari 130 negara di dunia menganut sistem Ombudsman, sehingga ada pendapat yang mengatakan bahwa Ombudsman merupakan suatu bentuk sistem kekuasaan baru di suatu negara diluar dari kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Pembentukan sistem Ombudsman di dalam suatu negara sebagai suatu sistem kekuasaan baru tentu harus memiliki suatu landasan atau dasar hukum, di setiap negara yang telah menerapkan sistem Ombudsman ini memiliki penetapan dengan dasar hukum yang berbeda atau bervariasi, mulai dari setingkat keputusan Presiden sampai pengaturan di dalam konstitusi.

Ombudsman di Indonesia didirikan pada tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000. Keputusan Presiden tersebut memberi tugas kepada Ombudsman yang telah ditunjuk untuk mempersiapkan Rancangan Undang Ombudsman. Semenjak berdirinya Komisi Ombudsman Nasional para Anggota Ombudsman telah menyiapkan bahan-bahan untuk menyusun draft Rancangan Undang- Undang Ombudsman Nasional. Tidak mudah mengumpulkan bahan karena sangat sedikit literatur Indonesia tentang Ombudsman. Para Anggota Ombudsman melakukan penelitian, studi banding ke berbagai negara dalam upaya mendapatkan bahan yang komprehensif. Bahan-bahan yang ada juga didapatkan melalui website yang relevan dengan isu Ombudsman. Bahan-bahan tersebut kemudian dikumpulkan dan diformulasikan dalam draft pertama. Draft tersebut kemudian disosialisasikan dan dikaji melalui forum seminar dan lokakarya. Sambutan dan masukan dari masyarakat maupun para

ahli membuat draft menjadi semakin baik dan lengkap.<sup>13</sup> Pada tanggal 7 Oktober 2008 disahkanlah UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang hingga sekarang menjadi salah satu dasar hukum adanya Ombudsman Republik Indonesia.

Berpedoman kepada UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman didefinisikan adalah sebagai berikut :

“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, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau 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.”<sup>14</sup>

Di dalam undang-undang Ombudsman pasal 6, 7 dan 8 disebutkan tugas dan wewenang ombudsman adalah sebagai berikut.

Pasal 6

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.<sup>15</sup>

Pasal 7

Ombudsman bertugas:

---

<sup>13</sup> Antonius Sujata et al., *Ombudsman Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman nasional, Jakarta; 2002, hal. 17

<sup>14</sup> Undang-Undang No. 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

<sup>15</sup> *ibid*

- a. menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. membangun jaringan kerja;
- g. melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.<sup>16</sup>

#### Pasal 8

ayat (1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

ayat (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat(1), Ombudsman berwenang:

- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan

---

<sup>16</sup> *ibid*

penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;

- b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *ibid*

## **BAB III PEMBAHASAN**

### **A. Kedudukan Hukum Rekomendasi Ombudsman dan Ketaatan Lembaga Pelayanan Publik Dalam Melaksanakannya**

#### **1. Kedudukan Hukum Rekomendasi Ombudsman**

Ombudsman Republik Indonesia merupakan suatu lembaga independen dimana jika dilihat dari segi fungsinya, Ombudsman adalah lembaga perlindungan hukum yang memiliki wewenang dalam ruang lingkup hubungan antara Lembaga Pelayanan Publik dengan masyarakat (publik). Dari sekian banyak lembaga independen Ombudsman termasuk kepada lembaga pengawasan baru yang muncul di Indonesia setelah era Reformasi, kehadiran lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang dulu pada saat awal berdirinya pada tahun 2000 diatur dengan Kepres No. 44 Tahun 2000, disebut dengan Komisi Ombudsman Nasional (KON) dilatar belakangi oleh maraknya terjadi Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) baik dari kalangan pejabat eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun di dalam cakup kelembagaan negara baik yang bergerak dalam bidang pemerintahan maupun khususnya yang bergerak di bidang pelayanan publik yang menjadi ruang lingkup kewenangan Ombudsman.

Menurut Keppres No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional merupakan dasar hukum bagi operasionalisasi Ombudsman di Indonesia. Pada Keppres ini banyak pengaturan yang

masih bersifat umum. Di dalam Keppres ini kewenangan Ombudsman masih sangat terbatas sehingga ruang geraknya pun sangat sempit. Apalagi Komisi ini, hanya berada di Ibukota Jakarta padahal kewenangannya mencakup seluruh wilayah di Indonesia. Pada Keppres No. 44 Tahun 2000 Bab II Pasal 4 disebutkan: Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Ombudsman Nasional mempunyai tugas

- a. Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman.
- b. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain.
- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.
- d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional.

Komisi Ombudsman Nasional dalam menindaklanjuti laporan bahwa telah terjadi pelanggaran (Maladministrasi) pada Lembaga Pelayanan Publik yang menjadi wewengangnya adalah dengan melakukan Investigasi secara langsung ke lembaga terkait, kemudian setelah mendapatkan bukti kongkrit bahwa memang terjadi pelanggaran tersebut (Maladministrasi) Ombudsman akan mengeluarkan Rekomendasi sesuai dengan pelanggaran yang telah dilakukan oleh lembaga terkait yang

melakukan Maladministrasi tersebut. Berdasarkan penelitian yang telah penulis lakukan Proses terbentuknya Rekomendasi tersebut adalah, sebagai berikut.

a. Laporan dari masyarakat

Pada tahap pertama yaitu penyampaian laporan, pengajuan laporan ke Ombudsman dapat dilakukan dengan cara, laporan tertulis langsung, laporan lisan secara langsung, laporan tertulis tidak langsung dan laporan lisan melalui telepon. Selanjutnya laporan tersebut akan melewati beberapa tahap seleksi dan administrasi, yaitu;

- 1) Penelitian persyaratan administrasi laporan
- 2) Penyusunan resume laporan
- 3) Klarifikasi laporan, dalam hal ini Ombudsman menentukan apakah laporan tersebut dapat diproses atau tidak oleh Ombudsman terkait kepada kewenangan dan kompetensi Ombudsman, adapun klarifikasi yang menjadi kompetensi Ombudsman adalah menyatakan Lembaga Pelayanan Publik yang dilaporkan telah melakukan tindakan sebagai berikut;
  - a) Penundaan berlarut
  - b) Tidak mengani
  - c) Persekongkolan
  - d) Pemalsuan
  - e) Di luar Kompetensi
  - f) Tidak Kompeten

- g) Penyalahgunaan Wewenang
  - h) Bertindak Sewenang-wenang
  - i) Permintaan Imbalan Uang/Korupsi
  - j) Kolusi dan Nepotisme
  - k) Penyimpangan Prosedur
  - l) Melalaikan Kewajiban
  - m) Bertindak Tidak Layak/ Tidak Patut
  - n) Penggelapan Barang Bukti
  - o) Penguasaan Tanpa Hak
  - p) Bertindak Tidak Adil
  - q) Intervensi
  - r) Nyata-nyata Berpihak
  - s) Pelanggaran Undang-Undang
  - t) Perbuatan Melawan Hukum
- 4) Penghentian pemeriksaan laporan, jika ternyata laporan yang masuk ke Ombudsman tersebut bukan merupakan kompetensi dari Ombudsman.

b. Permintaan Klarifikasi

Permintaan Klarifikasi merupakan salah satu tindak lanjut yang dapat dilakukan oleh Ombudsman. Dalam kasus yang tidak terlalu rumit permintaan klarifikasi kepada Terlapor atau Atasan Terlapor dapat dilakukan berdasarkan Investigasi di belakang meja.

Tetapi kadang-kadang setelah mendapat klarifikasi, Ombudsman justru perlu mengadakan investigasi di lapangan untuk menguji kebenaran Klarifikasi dari Terlapor dan/atau Pelapor, sehingga dengan demikian dapat diperoleh keterangan mengenai peristiwa yang benar-benar terjadi. Pada dasarnya, pada saat wawancara dilakukan dalam rangka Investigasi, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk permintaan Klarifikasi. Hanya saja sifatnya lebih aktif. Tentu sedikit berbeda dengan permintaan Klarifikasi yang dilakukan secara tertulis melalui surat resmi.

c. Investigasi

Investigasi merupakan salah satu dari kewenangan Ombudsman dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap Lembaga Pelayanan Publik, Investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman merupakan suatu bentuk peran aktif Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya dimana Ombudsman langsung bertindak dalam melakukan penyelidikan terhadap lembaga yang dilaporkan, ada 2 bentuk Investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman, adalah sebagai berikut.

1) Investigasi atas inisiatif sendiri

Dalam bahasa Inggris, investigasi atas inisiatif sendiri lebih dikenal dengan istilah *Own Motion Investigation*. Pengertian atas inisiatif sendiri adalah bahwa investigasi tersebut dilakukan bukan karena adanya keluhan masyarakat

secara individual melainkan karena hasil dari kajian mendalam tentang permasalahan yang berkembang di masyarakat. Umumnya Investigasi atas inisiatif sendiri ini dilakukan terhadap permasalahan-permasalahan yang sifatnya sistemik. Tetapi untuk kasus-kasus tertentu yang bukan sistemik juga sangat mungkin dilakukan investigasi atas inisiatif sendiri. Hasil investigasi atas inisiatif sendiri terhadap kasus-kasus sistemik kemudian menjadi bahan evaluasi terhadap sistem pelayanan umum yang mengandung permasalahan (*systemic review*).<sup>18</sup>

## 2) Investigasi atas laporan masyarakat

Dalam menjalankan wewenang Ombudsman sebagai lembaga perlindungan masyarakat memang melibatkan langsung masyarakat dalam upaya dan tujuan Ombudsman untuk melakukan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dimana dengan keterlibatan masyarakat Ombudsman dapat melakukan pengawasan secara universal terhadap Lembaga Pelayanan Publik tersebut sehingga Ombudsman dapat melakukan Investigasi langsung terhadap keluhan masyarakat yang dapat diajukan ke Ombudsman secara langsung oleh masyarakat, jadi yang dimaksud dengan Investigasi atas laporan masyarakat adalah wewenang

---

<sup>18</sup> Suryati Hartono. dkk, *Panduan investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, The Asia Fondation Indonesia, Jakarta;2003 hal. 38

Ombudsman yang dilakukan untuk menganggapi keluhan dari masyarakat.

d. Wawancara

Dalam melakukan penyelidikan Ombudsman juga berhak melakukan wawancara dengan pihak terkait baik itu terlapor maupun pelapor sebagai bahan untuk memperkuat bukti-bukti yang telah didapatkan dalam Ivestigasi. Wawancara merupakan alat yang sangat pokok dalam rangka mengumpulkan informasi sebanyak dan seakurat mungkin. Oleh karena itu, sebelum Tim Investigasi melakukan wawancara perlu diadakan persiapan mengenai sistematika dan metode yang tepat sehingga dengan demikian dapat dipastikan bahwa semua hal yang relevan dan perlu diketahui telah tercakup dalam kerangka wawancara yang akan dilakukan. Dengan sistematika dan metode yang tepat, wawancara akan menjadi alat yang efektif untuk mendorong terjadinya pengakuan yang benar/jujur dan sepenuhnya dari pihak yang diwawancarai.

e. Penyusunan laporan ivestigasi

Laporan Investigasi berisi analisa hukum apakah benar terjadi maladministrasi atau tidak. Apabila masih ada pertanyaan- pertanyaan yang disusulkan, maka perlu dilakukan Kalirifikasi sebelum akhirnya disusun laporan Investigasi sebagai hasil pemeriksaan surat-surat/dokumen, maupun data dan fakta dari lapangan. Tujuan dari penyusunan laporan Investigasi ini adalah untuk mendokumentasikan

dan membuat penilaian sementara tentang kasus yang sedang diinvestigasi, sehingga dapat menjadi bahan penting bagi pengambilan keputusan tentang kelanjutan arah Investigasi yang akan dilakukan. Laporan bisa dilakukan beberapa tahap. Secara umum adalah tahap perkembangan (*progress report*) dan Laporan Akhir (*Final Report*).

f. Rekomendasi

Setelah melalui beberapa proses yang telah diuraikan diatas maka pada tingkat akhir barulah Ombudsman merancang sebuah surat/ dokumen yang berisikan saran (*suggestion*) atau dengan kata lain dapat disebut dengan nasihat yang ditujukan kepada kepada Pejabat Pelayanan Publik dan atau Lembaga Pelayanan Publik itu sendiri untuk memperbaiki pelayanan berdasarkan yang sudah dikeluhkan masyarakat baik itu yang sifatnya kasusistik maupun yang sifatnya sistemik.

Rekomendasi Ombudsman dapat disusun sesuai kebutuhan penyelesaian permasalahan yang dilaporkan oleh masyarakat. Pilihan jenis Rekomendasi yang tepat akan semakin memberikan efektifitas bagi tindak lanjut yang diambil Terlapor dalam merespon Rekomendasi tersebut. Ada beberapa jenis Rekomendasi Ombudsman sebagai berikut:

- a. Membantu penyelesaian masalah Pelapor
- b. Pemberian sanksi
- c. Mencegah tindakan maladministrasi

d. Mengubah proses atau sistem<sup>19</sup>

pada saat berlakunya Kepres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional sifat Rekomendasi Ombudsman tidak lah mengikat (*non legally binding*). Secara universal pada hakikatnya Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral (*morally binding*) dan menjadi penyeimbang (*amicus curie*) antara aparatur pemerintah dengan rakyatnya. Ombudsman tidak memberi sanksi hukum sebagaimana Lembaga Peradilan (*Magistrature of Sanction*) akan tetapi memberi pengaruh kepada aparatur (*Magistrature of Influence*). Perbedaan Ombudsman dengan lembaga Peradilan.<sup>20</sup>

- a. Ombudsman bersifat aktif, karena selain menerima laporan dari masyarakat Ombudsman juga berwenang dengan inisiatif sendiri untuk melakukan pemeriksaan atas dugaan adanya suatu pelanggaran hukum atau Hak Asasi Manusia oleh Petugas Publik
- b. Ombudsman melakukan penilaian baik dari aspek *rechmatigheid* maupun *doelmatigheid*
- c. Lembaga Ombudsman tidak berwenang membuat suatu keputusan yang mengikat (*non legaly binding*)
- d. Susunan kelembagaan tidak bertingkat seperti lembaga peradilan
- e. Ombudsman tidak bertindak sebagai hakim yang menyelesaikan perkara/ perselisihan (*dispute resolution*)
- f. Ombudsman tidak hanya menilai perbuatan hukum (*rechshandeling/ decision*) akan tetapi perbuatan nyata (*feitlijkehandeling/ action*)

Kewenang Komisi Ombudsman Nasional pada saat itu hanya mengeluarkan surat Rekomendasi yang berisikan saran dan atau nasihat kepada lembaga terkait yang terbukti telah melakukan maladministrasi, Lebih dari itu surat-surat dan ataupun Rekomendasi Ombudsman tidak

---

<sup>19</sup> *ibid.* Hal 78

<sup>20</sup> Asmara galang, artikel "kedudukan dan fungsi lembaga ombudsman ditinjau dari sitem pemerintahan dan sistem perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia", <http://www.google.com/search-wrorpress/articl+scid/221-0>, diakses tanggal 05 mei 2011

bersifat mengikat (*non legaly Binding*) bagi institusi terkait. Dengan kata lain Lembaga Pemerintah serta Badan Peradilan yang menerima surat, Rekomendasi dan ataupun permintaan klarifikasi dari Ombudsman tidak memiliki kewajiban hukum untuk menindaklanjutinya.<sup>21</sup>

Daya upaya untuk memperoleh perlakuan yang tidak menyimpang dan adil sering tidak disadari bahwa untuk itu memerlukan suatu proses bahkan yang sering memakan waktu lama dan berliku-liku. Di samping itu hasil dari proses tersebut tidak selamanya hitam ataupun putih, gagal atau sukses. Yang lebih banyak terjadi adalah tidak seluruhnya berhasil namun juga bukan sepenuhnya gagal, di sana ada *Win-Win Solution* atau menemukan suatu bentuk jalan keluar penyelesaian yang lain.<sup>22</sup>

Pada tanggal 9 september 2009 dalam Rapat Paripurna DPR-RI Komisi Ombudsman Nasional di sahkan berdasarkan Undang-Undang yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, dengan ini Komisi Ombudsman Nasional telah memiliki kedudukan yang kuat dalam sistem ketatanegaraan. Tidak terdapat perubahan secara signifikan dalam tata cara penindaklanjutan laporan. Berkaitan dengan mekanisme pengawasan oleh Ombudsman, menurut ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyatakan bahwa :

---

<sup>21</sup> Antonius Sujata dkk, *Efektifitas Ombudsman Indonesia*, Mitra Alembana Grafika, Jakarta; 2003. Hal. 5

<sup>22</sup> *ibid*

- (1) Ombudsman memeriksa Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24;
- (2) Dalam hal Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat kekurangan, Ombudsman memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor untuk melengkapi Laporan;
- (3) Pelapor dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal Pelapor menerima pemberitahuan dari Ombudsman harus melengkapi berkas Laporan;
- (4) Dalam hal Laporan tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pelapor dianggap mencabut Laporrannya.

Selanjutnya ketentuan Pasal 26 menyatakan :

- (1) Dalam hal berkas Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dinyatakan lengkap, Ombudsman segera melakukan pemeriksaan substantif;
- (2) Berdasarkan hasil pemeriksaan substantif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , Ombudsman dapat menetapkan bahwa Ombudsman:
  - a. tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan; atau
  - b. berwenang melanjutkan pemeriksaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada dasarnya mekanisme pengawasan Ombudsman adalah tetap diawali dengan adanya laporan, untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh Ombudsman. Namun terjadi perubahan kedudukan hukum Rekomendasi Ombudsman yang semula

hanya sebagai saran dan nasehat kepada Lembaga Pelayanan Publik yang melakukan pelanggaran (Maladministrasi) dan tidak wajib untuk menindak lanjuti Rekomendasi tersebut (*non legaly binding*) menjadi wajib di tindak lanjuti (*legaly binding*). Menurut ketentuan pasal 38 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyatakan bahwa;

- (1) Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman;
- (2) Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan ke Ombudsman terkait tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaanya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomedasi;
- (3) Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau Atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi.
- (4) Dalam hal Terlapor dan Atasan Terlapor 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.

Pada hakekatnya di berbagai negara Rekomendasi Ombudsman hanya bersifat mengikat secara moral (*morally binding*), di Indonesia

mengikat secara hukum (*legally binding*). Ombudsman berupaya memberi dorongan agar institusi terkait terikat secara moral dilandasi oleh kesadarannya sendiri untuk tidak melakukan penyimpangan, untuk mengambil tindakan pengawasan serta melakukan perbaikan yang diperlukan.

Dalam praktek di Indonesia cukup banyak kasus dimana ada keterikatan dan kewajiban hukum namun nyatanya tidak dilaksanakan. Kita ketahui banyak sekali putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dipatuhi dan dilaksanakan oleh pejabat Tata Usaha Negara.<sup>23</sup> Banyak yang mengatakan bahwa dalam konteks Indonesia Rekomendasi Ombudsman dari segi substansi tidak mengikat merupakan salah satu kelemahan. Namun sebenarnya dalam jangka panjang Rekomendasi Ombudsman yang tidak mengikat tersebut justru merupakan kekuatan sebab di dalamnya mengandung nilai-nilai moral serta kesadaran untuk memberi pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Dengan mengedepankan pengawasan yang dilandasi serta diarahkan kepada moralitas diharapkan pemberian pelayanan kepada masyarakat akan lebih meningkat kualitasnya. Memperoleh pelayanan secara baik dari Penyelenggara Negara merupakan hakekat permasalahan bangsa yang harus kita selesaikan bersama pada saat ini maupun saat mendatang.

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Hal. 6

Di dalam Rekomendasi Ombudsman secara eksplisit memang diatur dengan kekuatan hukum yang wajib di dalam Undang-Undang namun pada dasarnya di dalam Undang-Undang secara tegas dinyatakan bahwa kewenangan Ombudsman bukan lah sebagai lembaga yang dapat memberikan sanksi secara mutlak *execution*, tetapi hanya sebatas memberikan saran agar lembaga atau instansi yang mendapatkan Rekomendasi tersebut untuk memperbaiki kinerjanya. Ombudsman tidak dapat memberikan suatu bentuk sanksi kepada Lembaga yang telah mendapatkan Rekomendasinya namun hanya menyampaikan kepada atasan atau Presiden serta DPR untuk menindak lanjuti apabila terjadi dalam hal Rekomendasi Ombudsman tidak dilaksanakan.<sup>24</sup>

Berdasarkan penelitian yang telah penulis lakukan terjadi beberapa perubahan yang sangat mendasar pada posisi dan kedudukan Ombudsman sebelum dan sesudah dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Hal ini lah yang mempengaruhi perubahan kedudukan Rekomendasi Ombudsman sebagai tindakan terhadap pengawasan yang dilakukan pada lembaga-Lembaga Pelayanan Publik. Digambarkan dalam bentuk matriks/tabel sebagai berikut.

---

<sup>24</sup> Wawancara dengan Bpk. Nugroho A, Selaku Asisten Madya Ombudsman di Ombudsman Republik Indonesia, Diwawancarai pada tanggal, 03 Januari 2012

Perbedaan Komisi Ombudsman Nasional dengan Ombudsman  
Republik Indonesia<sup>25</sup>

keterangan	Komisi Ombudsman Nasional	Ombudsman Republik Indonesia
<b>Landasan Hukum</b>	Keputusan Presiden RI No. 44 Tahun 2000	Undang-Undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008
<b>Status Lembaga</b>	Komisi	Lembaga Negara
<b>Objek Pengawasan</b>	Penyelenggara Negara dan Pemerintahan	Penyelenggara Negara dan Pemerintahan, termasuk BUMN, BUMD, BHMN, Badan swasta dan Perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu dengan anggaran sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD
<b>Wewenang</b>	Tidak mengatur tentang wewenang pemanggilan terhadap terlapor, atau melakukan peninjauan terhadap organisasi/ prosedur pelayanan publik, Undang-Undang maupun peraturan lainnya dalam rangka	a. Berwenang melakukan panggilan terhadap terlapor b. Berwenang memberi saran kepada Presiden, Kepala Daerah atau Pimpinan Instansi lain guna perbaikan dan perbaikan organisasi dan/ atau prosedur

<sup>25</sup> Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Ombudsman 2008* (Jakarta, Ombudsman Republik Indonesia 2004) hal. 26

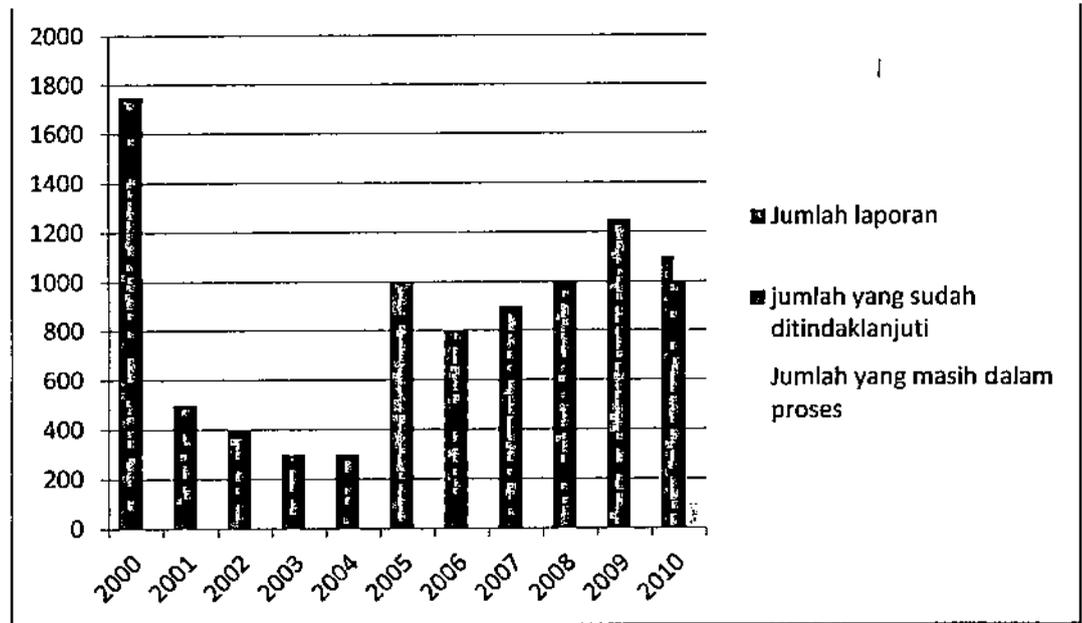
	pengecahan maladministrasi	<p>elayanan publik</p> <p>c. Berwenang memberi saran kepada DPR, DPRD, Kepala Daerah terhadap Undang-Undang atau peraturan lainnya</p>
<b>Investigasi</b> <b>Inisiatif</b>	Tidak diatur	Ombudsman dapat melaksanakan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
<b>Imunitas</b>	Tidak diatur	Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan
<b>batas waktu</b> <b>laporan</b>	Tidak diatur	Dua tahun sejak peristiwa tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.
<b>Rekomendasi</b> <b>Ombudsman</b>	Tidak diatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman</li> <li>• Instansi yang melanggar akan dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan</li> </ul>
<b>Ketentuan</b>	Tidak diatur	Penjara 2 tahun atau denda

Pidana		maksimal Rp. 1 milyar bagi yang menghalang-halangi pemeriksaan ombudsman.
--------	--	---

## 2. Ketaatan Lembaga Pelayanan Publik Dalam Melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.

Mengingat bahwa sifat Rekomendasi Ombudsman yang bukan bersifat eksekutorial atau dapat dikatakan bahwa Rekomendasi Ombudsman adalah bersifat moralitas dimana Ombudsman tidak dapat memberikan sanksi berbentuk eksekusi kepada Lembaga/ Instansi yang menerima Rekomendasi tersebut layaknya suatu keputusan pengadilan. Maka terdapat suatu kemungkinan bahwa Rekomendasi Ombudsman bisa saja tidak diindahkan karena di dalam Undang-Undang terlihat bahwa batas Kewenangan Ombudsman hanya terbatas pada pelaporan kepada Presiden / DPR serta melakukan publikasi pers.

Selama lebih dari 10 tahun Ombudsman Republik Indonesia telah menerima lebih dari 9000 laporan dari masyarakat dan secara keseluruhan. Telah ditindak lanjuti 99 % dari keseluruhan laporan. Sisa jumlah sebesar 1 % merupakan laporan masyarakat tahun 2010 yang belum di proses. Dalam gambaran jumlah laporan masyarakat sejak tahun 2000 s/d 2010 terlihat garis kecenderuangan yang semakin meningkat.



Dari seluruh laporan yang ditindak lajuti secara formal, 91.64 % diantaranya telah diselesaikan dan 8.36 % masih dalam proses. Bentuk penyelesaian oleh Ombudsman sebagaimana telah dikembangkan dalam kurun waktun 10 (sepuluh tahun) antara lain konsultasi, pengiriman surat. Permintaan klarifikasi, Rekomendasi, investigasi, monitoring, kajian sistemik (*systemic review*), mediasi dan konsolidasi.<sup>26</sup>

Dapat dikatakan bahwa Rekomendasi Ombudsman terhadap perbaikan sistem pelayanan publik di Indonesia cukup berhasil, karena pada umumnya instansi yang menerima Rekomendasi Ombudsman pada umumnya menanggapi dengan baik.

Dari seluruh laporan yang telah ditindaklanjuti berdasarkan survey yang telah penulis lakukan di kesekretariatan Ombudsman Republik Indonesia, seluruhnya dapat menangani permasalahan pelapor sehingga

<sup>26</sup> Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Ombudsman 2010* (Jakarta, Ombudsman Republik Indonesia 2011)

pelapor mendapatkan pelayanan publik sebagaimana mestinya, namun pada tahun 2011 ini terdapat dua buah Rekomendasi Ombudsman yang tidak ditindaklanjuti/ dilaksanakan oleh instansi atau pihak yang menerima Rekomendasi Ombudsman. Ombudsman pun telah melaporkan hal ini ke DPR maupun Presiden namun sampai saat ini masih dalam proses dan belum mendapat tanggapan dari DPR maupun Presiden.

## **B. Rekomendasi Ombudsman tidak Dilaksanakan dan Kendala-kendala yang Dihadapi Ombudsman Dalam Melakukan Pengawasan**

### **1. Rekomendasi Ombudsman Tidak Dilaksanakan Oleh Penyelenggara Pelayanan Publik**

Kepastian hukum adalah faktor utama yang menjadi indikator apakah suatu bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga perlindungan hukum, baik itu lembaga peradilan maupun lembaga-lembaga lain yang bergerak di bidang perlindungan hukum. Persoalan kepastian hukum dan regulasi masih menjadi hambatan dalam kegiatan penyelenggaraan negara dan pembangunan. Hal tersebut dikarenakan peraturan yang tumpang tindih, tidak konsisten, tidak jelas atau multitafsir. Di samping itu juga disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan nasional, baik pada tataran Undang-Undang maupun peraturan pelaksana dibawahnya.

Kualitas Rekomendasi sangat menentukan output tindak lanjut yang akan diambil Terlapor atau Atasan Terlapor. Apabila Rekomendasi

memiliki akurasi dan alur analisis yang logis dan rasional, maka hal tersebut akan semakin memudahkan Penerima Rekomendasi menindaklanjuti Rekomendasi Ombudsman. Untuk menjaga kualitas Rekomendasi, maka Ombudsman perlu memikirkan berbagai kemungkinan penyelesaian bagi Pelapor, antara lain sebagai berikut:

- a. Ombudsman harus sudah dapat mengetahui apa sesungguhnya yang dicari dan menjadi keinginan Pelapor dalam ia menyampaikan laporannya.
- b. Telitilah apakah sudah ada tawaran-tawaran penyelesaian secara instansional baik dari Terlapor maupun dari Atasan Terlapor.
- c. Cobalah untuk mencari berbagai kemungkinan apakah ada cara penyelesaian lain baik melalui Pengadilan maupun di luar pengadilan.
- d. Model penyelesaian apa sajakah yang disediakan oleh peraturan dan perundang-undangan terkait.
- e. Pilihan-pilihan apa yang tersedia (misalnya kompensasi, perubahan kebijakan atau hukum, permohonan maaf, pemberian manfaat, dsb)
- f. Apakah perlu melakukan negosiasi atau mediasi antara Pelapor dan Institusi Terlapor guna mencapai penyelesaian yang memuaskan kedua pihak.

Berdasarkan muatan yang terdapat dalam Undang-Undang Ombudsman, pada dasarnya mekanisme pengawasan Ombudsman adalah diawali dengan adanya laporan, untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh

Ombudsman. Jadi apabila tidak adanya laporan, maka pengawasan Ombudsman bersifat pasif.

Dalam memeriksa Laporan tersebut Ombudsman tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar Penyelenggara Negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua Laporan harus diselesaikan melalui mekanisme Rekomendasi.<sup>27</sup>

Dari sini dapat dilihat bahwa dalam penyelesaian perkara di Ombudsman juga memiliki penyelesaian dengan upaya penyelesaian dengan alternatif lain (*alternative dispute resolution*). Jadi Rekomendasi Ombudsman dapat dikatakan jalan terakhir apabila tidak ada alternatif penyelesaian lain yang dapat di tempuh, sehingga Rekomendasi Ombudsman merupakan proses penyelesaian tingkat akhir, namun dari itu hendaklah Rekomendasi Ombudsman berisikan muatan-muatan yang dapat menjamin kepastian hukum yang sebenarnya menjadikan tujuan pelapor.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan Rekomendasi Ombudsman terdiri dari beberapa jenis adalah sbagai berikut:

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan Bpk. Nugroho A, Selaku Asisten Madya Ombudsman di Ombudsman Republik Indonesia, Diwawancarai pada tanggal, 03 Januari 2012

## 1. Rekomendasi Membantu Penyelesaian Masalah Pelapor

Rekomendasi jenis ini disusun dengan tujuan utama untuk membantu Pelapor agar masalahnya dapat terselesaikan sebagaimana mestinya. Materi-materi Rekomendasi yang dapat disusun dengan tujuan semata-mata membantu menyelesaikan permasalahan Terlapor antara lain sebagai berikut:

### a. Mempercepat Tindakan:

Dalam hal ini telah terjadi suatu penundaan pelayanan terhadap kepentingan pelapor sehingga Ombudsman merekomendasikan untuk mempercepat pelayanan sesuai dengan prosedur.

### b. Permintaan Maaf:

Ombudsman merekomendasikan agar instansi terlapor untuk menyampaikan permintaan maaf secara instansional dan memperbaiki layanannya.

### c. Mempertimbangkan kembali Keputusan yang telah diambil:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan Terlapor mempertimbangkan kembali keputusan yang telah dibuat sebagaimana dikeluhkan Pelapor, sehingga dengan demikian hak-hak Pelapor memperoleh pelayanan yang baik dan kebutuhannya dapat terpenuhi.

### d. Mengubah Keputusan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan Terlapor mengubah keputusannya sehingga Pelapor memperoleh haknya.

e. Memberikan Penjelasan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor secara institusional memberikan penjelasan kepada Pelapor tentang bagaimana masalah tersebut muncul dan langkah apa saja yang telah diambil guna mencegah masalah tersebut agar tidak terulang kembali, dan penjelasan tentang apa yang akan dilakukan dalam rangka pelayanan publik sebagaimana mestinya.

f. Menjelaskan Pertimbangan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan Terlapor secara institusional menjelaskan pertimbangan-pertimbangan yang melandasi keputusan mereka.

g. Keringanan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan Terlapor secara institusional membatalkan atau setidaknya mengurangi beban keuangan atau biaya-biaya tertentu yang tidak patut dalam proses pemberian pelayanan umum, sesuai ketentuan berlaku.

h. Ganti Rugi:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor (Atasan Terlapor) memerintahkan Terlapor melakukan pembayaran ganti rugi dalam

hal Pelapor mengalami kerugian materil atau immateril sebagai akibat langsung dari tindakan maladministrasi yang dilakukan Terlapor.<sup>28</sup>

## 2. Rekomendasi Pemberian Sanksi

Dalam hal ini Ombudsman merekomendasikan kepada instansi terkait agar oknum atau pejabat publik yang dilaporkan ke Ombudsman agar diberikan sanksi sesuai dengan tindakan maladministrasi yang telah dilakukannya berdasarkan peraturan Perundang-undangan. Rekomendasi yang dapat dikirim oleh Ombudsman kepada Terlapor ialah agar Atasan Terlapor melakukan pemeriksaan, dan apabila terbukti telah melakukan tindakan maladministrasi agar dikenakan tindakan disiplin, sanksi administrasi sampai mengusulkan agar Terlapor diajukan di Pengadilan.<sup>29</sup>

## 3. Rekomendasi Untuk Mencegah Tindakan Maladministrasi

Rekomendasi Ombudsman dapat diberikan kepada instansi Terlapor sebagai upaya pencegahan terjadinya tindakan maladministrasi. Ombudsman perlu memahami serta memiliki sensitifitas terhadap berbagai kemungkinan dan peluang terjadinya maladministrasi dalam kasus yang dilaporkan. Biasanya, maladministrasi antara lain dapat terjadi sebagai akibat adanya ketimpangan posisi sosial antara Pelapor dengan Lawannya. Lawan Pelapor yang memiliki kekuatan finansial lebih, kekuasaan serta

---

<sup>28</sup> Suryati hartono, *op.cit*, hal.80

<sup>29</sup> *ibid*

pengaruh politik lebih, dan sebagainya sangat berpeluang menggunakan kelebihan tersebut untuk mempengaruhi Pejabat Publik agar melakukan penyimpangan demi keuntungan pribadinya, dibandingkan dengan Pelapor yang hanya masyarakat biasa, tidak memiliki kemampuan finansial apalagi kekuasaan.

Rekomendasi Ombudsman yang bersifat preventif akan menjadikan Pejabat Publik terkait lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya karena ia merasa bahwa permasalahan yang ditangani sedang dalam pengawasan Ombudsman. Dengan demikian Rekomendasi Ombudsman kepada Pejabat Publik dan/atau atasannya dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Setidaknya ada dua contoh keluhan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti dengan Rekomendasi preventif, sebagai berikut:

a. Kekhawatiran terjadi *conflict of interest*,

Misalkan Pelapor yang khawatir akan terjadinya *conflict of interest* dalam pemeriksaan perkara Kasasi di Mahkamah Agung karena pada Pengadilan sebelumnya perkara diperiksa dan diputus oleh seorang Hakim yang pada saat perkara sampai pada proses pemeriksaan Kasasi Hakim tersebut telah menjadi Hakim Agung. Dalam hal ini, Ombudsman dapat mempertimbangkan memberikan Rekomendasi preventif kepada Ketua Mahkamah Agung agar memperhatikan kekhawatiran Pelapor pada saat penyusunan Majelis Hakim Kasasi nantinya. Tentu harus ada alasan yang kuat

kenapa Pelapor perlu mengkhawatirkan hal tersebut. Misalkan karena ada dugaan kuat pada saat pemeriksaan perkara di Pengadilan sebelumnya, lawan Pelapor telah berkolusi dengan Hakim tersebut, sehingga cukup beralasan apabila akan ada upaya-upaya dari lawan Pelapor untuk mengusahakan agar perkara tersebut kembali diperiksa oleh Hakim dimaksud.

- b. Kekhawatiran adanya Pengaruh Kekuasaan Politik, Finansial, dan/atau KKN.

Misalkan Pelapor khawatir akan terjadi hal-hal yang dapat mengganggu proses penegakan hukum terhadap perkara terkait dengan para Tersangka/Terdakwa yang berpengaruh dan memiliki kekuasaan politik, oleh karena itu Pelapor mengharapkan Ombudsman melakukan pengawasan sehingga dapat mencegah upaya-upaya penyimpangan yang mungkin akan dilakukan untuk menyelamatkan para Tersangka/ Terdakwa dari kewajiban hukum. Dalam hal ini Ombudsman dapat memberikan Rekomendasi kepada para atasan penegak hukum terkait untuk melakukan pengawasan secara intensif terhadap jalannya pemeriksaan sehingga dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Model Rekomendasi seperti ini pernah dibuat Ombudsman Nasional, antara lain pada saat menerima laporan dari LBH Surabaya yang mengkhawatirkan proses penegakan hukum terhadap Anggota DPRD TK I Jawa Timur (sekarang DPRD

Propinsi Jatim) karena mereka memiliki kekuasaan politik yang dapat saja disalahgunakan untuk mempengaruhi jalannya proses pemeriksaan di kepolisian.<sup>30</sup>

#### 4. Rekomendasi Mengubah Proses atau Sistem

Rekomendasi jenis ini merupakan Rekomendasi yang bertujuan untuk menyelesaikan laporan dengan keluhan yang terjadi pada sistem pelayanan atau dapan dikatakan adanya penyimpangan yang dilakukan dalam sistem pelayanan yang dilakukan oleh Instansi Pelayanan Publik yang mnyebabkan kerugian terhadap pelapor. Sehingga Ombudsman dapat mengeluarkan Rekomendasi yang berisikan saran seperti :

##### a. Mengubah Prosedur:

Ombudsman merekomendasikan agar Instansi terkait mengubah prosedur pemberian pelayanan umumnya.

##### b. Mengubah Kebijakan:

Ombudsman meRekomendasikan agar Instansi terkait mengubah pedoman atau standar yang diberlakukan guna menanggapi masalah tertentu.

##### c. Mengubah Peraturan Hukum :

Ombudsman meRekomendasikan agar Instansi terkait mengambil langkah-langkah untuk mengubah atau memperbaiki peraturan instansional yang menyebabkan buruknya kualitas pelayanan, atau

---

<sup>30</sup> *ibid*, hal. 82

dalam tataran yang lebih tinggi menyarankan kepada DPR/DPRD mengubah UU atau Perda untuk memperbaiki pelayanan umum terkait.

d. Mengadakan Peraturan Perundangan yang Baru :

Ombudsman merekomendasikan agar melalui mekanisme yang ada Pemerintah (daerah) dan DPR/DPRD menyusun suatu peraturan perundangan baru guna mengatur proses pelayanan umum.<sup>31</sup>

Sesungguhnya Rekomendasi Ombudsman di negara-negara lain tidak bersifat mengikat akan tetapi hanya mengikat secara moral (*morally binding*) dimana instansi yang mendapatkan Rekomendasi dari Ombudsman tersebut hanya melaksanakan Rekomendasi berdasarkan ketertutupan atas kewajiban moral dari instansi tersebut sehingga Rekomendasi Ombudsman dapat dikatakan sebagai suatu saran dan nasehat agar memperbaiki kualitas pelayanan publik, namun menarik pada Ombudsman Republik Indonesia pada Pasal 38 UU No. 37 tahun 2008 secara eksplisit diatur bahwa Rekomendasi Ombudsman adalah bersifat wajib dan mengikat, hal ini dilatarbelakangi oleh situasi dan kondisi budaya kesadaran hukum di Indonesia yang kurang kondusif.<sup>32</sup>

Dalam hal jika Rekomendasi Ombudsman tidak dipatuhi oleh lembaga atau instansi yang dilaporkan dan telah mendapatkan Rekomendasi dan tidak melaksanakan sebagaimana mestinya,

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 84

<sup>32</sup> Wawancara dengan Bpk. Nugroho A, Selaku Asisten Madya Ombudsman di Ombudsman Republik Indonesia, Diwawancarai pada tanggal, 03 Januari 2012

Ombudsman dapat menyampaikan Rekomendasi kepada Presiden dan melakukan publikasi kepada publik melalui pers dengan tujuan antara lain sebagai berikut :

a. Rekomendasi/ pelaporan ke DPR dan Presiden

Hal ini dilakukan untuk memberikan tindak lanjut terhadap ketidak patuhan lembaga tersebut terhadap Rekomendasi Ombudsman yang bersifat mengikat tersebut, sehingga setelah adanya Rekomendasi tersebut Presiden berhak untuk menindaklanjuti hasil pengawasan dari Ombudsman tersebut dan menindak pejabat publik yang terkait berdasarkan perturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Publikasi

Dalam hal Ombudsman mempublikasikan bahwa instansi terkait telah melakukan maladministrasi sebenarnya bertujuan sebagai suatu sanksi moral. Dimana sanksi moral ini akan menyebabkan terjadinya suatu bentuk persepsi yang tedapat di masyarakat terhadap instansi tersebut seingga pejabat-pejabat publik yang ada didalamnya akan mendapatkan suatu bentuk beban sosial sehingga dengan pakasaan moral tersebut maka akan dengan sendirinya memperbaiki sitem yang telah menyimpang, agar nama baik instansi tersebut kembali pulih di mata masyarakat.

Berikut ini merupakan contoh kasus mengenai tidak dilaksanakanya Rekomendasi Ombudsman :

Rekomendasi Ombudsman Nomor 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2011 tanggal 08 Juli 20011 tentang pencabutan terhadap surat keputusan Walikota Bogor Nomor : 645.45-137 tahun 20011 tertanggal 11 Maret 2011 tentang pencabutan keputusan Walikota Bogor nomor : 645.8-372 tahun 2006 Tentang izin Mendirikan Bangunan (IMB) atas nama Gereja Kristen Indonesia (GKI) yang terletak di jalan K.H Abdullah Bin Nuh Nomor 31 Taman Yasmin Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor.

Dalam surat Rekomendasi ini Walikota Bogor direkomendasikan agar melakukan tindakan sebagai berikut.

- 1) Pencabutan terhadap Surat Keputusan Walikota Bogor nomor : 645.8-372 tahun 2006 Tentang izin Mendirikan Bangunan (IMB) atas nama Gereja Kristen Indonesia (GKI) yang terletak di jalan K.H Abdullah Bin Nuh Nomor 31 Taman Yasmin Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor.
- 2) Meminta Gubernur Jawa Barat dan Walikota Bogor Untuk melaksanakan Rekomendasi ini pada Butir Nomor 1 (satu) diatas, dengan melakukan koordinasi dalam pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Agar menteri dalam negeri melakukan pengawasan dalam rangka pelaksanaan Rekomendasi Ini.



Dalam hal pelaksanaan Rekomendasi, menurut pasal 38 ayat (2) Undang-Undang No. 37 tahun 2008 ditegaskan "*Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaanya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi*" namun dalam hal ini Walikota Bogor tidak mengindahkan dan melaksanakan Rekomendasi tersebut dengan sebagaimana mestinya meskipun telah dilakukan pengawasan oleh Gubernur Jawa Barat serta Menteri Dalam Negeri dalam hal ini telah memberi beberap teguran terhadap Walikota Bogor tersebut. Dengan demikian Ombudsman sesuai dengan pasal 38 ayat (4) "*dalam hal Terlapor dan Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian 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*" maka Ombudsman mempublikasikan hal ini dalam menyampaikan laporan kepada DPR berdasarkan ketentuan Undang-Undang tersebut, namun samapai sekarang belum ada tanggapan dan tindakan yang dilakukan oleh DPR dalam menindaklanjuti kasus ini.

## 2. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Ombudsman Dalam Melakukan Pengawasan.

Penyelenggara negara dan pemerintahan yang menjadi objek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia meliputi berbagai lembaga negara dan pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, misalnya lembaga pengadilan (termasuk MA, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, PTUN, Pengadilan Militer), Lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Departemen dan Kementerian, Lembaga Pemerintah non departemen (LPND), BPN, Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi Negeri, dan sebagainya. Sedangkan badan swasta atau perseorangan yang menjadi objek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia adalah badan swasta atau perseorangan yang mendapat/ melaksanakan tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD. Badan Swasta yang menjadi objek pengawasan Ombudsman dapat seperti sekolah swasta dalam kaitannya dengan pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), perusahaan swasta yang memperoleh pekerjaan dari pemerintah untuk menyelenggarakan sarana air bersih atau seorang penyudari luh yang memperoleh honorarium dari pemerintah untuk memberikan penerangan publik kepada masyarakat. Dapat dilihat dari uraian diatas bahwa begitu luas ruang lingkup kewenangan Ombudsman sehingga penulis mendapatkan keimpulan berdasarkan wawancara dan survey yang penulis lakukan di Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia adalah;

a. Kendala Yang Bersifat Internal

Yaitu kendala yang berasal dari dalam lembaga Ombudsman itu sendiri

1) Keterbatasan Sumber Daya Manusia

Dimana seperti uraian diatas menyebutkan bahwa ruang lingkup pengawasan Ombudsman yang sangat luas, sehingga dengan keterbatasan jumlah Anggota dan Asisten Ombudsman yang tidak sebanding dengan ruang lingkungannya untuk mengawasi beribu-ribu instansi pelayanan publik yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dengan kata lain Ombudsman masih sangat mengharapkan sebagian besar pengawasan berdasarkan kesadaran dan keikutsertaan masyarakat.

2) Keterbatasan Jangkauan Perwakilan Ombudsman

Hal ini merupakan tantangan yang cukup berat oleh Ombudsman dimana samapai saat sekarang Ombudsman baru memiliki Tujuh perwakilan di seluruh Indonesia, dari tujuh perwakilan tersebut harus mengawasi 33 provinsi di seluruh Indonesia yang terdiri dari ratusan kabupaten dan kota yang memiliki ribuan instansi pelayanan publik.

### 3) Keterbatasan Komunikasi Antar Daerah

Dalam tata cara penyampaian laporan Ombudsman dapat menerima laporan via telepon, namun cara ini seringkali menjadi sebuah keterbatasan Ombudsman karena seringkali terjadi gangguan komunikasi yang disebabkan karena kurangnya sarana dan prasarana komunikasi serta gangguan jaringan komunikasi sehingga terjadi kesulitan dalam memahami substansi dalam penyampaian laporan dari daerah yang cukup jauh dan terisolir.

#### b. Kendala Yang Bersifat Eksternal

Yaitu kendala yang berasal dari luar kelembagaan Ombudsman khususnya dalam melakukan pengawasan dan menyampaikan Rekomendasi.

##### 1) Ketidaktahuan Lembaga Pelayanan Publik Akan Fungsi Tugas dan Wewenang Ombudsman.

Selama 11 tahun berdirinya Ombudsman, masih banyak Lembaga Pelayanan Publik atau masyarakat yang tidak tau apa itu sebenarnya Ombudsman dan bagaimana fungsi dan tugasnya dan pemahaman yang kurang mengenai anggapan bahwa Ombudsman tidak memiliki kepastian hukum karena sifat Rekomendasi Ombudsman tidak memiliki sanksi eksekutorial.

- 2) Keyakain Pejabat Publik Bahwa Kebijakan Yang Dikeluarkan Telah Sesuai Prosedur (bagi kasus yang bersifat individual)

Permasalahan ini bertitik berat pada suatu bentuk prinsip *egosektoral* dimana Pejabat Publik tersebut merasa kebijakan yang telah dikeluarkanya adalah benar dan sesuai dengan prosedur sebagai suatu formalitas dengan mengesampingkan permasalahan substasial yang terdapat di dalamnya sehingga walaupun terdapat kepentingan publik yang terganggu di dalamnya.

- 3) Kurangnya Itikat Baik Instansi Pelayanan Publik Untuk Menindaklanjuti Rekomendasi.

Hal ini merupakan persoalan moral dari Pejabat Publik untuk melakukan perubahan, ini menyangkut mengenai permasalahan *good govemace*, dimana untuk mencapai suatu pemerintahan yang baik maka haruslah diawali dari dari moral Pejabat Publik yang baik dan berwibawa, permasalahan ini lebih kepada pembentukan karakter seorang Pejabat Publik.

- 4) Masih Banayaknya Anggapan Bahwa Rekomendasi Ombudsman Tidak Memiliki Sanksi

Hal ini merupakan yang melatar belakangi bahwa Rekomendasi Ombudsman di Indonesia dibuat dengan

bersifat wajib untuk dipatuhi, dimana untuk lebih mamperkuat posisi dan kedudukan Ombudsman ditengah situasi dan kondisi budaya kepatuhan hukum yang sangat kurang di Indonesia pada saat ini.

## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian dan penelitian yang telah penulis lakukan maka kesimpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Konsep Kehadiran Ombudsman di tengah kondisi hukum di Indonesia yang kurang baik pada saat ini merupakan suatu bentuk upaya yang baik dalam mencapai konsep *good governance*. Ombudsman sangat mengakomodasi partisipasi masyarakat, dengan cara memberikan peran yang seimbang antara penyelenggara negara yang memiliki kewajiban memberikan pelayanan dengan masyarakat yang memiliki hak memperoleh layanan. Implementasi Undang-Undang tentang Ombudsman merupakan terobosan yang cukup revolusioner dan inovatif dalam sistem hukum Indonesia. Pejabat publik atau instansi yang melakukan Pelayanan Publik yang melakukan penyimpangan dan direkomendasikan oleh Ombudsman wajib melaksanakan Rekomendasi tersebut. Dengan kata lain Ombudsman bukan sekedar pemberi pengaruh pada pelayanan publik. Namun dalam kenyataannya Ombudsman di Indonesia hanya sebagai lembaga pemberi pengaruh terhadap pelayanan publik (*magistrature of influence*) keharusan dalam melaksanakan Rekomendasi di dalam Undang-Undang Ombudsman tersebut belum mengandung sesuatu yang berbentuk sanksi (*magistratur of sanction*) sehingga kata-kata wajib yang tersirat di dalamnya masih memiliki suatu kerancuan atau dapat dikatakan multitafsir. Namun

mengenai ketaatan lembaga pelayan publik dalam melaksanakan Rekomendasi tersebut setelah 11 tahun Ombudsman berdiri menunjukkan hasil yang positif dan cukup baik, baru pada tahun 2011 ini terdapat lembaga yang tidak menanggapi/ melaksanakan Rekomendasi Ombudsman tersebut dan sampai sekarang masih menunggu tindak lanjut dari DPR dan Presiden atas laporan Ombudsman mengenai ketidaktaatan Pejabat Publik tersebut.

2. Dengan disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia telah merubah ketentuan yang semula Rekomendasi Ombudsman bersifat *non legaly binding* yaitu Rekomendasi yang hanya merupakan sebagian saran dan tidak wajib untuk ditindaklanjuti menjadi suatu ketentuan yang wajib untuk dilaksanakan (*legaly binding*) hal ini harusnya menjadikan Rekomendasi Ombudsman sebagian suatu bentuk penyelesaian yang sangat efektif dalam memperbaiki sistem pelayanan publik di Indonesia, namun walaupun demikian terdapat ketidak seimbangan dalam kewenangan Ombudsman melakukan tindak lanjut terhadap pengawasan pasca Rekomendasi tersebut, yaitu hanya terbatas kepada penyampaian laporan ke Presiden atau DPR serta melakukan publikasi melalui pers atau media elektronik dan media cetak. Dan tidak berhak memberikan sanksi langsung yang bersifat eksekutorial untuk menjamin bahwa Rekomendasi Ombudsman memang wajib

dilaksanakan. Disamping itu juga bahwa pengetahuan masyarakat mengenai fungsi dan tugas Ombudsman masih sangat kurang.

## **B. Saran**

Berdasarkan kajian dan penelitian yang telah penulis lakukan maka penulis menyarankan :

1. sebagai suatu lembaga pengawasan hendaknya Ombudsman memiliki kedudukan yang cukup kuat dan berwibawa dan dapat memberikan suatu sanksi yang tegas jika Rekomendsinya tidak dipatuhi sehingga lebih memiliki kepastian hukum yang jelas.
2. Perlu adanya sosialisasi yang lebih terhadap pengetahuan dan pengenalan masyarakat akan pentingnya Ombudsman dalam melakukan perbaikan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dalam bidang pelayanan publik dalam rangka memberantas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN)
3. Perlu diadakanya penambahan perwakilan Ombudsman di setiap provinsi di Indonesia agar dapat mengimbangi pengawasan dengan ruang lingkup yang cukup luas yang menjadi kewenangan Ombudsman, supaya mudah di akses oleh semua lapisan masyarakat sehingga Ombudsman tidak melayanai atau tidak dinikmati oleh hanya segelintir/ sebagian orang.
4. Perlu diadakanya perbaikan dan review kembali terhadap Undang-Undang Ombudsman terutama dalam konsep regulasi pengawasan Ombudsman pasca Rekomendasi agar diberikan tambahan kewenangan untuk

mengimbangi konsep bahwa Rekomendasi Ombudsman wajib dilaksanakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik.