

**URGENSI KEBERADAAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE
(DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008
TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA)**

Dinny Wirawan Pratiwie

Dosen Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran Ombudsman Republik Indonesia, batasan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi pengawasan, kendala yang dihadapi dan upaya yang ditempuh untuk mengatasi kendala dalam mewujudkan *good governance*.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Data penelitian ini terdiri dari data sekunder dan ditunjang dengan data lapangan. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Data lapangan diperoleh melalui wawancara terhadap narasumber yaitu Ombudsman Bidang Pencegahan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia yang dilakukan secara pasif, aktif, dan mediasi terhadap penyelenggara negara dan pemerintah menjadi peran penting di dalam mewujudkan *good governance*. Rekomendasi merupakan salah satu bentuk kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Kendala yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia antara lain: masih ada resistensi aparatur negara dan benturan kewenangan dengan lembaga negara lain. Selain itu keterbatasan dana dan sumber daya manusia yang berpengaruh pada optimalisasi kerja Ombudsman Republik Indonesia di daerah. Upaya yang harus ditempuh yaitu dengan mengadakan jaringan kerjasama dan koordinasi dengan beberapa pihak aparatur negara dan lembaga negara lainnya. Melakukan upaya pengembangan perwakilan di daerah dan mengadakan berbagai bentuk sosialisasi tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Kata Kunci: Pengawasan, Ombudsman Republik Indonesia.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur bahwa salah satu fungsi Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, reformasi mengamanatkan

perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yang didasarkan pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis.

Fungsi terpenting dari lembaga pemerintahan adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu, reformasi pada lembaga pemerintahan dinilai memegang peranan penting dan berkaitan langsung dengan masyarakat terutama dalam hal pemberian pelayanan umum, yang selama ini masih dianggap sebagai isu yang kurang penting. Masyarakat lebih banyak menyoroiti isu-isu yang sifatnya lebih elite seperti korupsi, kepemimpinan nasional, isu politik, dan isu-isu lainnya.

Reformasi dalam lembaga pemerintahan pada dasarnya dapat dimulai dengan cara memperbaiki prosedur dan mekanisme pengawasannya. Di Indonesia pembentukan Ombudsman menjadi tonggak sejarah yang menandai mulainya reformasi di dalam lembaga pemerintahan dan upaya perbaikan pelayanan umum secara lebih serius dan keberadaan Ombudsman telah memberikan sebuah model dan sistem pengawasan baru yang lebih independen berbasis masyarakat. Masyarakatpun mulai membahas lebih serius permasalahan *good governance*, pelayanan umum, dan maladministrasi.

Efektifitas pengawasan Ombudsman ditentukan oleh sistem pemerintahan yang dianut oleh negara tersebut. Dalam sistem demokrasi, rakyat ditempatkan ke dalam domain utama karena pada dasarnya rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi di sebuah negara. Berdasarkan fungsinya Ombudsman merupakan representasi dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau kelompok sosial terhadap penyelenggaraan umum, baik yang dilakukan oleh penyelenggara negara maupun swasta.

Kualitas pengawasan Ombudsman juga sangat bergantung pada seberapa besar pemahaman mengenai Ombudsman dan kesadaran dalam menyuarakan praktek penyimpangan yang terjadi serta keberanian untuk melaporkan penyimpangan tersebut kepada instansi terkait, antara lain Ombudsman.

Ombudsman berusaha melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan diharapkan masyarakat mengetahui tentang pengaduan pelayanan publik yang diberikan pemerintah baik di pusat maupun daerah. Seluruh provinsi di Indonesia ditargetkan pada tahun 2013 sudah memiliki kantor perwakilan Ombudsman Republik Indonesia, hal tersebut diutarakan oleh M. Khoerul Anwar selaku Kepala Bidang Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia. M. Khoerul Anwar juga mengatakan “kami mengharapkan masyarakat yang tinggal di daerah bisa mengadukan pelayanan publik di tingkat perwakilan Ombudsman Provinsi”¹.

Bagi sebagian masyarakat melaporkan tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, dianggap seperti mencari penyakit.

¹ <http://m.antaranews.com/berita/3045443/seluruh-provinsi-akan-miliki-perwakilan-ombudsman>, diakses pada 14 April 2012.

Masyarakat enggan melakukannya dikarenakan ada kekhawatiran apabila dilaporkan justru akan mempersulit dan merepotkan saja. Apalagi kalau harus berhadapan dengan orang yang dilaporkan karena ada gugatan balik, dan sebagainya. Padahal hal tersebut sangat baik sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga pemerintahan dan demi terwujudnya *good governance*.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang akan diteliti penulis adalah:

1. Bagaimanakah peran Ombudsman Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan *good governance*?
2. Bagaimana batasan kewenangan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia?
3. Kendala apakah yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi pengawasan, serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut?

MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat bagi ilmu pengetahuan
Untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum serta wawasan mengenai Ombudsman Republik Indonesia yang diperoleh dari data konkrit penelitian ini.
2. Manfaat bagi pembangunan
Untuk memberikan kontribusi berupa pemikiran dan wacana bagi Ombudsman Republik Indonesia mengenai peran dan kewenangan didalam menjalankan fungsi pengawasan.

TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, tujuan yang ingin diperoleh adalah mengetahui lebih dalam mengenai Ombudsman Republik Indonesia, bagaimana peran dan kewenangannya serta kendala apa yang dihadapi dan upaya apa yang telah dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut.

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian mengenai urgensi keberadaan Ombudsman Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan *good governance* (ditinjau menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia)

adalah penelitian normatif. Penelitian hukum normatif mencakup: 1) penelitian terhadap asas-asas hukum; 2) penelitian terhadap sistematika hukum; 3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; 4) perbandingan hukum; 5) sejarah hukum². Dalam penelitian ini lebih menekankan pada penelitian terhadap asas-asas hukum yang berkaitan dengan peran Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan *good governance*. Penelitian yang dilakukan berupa penelitian bahan pustaka atau data sekunder dan ditunjang dengan data lapangan untuk melengkapi hasil penelitian.

B. Data Penelitian

Sumber data yang digunakan pada penelitian ini terdiri dari:

- a. Data Sekunder, yang diperoleh dari:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah UUD 1945, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional.
 - 2) Bahan hukum sekunder, berupa rancangan undang-undang, naskah akademik, hasil penelitian, tesis, jurnal, internet dan surat kabar.
 - 3) Bahan hukum tersier, berupa kamus dan ensiklopedia.
- b. Data Lapangan, yang diperoleh dari hasil wawancara penulis secara langsung dengan narasumber yang berkompeten mengenai masalah yang diteliti. Penulis melakukan wawancara secara langsung dengan Ombudsman Bidang Pencegahan, H. Hendra Nurtjahitjo, S.H., M.Hum.

C. Cara Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

1. Studi pustaka atau studi dokumen yaitu dengan cara mengumpulkan, mempelajari dan menelaah berbagai bahan pustaka atau literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.
2. Studi lapangan yang dalam penelitian ini berupa wawancara terhadap narasumber. Narasumber dalam penelitian ini adalah Anggota Ombudsman Republik Indonesia periode 2011-2016.

D. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan berupa analisis data secara kualitatif yang bersifat deskriptif. Kualitatif artinya analisis yang dilakukan melalui

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 14.

kategorisasi berdasarkan permasalahan yang diteliti dan data yang dikumpulkan. Deskriptif artinya data yang diperoleh dielaborasi secara komprehensif dan dianalisis secara cermat, sistematis dengan tetap memperhatikan otentifikasi data dan signifikansi korelasi dengan masalah yang diteliti. Kemudian dilakukan penarikan kesimpulan secara umum berdasarkan pembahasan data-data yang telah diperoleh, selanjutnya berdasarkan kesimpulan tersebut diajukan saran.

E. Jalan Penelitian

Dalam penelitian ini langkah-langkah yang ditempuh terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:

1. Tahap Persiapan

Pada tahap ini dimulai dengan mengumpulkan bahan kepustakaan dan dilanjutkan dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian, kemudian dikonsultasikan serta penyempurnaan, penyusunan instrumen penelitian dan pengurusan izin penelitian.

2. Tahap Pelaksanaan

Pada tahap ini dibagi dalam 2 (dua) tahap, yaitu:

- a. Pelaksanaan penelitian kepustakaan dilakukan dengan pengumpulan dan pengkajian data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- b. Pelaksanaan penelitian lapangan dilakukan dengan wawancara terhadap narasumber dan mengumpulkan data sekunder pada instansi tempat penelitian dilakukan.

3. Tahap Penyelesaian

Pada tahap ini dilakukan kegiatan yaitu menganalisis data penelitian, dilanjutkan dengan penulisan laporan awal serta konsultasi dan kemudian diakhiri dengan laporan akhir.

PEMBAHASAN

1. Peran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance*

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang bersifat demokratis yang memberikan jaminan atas hak-hak warga negaranya, termasuk didalamnya hak mendapatkan pelayanan publik yang baik. Pelayanan publik yang baik hanya akan terwujud jika tata kelola pemerintah dalam penyelenggaraan sebuah negara dilaksanakan dengan baik. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) diperlukan pengawasan.

Beberapa hal yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, yang menjadi subyek pengawasan, antara lain:

- a. Kebijakan;
- b. Masyarakat, dunia usaha, *stake holders*;

- c. Birokrasi;
- d. Persaingan global.

Adapun yang merupakan intisari dalam *good governance*, yaitu akuntabilitas publik, kepastian hukum, dan transparansi publik. Akuntabilitas publik mensyaratkan bahwa setiap perilaku dan tindakan pejabat publik baik dalam membuat kebijakan, mengatur dan membelanjakan keuangan negara maupun pada saat melaksanakan penegakan hukum haruslah terukur dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Transparansi publik mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang partisipasi kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik (khususnya menyangkut pengelolaan sumber daya publik) dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat. Tidak diminta, maksudnya adalah bahwa semestinya ada mekanisme publikasi yang luas kepada masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik sehingga masyarakat dapat berpartisipasi secara lebih aktif.

Intisari selanjutnya adalah adanya jaminan kepastian hukum bagi setiap masyarakat. Setiap pejabat publik berkewajiban memberikan jaminan bahwa dalam berurusan dengan penyelenggara negara, setiap masyarakat pasti akan memperoleh kejelasan tentang tenggang waktu, hak dan kewajiban, dan lain-lain sehingga masyarakat akan memperoleh rasa keadilan, khususnya ketika berhadapan dengan penyelenggara negara. Oleh karena itu, dalam kerangka *good governance* setiap pejabat publik berkewajiban memberikan perlakuan yang sama bagi setiap warga masyarakat dalam menjalankan fungsi-fungsi sebagai pelayanan publik.

Demi mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik diperlukan adanya pengawas eksternal karena pengalaman membuktikan bahwa keberadaan pengawas internal yang ada di dalam pemerintah dalam implementasinya ternyata belum memenuhi harapan masyarakat baik dari sisi objektivitas maupun akuntabilitasnya. Sehingga dibutuhkan lembaga pengawas eksternal salah satunya Ombudsman Republik Indonesia agar mekanisme pengawasan lebih kuat dan efektif demi mewujudkan birokrasi bersih, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan publik.

Pengawas eksternal dapat melakukan intervensi dalam bidang-bidang strategis:

1. Penegakan hukum;
2. Kualitas aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan;
3. Sistem manajemen pelayanan publik baik dalam peraturan perundang-undangan ataupun implementasinya;
4. Partisipasi dan penyadaran hak-hak serta kewajiban publik;
5. Pengawasan yang efektif dan efisien.

Di Negeri Belanda, menurut G.H. Addink (Guru Besar Universitas Utrecht), menyebutkan dalam rangka *separation power* dan *prinsip check and balances*, mengenai lembaga Ombudsman dikemukakan:

“.....*the National Ombudsman, who examines, in retrospect, the conduct of administrative authorities and issues reports and make recommendation in the matters, the constitutional base of the institution it be found in article 78a of the Constitution. The national Ombudsman each play their own typical role in the system of checks and balances. Ombudsman must also be regarded as pertaining to the fourth power*”³.

Apa yang dikemukakan oleh Addink, Ombudsman Nasional Negeri Belanda yang bertugas mengawasi perilaku badan administrasi, melaporkan isu-isu yang berkembang di masyarakat mengenai perilaku badan-badan administrasi, merekomendasikan laporan masyarakat tersebut, fungsi konstitusionalnya diatur dalam Pasal 78a Konstitusi Netherland (tahun 1983). Dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman Nasional berinteraksi dengan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial untuk mengembangkan sistem “saling mengawasi dan mengimbangi” atau “kekuasaan mengontrol kekuasaan”, maka Ombudsman Nasional yang diatur dalam UUD Negeri Belanda dapat disebut sebagai “kekuasaan keempat” (*fourth power*).

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara penunjang atau lembaga negara yang melayani (*state auxiliary organ*), dan berfungsi sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Menurut Hendra Nurtjahitjo, Ombudsman Bidang Pencegahan, “Ombudsman Republik Indonesia lebih memiliki kesamaan dengan Ombudsman Australia, bersifat pro aktif dan tidak memiliki kewenangan untuk menindak, hanya memberikan pengaruh melalui rekomendasi”⁴.

Ombudsman dengan pendekatan persuasif, dapat memberikan pengaruh kepada penyelenggara negara dalam bentuk rekomendasi maupun saran, sifat dari rekomendasi merupakan suatu perbaikan agar pelayanan publik dapat menjadi lebih baik, meskipun tidak semua rekomendasi berisi sanksi administrasi.

Peran Ombudsman Republik Indonesia dengan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara, dapat memberikan jaminan keterbukaan informasi kepada publik mengenai proses penyelenggaraan tersebut. Tidak hanya itu, Ombudsman juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi memperbaiki pelayanan publik dalam bentuk pengajuan laporan mengenai kinerja aparatur penyelenggara negara. Dan dengan adanya

³ I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 179.

⁴ Hasil wawancara pada 31 Mei 2012, 13.30 WIB.

Ombudsman Republik Indonesia masyarakat mendapatkan jaminan kepastian hukum atas hak dan kewajiban, serta perlakuan yang sama khususnya dalam hal pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan.

2. Batasan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Melakukan Fungsi Pengawasan

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan yang diatur pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, yaitu:

- 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 manapun 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 Rekomendasi⁵.

Selanjutnya pada ayat (2), disebutkan:

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

- a. Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan 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 Maladministrasi⁶.

Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pada Pasal 46 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan

⁵ UU No. 37 Tahun 2008.

⁶ *Ibid.*

dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang ini. Selain itu, pada Pasal 50 ayat (5), Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan adjudikasi khusus dalam hal penyelesaian ganti rugi. Adjudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antara para pihak yang diputus oleh Ombudsman⁷.

Untuk kasus-kasus tertentu Ombudsman juga diberi wewenang untuk menyelesaikan laporan dengan cara mediasi dan/atau konsiliasi agar memperoleh penyelesaian yang sama-sama menguntungkan pihak. Hal ini menunjukkan bahwa Ombudsman menjadi bagian dari sistem penyelesaian sengketa alternatif (*Alternative Dispute Resolution*) dalam kasus pelayanan publik. Selain itu Ombudsman juga berwenang melakukan *systemic review* terhadap kebijakan pelayanan publik.

Dalam prakteknya, Ombudsman telah beberapa kali melakukan *systemic review*, misalnya terkait pelayanan pendidikan inklusi terhadap siswa *diffable* oleh beberapa Sekolah Menengah Atas di Jakarta, pelayanan oleh pengadilan pajak, pelayanan oleh Rumah Tahanan dan Lembaga Per masyarakatan, pelayanan terkait ledakan tabung gas, dan pelayanan penegakan hukum⁸.

Rekomendasi merupakan salah satu bentuk kewenangan Ombudsman. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Pasal 1 butir (7), Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik. Rekomendasi merupakan saran yang bersifat imperatif, wajib dilaksanakan.

Beberapa rekomendasi dapat berupa sanksi administrasi, seperti yang telah diatur pada Pasal 54 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Pasal 38 ayat (4) dan Pasal 39, apabila rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan atau hanya dilaksanakan sebagian maka Ombudsman dapat mempublikasikan dan memberikan laporan kepada DPR dan Presiden, serta akan dikenakan sanksi administrasi.

Ada beberapa jenis rekomendasi yang selama ini dikeluarkan Ombudsman, dikelompokkan menjadi empat kelompok, yaitu:

1. Rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah pelapor; Rekomendasi jenis ini memang diformulasikan untuk membantu pelapor agar masalahnya dapat segera diselesaikan. Misalnya, ada pelapor yang mengeluhkan lambannya pelayanan kepolisian dalam menangani laporan tindak kejahatan yang dialaminya. Setelah melakukan serangkaian investigasi dokumen dan/atau investigasi lapangan, Ombudsman menyusun rekomendasi untuk pimpinan kepolisian yang isinya menindaklanjuti laporan tersebut.
2. Rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pembinaan dan efek jera;

⁷ Ombudsman Republik Indonesia, *Op. Cit*, hlm. 11-12.

⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

Tindakan pejabat publik yang sewenang-wenang, koruptif dan sebagainya kadang kala menjadi salah satu penyebab buruknya kualitas pelayanan publik. Untuk keluhan seperti ini Ombudsman biasanya memilih susunan rekomendasi yang isinya memberikan pendapat dan saran kepada atasan pejabat publik (terlapor) agar dilakukan pemeriksaan terhadap pejabat publik yang dilaporkan masyarakat apabila terbukti bersalah Ombudsman menyarankan agar diberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku. Jenis rekomendasi isi juga dapat dipadukan menjadi rekomendasi yang sekaligus memberikan penyelesaian langsung atas permasalahan yang dihadapi pelapor.

3. Rekomendasi yang diperuntukkan mencegah agar tidak terjadi tindakan maladministrasi;

Rekomendasi Ombudsman dapat juga diberikan kepada pimpinan instansi publik tertentu sebagai upaya untuk mencegah terjadinya tindakan maladministrasi. Rekomendasi Ombudsman yang bersifat preventif ditujukan agar pejabat publik lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya.

4. Rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan publik.

Ombudsman dapat mengeluarkan rekomendasi yang isinya berupa saran untuk mengubah proses atau sistem pelayanan yang diberikan. Rekomendasi ini ditujukan untuk meminimalisir pengulangan masalah yang sama di masa depan.

Keempat kelompok rekomendasi tersebut memiliki tujuan yang sama untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Akan tetapi dalam prakteknya, proses penyelesaian laporan tidak selalu berakhir pada pemberian rekomendasi, terkadang pada tahap klarifikasi terhadap instansi Terlapor, sudah dapat dilakukan penyelesaian antara Terlapor dan Pelapor. Meskipun sifatnya *morally binding*, bukan berarti Ombudsman tidak melakukan upaya agar rekomendasinya menjadi efektif. Selain pelaporan kepada DPR/DPRD, *political will* pejabat publik, akurasi data dan argumentasi dalam rekomendasi, efektifitas rekomendasi juga sangat ditentukan dengan ketekunan dalam melakukan monitoring.

Untuk meningkatkan efektifitas rekomendasi, Ombudsman melakukan beberapa metode *monitoring*, seperti memantau rekomendasi secara periodik, meminta *feed back* atas kesimpulan sementara dari tim investigasi, melakukan sosialisasi yang akan memberikan pemahaman kepada pejabat publik yang dilaporkan, dan meningkatkan kualitas rekomendasi dengan cara melakukan perbaikan dan visi.

Sebagai lembaga penunjang Ombudsman memiliki wewenang untuk mengawasi semua lembaga negara baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Ombudsman juga dapat melakukan pengawasan terhadap pengawas internal. Pada saat ini, Ombudsman Republik Indonesia tidak hanya melakukan pengawasan terhadap maladministrasi dalam pelayanan publik secara lokal, akan tetapi juga melakukan pengawasan terhadap makro kebijakan, benturan kebijakan antara pemerintah daerah dengan pemerintah

pusat. Cara kerja Ombudsman dengan melakukan pengawasan aktif, dengan mendatangi secara langsung instansi. Dan dengan pengawasan pasif, dengan menerima pengaduan dari masyarakat.

3. Kendala Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ombudsman bidang Pencegahan, Hendra Nurtjahtjo, ada beberapa kendala yang dihadapi dalam menjalankan fungsi pengawasan salah satunya pada awal terbentuknya KON terjadi resistensi aparatur negara yang tidak mau diawasi oleh KON dikarenakan dasar hukumnya hanya berupa Keputusan Presiden. Pada saat ini masih ada resistensi aparatur negara tetapi setelah dijelaskan mengenai kewenangan Ombudsman dalam melakukan fungsi pengawasan berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maka aparatur negara tersebut wajib bersikap kooperatif⁹.

Kendala lain dalam pelaksanaan fungsi dan tugas Ombudsman Republik Indonesia menurut Hendra Nurtjahtjo, yaitu terjadinya benturan kewenangan dengan lembaga negara lainnya seperti KPK, Komnas HAM, Komisi Informasi Pusat (KIP). Hal tersebut dikarenakan domain kerja Ombudsman yang berupa pengawasan maladministrasi yang cakupannya cukup luas. Selain itu juga dikarenakan ketidaktahuan masyarakat mengenai jenis laporan yang dapat diajukan ke Ombudsman¹⁰.

Keterbatasan dana dan terbatasnya sumber daya manusia juga menjadi kendala Ombudsman dalam menjalankan fungsinya. Keterbatasan dana berakibat pada pembentukan perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah menjadi terhambat, sehingga sosialisasi kepada masyarakat mengenai keberadaan Ombudsman itu sendiri menjadi kurang maksimal baik di pusat maupun di daerah. Kurang pemahannya masyarakat mengenai Ombudsman membuat masyarakat tidak menyadari bahwa masyarakat memiliki hak atas pelayanan publik yang baik. Selain itu meskipun masyarakat mengetahui keberadaan Ombudsman, tapi masyarakat belum paham hal apa yang dapat dilaporkan kepada Ombudsman.

Sebagai contoh, pernah suatu kali ada pelapor yang datang kepada Ombudsman melaporkan mengenai kendaraan miliknya yang hilang, hal tersebut sudah jelas menunjukkan bahwa pelapor tersebut belum paham apa itu Ombudsman. Meskipun demikian asisten Ombudsman tetap menjelaskan bahwa pelapor terlebih dahulu melaporkan hal tersebut ke pihak Kepolisian dan apabila tidak diberikan pelayanan administrasi yang sesuai aturan yang berlaku maka pelapor tersebut dapat melaporkan aparatur negara tersebut ke Ombudsman.

Kendala dalam hal pengajuan laporan seperti contoh tersebut membuktikan bahwa masyarakat masih belum sepenuhnya paham akan fungsi, tugas serta wewenang Ombudsman Republik Indonesia. Meskipun

⁹ Hasil wawancara pada 31 Mei 2012, 13.30 WIB.

¹⁰ Hasil wawancara pada 31 Mei 2012, 13.30 WIB.

demikian Ombudsman tidak melakukan penolakan atas laporan-laporan masyarakat.

4. Upaya yang Dilakukan Dalam Mengatasi Kendala

Sejak terbentuknya Ombudsman Republik Indonesia hingga sekarang terlihat perkembangan yang mengarah lebih baik. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ombudsman Bidang Pencegahan, Hendra Nurtjahtjo, dalam mengatasi kendala mengenai pengetahuan masyarakat yang kurang, Ombudsman Republik Indonesia terus berupaya dengan membentuk perwakilan di beberapa wilayah di Indonesia, antara lain:

- a. Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah;
- b. Wilayah Sumatera Utara dan Nangroe Aceh Darussalam;
- c. Wilayah Jawa Barat;
- d. Wilayah Jawa Timur;
- e. Wilayah NTT dan NTB;
- f. Wilayah Kalimantan Selatan;
- g. Wilayah Sulawesi Utara dan Gorontalo¹¹.

Sesuai Rencana Strategis 2010-2014, Ombudsman Republik Indonesia berusaha melakukan upaya pengembangan kelembagaan dengan membentuk perwakilan baru di beberapa wilayah. Hal ini dimaksudkan untuk peningkatan kualitas penanganan laporan masyarakat, pengawasan pelayanan publik dan pencegahan maladministrasi, penguatan kapasitas sumber daya manusia, peningkatan kesadaran masyarakat, serta pengembangan kerjasama dalam dan luar negeri.

Adapun beberapa wilayah yang direncanakan akan dibentuk perwakilan Ombudsman Republik Indonesia selanjutnya ada 15 wilayah, antara lain:

- a. Wilayah Nangroe Aceh Darussalam
- b. Wilayah Riau
- c. Wilayah Kepulauan Riau
- d. Wilayah Sumatera Barat
- e. Wilayah Sumatera Selatan
- f. Wilayah Sulawesi Tengah
- g. Wilayah Sulawesi Tenggara
- h. Wilayah Sulawesi Selatan
- i. Wilayah Jawa Tengah
- j. Wilayah Bali
- k. Wilayah Kalimantan Timur
- l. Wilayah Kalimantan Barat
- m. Wilayah Maluku
- n. Wilayah NTB
- o. Wilayah Papua

¹¹ Hasil wawancara pada 1 Juni 2012, 10.00 WIB.

Upaya lain yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dengan mengadakan berbagai bentuk sosialisasi, baik berupa penyebaran brosur-brosur yang berisikan informasi mengenai Ombudsman Republik Indonesia ke instansi-instansi, maupun dengan cara membuka klinik pengaduan yang menerima aduan masyarakat secara langsung. Ombudsman juga memiliki website dan *social media* berupa *facebook* yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan masyarakat dapat mengajukan laporan secara online.

Upaya selanjutnya yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dengan mengadakan jaringan kerjasama dalam bentuk MoU dengan pihak Polri, Kementerian Dalam Negeri, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Pengawas Alur Transaksi Keuangan (BPATK), Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4). Selain itu Ombudsman juga membangun jaringan kerja dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Kementerian Hukum dan HAM. Jaringan kerja dimaksud dapat berbentuk kerjasama dalam hal pengawasan pelayanan publik, pelatihan, peningkatan kapasitas kelembagaan, sosialisasi, dan penyebarluasan informasi. Sedangkan untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Hukum Milik Negara (BHMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Ombudsman mengedarkan surat edaran agar masing-masing mematuhi undang-undang pelayanan publik.

Segala bentuk upaya yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia ditujukan agar sistem pengawasan di Indonesia khususnya pada pelayanan publik menjadi lebih baik sehingga *good governance* yang menjadi harapan bangsa Indonesia dapat terwujud.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Peran Ombudsman Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia tidak terlepas dari tujuan utamanya yaitu mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Pelaksanaan fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dilakukan secara pasif dan aktif. Dengan melakukan upaya preventif melalui pendekatan persuasif.

Dalam perkembangannya Ombudsman tidak hanya dikenal sebagai lembaga pemberi pengaruh terhadap penyelenggara negara untuk memperbaiki penyelenggaraan negara dalam hal pelayanan publik terhadap masyarakat. Akan tetapi Ombudsman sekarang menjadi lembaga yang mampu menjatuhkan sanksi melalui rekomendasi yang final mengikat wajib dilaksanakan oleh penerima rekomendasi, sesuai Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

2. Batasan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi pengawasan.
Kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia telah diatur pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Kewenangan lain yang dimiliki oleh Ombudsman juga diatur pada Pasal 46 dan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Rekomendasi merupakan bentuk kewenangan Ombudsman yang memberikan pengaruh terhadap penyelenggara negara untuk melakukan perbaikan terhadap proses penyelenggaraan negara dalam hal pelayanan publik. Ombudsman tidak hanya melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif maupun legislatif, tetapi juga terhadap lembaga yudikatif. Ombudsman juga dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga pengawas internal. Sekarang Ombudsman tidak hanya berwenang menindaklanjuti laporan publik tetapi juga memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi atas prakarsa sendiri. Tidak hanya itu, Ombudsman juga dapat melakukan pemeriksaan ke objek pelayanan publik tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pejabat atau instansi yang dilaporkan dan berwenang memeriksa dokumen-dokumen terkait yang diperlukan dari instansi manapun.
3. Kendala yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia.
Kendala pasti yang dimiliki setiap lembaga negara adalah anggaran. Ombudsman belum memiliki anggaran yang memadai. Selain itu kendala yang dihadapi Ombudsman dalam perkembangannya yaitu masih terjadi resistensi aparatur negara dan juga benturan kewenangan antara Ombudsman Republik Indonesia dengan lembaga negara lain. Kendala lain adalah kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat yang berakibat pada ketidakpahaman masyarakat akan keberadaan Ombudsman.
4. Upaya yang ditempuh untuk mengatasi kendala.
Upaya yang telah dilakukan Ombudsman untuk mengatasi kendala yang saat ini dihadapi adalah dengan terus berusaha melakukan sosialisasi kepada masyarakat dengan menggunakan berbagai media, antara lain: media elektronik, media massa, maupun penyuluhan secara langsung, serta pengadaan klinik maupun pos-pos pengaduan. Tidak hanya itu Ombudsman juga telah melakukan pembentukan perwakilan Ombudsman di beberapa wilayah di Indonesia. Tidak kalah pentingnya, Ombudsman melakukan kerjasama dengan lembaga negara lain, agar benturan yang sebelumnya pernah terjadi dapat diatasi.

B. Saran

1. Ombudsman Republik Indonesia dapat segera memperluas perwakilan di semua wilayah Indonesia, sehingga lebih mempermudah masyarakat awam yang ingin mengajukan laporan atas pelayanan publik yang dirasa tidak sesuai aturan yang berlaku.

2. Guna mengefektifkan peran Ombudsman Republik Indonesia, maka direkomendasikan agar ditingkatkan sumber daya berupa anggaran serta personil khususnya tenaga asisten Ombudsman untuk perwakilan di daerah-daerah.
3. Diadakan secara berkala penyuluhan secara langsung mengenai Ombudsman Republik Indonesia untuk daerah-daerah yang belum memiliki perwakilan Ombudsman.
4. Ombudsman Republik Indonesia perlu menjalin koordinasi dan kerjasama yang lebih efektif dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya, serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Daftar Literatur :

- a. Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- b. _____, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- c. _____, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- d. Atmadja, I Dewa Gede, 2010, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang.
- e. Azhari, Muhammad Tahir, 1992, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam-Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta.
- f. Estiningsih, Muji, 2005, *Fungsi Pengawasan DPRD (Tinjauan Kritis Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa)*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- g. Fachruddin, Irfan, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung.
- h. Fahmal, H.A. Muin, 2006, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta.
- i. Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya.
- j. Mahfud, MD., *Negara Hukum dan Demokrasi*, LP3ES, Jakarta.
- k. Marbun, S.F., 1997, *Peradilan Administratif Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- l. Masthuri, Budhi, 2005, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- m. Moeliono, Anton M., dkk, 1995, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- n. Muchsan, 1999, *Perwujudan Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa Dalam Negara Kesejahteraan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- o. _____, 2000, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- p. Ombudsman Republik Indonesia, 2011, *Laporan Tahunan 2010*, Jakarta.
- q. Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- r. Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta.
- s. Santosa, Panji, 2009, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung.
- t. Sibuea, Hotma P., 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta.
- u. Sidharta, B. Arief, 2004, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum, Jurnal Hukum Rule Of Law*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta.
- v. Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- w. Sujata, Antonius, 2004, *Peran Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance*, Makalah pada Seminar Otonomi Daerah dan Urgensi Pembentukan Ombudsman Daerah diselenggarakan oleh KON, CO of Australia dan Pusham UII, 24 Juni 2004 di Yogyakarta.
- x. Syafiie, H. Inu Kencana, 2004, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- y. Syakrani dan Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

2. Peraturan Perundang-undangan:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, beserta perubahannya.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

3. Internet:

http://id.wikipedia.org/wiki/Tata_laksana_pemerintahan_yang_baik, diakses pada 14 April 2012.

<http://m.antaranews.com/berita/3045443/seluruh-provinsi-akan-miliki-perwakilan-ombudsman>, diakses pada 14 April 2012.

http://ombudsman.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=48%3Amisi&catid=39%3Atentangkami&Itemid=61&lang=en, diakses pada 13 Juli 2012.

http://ombudsman.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=47%3Afalsafahori&catid=39%3Atentangkami&Itemid=59&lang=en, diakses pada 13 Juli 2012.

http://ombudsman.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=62&lang=en, diakses pada 13 juli 2012.