



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008
TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**



**BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

2019

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008
TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**

Penanggung Jawab : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
Ketua : Dr. Laily Fitriani, S.H., M.H.
Wakil Ketua : Yeni Handayani, S.H., M.H.
Sekretaris : Christina Devi Natalia, S.H.
Anggota : 1. Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.
2. Riyani Shelawati, S.H., M.Kn.
3. Dewi Sendhikasari Dharmaningtias, S.IP., MPA
4. Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto, S.H.
5. Tommy Cahya Trinanda, S.H.
6. Noval Ali Muchtar, S.H.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang 8
- B. Identifikasi Masalah 11
- C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik 11
- D. Metode 12

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoretis 13
- B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip 28
- C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat 31
- D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara 66

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

- A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) 67
- B. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN) 69
- C. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU tentang ASN) 71
- D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU tentang Adminduk)

sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU tentang Adminduk Perubahan)	74
E. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU tentang KIP)	75
F. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU tentang Pelayanan Publik)	78
G. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (UU tentang Kearsipan)	82
H. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan (UU tentang Keprotokolan)	84
I. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU tentang PTUN)	86
J. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah)	87
K. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU tentang Administrasi Pemerintahan)	89
L. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan	91
M. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	92
N. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia (PP tentang Sistem	

Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia)	96
O. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah (PP tentang Perwakilan Ombudsman di Daerah)	97
P. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2010 tentang Penghasilan, Uang Kehormatan, Dan Hak-Hak Lain Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Ombudsman Republik Indonesia	98
Q. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia (PP tentang Setjen Ombudsman)	99
R. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara (PP tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara)	102
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	104
B. Landasan Sosiologis	105
C. Landasan Yuridis	107
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
A. Sasaran	110
B. Jangkauan	110
C. Arah Pengaturan	110
D. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang	110
BAB VI PENUTUP	

A. Simpulan	120
B. Saran	122
DAFTAR PUSTAKA	123
LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	

PUSAT PUU BADAN KEAHLIAN DPR RI

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman (RUU tentang Ombudsman) dapat diselesaikan dengan baik dan lancar. Pembentukan RUU tentang Ombudsman diperlukan untuk memberikan penguatan terhadap kelembagaan Ombudsman, penguatan terhadap rekomendasi, serta pengaturan berbagai aspek guna mendukung pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman.

Naskah Akademik RUU tentang Ombudsman disusun berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan diskusi pakar, serta pengolahan bahan pustaka yang dilakukan secara komprehensif. Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tidak terlepas dari peran aktif seluruh anggota tim penyusun Naskah Akademik RUU tentang Ombudsman dari Badan Keahlian DPR RI, yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya.

Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi semua pemangku kepentingan terhadap RUU tentang Ombudsman.

Jakarta, 25 September 2019

**Kepala Pusat Perancangan Undang-
Undang Badan Keahlian DPR RI**

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

NIP. 19650710 199003 1 007

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan kepada negara agar memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara untuk kesejahteraan, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan baik buruk penyelenggaraan pelayanan publik.

Konsekuensi dari suatu konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah adanya suatu pelayanan publik yang berkualitas. Meskipun demikian kesadaran akan pentingnya layanan publik yang berkualitas baru muncul pasca reformasi tahun 1998. Pada saat itu dorongan untuk adanya pelayanan publik terus disuarakan dan menjadi tuntutan publik seiring gerakan reformasi di segala bidang. Sebagai respon atas tuntutan tersebut maka pada tahun 2000 pemerintah membentuk Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Sesuai tuntutan perkembangan kebutuhan, Ombudsman secara kelembagaan berubah menjadi lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU tentang Ombudsman). Tugas Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut Ombudsman) makin meningkat dan meluas dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU tentang Pelayanan Publik).

UU tentang Pelayanan Publik dibentuk dengan tujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar menjadi baik, yakni dengan cara melakukan pengawasan aparat pelayanan publik. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan

publik dapat dilakukan dengan dua cara, *pertama* pengawasan intern yang dilakukan oleh atasan dan aparat pengawasan fungsional. *Kedua*, pengawas ekstern yang dilakukan masyarakat secara langsung dan pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman untuk memberikan perlindungan hak-hak masyarakat, keadilan, dan kesejahteraan memperoleh pelayanan publik yang baik.

Tujuan dari dilakukannya pengawasan terhadap pelayanan publik adalah untuk memastikan terpenuhinya hak masyarakat mengakses layanan publik yang tersedia. Peningkatan kualitas pelayanan publik sangat sulit didapat tanpa adanya pengawasan ekstern. Hal ini dikarenakan masih banyaknya aparat pelayanan publik yang masih belum memahami tugas dan kewajibannya dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Ombudsman sebagai lembaga pengawas badan atau lembaga penyelenggara pelayanan publik merupakan lembaga yang sangat penting dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Lembaga penyelenggara pelayanan publik yang baik sebagai cerminan dari tata pemerintahan yang baik seharusnya dapat memberikan pelayanan yang baik juga kepada masyarakat.

Implementasi UU tentang Ombudsman telah berjalan selama lebih dari 10 (sepuluh) tahun. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU tentang Ombudsman menyebutkan bahwa 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.

UU tentang Ombudsman mempertegas keberadaan Ombudsman secara kelembagaan. Sejalan dengan itu, terdapat juga ekspektasi besar dari masyarakat yang mengharapkan adanya suatu layanan publik yang baik. Pada kenyataannya, pada saat ini fungsi dari Ombudsman untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik masih belum optimal. Pada praktiknya

masih ada penyelenggara pelayanan publik yang melakukan penundaan dalam pelayanan publik, penyimpangan prosedur administrasi, atau penyelenggara pelayanan publik yang tidak memberikan pelayanan baik dalam bidang pertanahan, kepolisian, pendidikan, maupun bidang lainnya, sehingga masyarakat kerap kali mengeluhkan buruknya pelayanan publik. Hal ini menandakan bahwa keberadaan Ombudsman kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dan belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai sarana pengaduan akan pelayanan publik tersebut. Selain itu, *output* atau keluaran dari Ombudsman hanyalah berupa rekomendasi. Sampai dengan saat ini dalam UU tentang Ombudsman belum diatur mengenai mekanisme paksa kepada penyelenggara layanan publik yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman.

Untuk meningkatkan kualitas pengawasan pelayanan publik dan optimalisasi pelaksanaan fungsi dan kewenangan Ombudsman, maka sangat penting untuk melakukan penyempurnaan materi muatan dalam UU tentang Ombudsman, meliputi:

1. Pengakuan Kedudukan sebagai lembaga negara yang belum diikuti pengakuan kedudukan anggota Ombudsman sebagai pejabat negara di dalam UU tentang Ombudsman yang berpengaruh pada prinsip keseimbangan/kesamaan kedudukan pada saat berkoordinasi dengan lembaga negara yang lain;
2. Pengaturan yang lebih komprehensif mengenai susunan organisasi dan tata kerja Ombudsman dari pusat hingga daerah;
3. Penambahan tugas dan fungsi Ombudsman untuk melakukan investigasi atas prakarsa sendiri sebagai wujud pengawasan atas pelayanan publik;
4. Ketaatan atas rekomendasi Ombudsman yang memerlukan norma di dalam UU tentang Ombudsman agar instansi pelaksana mau mematuhi rekomendasi Ombudsman; dan

5. Pengaturan tentang manajemen sumber daya manusia di Ombudsman, khususnya mengenai tugas, fungsi, dan status kepegawaian asisten Ombudsman.

Memperhatikan hal tersebut di atas, perlu dilakukan penyusunan Naskah Akademik untuk melakukan penyempurnaan materi muatan dalam UU tentang Ombudsman untuk menguatkan Ombudsman demi tercapainya peningkatan kualitas pelayanan publik.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan terdapat permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik dari Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU tentang Ombudsman, yaitu:

1. Bagaimana perkembangan teori dan praktik kelembagaan Ombudsman pada saat ini?
2. Bagaimana pelaksanaan dan pengaturan tentang kelembagaan Ombudsman dalam peraturan perundang-undangan terkait?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Ombudsman?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan, dan ruang lingkup pengaturan dalam penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Ombudsman?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. mengetahui perkembangan teori dan praktik empiris terkait kelembagaan Ombudsman.

2. mengetahui peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Ombudsman.
3. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Ombudsman.
4. merumuskan sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Ombudsman.

Sedangkan kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Ombudsman adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan RUU tentang Ombudsman.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi kelompok terbatas keahlian (*focus group discussion*) dan wawancara serta kegiatan uji konsep dengan *stakeholders* terkait Ombudsman, antara lain: Ombudsman, lembaga swadaya masyarakat, dan beberapa pakar hukum tata negara.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Lembaga Negara Sebagai Suatu Organisasi

Suatu organisasi dalam menjalankan perannya selalu dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik internal maupun eksternal yang dapat mempengaruhi organisasi sehingga peran organisasi atau lembaga tersebut dapat berjalan secara optimal atau tidak. Suatu organisasi mempunyai ciri-ciri yaitu, adanya sekelompok orang, terjadinya kerja sama, dan memiliki tujuan tertentu. Jadi organisasi secara implisit memiliki peranan sebagai wadah atau alat bagi tujuan yang diinginkan bersama.¹

Faktor-faktor yang mempengaruhi organisasi menurut Robbins (1994:76) dan Stoner et.al (1995:10-13) yaitu:

- a. Perencanaan (*planning*), yaitu proses menetapkan tujuan, cara pelaksanaan atau strategi, serta koordinasi kegiatan untuk memperbarui rencana dalam rangka mencapai tujuan organisasi.
- b. Pengorganisasian (*organizing*), yaitu proses pengaturan dan alokasi pekerjaan, kewenangan, dan sumber daya yang ada kepada anggota organisasi sehingga tujuan organisasi dapat tercapai.
- c. Kepemimpinan (*leading*), yaitu proses memerintah dan mempengaruhi agar kegiatan atau pekerjaan yang saling terkait dapat diarahkan untuk mencapai tujuan organisasi.

¹Sutarto, dalam Hessel Nogi T., *Manajemen Publik*, Jakarta: PT. Grasindo, 2005, hal. 119.

d. Pengawasan (*controlling*), yaitu proses untuk memastikan bahwa aktivitas yang dilakukan saat ini sesuai dengan rencana yang telah dibuat, dan juga mengoreksi penyimpangan yang terjadi.²

Lembaga negara kerap dipersamakan dengan organisasi negara, Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (inggris : *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.³

Secara konseptual, lembaga negara (*state organ*), jika diartikan adalah alat kelengkapan negara, badan negara, atau dapat disebut juga organ negara. Istilah alat kelengkapan negara, badan negara, atau organ negara sering digunakan dalam konteks yang sama dan merujuk pada pengertian yang sama, yaitu yang membedakannya dengan lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut organisasi non-pemerintah atau *non government organization* (NGO's). oleh sebab itu, lembaga yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara.⁴

Pengertian dan konsep kelembagaan negara dimulai dari konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, yang sama-sama merupakan konsep mengenai adanya kekuasaan yang berbeda dalam penyelenggaraan negara. Secara luas konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah "division of power" (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan

²Hessel Nogi T., *Ibid.*, hal.120-121.

³Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal.84.

⁴Jimly Assiddiqie, *Ibid.*, dalam Josef M. Monteiro, *Lembaga-Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia. 2014, hal. 29.

konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau (*division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan “atas – bawah”. Konsep lain tentang pembagian kekuasaan adalah pembagian antara *capital division of power* dan *a real division of power*.

Konsep yang paling terkenal dalam pembagian kekuasaan adalah konsep klasik trias politika yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu, yang dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Konsep ini membagi tiga fungsi kekuasaan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu menggambarkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara yang berbeda, dimana setiap organ menjalankan satu fungsi, serta tidak saling mencampuri urusan satu dengan lainnya. Walaupun tidak secara tegas diaplikasikan, secara garis besar Indonesia mengadopsi bentuk trias politika ini. Seiring berkembangnya konsep mengenai ketatanegaraan, konsep trias politika dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersinggungan. Konsep Trias Politika sudah lama dipandang oleh banyak ahli sebagai hal yang tidak relevan lagi, karena kenyataan bahwa sangat sulit memisahkan kekuasaan

negara dalam praktik penyelenggaraan negara/pemerintahan.⁵ Trias Politika juga hanya dapat diterapkan secara murni di negara-negara hukum klasik (*klasieke rechtsstaat*), tetapi tidaklah mudah diterapkan di negara hukum modern yang memiliki pekerjaan administrasi negara yang luas.⁶

Selain itu (dalam paham *Anglo Saxon*), ketidak-relevanan tersebut muncul dari pendapat tentang dua macam aktivitas dan tugas suatu negara, yang terdiri dari *policy making* dan *task executing*, yang membuat pemisahan kekuasaan berdasarkan *Trias Politica* tidak dapat dijalankan dengan tegas.⁷ Kedudukan ketiga organ trias politika tersebut pun diharapkan sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip yang dikenal dengan prinsip *checks and balances*. Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan publik. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan, menjadi harapan masyarakat yang ujungnya ditumpukan kepada negara.

Perkembangan dan harapan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk, serta fungsi lembaga-lembaga negara. Pengertian dan konsep kelembagaan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia kemudian telah banyak memiliki pergeseran makna. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan format lembaga penyelenggara negara sudah dapat ditemukan dalam

⁵Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen MKRI, 2006, hal.36.

⁶Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990, hal.13.

⁷Amarah Muslimin, *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985, hal. 29-30.

Konstitusi. Di konstitusi letak konstruksi organ-organ negara diatur, yang kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, yang diharapkan menjadi pencerminan realitas faktual pengembangan institusi kenegaraan di Indonesia. Kemudian berdirinya Mahkamah Konstitusi dengan salah satu kewenangannya, yaitu mengadili, memeriksa serta memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Konstitusi, turut meramaikan wacana pergeseran tentang konsep “Lembaga Negara”. Konsep tersebut tidak lagi sekedar diambil dari pemisahan/pembagian tiga kekuasaan tradisional ala Trias Politika, yaitu eksekutif oleh lembaga kepresidenan, legislatif oleh lembaga perwakilan rakyat dan yudikatif oleh lembaga kekuasaan kehakiman, melainkan lebih pada nuansa *checks and balances* seperti telah dikemukakan sebelumnya. Sebagai bagian dari konsep penyelenggaraan pemerintahan, prinsip *checks and balances* itupun akhirnya menyingkirkan paham pembagian kekuasaan secara vertikal. Adanya pembatasan pada kekuasaan negara dan organ-organ penyelenggara negara yang menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal, memiliki kecenderungan untuk menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang dengan kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain.

Konstitusi sebagai awal konstruksi lembaga negara, seiring dengan konsep konstitusionalisme. Konsep tersebut merupakan hal yang signifikan berhubungan dengan makna organisasi dan lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusionalisme adalah suatu gagasan/paham yang menyatakan bahwa suatu konstitusi/Undang-Undang Dasar harus memiliki fungsi khusus yakni membatasi kekuasaan pemerintahan dan

menjamin hak-hak warga negara. Konstitusi yang berpaham konstitusionalisme bercirikan bahwa konstitusi itu isinya berisi pembatasan atas kekuasaan dan jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu hubungan antara pemerintahan dengan warga negara, serta hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.

Masa reformasi salah satunya ditandai dengan beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara.

Dengan demikian, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga Negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Selain pemahaman kelembagaan negara dari teori dan konsep kekuasaan negara oleh organ negara, kelembagaan negara dapat pula dipahami dari teori dan perspektif mengenai organisasi secara umum. Organisasi merupakan suatu tempat atau wadah orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, dipimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya sarana-parasarana, data, dan hal-hal yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuannya. Wewenang dan pembagiannya dalam organisasi merupakan pemberian wewenang kepada seseorang dalam posisi tertentu di organisasi.

Hirarki lembaga negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis, yaitu: lapis pertama disebut lembaga tinggi negara; lapis kedua disebut lembaga negara saja dan lapis ketiga disebut lembaga daerah.

Lembaga negara *lapis pertama*, yang selanjutnya disebut “Lembaga Tinggi Negara” adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945), yang meliputi Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Adapun kewenangan lembaga tinggi negara tersebut, diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.⁸

Lembaga negara *lapis kedua*, yang selanjutnya disebut lembaga negara ada yang mendapat kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945 dan ada pula yang mendapat kewenangan dari UU. Lembaga yang mendapat kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, misalnya Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya UU, misalnya Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan sebagainya.⁹

Lembaga negara seperti Komisi Yudisial, TNI dan Kepolisian Negara meskipun kewenangannya langsung diberikan UUD NRI Tahun 1945, lembaga tersebut tidak tepat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hal ini dikarenakan (1). fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, seperti Komisi Yudisial (KY) yang menunjang terhadap fungsi kekuasaan kehakiman

⁸Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 106. Lihat juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007, hal. 90.

⁹Ni'matul Huda, *Ibid.*, hal. 90.

(2). Pemberian kewenangan konstitusional eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, seperti TNI dan Kepolisian Negara. (3). Penentuan kewenangan pokoknya dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas (*strict sense*), seperti kewenangan penyelenggara pemilihan umum yang dikaitkan dengan komisi pemilihan umum. Bahkan namanya tidak disebut secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945; (4). Karena keberadaan kelembagaannya atau kewenangannya tidak tegas ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945, melainkan hanya disebut akan diatur/ditentukan dengan undang-undang, seperti keberadaan bank sentral. Tetapi dalam UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa kewenangan bank sentral harus bersifat independen. Maksudnya *by implication* kewenangan bank sentral itu diatur juga dalam UUD NRI Tahun 1945, meskipun bukan substansinya, melainkan hanya kualitas atau sifatnya.¹⁰

Lembaga negara *lapis ketiga* adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*. Lembaga itu misalnya Komisi Hukum Nasional dan Ombudsman.¹¹

¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 106-107.

¹¹Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hal. 91.

2. Pejabat Negara

Dalam suatu sistem ketatanegaraan setidaknya terdapat tiga status lembaga Negara yaitu: 1) lembaga Negara yang kedudukannya ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945; 2) lembaga Negara yang kedudukannya ditentukan dalam UU; dan 3) lembaga Negara yang kedudukannya ditentukan oleh keputusan presiden. Dalam sistem hukum tata Negara, lembaga negaradibedakan atas 2 (dua) kriteria yaitu **pertama**, kriteria lembaga Negara dari segi hierarki yang berkenaan dengan bentuk sumber normatif kewenangan lembaga Negara. **Kedua**, kriteria kualitas fungsinya yakni lembaga Negara dibedakan yang bersifat utama atau penunjang. Adapun dari segi hierarki, lembaga Negara dapat dibedakan dalam tiga lapisan yaitu lembaga Negara lapisan pertama disebut lembaga tinggi Negara, lembaga Negara lapisan kedua disebut lembaga Negara saja, sedangkan lembaga Negara lapisan ketiga yang merupakan lembaga daerah.¹²

Untuk melihat fungsi dari lembaga-lembaga negara. Prof. Bagir Manan mengkategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni:

- 1) Lembaga Negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Lembaga Kekuasaan Kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara.
- 2) Lembaga Negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya,

¹²Josef M. Monteiro, *Lembaga-Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2014, hal. 8-9.

lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.

- 3) Lembaga Negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

Berdasarkan kategorisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Sebagai contoh pejabat Negara adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara.

Sedangkan pejabat pemerintahan adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga yang menjalankan fungsi administratif belaka atau lazim disebut sebagai pejabat administrasi negara seperti menteri-menteri sebagai pembantu Presiden, beserta aparatur pemerintahan lainnya di lingkungan eksekutif.

Pengertian Penyelenggara Negara dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang menyatakan sebagai berikut:

“Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Kemudian, di dalam Pasal 2 UU 28/1999 dijelaskan siapa saja yang termasuk penyelenggara negara, yaitu:

- 1) Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;

- 2) Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
- 3) Menteri;
- 4) Gubernur;
- 5) Hakim;
- 6) Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 7) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan, siapa saja yang termasuk pejabat negara dijelaskan dalam Pasal 11 ayat (1), yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- 4) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- 5) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- 6) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- 7) Menteri, dan jabatan yang setingkat Menteri;
- 8) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- 9) Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 10) Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota; dan
- 11) Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

3. Investigasi

Secara sederhana investigasi bisa didefinisikan sebagai upaya pembuktian, upaya pencarian dan pengumpulan data, informasi dan temuan lainnya untuk mengetahui kebenaran atau bahkan kesalahan dari sebuah fakta. Sebagai metode, Melakukan kegiatan investigatif sebenarnya bukan hanya sekedar mengumpulkan ribuan data atau temuan di lapangan, tetapi juga kembali menyusun berbagai informasi yang berakhir dengan kesimpulan atas rangkaian temuan dan susunan kejadian. Setiap kegiatan investigasi harus memiliki tujuan, contohnya adalah memberhentikan manajemen, melindungi reputasi karyawan yang tidak bersalah, menemukan dokumen yang relevan, menemukan aset yang digelapkan, memastikan institusi publik terbebas dari penjarahan, mengidentifikasi saksi dan korban serta menemukan bukti hukum untuk pengadilan.

Investigasi sebagai metode dalam penyelesaian laporan dilakukan untuk mengungkap fakta yang merugikan masyarakat umum (publik) baik secara langsung maupun tidak. Persoalan yang menyangkut kepentingan bersama dan cukup masuk akal mempengaruhi kehidupan sosial mayoritas masyarakat umum. Adanya indikasi bahwa pihak-pihak tertentu mencoba untuk menyembunyikan kejahatan dari hadapan publik. Dalam Konteks korupsi harus ada indikasi yang memenuhi unsur korupsi. Karakteristik investigasi ada 3 hal yaitu:

- a. Membongkar sindikasi dan jaringan informasi tertutup. Biasanya, kejahatan (korupsi) dilakukan oleh sindikasi (jaringan) dan dilakukan diruang remang-remang (tertutup).
- b. Memakan waktu yang cukup lama. Investigasi biasanya membutuhkan waktu yang tidak cepat.

- c. Dibutuhkan kemampuan khusus. Investigator perlu menguasai teknik investigasi agar memperoleh kisah sukses dalam kegiatan investigasinya.

Investigasi harus diawali dengan mencari dan memiliki informasi awal misalnya laporan audit BPK, laporan masyarakat, dan pemberitaan media massa. Investigasi juga menimbulkan gejala sosial yang muncul di masyarakat, yaitu kita dapat memiliki jaringan/kontak person yang memadai untuk menggali informasi lanjutan, memiliki peta persoalan tentang kasus yang akan diinvestigasi, dan mengetahui secara umum kerangka hukum dari TKP.

Dalam investigasi kita juga harus menghitung potensi resiko, strategi meminimalkan resiko dengan cara konsisten dengan penyamaran yang dilakukan dan tidak membawa asesoris yang mencurigakan. Protokol Keamanan harus melakukan beberapa hal yaitu dengan memastikan ketua tim memahami rencana dan setiap langkah investigasi, saling bertukar nomor kontak, jadwal komunikasi, *emergency call* (kontak darurat), Langkah penyelamatan.

4. Pengawasan Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tentang Ombudsman, "*Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta badan swasta atau perorangan yang*

diberikan tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananyabersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Dalam Pasal 2 Undang-Undang tentang Ombudsman ditegaskan kedudukan Ombudsman sebagai lembaga Negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya. Serta dalam menjalankan tugas bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Dari kedudukan ini perlu diperjelas dimanakah posisi Ombudsman dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 menempatkan semua lembaga negara berada dalam posisi yang saling mengontrol dan mengimbangi (*check and balance*), tidak ada lembaga negara yang lebih dominan dari pada lembaga negara lainnya. Secara garis besar lembaga negara di Indonesia terbagi dalam dua kelompok, yaitu, lembaga Negara yang dibentuk melalui UUD 1945 dan lembaga negara yang dibentuk di luar UUD NRI Tahun 1945. Lembaga negara yang pembentukannya di luar UUD NRI Tahun 1945 seringkali disebut lembaga negara tambahan (*ekstra auxiliary*) atau lembaga negara *secondary*, dalam artian ia merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam konstitusi, namun dibentuk melalui Undang-Undang. Karena itu memahami kelembagaan lembaga negara di Indonesia harus dilakukan melalui pendekatan tugas dan fungsinya. Tidak lagi seperti dulu yang hanya mengarah kepada lembaga-lembaga yang pembentukan dan fungsinya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Ombudsman merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Kelahirannya berdasarkan atas Undang-Undang dalam rangka pengawasan kinerja aparatur negara dan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat. Lembaga yang menjalankan

fungsi seperti ini belum diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, dalam sistem pemisahan kekuasaan Ombudsman dapat dikategorikan sejajar dan tidak dibawah pengaruh kekuasaan lain. Dengan tugas dan fungsi seperti itu keberadaan Ombudsman sangat vital dalam pemenuhan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian dari tujuan bernegara.

Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi adalah prasyarat penting dan menjadi *mainstream* utama. Untuk mencapai tujuannya yaitu mewujudkan *good governance*, Ombudsman bertugas antara lain mengupayakan partisipasi masyarakat dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi sederhana yang bersih, pelayanan umum yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan profesional termasuk proses peradilan yang independen dan jujur sehingga dapat dijamin tidak akan ada keberpihakan.¹³

Sejalan dengan UU tentang Ombudsman, UU tentang Pelayanan Publik bahkan mewajibkan pembentukan Perwakilan Ombudsman di tingkat Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi Ombudsman dalam pelayanan publik paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang Pelayanan Publik disahkan. Undang-Undang tentang Pelayanan Publik juga memperkuat status Rekomendasi atau keputusan Ombudsman, sehingga nantinya penyelenggara pelayanan publik tidak lagi dapat mengabaikannya. Bahkan laporan pidana atas penyelenggara pelayanan publik yang sedang diproses tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan Rekomendasi atau keputusan Ombudsman (Pasal 53 ayat (2)).

¹³Antonius Sujata dan Surahman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002, hal. 88.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya UU tentang Ombudsman menyatakan Ombudsman berwenang menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak. Di sisi lain, pasal 50 ayat (5) UU tentang Pelayanan Publik menyatakan dalam hal penyelesaian ganti rugi Ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi dan adjudikasi khusus. Adjudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antara para pihak yang diputus oleh disebutkan sebelumnya Undang-undang.

UU tentang Pelayanan Publik juga menyatakan secara khusus mengenai jenis sanksi administrasi termasuk sanksi pembekuan misi dan/atau ijin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah, serta pencabutan ijin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah. Dengan kewenangan yang cukup kuat diharapkan disebutkan sebelumnya Undang-undang menjadi salah satu lembaga negara yang mempunyai fungsi strategis dalam mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih. Namun terhadap beberapa ketentuan khususnya terkait dengan pengaturan perwakilan Ombudsman yang diatur dalam UU tentang Pelayanan Publik terjadi tumpang tindih dengan UU tentang Ombudsman. Disharmonisasi normatif ini dikhawatirkan akan berdampak pada ketidakpastian hukum dan mengganggu kinerja pengawasan yang dilakukan oleh disebutkan sebelumnya Undang-undang.

B. Kajian terhadap asas/prinsip

Pembentukan Undang-undang yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai berikut:

1. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh Lembaga/ pejabat/ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh Lembaga/ pejabat yang tidak berwenang.
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta Bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan, dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya

untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Prinsip-prinsip tata kelola Ombudsman yang dimaksud, antara lain:

1. Kewajaran (*fairness*)

Ombudsman menjunjung tinggi prinsip Kewajaran (*Fairness*) akan membuat semua unit kerja di lingkungan Ombudsman terjamin dalam memperoleh hak dan kewajibannya, terhindar dari praktek tercela yang dilakukan sesama insan Ombudsman, serta mendapatkan perlakuan adil dari Ombudsman, tanpa perbedaan perlakuan atas dasar suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA).

2. Keterbukaan (*transparency*)

Ombudsman menerapkan prinsip keterbukaan atas informasi pencapaian kinerja Ombudsman secara umum dengan tepat dan akurat. Prinsip ini meliputi kondisi keuangan internal, kinerja Ombudsman. Agar dapat mengakomodasi prinsip keterbukaan ini, Ombudsman melakukan pengauditan/pemeriksaan internal, agar dapat menjalankan proses audit terkait kinerja Ombudsman secara independen. Dengan iklim keterbukaan informasi ini, masing-masing unit kerja di lingkungan Ombudsman akan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap kinerja Ombudsman serta meningkatkan posisi tawar Ombudsman pada lingkup eksternal.

3. Akuntabilitas (*accountability*)

Prinsip akuntabilitas di Ombudsman berkaitan dengan pencatatan laporan kinerja Ombudsman yang dikeluarkan secara resmi oleh jajaran pimpinan Ombudsman (*top level management*) yang valid menyangkut sumber/*input*, proses yang dilakukan, hingga hasil/*output*

yang didapatkan secara terperinci dan siap dipertanggung jawabkan secara hukum.

4. Pertanggungjawaban (*responsibility*)

Prinsip ini menuntut pimpinan Ombudsman (*top level management*) menjalankan kegiatan secara bertanggung jawab. Pimpinan Ombudsman menghindari segala kebijakan yang bukan saja dapat merugikan Ombudsman secara kolektif, tapi juga berpotensi merugikan pihak eksternal dari segi morel maupun materiel.

5. Kemandirian (*independency*)

Prinsip kemandirian menuntut pimpinan Ombudsman, agar bertindak secara mandiri sesuai peran dan fungsi yang dimilikinya tanpa ada tekanan-tekanan dari pihak mana pun yang tidak sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP). Namun, pimpinan Ombudsman tetap memberikan pengakuan terhadap hak-hak unit kerja terkait sesuai ketentuan yang berlaku.

Prinsip tata kelola Ombudsman yang baik dibangun dan dikembangkan secara bertahap dengan melibatkan semua unit kerja yang berkepentingan. Ombudsman membangun sistem dan pedoman tata kelola Ombudsman yang terintegrasi. Seluruh insan Ombudsman akan dibekali pemahaman dan pengetahuan tentang prinsip-prinsip tata kelola Ombudsman yang baik sesuai dengan apa yang akan dijalankan Ombudsman. Selain itu, perlu dilakukan pengawasan secara kontinyu terhadap proses-proses yang terjadi dalam sistem tata kelola yang sudah dibuat.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

1. Fungsi, Tugas dan Wewenang

LBH Permata Adil menilai bahwa eksistensi Ombudsman sebagai lembaga pengawas tidak begitu dikenal oleh masyarakat, bahkan apabila ada masyarakat yang mengetahui, umumnya mereka tidak mengetahui tentang tugas dan wewenang Ombudsman. Menurutnya, untuk dapat dikenal masyarakat, Ombudsman harus aktif jemput bola ke masyarakat.¹⁴

Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara menilai bahwa efektivitas Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya terkendala dengan status anggota Ombudsman yang bukan sebagai pejabat negara. Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara juga menilai karena Ombudsman perwakilan memiliki hubungan hierarkis dengan Ombudsman, maka fungsi dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43. Selama ini, terkait wewenang tidak dilaksanakan secara mutatis mutandis.¹⁵

Di samping itu, IRE Yogyakarta menilai selama ini, pemberlakuan UU tentang Ombudsman belum sepenuhnya efektif dalam upaya mengatur kewenangan yang dimiliki lembaga Ombudsman. Hal ini didasari dari berbagai kasus maladministrasi dan pengaduan pelayanan publik yang mandek karena instansi penyelenggara pelayanan publik seringkali tidak menjalankan rekomendasi Ombudsman. Oleh karena itu, perlu adanya materi yang memperkuat posisi Ombudsman diantaranya yaitu: **Pertama**, perlunya penguatan pasal yang mengatur rekomendasi Ombudsman agar lebih memiliki daya paksa dan mengikat. Hal ini dilakukan dengan merinci mekanisme pemberian sanksi administratif sebagaimana tertuang

¹⁴Pendapat LBH Permata Adil, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 18 September 2019.

¹⁵Pendapat Perwakilan Ombudsman Sulawesi Tenggara, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 19 September 2019.

dalam Pasal 39. **Kedua**, perlu adanya pengaturan mengenai pemberian *reward* bagi institusi penyelenggara pelayanan publik yang dinilai baik oleh Ombudsman menurut standar pelayanan publik. Hal ini tentu saja mengandung konsekuensi penambahan anggaran bagi lembaga ini.¹⁶

Sementara itu, menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, cakupan objek pelaku maladministrasi berbeda antara yang diatur dalam fungsi ombudsman, dengan definisi maladministrasi. Ombudsman berwenang sampai mengawasi individu dan swasta, tetapi dalam definisi maladministrasi, individu dan swasta tidak termasuk sebagai pelaku maladministrasi. Demikian juga adanya perbedaan kategori individu/swasta antara UU tentang Ombudsman (ada unsur APBN/APBD) dan UU tentang Pelayanan Publik (menjalankan misi negara). Persyaratan administratif untuk melapor masih belum berprespektif milenial (masih perlu fotokopi, dan lain-lain), tantangan kedepan bagaimana mendesain persyaratan dan proses penanganan laporan yang mudah, cepat, dan sederhana, tetapi tetap akuntabel. Kewenangan meminta dokumen dan salinan dokumen tidak cukup efektif ketika terlapor tidak mau memberikan, ancaman pidana “menghalang-halangi” tugas Ombudsman masih *debatable* dalam hal ini. Kewenangan kehadiran paksa tidak bisa digunakan untuk kasus yang asalnya dari inisiatif sendiri meskipun sifat maladministrasinya sama dengan yang asalnya dari laporan.¹⁷

Di samping itu, menurut Dosen Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, efektivitas keberlakuan UU tentang Ombudsman tergantung pada tiga pihak, yaitu masyarakat, pejabat pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik, dan Ombudsman.

¹⁶Pendapat Dina Mariana, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di IRE Yogyakarta, tanggal 18 September 2019.

¹⁷Pendapat Perwakilan Ombudsman DIY, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di DIY, tanggal 19 September 2019.

Masyarakat perlu memiliki kesadaran yang tinggi untuk mendapatkan layanan publik sebagaimana mestinya, sehingga tidak segan untuk menyampaikan laporan pengaduan/keluhan kepada Ombudsman terkait dengan adanya maladministrasi dalam pelayanan publik yang kemudian merugikan kepentingannya. Pejabat pemerintah dan pemberi pelayanan publik lainnya harus memiliki kesadaran dan komitmen yang tinggi terhadap pemberian pelayanan publik yang sebaik-baiknya dan harus menyadari bahwa pada hakikatnya pemerintah adalah pelayan rakyat. Dengan demikian, apabila pemerintah melakukan maladministrasi dalam pelayanan publik dan kemudian diberi rekomendasi oleh Ombudsman untuk melakukan perbaikan, maka ia memiliki itikad baik dan bersungguh-sungguh untuk melaksanakannya dan merasa sangat berdosa dan malu apabila tidak melaksanakannya. Ombudsman harus betul-betul profesional, independen, dan imparsiial dalam menyelesaikan pengaduan pelayanan publik. Di antara ketiga pihak tersebut, yang kiranya perlu terus didorong untuk meningkatkan kesadaran dan komitmennya adalah pejabat pemerintah dan pemberi pelayanan publik baik dengan lebih mengefektifkan implementasi UU tentang Ombudsman (misal Pasal 8 ayat (1) huruf g) maupun dengan penambahan pasal baru. Lebih lanjut dijelaskan salah satu materi muatan yang perlu diubah untuk penguatan Ombudsman adalah mengenai definisi maladministrasi yang ada di dalam Pasal 1 angka 3. Dalam pasal tersebut maladministrasi didefinisikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Terdapat beberapa masalah dalam definisi tersebut, antara lain: membedakan istilah “melampaui wewenang” dengan istilah “menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut”. Padahal dalam teori menurut berbagai kepustakaan kedua hal tersebut merupakan satu hal yang sama. Selain itu, definisi maladministrasi yang ada di dalam UU tentang Ombudsman juga membedakan istilah “perbuatan melawan hukum” dengan istilah “kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum.” Padahal “pengabaian kewajiban merupakan bagian dari “perbuatan melawan hukum.” Seharusnya definisi maladministrasi hanya menggunakan 2 (dua) parameter saja, yakni bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁸

Menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, keberadaan UU tentang Ombudsman hanya mempertegas keberadaan Ombudsman secara yuridis sehingga perlu perubahan materi terkait : 1. Adanya perluasan dan penguatan wewenang terhadap lembaga tersebut; 2. Pelaksanaan rekomendasi yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik; 3. Bentuk pengawasan terkait pelayanan publik melingkupi 3 jenis bentuk pelayanan yaitu barang, jasa, dan pelayanan administrasi; 4. Kriteria penyelenggara pelayanan publik yang melakukan penundaan dalam pelayanan publik; 5. Bentuk penyimpangan prosedur administrasi, atau penyelenggara pelayanan publik yang tidak memberikan pelayanan baik dalam bidang pertanahan, kepolisian, pendidikan,

¹⁸Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di DIY, tanggal 19 September 2019.

maupun bidang lainnya, sehingga masyarakat kerap kali mengeluhkan buruknya pelayanan publik.¹⁹

Untuk menunjang wewenangnya maka Ombudsman diberikan wewenang untuk mengadakan peninjauan secara berkala dan spontanitas ke instansi-instansi yang masuk ke dalam pengawasannya. Hal ini dilakukan dengan menjalankan amanah dari Pasal 43 UU tentang Ombudsman yaitu dengan membentuk perwakilan Ombudsman di daerah-daerah agar pelaksanaan wewenang ini bisa optimal.²⁰

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, dalam UU tentang Ombudsman tidak dinyatakan status pimpinan Ombudsman sebagai pejabat negara, sehingga kurang memiliki atribut menjalankan fungsi lembaga negara. Oleh karena itu pimpinan atau Anggota Ombudsman perlu dipertimbangkan sebagai representasi pejabat negara yang diberi tanggung jawab menjalankan tugas pokok dan fungsi kelembagaan Ombudsman.²¹

2. Susunan dan Keanggotaan Ombudsman

Dari kegiatan pengumpulan data di daerah diperoleh informasi bahwa selama ini ada beban psikologis dari anggota Ombudsman dalam menghadapi para pejabat penyelenggara negara sebagai pihak terlapor, perlu untuk dipertegas dalam UU bahwa anggota Ombudsman sebagai pejabat negara.

Sementara itu, Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara menilai bahwa efektivitas Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya terkendala dengan status anggota Ombudsman yang

¹⁹Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Bali, tanggal 12 September 2019.

²⁰Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Ibid.*.

²¹Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Bali, tanggal 12 September 2019.

bukan sebagai pejabat negara. Oleh karena itu, diusulkan agar anggota Ombudsman dicantumkan sebagai pejabat negara.²²

Sementara itu, menurut Kepala Kantor Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, Budhi Masthuri, dalam UU tentang Ombudsman disebut bahwa Ombudsman adalah lembaga negara, tetapi tidak ada norma yang menegaskan bahwa pimpinannya adalah pejabat negara. Ini memberi pengaruh sampai ke bawah berkenaan rekognisi dari instansi yang menjadi objek pengawasan Ombudsman. Selain itu, perlunya sinkronisasi terkait pengaturan Pimpinan, Kepala Perwakilan, dan Asisten yang terpisah-pisah, termasuk pengaturan hak-hak normatif dan perlunya penguatan status Asisten sebagai pegawai tetap Ombudsman.²³

Menurut Dosen Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, terkait dengan kedudukan anggota Ombudsman yang tidak ditegaskan sebagai pejabat negara di dalam UU tentang Ombudsman sedangkan dari sisi kelembagaan, Ombudsman merupakan lembaga negara, agar konsisten dengan kedudukan sebagai lembaga negara tersebut, maka perlu dibuat pengaturan yang menyatakan bahwa anggota Ombudsman adalah pejabat negara, sama seperti lembaga negara lainnya. Peningkatan status sebagai pejabat negara kiranya dapat lebih mengefektifkan pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, mengingat bahwa sebagian pejabat yang diawasi juga merupakan pejabat negara.²⁴

3. Rekomendasi

²²Pendapat Perwakilan Ombudsman Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

²³Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, *Op.cit.*

²⁴Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, *Op.cit.*

Ada banyak keluhan yang dirasakan masyarakat terkait dengan rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman. Kamaruddin Jafar, menyampaikan pendapatnya bahwa terkait rekomendasi, selama ini ada kesan bahwa rekomendasi ini hanya klaim sepihak dari Ombudsman. Akibatnya rekomendasi yang disampaikan oleh Ombudsman sering kali tidak kuat sehingga tidak dilaksanakan oleh pihak terlapor. Sarannya agar rekomendasi Ombudsman harus diberikan jangka waktu pelaksanaan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan ruang untuk melakukan uji rekomendasi. Bahkan ada hak untuk menggugat rekomendasi. Apabila terjadi pengabaian rekomendasi maka oleh UU harus dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum. Namun, ruang untuk melakukan uji rekomendasi belum dapat dapat dipikirkan seperti apa bentuknya, apakah melalui PTUN atau jalur lain misalnya pengadilan khusus maladministrasi. Diusulkan melalui PTUN karena objek PTUN tidak hanya surat keputusan (tindakan administrasi) namun juga tindakan pemerintah.²⁵

LBH Permata Adil menilai bahwa rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman selama ini tidak mengikat sehingga seringkali tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, disarankan agar rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman dapat dijadikan seperti putusan arbitrase (didaftarkan ke PN) agar dapat lebih mengikat. Untuk menguatkan rekomendasi, juga perlu ditambahkan klausul pengikatan pelaksanaan rekomendasi bagi atasan pejabat yang terbukti melakukan maladministrasi. Ditambahkan juga klausul tentang jangka waktu pelaksanaan rekomendasi dan jangka waktu

²⁵Pendapat Dosen Fakultas Hukum Halu Oleo, Kamarudin Jafar, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 18 September 2019.

Ombudsman dalam melaporkan rekomendasi ke Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁶

Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara menjelaskan bahwa beberapa rekomendasi Ombudsman selama ini yang belum dilaksanakan oleh terlapor diantaranya terkait dugaan plagiat Rektor Universitas Halu Oleo. Hal ini disebabkan karena tidak jelasnya rumusan sanksi bagi terlapor atau atasannya yang tidak melaksanakan atau melaksanakan sebagian saja rekomendasi dari Ombudsman.²⁷

Adapun menurut IRE Yogyakarta, definisi rekomendasi menurut UU tentang Ombudsman 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. Selama ini rekomendasi dari Ombudsman belum mampu memaksa institusi terlapor untuk melaksanakan sepenuhnya rekomendasi tersebut. Kami mengusulkan agar rekomendasi ini diperkuat dengan membangun kesepakatan (MoU) dengan kepala daerah provinsi/kabupaten/kota agar pemerintah daerah (terutama birokrasi) memiliki komitmen untuk mematuhi rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman. Selain itu, UU tentang Ombudsman, Pasal 38 ayat 4 telah mengatur bahwa Ombudsman dapat melaporkan pihak terlapor kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden jika terlapor tidak melaksanakan atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dari Ombudsman. Untuk memastikan ada dan tidaknya tindak lanjut laporan tersebut oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden sangat tergantung pada komitmen politik lembaga

²⁶Pendapat Lembaga Bantuan Hukum Permata Adil Sulawesi Tenggara, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 19 September 2019.

²⁷Pendapat Perwakilan Ombudsman Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

eksekutif/legislatif. Dengan demikian, cukup sulit untuk menjamin adanya tindak lanjut tersebut oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden.²⁸

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, rekomendasi Ombudsman selama ini ada dan sudah diterbitkan, namun beberapa instansi tidak patuh menjalankan rekomendasi tersebut. Oleh karena itu rekomendasi Ombudsman perlu disertai konsekuensi administratif yang diatur dalam RUU. Sebagai contoh sanksi yang termuat dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa rekomendasi selama ini sudah pernah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden namun dalam pelaksanaannya dikembalikan kepada instansi terkait dan tidak banyak yang menindaklanjuti.²⁹

Menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani Kekuatan mengikat dari rekomendasi Ombudsman tidaklah sama dengan Putusan Pengadilan walaupun rata-rata mulai dari adanya pelaporan hingga dikeuarkannya rekomendasi hampir sama dengan putusan pengadilan tetapi tidak memuat sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU tentang Ombudsman. Upaya hukum yang dapat dilakukan untuk meningkatkan peranan Ombudsman di antaranya, yaitu kekuatan mengikat rekomendasi Ombudsman upaya hukum yang pertama ini dengan memperluas wewenang Ombudsman yaitu memberikan wewenang dalam hal menindaklanjuti terhadap output dari pemeriksaan.³⁰

Sampai saat ini rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman tidak mempunyai daya paksa terhadap instansi yang diberikan rekomendasi tersebut sehingga seringkali rekomendasi tersebut tidak ada tindak lanjutnya. Walaupun dalam UU tentang Ombudsman

²⁸Pendapat Dina Mariana, *Op.cit.*.

²⁹Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, *Op.cit.*.

³⁰Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Op.cit.*

dinyatakan bahwa bagi instansi yang tidak melaksanakan rekomendasi akan dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden tetapi tetap saja tidak efektif. Oleh karena itu perlu diberikan wewenang kepada Ombudsman agar keluaran dari Ombudsman mempunyai daya paksa yang mengikat sehingga harus dilaksanakan oleh instansi terkait. Wewenang yang dapat ditambahkan untuk Ombudsman berkaitan dengan rekomendasi yang dikeluarkan, misalnya:

- 1) Pemberian rekomendasi kepada suatu instansi dianggap sah apabila diumumkan dalam satu surat kabar nasional dan dua surat kabar harian lokal;
- 2) Pemberian rekomendasi harus disertai sekaligus dengan sanksi administratif apabila tidak dilaksanakan; dan
- 3) Disertai denda.

Selain itu terhadap Instansi yang melaksanakan rekomendasi Ombudsman baik sepenuhnya atau sebagian, informasi yang diberikan instansi melewati jangka waktu 60 hari sesuai amanat UU tentang Ombudsman.³¹

Sementara itu, Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY menjelaskan status, sifat dan daya ikat Rekomendasi Ombudsman perlu diperjelas menjadi; mengikat secara hukum dan wajib dilaksanakan, serta sifatnya final. Perlu tambahan norma yang mewajibkan lembaga pelayanan publik melalui UU-nya masing masing memperkuat pelaksanaan rekomensasi Ombudsman, seperti misalnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) yang memberikan sanksi penonaktifan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Peran Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dalam mendukung efektivitas pelaksanaan rekomendasi Ombudsman belum optimal. Jika rekomendasi Ombudsman tidak dilaksanakan, secara berjenjang

³¹Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Ibid.*.

seharusnya Ombudsman meminta atasannya untuk melaksanakan, sampai jenjang tertinggi Menteri atau Presiden. Apabila tetap tidak dilaksanakan, Pasal 38 ayat (4) ini dapat diperjelas untuk mengatur mekanisme yang lebih konkret untuk pelaporan khusus Ombudsman kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas penolakan atau pengabaian Menteri/Presiden terhadap Rekomendasi Ombudsman. Atas laporan khusus tersebut Dewan Perwakilan Rakyat menggunakan hak-hak politiknya sebagai pengawas eksekutif kepada Menteri/Presiden.³²

Selain itu, menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ibrahim R., berkenaan dengan rekomendasi Ombudsman harus lebih tegas dan pelanggaran apa yang dilakukan oleh instansi pelayan publik, apakah melanggar hukum berakibat pidana atau pelanggaran administrasi atau pelanggaran yang merugikan masyarakat secara kelompok atau merugikan masyarakat secara individu-individu. Sebagai penguatan kepada Ombudsman yaitu bahwa temuan Ombudsman harus bisa sebagai informasi awal penyelidikan oleh instansi penegak hukum.³³

4. Sanksi Administrasi

Menurut LBH Permata Adil terkait dengan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UU tentang Ombudsman, harus dijelaskan bentuk sanksi administrasi yang dimaksud. Sebaiknya mengikuti PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Hal ini penting, mengingat selama ini sanksi administrasi yang diberikan hanya teguran tertulis. Untuk sanksi yang dapat diberikan kepada terlapor, dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) hukuman, yang pertama hukuman berat (dapat berupa pemecatan secara tidak hormat), kedua

³²Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, *Op.cit.*

³³Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ibrahim R, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Bali, tanggal 12 September 2019.

hukuman sedang (penurunan pangkat), dan hukuman ringannya (berupa teguran tertulis).³⁴

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, selama ini sanksi administrasi yang diberikan kepada Aparatur Sipil Negara sudah mengacu kepada ketentuan sanksi administrasi yang diatur dalam Pasal 7 PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yang mengatur 3 jenis hukuman disiplin (berat, sedang, dan ringan). Namun, pelanggaran terhadap pelaksanaan rekomendasi perlu diatur masuk pada pelanggaran dengan jenis hukuman ringan, sedang, dan berat. Dalam hal tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh terlapor menimbulkan kerugian materiil bagi pelapor, maka terlapor juga dapat dikenakan sanksi ganti kerugian yang telah diputuskan oleh Ombudsman.³⁵

Menurut Ombudsman Perwakilan Sulawesi Tenggara, ketentuan sanksi selama ini secara tegas hanya bagi kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman (Pasal 351 ayat (5) UU tentang Pemda yakni sanksi pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri. Ketentuan sanksi bagi yang tidak melaksanakan rekomendasi perlu dipertegas apakah dikategorikan sebagai pelanggaran atau sanksi pidana. Jika dikategorikan sebagai pelanggaran, maka perlu dipertegas digolongkan sebagai pelanggaran dengan kategori ringan, sedang, atau berat. Seharusnya dikategorikan sebagai pelanggaran berat. Oleh karenanya perlu melakukan perubahan pada Pasal 38 ayat (4) UU tentang Ombudsman menjadi “Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, merupakan pelanggaran berat”. Selanjutnya perlu

³⁴Pendapat LBH Permata Adil, *Op.cit.*

³⁵Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

dilakukan perubahan dalam Pasal 39 UU tentang Ombudsman menjadi “Terlapor dan atasan Terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), (2), dan ayat (4) dikenai sanksi administrasi berupa hukuman disiplin berat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Perlu dijelaskan bahwa hukuman berat yang dimaksud adalah pembebasan dari jabatan; pemberhentian tidak dengan hormat sebagai ASN; penurunan pangkat satu tingkat lebih rendah bagi ASN/anggota Polri selama 3 tahun. Alternatif lainnya, sanksi bagi yang tidak melaksanakan rekomendasi atau melaksanakan sebagian rekomendasi Ombudsman lebih efektif jika dikategorikan sebagai tindak pidana menghalang-halangi tugas Ombudsman. Oleh karena itu, rumusan Pasal 44 UU tentang Ombudsman perlu dilakukan perubahan dengan memasukkan rumusan tidak melaksanakan atau melaksanakan sebagian rekomendasi sebagai tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun.³⁶

Menurut IRE Yogyakarta terkait sanksi administratif, pengaturan soal sanksi terhadap penyelenggara pelayanan publik yang tidak menjalankan tugasnya sesungguhnya sudah diatur oleh Pasal 54 UU tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan UU ini, disebutkan ada 3 jenis sanksi yaitu: 1. Sanksi Pidana; 2. Sanksi Denda; dan 3. Sanksi Administrasi. Sanksi administrasi pun ditentukan sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan, dimana untuk sanksi administrasi meliputi:³⁷

1. Teguran tertulis
2. Pembebasan dari jabatan
3. Penurunan gaji
4. Penurunan pangkat
5. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.
6. Pemberhentian tidak dengan hormat.

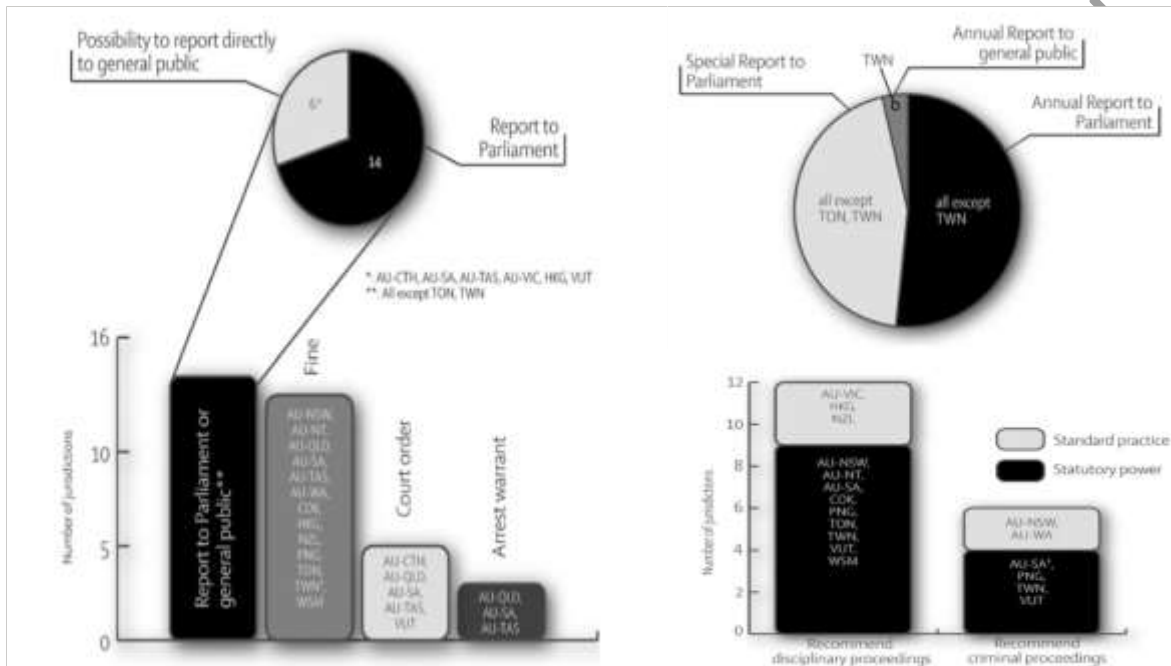
³⁶Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Ibid.*.

³⁷Pendapat Dina Mariana, *Op.cit.*.

7. Pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah
8. Pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah

Tidak jauh berbeda dengan yang ditempuh oleh beberapa negara lain yang memiliki Ombudsman, dimana hanya sedikit Ombudsman yang dapat meminta institusi pengadilan untuk menjalankan perintah pengadilan untuk menegakkan hasil rekomendasi ombudsman (Commonwealth Ombudsman, Australia Selatan, Tasmania, Queensland, dan Vanuatu). Selain itu, di Taiwan Control Yuan dapat langsung meminta bantuan Polisi. Bahkan bila perintah pengadilan tidak berpengaruh, Ombudsmen (kecuali untuk Commonwealth Ombudsman dan Vanuatu) dapat mengajukan ke pengadilan untuk surat perintah penangkapan orang tersebut. Dalam kasus-kasus Kebebasan Informasi, Ombudsmen Selandia Baru dapat menetapkan batas waktu 20 hari untuk memenuhi permintaan. Namun, jika tidak ada kepatuhan, mereka hanya dapat melaporkan hal ini ke Perdana Menteri dan ke Parlemen. Di Tasmania, misalnya, undang-undang menetapkan bahwa Ombudsman dapat menerbitkan laporan yang ditujukan kepada masyarakat umum tentang kasus tertentu atau umumnya terkait dengan pelaksanaan fungsinya jika ini untuk kepentingan publik. Di Queensland, Ombudsman harus mendapatkan izin oleh Ketua Parlemen untuk melakukan hal itu. Di Tonga, undang-undang saat ini tidak melihat laporan yang berkaitan dengan kasus-kasus yang diselidiki untuk diumumkan kepada publik. Laporan khusus dianggap sebagai upaya terakhir untuk masalah-masalah berat yang menjadi perhatian khusus yang tidak dapat dilakukan. tunggu sampai Laporan Tahunan berikutnya tiba. Menyerahkan laporan semacam itu adalah sarana untuk meminta perhatian khusus pada masalah khusus yang menjadi perhatian Ombudsman.

Hasil riset International Ombudsman Institute (IOI) pada kurun waktu 2011-2012, mencatat berbagai kekuasaan ombudsman dalam merekomendasikan tindakan disiplin dan pidana, sebagaimana tersaji pada gambar berikut:



Gambar 1: Power of Recommendation³⁸

Untuk konteks Ombudsman, IRE Yogyakarta mengusulkan untuk merujuk UU tentang Pelayanan Publik terkait dengan sanksi atas pelanggaran yang terjadi, dimana untuk hasil investigasi yang merekomendasikan pelimpahan kasus ke lembaga pengadilan, maka lembaga pengadilan yang akan memutus perkara tersebut. Sedangkan sanksi yang bersifat administrasi, maka mengikuti prosedur yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

Di samping itu, menurut Dosen Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, terkait dengan sanksi administrasi bagi

³⁸Michael Frahm, *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions*, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, 2013, hal.67,72 dan 78.

³⁹Pendapat Dina Mariana, *Op.cit.*.

terlapor dan atasannya yang tidak menjalankan rekomendasi Ombudsman, semua itu dikembalikan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sanksi administrasi. Dengan demikian yang seharusnya diubah bukan UU tentang Ombudsman melainkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sanksi administrasi, misal peraturan pemerintah tentang disiplin PNS.

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, mengenai sanksi administratif dikembalikan kepada instansi masing-masing, tetapi instansi tersebut tidak dijalankan sehingga perlu diperkuat dalam UU tentang Ombudsman.⁴⁰

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam ketentuan tentang sanksi disiplin antara lain sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, meskipun demikian penerapannya saat ini belum cukup efektif karena sifat normanya masih sangat umum. Perlu diperjelas rumusan; penolakan/pengabaian rekomendasi Ombudsman termasuk pelanggaran administrasi kategori apa? Berat, ringan atau sedang? Sehingga sanksinya juga bisa diterapkan secara tepat sesuai derajat pelanggarannya (termasuk jika ditemukan maladministrasi/tidak hanya berkenaan dengan penolakan atau pengabaian rekomendasi ombudsman). Dalam hal pelaku maladministrasinya individu atau swasta, jenis sanksinya dapat merujuk pada UU tentang pelayanan publik misal skorsing sampai pencabutan izin. Misal, penolakan atau pengabaian rekomendasi termasuk kategori pelanggaran berat dan dijatuhi sanksi berupa pemberhentian dengan tidak hormat. Bahkan perlu dibuka kemungkinan misal, jika penolakan/pengabaian rekomendasi Ombudsman sampai pada tingkatan tertinggi Presiden, setelah Ombudsman menyampaikan pelaporan khusus kepada Dewan

⁴⁰Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, *Op.cit.*.

Perwakilan Rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usulan *impeachment* sesuai prosedur dan ketentuan.⁴¹

Menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, tidak hanya pemanggilan secara paksa yang dapat dilakukan oleh Ombudsman maupun perwakilan di Daerah, menurut UU tentang Ombudsman bahwa pemberian sanksi administratif dan pidana juga dapat dilayangkan Ombudsman kepada para pihak terkait. Untuk pemberian sanksi administratif dapat diberikan kepada terlapor dan atasan terlapor apabila tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diberikan oleh Ombudsman maupun Ombudsman perwakilan. Untuk pemberian sanksi pidana diberikan kepada para pihak yang menghalangi proses pemeriksaan yang dilakukan Ombudsman.⁴²

5. Laporan

LBH Permata Adil juga menyampaikan keluhan masyarakat yang hendak mengadu ke Ombudsman, karena ada persyaratan pengaduan ke Ombudsman harus sudah melalui pengaduan ke internal organisasi. Padahal, menurut UU tentang Pelayanan Publik, masyarakat dapat mengadukan pelayanan publik langsung ke Ombudsman. Ketentuan di antara kedua UU ini dinilai bertentangan.⁴³ Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara juga berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal 24 ayat (1) huruf c dan Pasal 36 ayat (1) huruf a UU tentang Ombudsman bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 40 ayat (1) UU tentang Pelayanan Publik, terkait dengan pengaduan. Dalam Pasal 24 ayat (1) huruf c UU tentang Ombudsman, syarat pengaduan itu terlebih dahulu harus disampaikan kepada instansi terlapor atau atasannya. Ini akan menyulitkan pelapor yang meminta untuk

⁴¹Pendapat Perwakilan Ombudsman DIY, *Op.cit.*.

⁴²Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Op.cit.*

⁴³Pendapat LBH Permata Adil, *Op.cit.*

dirahasiakan. Sementara dalam Pasal 40 ayat (1) UU tentang Pelayanan Publik, penyampaian itu bersifat pilihan, yakni alternatif kumulatif. Masyarakat berhak melapor ke instansi penyelenggara, Ombudsman, dan/atau DPR/DPRD.⁴⁴

Sementara itu, menurut Dosen Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, mengenai istilah “laporan” yang digunakan dalam UU tentang Ombudsman. Istilah laporan yang ada di dalam Pasal 1 angka 4 berbeda dengan istilah laporan yang digunakan dalam Pasal 42. Pasal 1 angka 4 mendefinisikan laporan sebagai pengaduan atau penyampaian fakta yang diselesaikan atau ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan secara tertulis atau lisan oleh setiap orang yang telah menjadi korban Maladministrasi. Sedangkan dalam Pasal 42, istilah laporan dikaitkan dengan laporan berkala dan laporan tahunan yang disampaikan oleh Ombudsman kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menghindari kerancuan dan inkonsistensi, istilah laporan dalam Pasal 1 angka 4 perlu diganti dengan istilah lain, misalnya pengaduan atau keluhan.⁴⁵

6. Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara menjelaskan bahwa terkait tata cara pemeriksaan dan penyelesaian sebuah laporan, harus dilakukan perubahan proses masuknya sebuah laporan. Sehingga, semua laporan dari masyarakat harus diperiksa terlebih dahulu. Selanjutnya, hasil pemeriksaan akan dihasilkan laporan akhir hasil pengawasan (LAHP) yang menjadi wewenang asisten Ombudsman dan perwakilan Ombudsman. Penyelesaian dalam tahap rekomendasi menjadi kewenangan Ombudsman di Pusat.⁴⁶

⁴⁴Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

⁴⁵Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, *Op.cit.*

⁴⁶Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

Menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, dalam pelaksanaan tugas memeriksa Laporan, Ombudsman wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak dan tidak memungut biaya serta wajib mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat para pihak dan mempermudah Pelapor. Dasar hukum pelaporan diatur dalam Pasal 23 UU tentang Ombudsman. Dalam memeriksa laporan terhadap adanya dugaan pelanggaran maladministrasi atau penyalahgunaan wewenang dalam pelayanan publik, Ombudsman dituntut untuk melakukan pendekatan persuasif agar instansi pemerintahan yang terkait memiliki kesadaran untuk menyelesaikan sendiri laporan maladministrasinya. Tentu saja dalam penyelenggaraan semua laporan harus diselesaikan dengan mekanisme rekomendasi. Hal inilah yang kemudian membedakan Ombudsman dengan lembaga Negara lainnya dalam menyelesaikan laporan. Dalam melaksanakan laporannya, Ombudsman akan memanggil pihak terkait yaitu, pelapor, terlapor ataupun saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila terlapor maupun saksi tidak memenuhi panggilan yang dilayangkan oleh Ombudsman sebanyak tiga kali berturut-turut, maka Ombudsman berhak memanggil para pihak dengan bantuan dari Kepolisian setempat.⁴⁷

7. Laporan Berkala dan Laporan Tahunan

Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara menjelaskan bahwa laporan berkala dan laporan tahunan tidak dilakukan karena tidak diatur dalam UU. Sedangkan, Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY berpendapat mengenai LHAP atau laporan hasil akhir pemeriksaan sebaiknya diserahkan dulu ke kepala perwakilan kemudian kepala perwakilan akan membuat pendapat, kesimpulan dan saran yang

⁴⁷Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Op.cit.*

kemudian akan diserahkan kepada instansi terkait. Saat ini tata cara pemeriksaan, penerimaan, dan penyelesaian laporan Ombudsman mengacu pada ketentuan Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.⁴⁸

Adapun menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, mengenai laporan akhir hasil pemeriksaan perlu ditegaskan pada tahapan mana dan diatur dalam perubahan UU tentang Ombudsman. Adapun laporan akhir hasil pengawasan menjadi wewenang asisten Ombudsman dan perwakilan Ombudsman.⁴⁹

Menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, mengenai tindak lanjut dari Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden terhadap Laporan Ombudsman mengenai rekomendasi yang tidak dilaksanakan atau dilaksanakan sebagian oleh terlapor dan atasan terlapor adalah bentuk dukungan penuh Dewan Perwakilan Rakyat RI dan pemerintah kepada Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, UU tentang Ombudsman memberikan perlindungan kepada Ombudsman dalam bentuk tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat dimuka pengadilan.⁵⁰

Ketentuan tersebut tidak berlaku apabila Ombudsman melakukan pelanggaran hukum, hal ini terdapat di dalam penjelasan Pasal 10 UU tentang Ombudsman. Dengan keistimewaan yang dimiliki Ombudsman diharapkan mampu untuk memberikan bentuk pengawasan yang netral, tanpa adanya suatu kepentingan tertentu.

8. Sumber Daya Manusia (Pegawai Ombudsman)

⁴⁸Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

⁴⁹Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, *Op.cit.*

⁵⁰Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Op.cit.*

Kamaruddin Jafar menyarankan agar sumber daya Ombudsman dapat mengimbangi sumber daya manusia di pemerintahan. Oleh karena itu, sumber daya manusia di Ombudsman harus kuat dari sisi kualitas dan memiliki legitimasi yang kuat pula. Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara mengeluhkan jumlah asisten di perwakilan yang sedikit, dibandingkan laporan yang masuk. Akibatnya penanganan laporan menjadi lambat. Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara menghendaki status asisten bukan sebagai PNS, namun merupakan pegawai Ombudsman yang bersifat tetap, sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 64 Tahun 2012.⁵¹

Menurut Kepala Kantor Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, Budhi Masthuri, pegawai Ombudsman seharusnya sebagai pegawai tetap diluar dari ASN. Saat ini pegawai Ombudsman sudah diatur dalam PP Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia.⁵²

Sedangkan menurut Dosen Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, perlu dipertimbangkan kelebihan dan kelemahan status kepegawaian asisten Ombudsman apakah sebagai pegawai negeri sipil ataukah tetap sebagai pegawai tetap Ombudsman. Jika akan diubah statusnya menjadi PNS, maka tidak perlu mengubah UU tentang Ombudsman, akan tetapi cukup mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia pada Ombudsman Republik Indonesia. Demikian halnya dengan kewenangan asisten Ombudsman tidak perlu diatur dalam undang-undang. Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 12 ayat (3) UU tentang Ombudsman dimana ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian asisten Ombudsman

⁵¹Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Halu Oleo, Kamaruddin Jafar, *Op.cit.*

⁵²Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, *Op.cit.*

diatur dengan Peraturan Ombudsman. Hanya saja di dalam ketentuan ayat (3) tersebut tidak terdapat kata fungsi dan wewenang. Perlu kiranya dilakukan perubahan pada ayat tersebut dengan menambahkan frasa “fungsi dan wewenang.”⁵³

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dibantu oleh asisten Ombudsman. Asisten Ombudsman secara teknis merupakan pejabat yang menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan Ombudsman sehari-hari, mulai dari melakukan penerimaan laporan, melakukan pemeriksaan sampai dengan melakukan analisa dan menentukan tindak lanjut penyelesaian laporan. Status kepegawaian Asisten Ombudsman menjadi sangat penting untuk ditegaskan, status kepegawaian sebagai pegawai tetap diluar ASN dimaksudkan untuk menjaga independensi, kemandirian dan keberlangsungan organisasi pada pelaksana teknis tugas, fungsi, dan wewenang Ombudsman. Jika Asisten Ombudsman merupakan jabatan fungsional maka terdapat pertanyaan siapakah yang menjadi pejabat Pembina kepegawaian.⁵⁴

9. Sosialisasi Ombudsman

LBH Permata Adil menilai bahwa eksistensi Ombudsman sebagai lembaga pengawas tidak begitu dikenal oleh masyarakat, bahkan apabila ada masyarakat yang mengetahui, umumnya mereka tidak mengetahui tentang tugas dan wewenang Ombudsman. Oleh karena itu, Ombudsman diharapkan dapat ditempatkan langsung di institusi pemberi layanan publik seperti kelurahan dan kecamatan, dan juga

⁵³Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, *Op.cit.*.

⁵⁴Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, *Op.cit.*

institusi yang sering bermasalah, seperti di kantor badan pertanahan.⁵⁵

Sedangkan menurut IRE Yogyakarta, dalam rangka meningkatkan kesadaran publik, sebaiknya Ombudsman bila dipandang perlu dapat bekerjasama dengan media untuk mempublikasikan hasil kerja yang telah dilakukan, termasuk mempublikasikan hasil investigasi yang perlu diketahui publik, sehingga masyarakat pun terpenuhi haknya akan informasi atas kualitas pelayanan publik. Sehingga tidak terbatas hanya mempublikasikan laporan tahunan saja. Selain itu, laporan Ombudsman juga penting memikirkan akses kelompok penyandang disabilitas untuk mendapatkan informasi yang bermanfaat bagi mereka.⁵⁶

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, sosialisasi Ombudsman dan pelayanan publik dilakukan melalui *public event* (lomba baris berbaris formasi bebas tema pelayanan publik, lomba video dan photo capture pelayanan publik, lomba “seberapa greget kamu terhadap pelayanan publik di DIY”), dan lain-lain.⁵⁷

10. Perlindungan Pelapor

LBH Permata Adil menyarankan perlu ditambahkan ketentuan mengenai perlindungan keamanan yang harus diberikan terhadap pelapor bukan hanya berbentuk perahasiaan identitas pelapor, namun juga keselamatan jiwa pelapor. Ombudsman dapat bekerjasama dengan lembaga terkait seperti LPSK dan POLRI. Beberapa kasus yang ditemui LBH Permata Adil yaitu adanya narapidana yang hendak menjadi *justice collaborator*, namun takut atas keselamatan jiwanya.

⁵⁵Pendapat LBH Permata Adil, *Op.cit.*

⁵⁶Pendapat Dina Mariana, *Op.cit.*

⁵⁷Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, *Op.cit.*

Bahkan, narapidana kasus narkoba sering tidak diberitahukan mengetahui prosedur mendapatkan *assesment* untuk menjalani rehabilitasi. Mereka bahkan seringkali harus membayar karena ketidaktahuan hak mereka. Terhadap pemberi layanan publik tersebut tidak dapat dilaporkan karena ketidaktahuan para narapidana tersebut.⁵⁸

Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara menginformasikan bahwa bentuk perlindungan terhadap pelapor selama ini belum diatur, kecuali bagi pelapor yang minta identitasnya dirahasiakan. Dalam hal tersebut Ombudsman melidungi dengan tidak membuka identitas pelapor kepada pihak manapun, kecuali diizinkan oleh pelapor. Untuk perwakilan Ombudsman di provinsi, hingga saat ini belum ada kerjasama dengan lembaga lain terkait perlindungan bagi pelapor.⁵⁹

Sementara itu, IRE Yogyakarta berpendapat seorang pelapor harus mendapat perlakuan istimewa dalam arti mendapat perlindungan terkait dengan laporannya. Namun bila laporan yang diberikan mengandung unsur pidana, maka mekanismenya diserahkan pada pengadilan, dan mengikuti prosedur peradilan yang ada.⁶⁰

Menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, selama ini perlindungan yang diberikan Ombudsman kepada pelapor adalah dengan cara merahasiakan identitasnya. Meskipun demikian jika pelapor memerlukan perlindungan lebih lanjut, perlu diatur kemungkinan kerjasama dengan lembaga negara lain seperti Kepolisian, Lembaga Perlindungan Saksi, dan lain-lain.⁶¹

Adapun menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, berkenaan dengan perlindungan pelapor yaitu dengan merahasiakan

⁵⁸Pendapat LBH Permata Adil, *Op.cit.*

⁵⁹Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

⁶⁰Pendapat Dina Mariana, *Op.cit.*

⁶¹Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, *Op.cit.*

identitas pelapor. Adapun terkait koordinasi dengan lembaga lain sangat tergantung kepada kebutuhan. Misalnya upaya panggil paksa belum pernah digunakan karena terlapor cukup kooperatif.⁶²

Menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, bentuk perlindungan kepada pelapor dilakukan bisa dengan merahasiakan pelapor Meningkatkan perlindungan perorangan dalam memperoleh pelayanan publik, keadilan, kesejahteraan dan dalam mempertahankan haknya terhadap kejanggalan tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), keterlambatan yang berlarut-larut (*undue delay*), serta diskresi yang tidak layak. Di banyak negara, Ombudsman telah menjadi lembaga alternatif bagi warga masyarakat untuk menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan terhadap birokrasi pemerintah secara cepat, gratis, tidak perlu bayar pengacara dan aman (kerahasiaan pelapor terlindungi).⁶³

Selain itu, menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ibrahim R., mengenai perlindungan kepada pelapor harus diatur secara tegas dalam RUU, mengenai hubungan dengan aparaturnya penegak hukum lainnya apalagi berkaitan dengan kejahatan atau ancaman kepada pelapor. Oleh karena itu, perlu dilakukan sinkronisasi antara UU tentang Ombudsman dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan berbagai undang-undang lainnya agar terintegrasi.⁶⁴

11. Perwakilan Ombudsman di Kabupaten/Kota

LBH Permata Adil menyarankan daripada membentuk perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota, sebaiknya mengaktifkan terlebih

⁶²Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, *Op.cit.*

⁶³Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Op.cit.*

⁶⁴Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ibrahim R, *Op.cit.*.

dahulu Ombudsman perwakilan di provinsi. Guna penanganan di kabupaten/kota dapat dibentuk divisi di kantor perwakilan provinsi.⁶⁵

Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara berpendapat bahwa kriteria pembentukan perwakilan di daerah kabupaten/kota harus melihat dari aspek aksesibilitas yang sulit, seperti di daerah kepulauan. Oleh karena itu perlu dibentuk perwakilan pada daerah kepulauan misalnya di Kota Baubau untuk dapat melayani beberapa kabupaten di sekitarnya, misalnya Kota Baubau, Kabupaten Buton, Kabupaten Buton Selatan, Kabupaten Buton Utara, Kabupaten Buton Tengah, dan Kabupaten Wakatobi.⁶⁶

Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara juga menilai bahwa pelaksanaan kegiatan di perwakilan provinsi dalam menjalankan fungsi dan kewenangan Ombudsman belum dapat berjalan efektif karena hampir seluruh kantor perwakilan belum memiliki kantor sendiri (masih kontrak atau pinjam pakai) sehingga seringkali berpindah kantor, sehingga administrasi dan pengarsipan belum bisa dibuat secara permanen. Selanjutnya, jumlah asisten perwakilan yang belum signifikan dibandingkan dengan jumlah laporan. Hal ini mempengaruhi waktu penyelesaian laporan. Terakhir, terkait administrasi keuangan. Dengan anggaran yang sangat terbatas. Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara selama ini menggunakan sistem *revolving* anggaran dengan jumlah terbatas, yakni hanya 40 juta rupiah. Oleh karenanya, kegiatan khusus laporan yang membutuhkan respons cepat tidak dilakukan karena anggaran belum tersedia. Sarannya, agar perwakilan diberikan mata anggaran khusus.⁶⁷

⁶⁵Pendapat LBH Permata Adil, *Op.cit.*

⁶⁶Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Op.cit.*

⁶⁷Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Sulawesi Tenggara, *Ibid.*

Menurut IRE Yogyakarta, di banyak negara, Ombudsman memang memiliki perwakilan di daerah regional, ini dimaksudkan untuk alasan efisiensi dan optimalisasi mengingat jarak/kedekatan dengan institusi penyelenggara pelayanan publik di daerah, dan dalam rangka melihat tren penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Perwakilan Ombudsman di daerah sebaiknya mempertimbangkan: 1. daerah dengan tingkat kemiskinan dan ketimpangan yang tinggi; 2. daerah dengan indeks demokrasi dan pencapaian *Sustainable Development Goal's* yang masih rendah; dan 3. daerah dengan potensi birokrasi yang korup dan kualitas pelayanan publik yang buruk. Perwakilan Ombudsman di daerah tidak bersifat permanen. Ketika kualitas pelayanan publik sudah membaik atau sudah ada mekanisme pengaduan yang diinisiasi oleh Pemerintah Daerah, Ombudsman dapat mempertimbangkan untuk menutup kantor perwakilan di daerah. Pola koordinasi sebaiknya didesain bersifat hierarkis namun tetap memberikan diskresi terbatas, misalnya menyangkut metode investigasi, sepanjang tidak melanggar Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah diatur oleh Ombudsman.⁶⁸

Sementara itu, Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY menilai UU tentang Ombudsman dan UU tentang Pelayanan Publik mengatur mengenai dimana letak kantor perwakilan, bukan soal apakah di setiap provinsi dan kabupaten/kota harus ada satu kantor perwakilan. Ini sesuai juga dengan yang diatur dalam UU tentang Pelayanan Publik Pasal 46 ayat (3) dan penjelasannya yang dimaknai bahwa kantor perwakilan di setiap provinsi hanya ada satu, tapi kedudukannya bisa di ibukota provinsi atau di ibukota kabupaten/kota. Untuk memudahkan kontrol dan pengawasan, serta aspek efisiensi anggaran. Jikapun diperlukan keterjangkauan, alternatifnya adalah pembentukan kantor penghubung, atau regionalisasi. Regionalisasi,

⁶⁸Pendapat Dina Mariana, *Op.cit.*.

misal di Jawa Tengah karena luas cakupannya menjadi kantor perwakilan Jawa Tengah I dan Kantor perwakilan Jawa Tengah II yang terdiri dari beberapa kabupaten/kota. Sehingga tidak perlu kantor perwakilan Ombudsman di setiap kabupaten/kota.⁶⁹

Menurut Ombudsman Perwakilan Provinsi DIY, adapun di Provinsi DIY ada Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) yang saat ini tidak mempunyai hubungan dengan Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY. Tidak dilakukan MoU oleh keduanya karena dengan MoU maka LOD akan meminta pembatasan dan pembagian kewenangan antara keduanya padahal kewenangan Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY sudah jelas dalam UU tidak dibatasi pengawasannya. Saat ini jika ada kasus yang melibatkan instansi vertikal di daerah maka LOD akan menyerahkan ke Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY.⁷⁰

Menurut Moch. Hasyim, (Dosen Hukum UII), perlu dipertimbangkan adanya ketentuan mengenai pemerintah daerah yang dapat membentuk ombudsman daerah. Diperlukan sinergitas antara lembaga ombudsman daerah dengan perwakilan Ombudsman di daerah. Dapat diatur bahwa kewenangan lembaga Ombudsman daerah adalah pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi daerah. Sedangkan kewenangan perwakilan Ombudsman adalah pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi vertikal.⁷¹

Selain itu, Pasal 43 ayat (4) yang mengatur bahwa ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman. Hal ini berarti bahwa fungsi, tugas, dan wewenang perwakilan Ombudsman sama dengan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman, padahal seharusnya kewenangan perwakilan lebih terbatas. Pasal tersebut seharusnya

⁶⁹Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, *Op.cit.*

⁷⁰Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi DIY, *Ibid.*

⁷¹Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, *Op.cit.*

diubah dengan memberikan batasan kewenangan kepada perwakilan. Dengan demikian wewenang perwakilan menjadi tidak sama dengan wewenang Ombudsman yang diwakilinya. Dengan dibatalkannya Pasal 46 oleh Mahkamah Konstitusi perlu diatur penguatan Ombudsman Daerah dan sinerginya dengan Ombudsman.⁷²

Adapun menurut Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, terkait pembentukan Ombudsman di daerah perlu dilakukan studi kelayakan dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, ketersediaan sumberdaya, efektifitas dan efisiensi serta kompleksitas pelayanan publik dan juga dapat berasal dari usulan pemangku kepentingan. Hubungan Ombudsman pusat dan daerah sejauh ini cukup harmonis dengan spirit *mutatis mutandis* dalam tugas dan fungsi.⁷³

Menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, terkait kantor perwakilan Ombudsman di daerah adalah adanya permasalahan yang mungkin timbul ketika di daerah tersebut sudah ada lembaga yang mempunyai kewenangan seperti Ombudsman hasil bentukan daerah tersebut. Hal ini mengakibatkan tumpang tindihnya kelembagaan apabila dibentuk perwakilan Ombudsman di daerah yang sudah ada lembaga sejenis misalnya di Medan, Bandung atau Yogyakarta. Restrukturisasi Kelembagaan Ombudsman untuk menanggulangi upaya hukum yang ketiga maka perlu diadakan restrukturisasi kelembagaan Ombudsman. Upaya hukum ini termasuk juga perombakan lembaga sejenis yang telah ada dan merupakan bentukan daerah menjadi sebuah lembaga perwakilan Ombudsman di daerah tersebut sehingga struktur kelembagaannya menjadi jelas dan tidak tumpang tindih.⁷⁴

⁷²Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, *Ibid.*

⁷³Pendapat Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, *Op.cit.*

⁷⁴Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, *Op.cit.*

Selain itu, menurut Dosen Hukum Universitas Udayana, Ibrahim R, kriteria yang digunakan menentukan daerah yang memiliki perwakilan Ombudsman di daerah, yaitu luas wilayah, jumlah penduduk, pesatnya pembangunan di daerah itu, jumlah anggaran dan perputaran uang di daerah, secara otomatis akan banyak pelayanan publik dilakukan.⁷⁵

Perbandingan Ombudsman di Beberapa Negara

Fungsi, Tugas dan Wewenang

Berbicara mengenai tugas dan wewenang adalah berarti berbicara mengenai kerja dari Ombudsman. Oleh karena itu perlu diperhatikan independensi fungsional, dimana Ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Untuk mencegah jangan sampai ada pengaruh atau intimidasi yang dapat membatasi kinerjanya, oleh badan legislatif ia harus diberikan kekuasaan yang luas serta prosedur yang tidak kaku. Disamping itu, ia harus didukung oleh anggaran yang memadai guna meraih profesionalisme dan standar kualitas untuk menjalankan instansinya.⁷⁶

Sebagaimana Ombudsman di negara-negara lain, pada umumnya Ombudsman mempunyai tugas menerima pengaduan yang kebanyakan berupa tindakan-tindakan yang berupa maladministrasi yang menimbulkan ketidakadilan. Model Ombudsman di Inggris membatasi kewenangannya pada pengawasan pelayanan publik agar tidak melakukan tindakan yang boleh dianggap maladministrasi yang dapat menimbulkan ketidakadilan. Model di Perancis, Ombudsman membatasi

⁷⁵Pendapat Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ibrahim R, *Op.cit.*.

⁷⁶Riris Katharina, "Catatan Terhadap Muatan RUU Tentang Ombudman Republik Indonesia".

diri pada pengawasan administrasi negara, dan Ombudsman ini boleh menyelesaikan pengaduan dengan jalan mediasi.⁷⁷

Namun ada Ombudsman yang juga menyelidiki perkara korupsi dan penyalahgunaan keuangan publik seperti di Ghana, Uganda dan Zambia. Salah satu ciri konsep Ombudsman di Afrika adalah adanya perluasan mandat. Hal ini terlihat dari walaupun beberapa instansi Ombudsman terpisah dari Komisi Hak Asasi Manusia, namun kebanyakan penyelidikan atas pelanggaran hak asasi diserahkan juga kepada instansi Ombudsman. Jadi, para Ombudsman memiliki kekuasaan menyelidiki pengaduan tentang maladministrasi dan pelanggaran berat hak asasi.⁷⁸ Ombudsman di Swedia, Finlandia, dan Polandi malahan diberi kewenangan mengawasi pengadilan dan menuntut hakim yang korup. Di Denmark, Ombudsman mengawasi birokrasi dan administrasi negara tanpa wewenang melakukan penuntutan. Namun, instansi ini tidak mengawasi peradilan.⁷⁹

Di Indonesia sendiri sebagaimana Ombudsman di negara lain, tidak berwenang mengadili atau mengeluarkan putusan yang mengikat secara hukum (*legally binding*). Hal ini yang membuatnya berbeda dengan lembaga yudikatif. Ombudsman diberi wewenang untuk memeriksa semua keganjilan administratif atau pelayanan masyarakat oleh aparatur negara maupun lembaga peradilan, tidak terkecuali anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena Ombudsman menyentuh seluruh aspek penyelenggara pemerintah, maka Ombudsman harus diberi wewenang yang besar dalam menjalankan tugasnya. Itu sebabnya, Ombudsman harus diberikan hak imunitas. Agar hak imunitas dapat dipertanggungjawabkan penggunaannya, maka seorang Ombudsman

⁷⁷Riris Katharina, *Ibid.*

⁷⁸Antonius Sujata, *Kajian Komparatif Atas Sistem Ombudsman di Afrika dan Eropa*, Makalah, 2000, hal. 11.

⁷⁹Riris Katharina, *Op.cit.*

harus memiliki kriteria yang cukup baik untuk memakai hak tersebut. Artinya, sekalipun diberikan hak tersebut bukan untuk disalahgunakan. Selain itu, kewenangan lain yang dapat diberikan kepada Ombudsman adalah melakukan penyelidikan atas inisiatif sendiri seperti di Perancis.⁸⁰

Susunan dan Keanggotaan Ombudsman

Berkaitan dengan pihak-pihak yang diawasi oleh Ombudsman, memang jika diikuti sejarah Ombudsman di Swedia, maka Ombudsman dipilih dan diangkat oleh parlemen. Oleh karena itu tugasnya membantu parlemen dalam rangka melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan agar pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan secara benar.⁸¹ Sebagai konsekuensinya, Ombudsman harus memberikan pertanggungjawabannya kepada parlemen. Hal ini berarti bahwa Ombudsman tidak mengawasi parlemen. Memang di setiap negara berbeda-beda penanganan Ombudsman. Ada yang membatasi diri dengan tidak mengawasi parlemen, atau juga tidak mengawasi pengadilan.⁸²

Sumber Daya Manusia (Pegawai Ombudsman)

Di Swedia pada awal berdirinya Ombudsman hanya ada seorang Ombudsman, namun sesuai dengan perkembangannya, jumlah ini berkembang menjadi empat orang. Untuk Indonesia, jumlah Ombudsman memang harus mempertimbangkan jumlah penduduk dan melihat kepada jumlah masalah yang ada. Namun yang paling penting

⁸⁰Riris Katharina, *Op.cit.*

⁸¹Bengt Wieslander, *Op.cit.*, hal. 29 menyatakan "The Riksdag shall select one or more Ombudsmen to supervise, under instructions laid down by the Riksdag, the application in public service of laws and other statutes."

⁸²Riris Katharina, *Op.cit.*

adalah jumlah staf yang memadai untuk mendukung pelaksanaan tugas Ombudsman tersebut.⁸³

Berbicara mengenai staf (pegawai), maka dalam pembicaraan dengan pihak KON, ada keinginan untuk menjadikan staf yang direkrut bukan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Keinginan ini harus disikapi dengan bijak. Memang ada kesan yang tertanam selama ini bahwa PNS kinerjanya buruk, tidak profesional bahkan berpihak. Namun, kita juga tidak menutup mata akan masih adanya PNS yang mampu bekerja secara profesional dan netral. Jika ada keinginan untuk merubah status pegawai lembaga negara dari PNS menjadi pegawai lembaga tersebut, maka perlu diperhatikan hal-hal berikut ini:

- (1) bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan kita masih menggunakan status PNS bagi pegawai lembaga-lembaga negara. Hal ini dengan mengingat bahwa kegiatan yang dilakukan lembaga negara adalah kegiatan publik sehingga pelayannya pun haruslah pelayan publik;
- (2) bahwa standar gaji dan kepangkatan pada akhirnya akan menyesuaikan kepada sistem yang dianut oleh PNS;
- (3) bahwa saat ini PNS dijamin kentralannya dalam menjalankan tugas;
- (4) bahwa PNS saat ini semakin profesional dengan munculnya jabatan-jabatan fungsional yang mencerminkan prestasi kerja.⁸⁴

Oleh sebab itu, ide untuk menciptakan pegawai di luar PNS bagi Ombudsman, harus mempertimbangkan hal-hal di atas. Sebagai contoh kecil, bagaimana mungkin negara dapat membayar seorang staf di Ombudsman dengan gaji seorang profesional di swasta. Oleh karena itu, memang masalah ini terkait juga dengan sumber-sumber keuangan bagi Ombudsman untuk mendukung pelaksanaan tugasnya. Sebagai contoh dalam rangka

⁸³Riris Katharina, *Ibid.*

⁸⁴Riris Katharina, *Ibid.*

pemeriksaan dan penyelidikan tentunya dibutuhkan biaya yang besar untuk mendapatkan data yang valid. Itu sebabnya mengapa RUU ini membatasi diri kepada tindakan yang terjadi di dalam negeri Indonesia saja (tidak termasuk badan perwakilan Indonesia di luar negeri). Hal ini mengingat kepada jumlah pengaduan yang akan sangat tinggi (karena kesadaran pelapor yang berasal dari luar negeri tentunya sudah tinggi) sehingga biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan masalah ini tentunya akan sangat tinggi juga. Namun demikian, untuk lembaga-lembaga yang mandiri, maka stafnya juga mandiri, bukan merupakan bagian dari Pemerintah. Hal ini untuk menjaga kenetralannya. Hal itu juga diharapkan dapat terjadi jika keuangan negara sudah mampu untuk itu.⁸⁵

Perwakilan Ombudsman di Daerah

Setiap negara memang memiliki keunikan sendiri dalam menentukan Ombudsman seperti apa yang akan dipakai. Ada negara yang memiliki sebuah Ombudsman Nasional seperti di Belanda yaitu *The National Ombudsman of the Netherlands*. Namun, ada negara yang memiliki Ombudsman daerah seperti di Andalusia di Spanyol, atau Ombudsman negara bagian Maharashtra di India, atau Ombudsman militer seperti di Israel atau di Australia. Inggris membentuk Ombudsman pemerintahan daerah atau *Local Government Ombudsman* (LGO) yaitu LGO Inggris, LGO Skotlandia, LGO Wales dan LGO Irlandia Utara.⁸⁶

Namun, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian. Pembentukan Ombudsman di daerah hendaknya didasarkan kepada kebutuhan dan kemampuan daerah setempat. Oleh sebab itu DPRD harus benar-benar berperan dalam memahami kebutuhan masyarakat di daerahnya. Memang ada kekhawatiran jika tidak dimuat secara implisit di dalam ketentuan undang-undang, maka Ombudsman Daerah tidak akan dibentuk. Namun, jika

⁸⁵Riris Katharina, *Ibid.*

⁸⁶Riris Katharina, *Ibid.*

kewenangan itu diberikan kepada DPRD dan DPRD benar-benar murni menyuarakan kehendak rakyatnya, tentunya kehadiran Ombudsman akan diwujudkan. Sebab, dikhawatirkan, kalau diwajibkan untuk setiap daerah membentuk Ombudsman Daerah, bagaimana dengan daerah yang belum mampu menyelenggarakannya? Atau bahkan dapat dijadikan alat untuk sekedar membentuk institusi baru untuk mengeruk keuntungan finansial. Oleh sebab itu, sudah tepat jika peran Ombudsman Daerah dapat digantikan oleh Ombudsman Nasional melalui Ombudsman perwakilan selama Ombudsman Daerah belum terbentuk. Sementara, yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana mekanisme kerja Ombudsman Nasional, Ombudsman Perwakilan dan Ombudsman Daerah agar tidak menimbulkan saling lempar tanggung jawab.⁸⁷

D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara

Demi meningkatkan kualitas pengawasan pelayanan publik dan optimalisasi pelaksanaan fungsi dan kewenangan Ombudsman, maka sangat penting untuk melakukan penyempurnaan materi muatan dalam UU tentang Ombudsman, untuk memberikan penguatan kedudukan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Ombudsman, penguatan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman, serta penguatan status Sumber Daya Manusia Ombudsman. Dengan membentuk Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, diharapkan mengikat Aparatur Negara dalam melaksanakan Pelayanan Publik, sehingga maladministrasi terhadap pelayanan publik dapat diminimalisir, dan masyarakat mendapatkan haknya atas pelayanan yang baik.

⁸⁷Riris Katharina, *Ibid.*

Terkait dengan perubahan status anggota Ombudsman menjadi pejabat negara tentu berdampak pada bertambahnya pengeluaran negara untuk membiayai fasilitas terkait dengan hak keuangan dan protokoler sebagai pejabat negara. Namun, jika dibandingkan dengan dampak dari pemberian status itu terhadap pelaksanaan rekomendasi, nilai anggaran yang dikeluarkan negara akan sepadan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik yang diperoleh masyarakat. Bahkan, pelaksanaan rekomendasi dapat berdampak pada menurunnya praktik korupsi di kalangan penyelenggara negara.

Terkait pembentukan kantor perwakilan di kabupaten/kota harus dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh. Hal ini jelas akan menimbulkan beban keuangan negara yang sangat tinggi. Perlu dicari alternatif lain untuk mempermudah masyarakat membuat pengaduan di level kabupaten/kota dengan mengefektifkan kantor perwakilan di provinsi yang sudah ada.

PUSAT PUU BADAN KEHILIAN DPA RI

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pemerintah Negara Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya tentu harus disertai dengan mekanisme pelayanan publik terhadap warga negaranya. Akan tetapi, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UU tentang Ombudsman, ternyata pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam implementasinya ternyata tidak memenuhi harapan masyarakat baik dari sisi objektivitas maupun akuntabilitasnya. Oleh karena itu, dibentuklah Ombudsman sebagai pengawas eksternal sebagai suatu tuntutan reformasi saat itu guna mengawasi tugas penyelenggara negara dan pemerintahan. Hal ini ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan semakin baik dan sebagai upaya meningkatkan pelayanan publik dan penegakan hukum secara efektif. Dengan demikian, pada dasarnya pembentukan Ombudsman sejalan dengan tujuan negara yang dituangkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Pada hakekatnya penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi objek pengawasan oleh Ombudsman mencakup semua hak-hak konstitusional yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang diatur sejak Pasal 26 hingga Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945, misalnya pelayanan publik di bidang kewarganegaraan dan kependudukan (Pasal 26 dan Pasal 28D ayat (4) UUD NRI Tahun 1945), pelayanan publik di bidang

ketenagakerjaan (Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945), pelayanan publik terkait pers (Pasal 28 UUD dan Pasal 28E ayat (3) NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang kesehatan (Pasal 28A dan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang pencatatan perkawinan (Pasal 28B ayat (1), pelayanan di bidang perlindungan anak (Pasal 28B ayat (1), pelayanan di bidang penyediaan pendidikan (Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang Hak Kekayaan Intelektual secara kolektif (Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang yudikatif (Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2), dan Pasal 28I ayat (5) UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang telekomunikasi dan informasi (Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945), pelayanan kepolisian dan Lembaga Penjamin Saksi dan Korban terhadap perlindungan diri (Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang jaminan sosial (Pasal 28H ayat (3) UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang keagamaan (Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945), pelayanan terhadap keamanan negara (Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang pendidikan dan kebudayaan (Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945), pelayanan di bidang pengelolaan perekonomian nasional dan sumber daya alam (Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945), pelayanan publik terhadap fakir miskin dan anak-anak terlantar yang dipelihara oleh negara (Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Semua hak konstitusional tersebut dilindungi, dimajukan, ditegakkan, dan dipenuhi oleh pemerintah sebagai tanggung jawab negara, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, Ombudsman memiliki tanggung jawab dalam pengawasan terhadap penyelenggara negara yang bertugas memberikan pelayanan publik, karena pelayanan publik adalah hak konstitusional yang wajib dilindungi oleh negara.

Berdasarkan penjelasan di atas, Ombudsman mengawasi segala praktik maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Maladministrasi sendiri menurut Pasal 1 angka 2 UU tentang Ombudsman

dinyatakan bahwa maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Secara singkat maladministrasi adalah kesewenangan dan/atau kelalaian dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi dapat berakibat pada tindakan yang diskriminatif (melanggar hak konstitusional yang diatur Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945) dan melanggar kepastian hukum (melanggar hak konstitusional yang diatur Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945) bagi warga negara.

B. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN)

Tata kelola (*governance*) tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai unsur utama. Terminologi *good governance* memang belum baku, tetapi sudah banyak definisi yang mencoba membedah makna dari *good governance*. Tidak dapat disangkal lagi bahwa *good governance* telah dianggap sebagai elemen penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (*national prosperity*).⁸⁸

Penyelenggara negara mempunyai peran penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan

⁸⁸Mongabay.co.id, *Prinsip Tata Kelola yang Baik*, dimuat dalam <https://www.mongabay.co.id/tata-kelola-prinsip-tata-kelola-yang-baik/>. diakses tanggal 9 September 2019.

bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Definisi penyelenggara negara yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2 dinyatakan penyelenggara negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya. Sementara itu dalam Pasal 1 angka 2 UU tentang Ombudsman dinyatakan Penyelenggara Negara adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang, penyelenggara negara harus berpegang teguh dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik berdasarkan Pasal 3 UU tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN yaitu asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; dan asas akuntabilitas untuk menuju kepada *Good Governance*.

Apabila dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta dalam memberikan pelayanan publik terjadi penyimpangan atau pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik hal tersebut merupakan tindakan maladministrasi sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Ombudsman. Maladministrasi merupakan perilaku yang meskipun tidak merugikan negara tetapi merugikan masyarakat atau perseorangan.

Keterkaitan UU tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN dan UU tentang Ombudsman yaitu bahwa penyelenggara negara memiliki peran penting dalam penyelenggaraan negara termasuk pelayanan publik sehingga penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan serta penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik.

Ombudsman merupakan lembaga negara yang lahir pada era reformasi dengan salah satu tujuannya mendorong terciptanya *good governance*. Fungsi Ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik merupakan salah satu upaya perwujudan *good governance* melalui tiga unsur pokok yang menjadi dasar asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu akuntabilitas publik, kepastian hukum, dan transparansi publik.

Keberadaan Ombudsman pada prinsipnya berperan sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara. Dengan tugas dan fungsi seperti itu, keberadaan Ombudsman sangat vital dalam pemenuhan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian tujuan bernegara.

C. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU tentang ASN)

Ketentuan menimbang UU tentang ASN menyatakan bahwa UU ini diperlukan dalam rangka membangun ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. UU tentang ASN mengatur manajemen ASN dengan

menerapkan norma, standar, dan prosedur yang sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Hal ini sesuai dengan tugas ASN yang salah satunya memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. UU tentang ASN juga menjamin bahwa pegawai ASN terlindungi hak dan kesejahteraannya, dengan demikian diharapkan kinerja dan produktivitas ASN akan meningkat.

Adapun keterkaitan antara UU tentang ASN dengan pembentukan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Ombudsman ada pada definisi pegawai ASN dan fungsi ASN sebagai pelayan publik. Definisi pegawai ASN diatur dalam Pasal 1 angka 2 bahwa pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan Pasal 6 UU tentang ASN menyatakan bahwa PNS dan PPPK merupakan Pegawai ASN. Ketentuan ini dapat dimaknai bahwa terdapat unsur aparatur negara yang bukan merupakan ASN.

Sebagaimana ketentuan Pasal 8 UU tentang ASN, ASN dan ASN tertentu berkedudukan sebagai Aparatur Negara. Dalam Pasal 20 UU tentang ASN memunculkan jabatan ASN tertentu yang dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini berarti ada ASN tertentu lainnya selain prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kondisi ini diperkuat dengan ketiadaan pengertian dan pengaturan secara komprehensif mengenai aparatur negara di dalam peraturan perundang-undangan. Kondisi seperti ini kemudian memunculkan perbedaan pola pengaturan kepegawaian antar lembaga negara dalam beberapa undang-undang, diantaranya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU tentang BPK) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank

Indonesia (UU tentang Bank Indonesia) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang. Hal inilah yang menjadi dasar UU tentang Ombudsman mengatur tentang Asisten Ombudsman yang merupakan pegawai tetap. Perlu adanya sinkronisasi antara UU tentang ASN dan UU tentang Ombudsman terutama perihal status Asisten Ombudsman. Status Asisten Ombudsman lebih baik berstatus sebagai PNS hal ini karena adanya *political will* dari pemerintah yang ingin memperbaiki pola pengaturan kepegawaian di Indonesia.

Apabila Asisten Ombudsman dikategorikan sebagai ASN, maka penyelenggaraan PNS di Ombudsman akan tunduk pada ketentuan UU tentang ASN. Secara detail dalam hal penyelenggaraan pengadaan PNS diatur dalam Pasal 58 ayat (2) UU tentang ASN bahwa pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah, yang dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri. Menteri yang dimaksud disini adalah menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara, yaitu menteri PAN-RB. Kemudian di dalam ayat (3) dijelaskan bahwa pengadaan PNS dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS. Adapun penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS harus dilakukan melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Penyelenggaraan seleksi terdiri dari 3 (tiga) tahap: seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang.

Sedangkan keterkaitan kedua antara UU tentang ASN ini dengan pembentukan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37

tahun 2008 tentang Ombudsman yaitu fungsi ASN sebagai pelayan publik. Fungsi ASN sebagai pelayan publik terdapat dalam Pasal 10 UU tentang ASN. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Pasal 11 yang menyatakan bahwa ASN harus memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas bagi masyarakat sehingga menciptakan kesejahteraan umum dan kemakmuran bagi seluruh masyarakat Indonesia. Dalam ketentuan umum penjelasan pasal, Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU tentang Adminduk) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU tentang Adminduk Perubahan)

Konsiderans menimbang UU tentang Adminduk menjelaskan bahwa pada hakikatnya negara berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh pendudukan Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Administrasi Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Ombudsman adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Pengaturan tentang Adminduk yang tertib hanya dapat terlaksana jika didukung dengan pelayanan publik yang profesional. Pelayanan publik di bidang adminduk inilah menjadi salah satu objek dari pengawasan Ombudsman.

Pasal 92 UU tentang Adminduk mengatur tentang sanksi administrasi dalam hal pejabat pada instansi pelaksana melakukan tindakan atau sengaja melakukan tindakan yang memperlambat pengurusan Dokumen Kependudukan dalam batas waktu yang ditentukan dalam undang-undang. Ranah pengawasan terhadap maladministrasi ini yang dapat menjadi wilayah pengawasan bagi Ombudsman pada pelayanan publik di bidang adminduk.

Sementara itu, Pasal 102 UU tentang Adminduk Perubahan mengatur mengenai adanya pengaturan baru, yaitu Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el). Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UU tentang Adminduk Perubahan, penerapan KTP-el yang saat ini dilaksanakan merupakan bagian dari upaya untuk mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan di kabupaten/kota, provinsi maupun database kependudukan secara nasional. Tentunya dengan adanya penambahan objek adminduk berupa KTP-el, Ombudsman juga wajib mengawasi pelaksanaan pelayanan publik terhadap KTP-el agar tidak ada perlakuan yang bersifat diskriminatif.

E. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU tentang KIP)

Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas informasi menjadi sangat penting karena main terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan informasi publik.

Keberadaan UU tentang KIP sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan hak setiap orang memperoleh informasi, kewajiban badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat dan tepat waktu, biaya yang ringan/proporsional, pengecualian terhadap informasi yang bersifat ketat dan terbatas, serta kewajiban badan publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan informasi. UU tentang KIP secara tegas telah menyatakan bahwa informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. Penyediaan informasi yang cepat dan tepat sebagaimana dimohonkan oleh masyarakat merupakan salah satu elemen dalam tolok ukur pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan lembaga lainnya.

Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik harus dapat mengawasi terjaminnya hak-hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Namun di sisi lain, Ombudsman juga harus memastikan bahwa penyelenggara pelayanan publik (dalam UU tentang KIP disebut sebagai badan publik) tidak membocorkan atau memberikan informasi yang dikecualikan kepada seseorang maupun kelompok orang. Ketentuan mengenai informasi yang dikecualikan diatur secara jelas dalam Pasal 17 UU tentang KIP, dimana informasi yang dikecualikan adalah informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat proses penegakan hukum; mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat; membahayakan pertahanan dan keamanan negara; mengungkapkan kekayaan alam Indonesia; merugikan ketahanan ekonomi nasional; merugikan hubungan luar negeri; mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan

terakhir ataupun wasiat seseorang; mengungkap rahasia pribadi; memorandum atau surat-surat antar badan publik atau intra badan publik yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan komisi informasi atau pengadilan; serta informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang. Pelaksanaan UU tentang KIP serta sinergitas pengawasan Ombudsman dalam pelayanan publik, dalam hal ini kebutuhan informasi publik oleh masyarakat, diharapkan dapat membuat badan publik termotivasi untuk bertanggung jawab dan berorientasi untuk melakukan pelayanan publik yang sebaik-baiknya. Pelayanan publik yang baik diharapkan dapat mewujudkan terciptanya pemerintahan yang baik dan terbuka sebagai upaya strategis untuk mencegah maladministrasi yang berujung pada kolusi, korupsi, dan nepotisme.

F. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU tentang Pelayanan Publik)

Konsiderans menimbang UU tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat UUD NRI Tahun 1945. Objek pelayanan publik sebagaimana yang diatur dalam UU tentang Pelayanan Publik tentunya diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut Pasal 1 angka (2) UU tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik inilah yang diawasi oleh Ombudsman. Bahkan UU tentang Pelayanan Publik ini secara jelas menyebut tentang Ombudsman dalam beberapa pasal dan menjadikan UU tentang Ombudsman sebagai ketentuan mengingat.

Ketentuan umum UU tentang Pelayanan Publik menyatakan secara jelas pengertian Ombudsman dan pengertian mediasi dan ajudikasi oleh Ombudsman. Pasal 1 angka 10 UU tentang Ombudsman menyatakan bahwa mediasi adalah penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak melalui bantuan, baik oleh Ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh Ombudsman. Selanjutnya, Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak yang diputus oleh ombudsman. Sementara itu, Pasal 1 angka 13 UU tentang Ombudsman menjelaskan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pasal 18 huruf h UU tentang Pelayanan Publik juga menyatakan bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan Ombudsman. Dalam UU tentang Pelayanan Publik, Ombudsman memang diberikan peran sebagai salah satu pengawas eksternal penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (3) huruf b UU tentang Pelayanan Publik. Oleh karena itu, penyelenggara pelayanan publik berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari Ombudsman dalam batas waktu tertentu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2) UU tentang Pelayanan Publik.

Pengaduan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan hak masyarakat, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (1) UU tentang Pelayanan Publik. Pengaduan menurut Pasal 40 ayat (3) UU tentang Pelayanan Publik, meliputi penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan dan pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan. Terhadap pengaduan tersebut, Ombudsman wajib memberikan tanda terima pengaduan, sebagaimana dimaksud Pasal 44 ayat (1) UU tentang Ombudsman. Ombudsman pun wajib menanggapi pengaduan masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan, sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (3) UU tentang Pelayanan Publik.

UU tentang Pelayanan Publik juga secara spesifik memberikan pengaturan mengenai penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman, sebagaimana diatur dalam Pasal 46. Dalam Pasal 46 UU tentang Pelayanan Publik ini dinyatakan ada 3 (tiga) kewajiban Ombudsman dalam penyelesaian pengaduan. Pertama, Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan UU tentang Pelayanan Publik. Kedua, Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara. Ketiga, Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik. Pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

Pasal 46 UU tentang Pelayanan Publik juga mengatur bahwa Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak. Penyelesaian

pengaduan dapat dilakukan oleh perwakilan Ombudsman di daerah. Mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman diatur lebih lanjut dalam peraturan Ombudsman. Dalam penjelasan Pasal 46 ayat (1) UU tentang Pelayanan Publik juga dijelaskan bahwa kewajiban Ombudsman juga meliputi bidang-bidang pelayanan publik yang dilaksanakan oleh korporasi yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Jika sudah ada keputusan terhadap hasil pengaduan yang berupa ganti rugi, Pasal 50 ayat (5) UU tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa dalam hal penyelesaian ganti rugi, Ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan ajudikasi khusus. Ajudikasi khusus dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak UU tentang Pelayanan Publik diundangkan, dimana mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh Peraturan Ombudsman.

Selanjutnya, Pasal 52 UU tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa dalam hal penyelenggara pelayanan publik melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan. Pengajuan gugatan tersebut tidak menghapus kewajiban penyelenggara pelayanan publik untuk melaksanakan keputusan Ombudsman dan/atau penyelenggara pelayanan publik.

Begitu juga dengan kondisi dalam hal penyelenggara diduga melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam UU tentang Pelayanan Publik, masyarakat dapat melaporkan penyelenggara kepada pihak berwenang. Laporan

tersebut tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan Ombudsman dan/atau penyelenggara pelayanan publik.

G. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (UU tentang Kearsipan)

Pengertian Arsip dalam Ketentuan Umum UU tentang Kearsipan adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

UU tentang Kearsipan menyatakan secara jelas ruang lingkup penyelenggaraan kearsipan. Dalam Pasal 5 ayat (1) UU tentang Kearsipan menyatakan bahwa ruang lingkup penyelenggaraan kearsipan meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta sumber daya lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 ayat (2) UU tentang Kearsipan menegaskan bahwa ruang lingkup penyelenggaraan kearsipan meliputi kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan, serta lembaga kearsipan.

Dalam Ketentuan Umum UU tentang Ombudsman telah dijelaskan bahwa Ombudsman 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. Berdasarkan ketentuan yang telah disebutkan, sudah sepatutnya Ombudsman sebagai lembaga negara mengikuti ketentuan mengenai penyelenggaraan kearsipan dalam UU tentang Kearsipan.

Dalam Pasal 16 ayat (2) UU tentang Kearsipan disebutkan bahwa unit kearsipan wajib dibentuk oleh setiap lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri, badan usaha milik negara (BUMN), dan badan usaha milik daerah (BUMD). Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) UU tentang Kearsipan menyatakan bahwa unit kearsipan pada lembaga negara berada di lingkungan sekretariat setiap lembaga negara sesuai dengan struktur organisasinya. Unit kearsipan pada lembaga negara memiliki tugas melaksanakan pengelolaan arsip inaktif dari unit pengolah di lingkungannya; mengolah arsip dan menyajikan arsip menjadi informasi dalam kerangka SKN dan SIKN; melaksanakan pemusnahan arsip di lingkungan lembaganya; mempersiapkan penyerahan arsip statis oleh pimpinan pencipta arsip kepada ANRI; dan melaksanakan pembinaan dan evaluasi dalam rangka penyelenggaraan kearsipan di lingkungannya.

Pasal 33 menegaskan bahwa arsip yang tercipta dari kegiatan lembaga negara dan kegiatan yang menggunakan sumber dana negara dinyatakan sebagai arsip milik negara. Arsip milik negara di dalam penjelasan Pasal 33 adalah arsip yang berasal dari lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan negeri, BUMN dan/atau BUMD, termasuk arsip yang dihasilkan dari semua kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang didanai oleh sumber dana negara.

Sosialisasi kearsipan dilakukan oleh Lembaga kearsipan seperti yang tertuang dalam Pasal 36 ayat (3) Sosialisasi kearsipan ditujukan pada lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan.

Pendanaan dalam rangka penyelenggaraan kearsipan yang diselenggarakan oleh lembaga kearsipan nasional, lembaga negara, perguruan tinggi negeri, dan kegiatan kearsipan tertentu oleh pemerintahan daerah dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) seperti yang dinyatakan dalam Pasal 38 ayat (1) UU tentang Kearsipan.

H. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan (UU tentang Keprotokolan)

Perubahan ketatanegaraan di Indonesia setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 berimplikasi pada perubahan pengaturan keprotokolan negara. Perubahan mendasar antara lain diwujudkan dengan ditiadakannya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara yang selanjutnya menjadi lembaga negara.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Keprotokolan, dinyatakan bahwa Keprotokolan adalah serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan aturan dalam acara kenegaraan atau acara resmi yang meliputi tata tempat, tata upacara, dan tata penghormatan sebagai bentuk penghormatan kepada seseorang sesuai dengan jabatan dan/atau kedudukannya dalam negara, pemerintahan, atau masyarakat.

Ruang lingkup pengaturan dalam UU tentang Keprotokolan meliputi tata tempat, tata upacara, dan tata penghormatan yang diberlakukan diberlakukan hanya dalam acara kenegaraan atau acara resmi bagi pejabat negara; pejabat pemerintahan; perwakilan negara asing dan/atau organisasi internasional; dan tokoh masyarakat tertentu.

Pengaturan Keprotokolan dalam UU tentang Keprotokolan beraskan kebangsaan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, serta keselarasan dan timbal balik yang bertujuan:

- a. memberikan penghormatan kepada pejabat negara, pejabat pemerintahan, perwakilan negara asing dan/atau organisasi

internasional, tokoh masyarakat tertentu, dan/atau tamu negara sesuai dengan kedudukan dalam negara, pemerintahan, dan masyarakat;

- b. memberikan pedoman penyelenggaraan suatu acara agar berjalan tertib, rapi, lancar, dan teratur sesuai dengan ketentuan dan kebiasaan yang berlaku, baik secara nasional maupun internasional; dan
- c. menciptakan hubungan baik dalam tata pergaulan antarbangsa. Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai penyelenggaraan Acara Kenegaraan dan Acara Resmi yang dilaksanakan sesuai dengan Tata Tempat, Tata Upacara, dan Tata Penghormatan baik dalam upacara bendera maupun bukan upacara bendera.

Dalam Pasal 1 angka 7 diatur mengenai definisi pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. UU tentang Keprotokolan membuka kemungkinan adanya pejabat negara lain selain pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, apabila dinyatakan secara tegas dalam undang-undang merupakan pejabat negara.

Keterkaitan UU tentang Keprotokolan dan UU tentang Ombudsman yaitu jika pimpinan dan anggota Ombudsman berkedudukan sebagai pejabat negara maka akan mendapatkan hak-hak protokoler sebagaimana tercantum dalam UU tentang Keprotokolan. Dalam UU tentang Ombudsman tidak ada satu pasalpun yang menyatakan bahwa anggota dan pimpinan Ombudsman merupakan pejabat negara.

Dalam UU tentang Ombudsman dinyatakan tugas pimpinan Ombudsman antara lain melakukan koordinasi dengan lembaga negara dan pemerintahan lainnya, melakukan pengawasan baik legislatif, yudikatif maupun eksekutif sehingga tidak adanya norma pejabat negara menjadi penghambat bagi Ombudsman dalam melakukan koordinasi dan

pelaksanaan tugas. Dalam beberapa kegiatan koordinasi dengan pejabat negara lainnya posisi Ombudsman dimana secara protokoler tidak diperhatikan. Sangat ironi ketika Ombudsman sebagai lembaga pengawas melakukan pemeriksaan terhadap Menteri atau gubernur, namun saat menghadiri undangan harus duduk di belakang pejabat tersebut dengan alasan protokoler.

Apabila anggota dan pimpinan Ombudsman berkedudukan sebagai pejabat negara maka berpengaruh pada prinsip keseimbangan/kesamaan kedudukan pada saat berkoordinasi dengan lembaga negara yang lain. Disisi lain apabila anggota dan pimpinan Ombudsman berkedudukan sebagai pejabat negara merupakan penguatan hak keprotokoleran sebagai pejabat negara.

I. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU tentang PTUN)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah mengalami dua kali perubahan yaitu dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, salah satu materi yang selalu mengalami perubahan adalah berkenaan pelaksanaan putusan pengadilan. Secara eksplisit UU tentang PTUN tidak mengamanatkan Ombudsman untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan TUN.

Ombudsman perlu memastikan status putusan pengadilan yang dilaporkan agar Ombudsman terhindar dari perbuatan melampaui kewenangan sekaligus penerapan asas kehati-hatian. Khususnya sebagaimana diatur pada Pasal 9 dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UU tentang Ombudsman. Ketentuan Pasal 9 menyebutkan bahwa Ombudsman

dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan. Sementara ketentuan Pasal 36 ayat (1) huruf b UU tentang Ombudsman, Ombudsman menolak Laporan dalam hal substansi laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.

J. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah)

Konsiderans menimbang UU tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga diganti dengan UU tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 angka 16 UU tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Kemudian dalam Penjelasan Umum UU tersebut menyatakan adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk

memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan jika pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Kemudian jika pelayanan publik tidak diselenggarakan dengan baik, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 351 UU tentang Pemerintah Daerah menyatakan masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah, Ombudsman, dan/atau DPRD. Pengaduan tersebut dilakukan terhadap: a) penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik; “penyelenggara” disini adalah unit kerja di Daerah yang menyelenggarakan pelayanan publik; dan b) pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik. “pelaksana” yang dimaksud adalah pejabat, pegawai negeri sipil atau petugas di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Kemudian mekanisme dan tata cara penyampaian pengaduan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terhadap rekomendasi dari Ombudsman, Kepala daerah wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat. Serta kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.

K. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU tentang Administrasi Pemerintahan)

Konsiderans menimbang dalam UU tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Guna menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan. Serta untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Administrasi Pemerintahan menurut Pasal 1 angka 1 UU tentang Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Kemudian fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa administrasi pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, warga masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan Undang-Undang tentang

Administrasi Pemerintahan adalah: a) menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan; b) menciptakan kepastian hukum; c) mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang; d) menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; e) memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan; f) melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik; dan g) memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

Ketentuan Pasal 79 huruf f menyatakan pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan dilakukan oleh Menteri dengan mengikutsertakan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri dilakukan dengan melindungi hak individu atau warga masyarakat dari penyimpangan administrasi ataupun penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Penyimpangan administrasi atau maladministrasi menurut UU tentang Administrasi Pemerintahan adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Kemudian sesuai dengan ketentuan Pasal 6 UU tentang Ombudsman menyatakan Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, sehingga Ombudsman dapat mengawasi penyimpangan administrasi atau pemyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat pemerintahan.

Hasil pemeriksaan Ombudsman dapat berupa menolak laporan atau menerima laporan dan memberikan rekomendasi. Rekomendasi menurut

Pasal 1 angka 7 UU tentang Ombudsman 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.

L. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 84 UU tentang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan Pasal 84 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Pasal 80 sampai dengan Pasal 84. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan mengenai jenis sanksi administratif yang diberikan kepada pejabat pemerintahan, yaitu:

1. Sanksi administratif ringan berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; atau
 - c. penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan
2. Sanksi administratif sedang berupa:
 - a. pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;
 - b. pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau
 - c. pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.
3. Sanksi administratif berat berupa:
 - a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 - b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 - c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau

- d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.
4. Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjatuhan sanksi administratif dilakukan dengan mempertimbangkan unsur proporsional dan keadilan. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut juga dinyatakan bahwa sanksi administratif ringan dapat dijatuhkan secara langsung, akan tetapi sanksi administratif sedang atau berat hanya dapat dijatuhkan setelah adanya proses pemeriksaan internal. Pengenaan sanksi administratif haruslah dilihat bukan sebagai upaya jera terhadap pejabat pemerintahan yang melaksanakan pelanggaran administrasi atas ketentuan UU tentang Administrasi Pemerintahan. Pengenaan sanksi administratif tersebut merupakan upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

M. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (PP Pelaksanaan UU Pelayanan Publik) merupakan peraturan pelaksana dari UU tentang Pelayanan Publik yang dibentuk untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.

Dalam Pasal 1 angka 1 PP Pelaksanaan UU Pelayanan Publik dinyatakan Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk

atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2 PP tersebut dinyatakan bahwa Penyelenggara Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Ruang lingkup Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik; pelayanan jasa publik; dan pelayanan administratif (Pasal 3). Kemudian Pelayanan barang publik meliputi: a. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan c. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi Misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. (Pasal 4).

Selanjutnya Pasal 5 PP Pelaksanaan UU Pelayanan Publik dinyatakan bahwa Pelayanan jasa publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b meliputi: a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan c. penyediaan

jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi Misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Selain pelayanan barang publik dan pelayanan jasa publik, terdapat ruang lingkup pelayanan publik lainnya yaitu pelayanan administratif merupakan pelayanan oleh Penyelenggara yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh Masyarakat. Adapun Pelayanan administratif tersebut meliputi: a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi dan/atau keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara; b. tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan. (Pasal 6).

Tindakan administratif oleh instansi pemerintah diselenggarakan dalam bentuk pelayanan pemberian dokumen berupa perizinan dan nonperizinan. Adapun dokumen berupa perizinan dan nonperizinan merupakan keputusan administrasi pemerintahan yang merupakan keputusan Penyelenggara bersifat penetapan. Penyelenggara dapat mendelegasikan wewenang atau melimpahkan wewenang kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah diselenggarakan dalam bentuk pelayanan pemberian dokumen nonperizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 7 dan Pasal 8).

Berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan Ombudsman di dalam PP Pelaksanaan UU Pelayanan Publik, dalam hal Masyarakat atau Pihak Terkait yang mengajukan tanggapan atau masukan tidak puas terhadap

perbaikan yang telah dilakukan oleh Penyelenggara, dapat melaporkan kepada Ombudsman. Selanjutnya Ombudsman menyelesaikan pengaduan keberatan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2)).

Keterkaitan PP Pelaksanaan UU Pelayanan Publik dan UU tentang Ombudsman yaitu bahwa terkait ruang lingkup pelayanan publik yang diatur dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut berbeda. Dalam PP Pelaksanaan UU Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan publik lebih luas cakupannya dibandingkan dengan UU tentang Ombudsman. Ruang lingkup pelayanan publik dalam PP Pelaksanaan UU tentang Pelayanan Publik meliputi tiga hal yaitu pelayanan barang publik; pelayanan jasa publik; dan pelayanan administratif. Sementara ruang lingkup pelayanan publik dalam UU tentang Ombudsman hanya terbatas pada pelayanan administratif saja sehingga penyelenggara negara yang tidak memberikan pelayanan yang baik dan professional hanya dikenakan pelanggaran terhadap maladministrasi saja. Adapun maladministrasi merupakan perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Baik PP Pelaksanaan UU tentang Pelayanan Publik maupun UU tentang Ombudsman mengatur mengenai kewenangan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan juga dalam hal masyarakat atau pihak terkait yang mengajukan tanggapan atau masukan tidak puas terhadap perbaikan yang telah dilakukan oleh penyelenggara maka dapat melaporkan ke Ombudsman.

N. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia (PP tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia)

Pasal 1 PP tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia disebutkan bahwa Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) pada Ombudsman adalah sistem yang digunakan untuk mengelola fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia pada Ombudsman berdasarkan kompetensi dan kinerja dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan, guna mendukung pencapaian tujuan Ombudsman. SDM pada Ombudsman terdiri dari Asisten dan ASN pada di Sekretariat Jenderal (Setjen) Ombudsman. Asisten Ombudsman adalah pegawai tetap yang diangkat oleh Ketua Ombudsman dalam rangka membantu Ombudsman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Selain Asisten dan PNS di Setjen, terdapat pula pegawai kontrak, sebagaimana penjelasan dalam ketentuan umum yang menyebutkan bahwa Sekretaris Jenderal dapat mempekerjakan pegawai kontrak, misalnya petugas kebersihan, pengemudi, dan satuan pengamanan, yang dilaksanakan sesuai dengan perjanjian kerja.

PP tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia pada Ombudsman memiliki beberapa fungsi, yaitu perencanaan, rekrutmen dan seleksi, pengembangan karier, penilaian kinerja, penghasilan dan jaminan sosial, pemeliharaan hubungan pegawai, pengangkatan dan pemberhentian, dan evaluasi. Penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi bagi Asisten Ombudsman diatur di dalam Pasal 7 PP ini yang menyatakan bahwa proses rekrutmen dan seleksi dilaksanakan secara terbuka sesuai kebutuhan jumlah formasi dan ditetapkan oleh Ketua Ombudsman berdasarkan persetujuan rapat pleno dengan memperhatikan analisis jabatan dan beban kerja sesuai dengan kemampuan keuangan negara atau pagu anggaran yang dialokasikan kepada Ombudsman. Sedangkan untuk

penetapan kebutuhan Asisten Ombudsman di daerah ditentukan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

O. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah (PP tentang Perwakilan Ombudsman di Daerah)

Perwakilan Ombudsman di daerah selain merupakan amanat UU tentang Ombudsman, juga merupakan amanat UU tentang Pelayanan Publik. Perwakilan Ombudsman di daerah mempunyai kedudukan strategis dalam membantu dan mempermudah akses masyarakat untuk memperoleh pelayanan dari Ombudsman. Hal ini dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengawasan untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik yang baik. Sementara bagi Ombudsman sendiri, didirikannya perwakilan Ombudsman dapat lebih mempermudah pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya ke seluruh wilayah negara karena perwakilan Ombudsman merupakan perpanjangan dan mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman.

Fungsi, tugas, dan wewenang perwakilan Ombudsman di daerah tidak hanya terbatas pada penanganan maladministrasi, melainkan juga penanganan penyelenggaraan pelayanan publik bidang pelayanan barang dan jasa. Pada dasarnya ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang perwakilan Ombudsman di daerah adalah *mutatis mutandis* dengan Ombudsman. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 43 UU tentang Ombudsman yang menyatakan bahwa *mutatis mutandis* adalah ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman yang berlaku bagi Ombudsman juga berlaku bagi perwakilan Ombudsman dengan melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya, perwakilan Ombudsman wajib

menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, baik dalam lingkungannya, dengan kepala perwakilan Ombudsman lainnya, antar satuan organisasi di lingkungan Ombudsman, maupun dengan instansi lain di daerah. Selain itu, dalam hal perwakilan Ombudsman di daerah mendapat hambatan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya atau menangani dugaan maladministrasi yang mendapat perhatian masyarakat, Ombudsman dapat mengambil alih tugas dan kewenangan tersebut untuk ditindaklanjuti.

PP tentang Perwakilan Ombudsman di Daerah ini juga mengatur mengenai syarat untuk menjadi kepala perwakilan Ombudsman, dimana kepala perwakilan adalah cerminan dari Ombudsman, selain itu juga dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya dibantu oleh asisten Ombudsman. Selain itu dalam hal sumber daya manusia, sekretaris jenderal Ombudsman dapat menugaskan pegawai negeri sipil.

P. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2010 tentang Penghasilan, Uang Kehormatan, Dan Hak-Hak Lain Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Ombudsman Republik Indonesia

Dalam Pasal 11 ayat (1) UU tentang Ombudsman disebutkan bahwa Ombudsman terdiri atas 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota; 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota; dan 7 (tujuh) orang anggota. Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota diatur mengenai penghasilan, uang kehormatan, dan hak-hak lain Sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UU tentang Ombudsman. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memberikan penghargaan kepada para Anggota Ombudsman sesuai dengan tugas dan kewenangannya tersebut. Hal ini sesuai dengan kedudukan Ombudsman sebagai lembaga negara.

Dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 45 Tahun 2010 menyatakan bahwa Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman diberikan penghasilan setiap bulan dan dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa Ketua, Wakil

Ketua, dan Anggota Ombudsman diberikan uang kehormatan jika yang bersangkutan berakhir masa jabatannya atau meninggal dunia. Pasal 5 PP No. 45 Tahun 2010 mengatur selain penghasilan dan uang kehormatan, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman juga mendapatkan hak-hak lain berupa tunjangan perumahan, tunjangan transportasi, dan tunjangan asuransi kesehatan dan jiwa.

Perlakuan pajak penghasilan atas penghasilan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman sesuai dengan perlakuan Pajak Penghasilan atas penghasilan yang diterima oleh pejabat negara berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 PP No. 45 Tahun 2010.

Pasal 8 PP No. 45 Tahun 2010 juga mengatur mengenai pengangkatan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman yang berasal dari Pegawai Negeri, dengan ketentuan yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri dan diberikan haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 10 PP No. 45 Tahun 2010 mengatur mengenai penghargaan kepada Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional yang tetap menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan UU tentang Ombudsman, berhak atas penghasilan dan uang kehormatan berdasarkan PP ini terhitung sejak UU tentang Ombudsman mulai berlaku.

Q. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia (PP tentang Setjen Ombudsman)

Ketentuan Pasal 13 UU tentang Ombudsman menyatakan bahwa Ombudsman dibantu oleh sebuah sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh

Presiden. Syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Jenderal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Kemudian ketentuan dalam pasal ini juga menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab Sekretariat Jenderal diatur dengan Peraturan Presiden.

Kemudian berdasarkan Pasal 13 ayat (4) UU tersebut, dibentuklah PP tentang Setjen Ombudsman yang dalam ketentuan menimbang Perpres ini menyatakan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 13 ayat (4) UU tentang Ombudsman perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman.

Perpres ini antara lain mengatur bahwa Sekretariat Jenderal Ombudsman adalah perangkat pemerintah yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan Ombudsman. Sekretariat Jenderal Ombudsman dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang mempunyai tugas menyelenggarakan dukungan administratif kepada Ombudsman.

Dalam melaksanakan tugas, Sekretariat Jenderal Ombudsman menyelenggarakan fungsi: a) penyelenggaraan kegiatan koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi administrasi kegiatan dan tindak lanjut Ombudsman; b) pelayanan administrasi dalam penyusunan rencana dan program kerja Ombudsman; c) pelayanan administrasi dalam kerja sama Ombudsman dengan lembaga pemerintah dan lembaga non pemerintah terkait baik di dalam negeri maupun di luar negeri; d) pelayanan kegiatan pengumpulan, pengolahan, dan penyajian data serta penyusunan laporan kegiatan Ombudsman e) penyelenggaraan kegiatan administrasi Ombudsman serta melaksanakan pembinaan organisasi, administrasi kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana Sekretariat Jenderal Ombudsman.

Sekretariat Jenderal Ombudsman terdiri dari paling banyak 3 (tiga) Biro yang terdiri dari paling banyak 4 (empat) Bagian. Bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) Subbagian. Di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman dapat diangkat Pejabat Fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Serta jumlah unit organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman disusun berdasarkan analisis organisasi dan beban kerja.

Setiap pimpinan satuan organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi serta bekerja sama dalam lingkup internal maupun eksternal Ombudsman. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, setiap pimpinan satuan organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman wajib melakukan pembinaan dan pengawasan melekat terhadap satuan organisasi di bawahnya.

Sekretaris Jenderal adalah jabatan struktural eselon Ia. Kemudian Kepala Biro adalah jabatan struktural eselon IIa. (3) Kepala Bagian adalah jabatan struktural eselon IIIa. (4) Kepala Subbagian adalah jabatan struktural eselon IVa.

Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Ombudsman Republik Indonesia. Sedangkan Kepala Biro, Kepala Bagian dan Kepala Subbagian diangkat dan diberhentikan oleh Sekretaris Jenderal. Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Sekretariat Jenderal Ombudsman dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Rincian tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja satuan organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

R. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara (PP tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara)

Pasal 1 angka 2 PP tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara menyebutkan bahwa peran serta masyarakat dilakukan dalam rangka mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara yang bersih dilaksanakan dengan menaati norma hukum, moral, dan sosial yang berlaku dalam masyarakat. Kegiatan yang dilakukan sebagai bentuk peran serta masyarakat untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dilaksanakan dalam bentuk hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara, memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara, hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara, dan hak memperoleh perlindungan hukum.

Masyarakat juga berhak menyampaikan keluhan, saran, atau kritik tentang penyelenggaraan negara yang dianggap tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Masyarakat dapat menyampaikan pengalaman dalam kehidupan sehari-hari menunjukkan bahwa keluhan, saran, atau kritik masyarakat tersebut sering tidak ditanggapi dengan baik dan benar. Penyampaian informasi dari masyarakat dapat disampaikan secara tertulis kepada instansi terkait atau komisi pemeriksa dengan mengemukakan fakta yang diperolehnya, menghormati hak-hak pribadi seseorang sesuai dengan norma-norma yang diakui umum, dan menaati hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan umum PP tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara disebutkan bahwa maksud

peran serta masyarakat adalah untuk mewujudkan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam penyelenggaraan negara yang bersih. Disamping itu, diharapkan pula peran serta tersebut lebih mendorong masyarakat untuk melaksanakan kontrol sosial terhadap penyelenggara negara. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara diwajibkan dalam bentuk antara lain, mencari, memperoleh, dan memberikan data atau mengenai informasi penyelenggaraan negara, dan hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggaraan negara.

PUSAT PUU BADAN KEAHLIAN DPR RI

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam ide dasar pembentukan negara kesejahteraan, konsep “pelayanan” publik menjadi hal yang penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Tidak saja menjadi indikator, pelayanan publik yang dibarengi dengan penegakan hukum juga diselenggarakan untuk mencapai suatu pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien. Muaranya adalah guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Penyelenggaraan pelayanan publik untuk mencapai tujuan tersebut perlu dipastikan sejalan dengan aturan yang berlaku dan mengakomodasi kepentingan publik. Oleh karena itu dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan adanya suatu pengawasan. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dan perlu dikembangkan sehingga dalam implementasinya dapat mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan. Dengan demikian maka tujuan sebagaimana konsep negara kesejahteraan dapat betul-betul diterapkan dan dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Penyelenggaraan pelayanan publik tidak bisa dipisahkan dari etika pejabat publik atau pelaksana pelayanan publik. Etika sebagai pedoman atau aturan tingkah laku, ada pada setiap segmen kehidupan bermasyarakat baik dalam tatanan individual, sosial, politik, dan lain-lain. Namun yang perlu terlebih dahulu disadari adalah bagaimana etika atau moral merupakan kebutuhan pribadi dan tuntutan terhadap pribadi. Oleh karena itu, kuat atau lemahnya sikap dan ketaatan pada etika atau moral, sepenuhnya tergantung pada tingkat kesadaran dan tanggung jawab pribadi.

Pejabat publik sebagai seseorang yang dipilih atau diangkat atau mendapat tugas memangku dan menjalankan fungsi kenegaraan dan pemerintahan, idealnya memiliki standar ketaatan etika yang kuat untuk memastikan terselenggaranya proses pelayanan publik dengan baik. Pejabat publik selain harus bekerja berdasarkan hukum, juga secara langsung atau tidak langsung melaksanakan hukum untuk menjamin perlindungan hak-hak dasar tidak hanya terbatas pada hak pribadi dan politik, tetapi juga pada hal asasi secara sosial, termasuk jaminan dan perlindungan hak kelompok. Etika bagi pejabat publik juga berperan untuk memastikan setiap individu maupun kelompok mendapatkan persamaan dalam pelayanan publik serta mencegah pelanggaran yang hanya menguntungkan satu individu ataupun kelompok. Dengan demikian maka akan terwujud pemerintahan yang bertanggung jawab kepada publik, baik secara etika maupun secara hukum.

Keberadaan Ombudsman secara tidak langsung akan mendorong lembaga dan/atau pejabat publik untuk selalu bekerja dengan hati-hati dan ketaatan etika yang tinggi untuk menghindari perbuatan-perbuatan yang merugikan masyarakat. Dengan kata lain, terhindar dari perbuatan yang tidak layak atau perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang merugikan seseorang, kelompok, dan warga negara pada umumnya.

B. Landasan Sosiologis

Pembentukan lembaga negara bantu yang sebagian besar merupakan komisi negara independen tidak terlepas dari terjadinya perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi dan perubahan sosial serta ekonomi di Indonesia. Beberapa hal yang mempengaruhi pembentukan lembaga negara yang bersifat independen diantaranya: 1) tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat adanya korupsi yang sistematis, mengakar, dan sulit untuk diberantas; 2) tidak independennya lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya; 3)

ketidakmampuan lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persolan birokrasi dan korupsi, kolusi, dan nepotisme; 4) pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara; 5) tekanan lembaga internasional, tidak hanya sebagai persyaratan untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang dulu berada di bawah kekuasaan otoriter.⁸⁹

Di samping itu, berbagai penyimpangan yang terjadi dalam birokrasi, salah satu penyebabnya adalah lemahnya sistem pengawasan. Kelemahan sistem pengawasan mendorong tumbuhnya perilaku koruptif atau perilaku negatif lainnya yang semakin lama semakin menjadi, sehingga berubah menjadi sebuah kebiasaan. Karena itu perubahan perilaku koruptif aparatur harus pula diarahkan melalui perubahan atau penguatan sistem pengawasan. Oleh karena itu, sejalan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia yang salah satunya yaitu di bidang pelayanan publik, maka dibentuk lembaga negara yaitu Ombudsman yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara yang didanai dari APBN atau APBD. Peningkatan pelayanan publik merupakan muara/*outcome* dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Selain itu, harapan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik semakin tinggi.

Sebagaimana diketahui bahwa sejarah penyelenggaraan pelayanan publik di negeri ini tidak lepas dari praktik maladministrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme. Reformasi menjadi momentum penting dalam rangka melakukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebagai bagian dari upaya untuk memastikan

⁸⁹Josef M. Monteiro, *Op.cit.*, hal. 150-151.

adanya pelayanan publik yang baik sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat dan dipenuhinya asas-asas umum pemerintahan yang baik yang baik oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik maka diperlukan suatu pengawasan yang efektif.

Pengawasan yang dilakukan secara internal, baik yang dilakukan dalam konteks pengawasan melekat oleh atasan langsung maupun pengawasan yang dilakukan secara fungsional, ternyata tidak cukup efektif dalam mendorong perbaikan birokrasi dan layanan publik. Untuk itu diperlukan suatu pengawas eksternal yang kuat dan efektif oleh Ombudsman. Hal ini sesuai dengan harapan dan aspirasi masyarakat agar pelayanan publik yang diselenggarakan dapat dikontrol dengan obyektif dan akuntabel, baik mutu/kualitas maupun kuantitasnya. Selama ini penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia telah berjalan dengan baik, tetapi masih ada beberapa permasalahan terutama terkait maladministrasi. Oleh karena itu dibutuhkan penguatan lembaga pengawasan eksternal yaitu Ombudsman. Dengan demikian maka harapan publik untuk mendapatkan perlindungan hak agar mendapatkan layanan publik yang baik, berkeadilan, dan berkeadilan dapat terwujud.

C. Landasan Yuridis

Salah satu persoalan hukum yang terjadi dalam pelaksanaan pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman adalah belum adanya mekanisme paksa kepada penyelenggara pelayanan publik untuk mematuhi rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman. Saat ini masih banyak pihak terutama para Terlapor dan atasan Terlapor yang menganggap bahwa rekomendasi Ombudsman hanyalah sekedar saran atau usulan dari Ombudsman kepada penerima Rekomendasi yang boleh dilaksanakan ataupun tidak dilaksanakan oleh penerima. Pemahaman ini nyatanya memiliki korelasi dengan kepatuhan Terlapor dan atasan Terlapor terhadap Rekomendasi Ombudsman tersebut. Diperlukan suatu aturan hukum yang

dapat mewujudkan kepastian implementasi rekomendasi Ombudsman oleh penyelenggara pelayanan publik.

Persoalan hukum lainnya terkait status kepegawaian asisten Ombudsman yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai aparatur sipil negara. Di dalam peraturan pelaksanaan UU No. 37 Tahun 2008 ditentukan bahwa asisten Ombudsman berstatus sebagai pegawai tetap Ombudsman. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara hanya mengatur mengenai pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, tidak lagi mengatur mengenai pegawai tetap. Oleh karena itu, status asisten Ombudsman sebagai pegawai tetap menjadi tidak berdasar. Kondisi ini perlu segera diperbaiki untuk keberlangsungan organisasi dan pelaksanaan tugas asisten Ombudsman.

Permasalahan hukum lain yang terjadi terkait penyelenggaraan pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman adalah mengenai kedudukan anggota Ombudsman. UU No. 37 Tahun 2008 menegaskan kedudukan Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya. Penyebutan lembaga negara mempunyai konsekuensi harus didukung oleh sumber daya manusia yang berstatus pejabat negara. Sumber daya manusia dalam hal ini adalah pemegang mandat pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Ombudsman sebagai lembaga negara secara langsung, yaitu pimpinan Ombudsman. Namun, dalam UU No. 37 Tahun 2008 pimpinan Ombudsman tidak disebut sebagai pejabat negara. Hal ini menunjukkan tidak adanya harmonisasi secara substantif, sehingga menjadikan kinerja Ombudsman kurang efektif dan bermakna.

Dapat disimpulkan bahwa saat ini peraturan mengenai Ombudsman dalam perundang-undangan yang ada masih terdapat kekurangan. Oleh karenanya perlu dilakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam UU No. 37 Tahun 2008 agar lebih mengoptimalkan fungsi dari lembaga

Ombudsman dan dapat mengisi kekosongan hukum guna menjamin kepastian hukum.

PUSAT PUU BADAN KEAHLIAN DPR RI

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah guna mewujudkan optimalisasi kinerja Ombudsman dalam melakukan tugas dan wewenangnya dalam pengawasan pelayanan publik.

B. Jangkauan

Jangkauan Pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia secara khusus ditujukan kepada status anggota Ombudsman sebagai pejabat negara dan kepada status kepegawaian asisten Ombudsman berdasarkan UU tentang ASN.

C. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah penguatan rekomendasi Ombudsman, penguatan kelembagaan Ombudsman, kejelasan status jabatan anggota Ombudsman, dan status asisten Ombudsman.

D. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Fungsi, Tugas, dan Wewenang

Ombudsman bertugas menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dalam hal melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan serta menindaklanjuti

Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman juga melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan; membangun jaringan kerja; melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi dan tugas Ombudsman berwenang:

- a. memanggil dan 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 secara patut dan/atau pemanggilan dengan cara paksa yang tidak dapat dihalangi, baik pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, maupun pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. melakukan mediasi dan/atau konsiliasi atas permintaan para pihak;
- g. meminta laporan terhadap tindakan korektif kepada Terlapor atau atasan Terlapor terkait pelaksanaan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan;
- h. memberikan Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan dan mengumumkan Rekomendasi yang tidak dilaksanakan; dan

- i. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

Selain wewenang sebagaimana dimaksud, Ombudsman juga berwenang menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik; dan menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi, oleh karena itu keberadaan Ombudsman penting bagi pelaksanaan kehidupan bernegara dan dapat dikategorikan sebagai alat kelengkapan negara. Hal ini semakin jelas dengan dinyatakan secara spesifik bahwa Ombudsman adalah lembaga negara. Berkenaan dengan hal tersebut, anggota Ombudsman sepatutnya berstatus sebagai pejabat negara.

2. Susunan dan Keanggotaan Ombudsman

Ombudsman terdiri dari 1 (satu) orang ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang wakil ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota. Total seluruh anggota Ombudsman ada 9 (sembilan) orang anggota. Dalam hal ketua Ombudsman berhalangan, wakil ketua Ombudsman menjalankan tugas dan kewenangan ketua Ombudsman. Ada pengaturan baru dalam RUU tentang Ombudsman, yaitu mengatur anggota Ombudsman sebagai pejabat negara.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dibantu oleh asisten Ombudsman. Dalam RUU tentang Ombudsman, asisten Ombudsman perlu dinyatakan sebagai aparatur sipil negara. Ketentuan mengenai asisten Ombudsman diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

Ombudsman dalam melaksanakan tugas administrasi dibantu oleh sebuah sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Dalam perubahan UU tentang Ombudsman, perlu ada penegasan frasa bahwa Sekretariat Jenderal membantu Ombudsman sebatas dalam melaksanakan tugas administrasi. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Jenderal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dimana dalam perubahan UU tentang Ombudsman tidak perlu ada penegasan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab Sekretariat Jenderal diatur dengan Peraturan Presiden. Sementara itu, dalam perubahan UU tentang Ombudsman, ketentuan mengenai sistem manajemen sumber daya manusia pada Ombudsman diatur dengan Peraturan Ombudsman, bukan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dalam UU tentang Ombudsman. Hal ini dikarenakan sistem manajemen sumber daya manusia pada Ombudsman bersifat internal dan cukup diatur dengan peraturan internal, yaitu Peraturan Ombudsman.

3. Laporan

Setiap warga negara Indonesia atau penduduk berhak menyampaikan laporan kepada Ombudsman. Penyampaian laporan tersebut tidak dipungut biaya atau imbalan dalam bentuk apapun.

Laporan tersebut harus memenuhi beberapa persyaratan seperti memuat nama lengkap, nomor induk kependudukan, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, dan alamat lengkap pelapor; uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci; dan keterangan telah dilakukannya pelaporan secara langsung kepada pihak Terlapor

atau atasannya, tetapi laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.

Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pelapor dapat dirahasiakan. Peristiwa, tindakan atau keputusan yang dikeluhkan atau dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi. Dalam keadaan tertentu, penyampaian laporan dapat dikuasakan kepada pihak lain.

4. Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

Ombudsman wajib menerima dan memeriksa Laporan. Ombudsman wajib menanggapi Laporan tersebut paling lambat 3 (tiga) hari sejak Laporan diterima paling sedikit berisi lengkap atau tidaknya materi Laporan. Ombudsman memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor untuk melengkapi Laporannya jika dalam Laporan tersebut terdapat kekurangan. Pelapor melengkapi materi Laporannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima tanggapan dari Ombudsman. Dalam hal berkas Laporan tidak dilengkapi dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari, Pelapor dianggap mencabut Laporannya.

Hasil pemeriksaan Ombudsman dapat berupa:

- a. menolak atau menerima Laporan;
- b. menerbitkan laporan akhir hasil pemeriksaan (LAHP); atau
- c. memberikan Rekomendasi.

Dalam hal Ombudsman menolak Laporan dapat melakukan penutupan Laporan dengan alasan Pelapor belum pernah menyampaikan keberatan kepada pihak Terlapor atau atasannya atau substansi Laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.

Dalam hal Ombudsman menerima Laporan, Ombudsman melakukan penutupan Laporan dengan alasan sebagai berikut:

- a. Laporan tersebut sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;
- b. Pelapor telah memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan;
- c. substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman;
- d. substansi yang dilaporkan telah diselesaikan dengan cara mediasi dan konsiliasi oleh Ombudsman berdasarkan kesepakatan para pihak;
- e. tidak ditemukan terjadinya Maladministrasi; atau
- f. Laporan sudah pernah dilaporkan oleh Terlapor kepada Ombudsman dan sudah mendapatkan tindakan korektif.

Penolakan dapat diberitahukan secara tertulis kepada Pelapor dan Terlapor dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal hasil pemeriksaan ditandatangani oleh ketua Ombudsman.

Asisten Ombudsman mengeluarkan laporan akhir pemeriksaan. Laporan akhir hasil pemeriksaan paling sedikit memuat identitas Pelapor, uraian Laporan, pemeriksaan yang telah dilakukan, analisis peraturan terkait, kesimpulan berupa ditemukan bentuk Maladministrasi atau tidak ditemukan Maladministrasi, dan tindakan korektif yang dapat dilakukan. Dalam hal Pelapor yang identitasnya dirahasiakan, maka laporan hasil pemeriksaan tidak menyebut identitas Pelapor. Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan hasil pemeriksaan diatur dengan Peraturan Ombudsman.

Ombudsman memberikan Rekomendasi apabila ditemukan adanya Maladministrasi yang paling sedikit memuat antara lain:

- a. uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. uraian tentang hasil pemeriksaan;

- c. bentuk Maladministrasi yang telah terjadi; dan
- d. kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan atasan Terlapor.

Rekomendasi disampaikan kepada Pelapor, Terlapor, dan atasan Terlapor dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) dari terhitung sejak tanggal Rekomendasi ditandatangani oleh Ketua Ombudsman. Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman. Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi. Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi. Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, maka Ombudsman wajib mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden; Terlapor dan/atau atasan Terlapor diberi sanksi hukuman berat yang dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Ombudsman dapat menyampaikan hal tersebut kepada yang menangani urusan aparatur negara dan komisi aparatur sipil negara untuk menjadi pertimbangan yang mempengaruhi penilaian promosi terhadap Terlapor dan/atau atasan Terlapor.

5. Laporan Berkala dan Laporan Tahunan

Ombudsman menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Laporan berkala

disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali. Adapun laporan tahunan disampaikan pada bulan pertama tahun berikutnya.

Selain laporan berkala dan laporan tahunan, Ombudsman dapat menyampaikan laporan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia melalui komisi yang membidangi aparatur negara dan Presiden. Laporan khusus wajib segera ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden.

Laporan tahunan dipublikasikan oleh Ombudsman kepada masyarakat setelah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden. Adapun laporan tahunan sekurang-kurangnya memuat:

- a. jumlah dan macam Laporan yang diterima dan ditangani selama 1 (satu) tahun;
- b. pejabat atau instansi yang tidak bersedia memenuhi permintaan dan/atau melaksanakan Rekomendasi;
- c. pejabat atau instansi yang tidak bersedia atau lalai melakukan pemeriksaan terhadap pejabat yang dilaporkan, tidak mengambil tindakan administratif, atau tindakan hukum terhadap pejabat yang terbukti bersalah;
- d. pembelaan atau sanggahan dari atasan pejabat yang mendapat Laporan atau dari pejabat yang mendapat Laporan itu sendiri;
- e. jumlah dan macam Laporan yang ditolak untuk diperiksa karena tidak memenuhi persyaratan;
- f. laporan keuangan; dan
- g. kegiatan yang sudah atau yang belum terlaksana dan hal-hal lain yang dianggap perlu.

6. Perwakilan Ombudsman di Daerah

Ombudsman wajib mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi dan apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan

perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota. Perwakilan Ombudsman mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan. Kepala perwakilan tersebut dibantu oleh asisten Ombudsman. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman.

7. Kode Etik

Untuk melaksanakan fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban Ombudsman, anggota Ombudsman, asisten, sekretariat jenderal, dan perwakilan Ombudsman harus didasari oleh kode etik dan perilaku yang disusun dan diberlakukan di lingkungan Ombudsman Republik Indonesia. Ketentuan mengenai kode etik dan perilaku selanjutnya akan diatur dengan Peraturan Ombudsman.

8. Partisipasi Masyarakat

Ombudsman dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Ketentuan mengenai partisipasi masyarakat selanjutnya akan diatur dengan Peraturan Ombudsman.

9. Pendanaan

Pendanaan Ombudsman bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pendanaan Ombudsman dapat berasal dari sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.

10. Ketentuan Peralihan

Asisten Ombudsman yang sudah menjalankan tugasnya sebelum Undang-Undang ini terbentuk diangkat menjadi aparatur sipil negara

dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku. Asisten Ombudsman merupakan jabatan fungsional tertentu yang pembentukannya diatur dengan peraturan menteri yang menangani urusan aparatur negara, berkoordinasi dengan Ombudsman.

Pengaturan Pasal 46 di dalam UU Ombudsman dihapus menyesuaikan dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 yang dalam amar putusannya menyatakan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang tentang Pelayanan Publik; ketentuan Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, sepanjang mengatur mengenai penyelesaian ganti rugi oleh Ombudsman melalui ajudikasi khusus; dan ketentuan Pasal 50 ayat (6) dan ayat (7) Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Pelaksanaan UU tentang Ombudsman masih menemui kendala. Kendala tersebut antara lain disebabkan *pertama*, kewenangan Ombudsman yang terbatas, tidak dapat melakukan pengawasan secara aktif. Selama ini hanya menunggu laporan pengaduan dari masyarakat. Begitu pula persyaratan laporan yang diatur dalam UU dimana pelapor harus terlebih dahulu melaporkan kepada instansi terlapor atau atasannya. Ketentuan ini selain bertentangan dengan UU tentang Pelayanan Publik, juga telah mengakibatkan harapan masyarakat terhadap lembaga ini menjadi berkurang. Terkait kewenangan antara Ombudsman dan perwakilan Ombudsman yang *mutatis mutandis*, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 43 dinilai tidak tepat.

Kedua, terkait status anggota Ombudsman. Selama ini, efektivitas Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya terkendala dengan status anggota Ombudsman yang bukan sebagai pejabat negara. Ada beban psikologis pada saat anggota Ombudsman berhadapan dengan pejabat negara dalam pemeriksaan terkait laporan.

Ketiga, mengenai rekomendasi. Implementasi pelaksanaan rekomendasi Ombudsman selama ini sangat rendah (hanya berkiras 30%). Penyebabnya bermacam-macam. Ada yang berpendapat bahwa selama ini ada kesan bahwa rekomendasi ini hanya klaim sepihak dari Ombudsman. Akibatnya rekomendasi yang disampaikan oleh Ombudsman sering kali tidak kuat sehingga tidak dilaksanakan oleh pihak terlapor. Ada pula yang menilai bahwa rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman selama ini tidak mengikat sehingga seringkali tidak dilaksanakan. Namun, ada pula yang berpendapat karena tidak jelasnya rumusan sanksi bagi terlapor atau

atasannya yang tidak melaksanakan atau melaksanakan sebagian saja rekomendasi dari Ombudsman.

Keempat, terkait tata cara pemeriksaan dan penyelesaian sebuah laporan. Selama ini ada perbedaan kewenangan pemeriksaan di perwakilan dan di pusat. Demikian pula kewenangan anggota dan asisten Ombudsman. Selama ini, hasil pemeriksaan akan dihasilkan laporan akhir hasil pengawasan (LAHP) yang menjadi wewenang asisten Ombudsman dan perwakilan Ombudsman. Penyelesaian dalam tahap rekomendasi menjadi kewenangan Ombudsman di Pusat.

Kelima, mengenai laporan berkala dan laporan tahunan. Laporan berkala dan tahunan yang disampaikan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat RI tidak ditindaklanjuti secara efektif oleh kedua lembaga. Di level Presiden, tidak lanjut hanya diberikan dengan meneruskan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman kepada instansi terlapor. Sementara di level Dewan Perwakilan Rakyat, sama sekali tidak tampak tindak lanjut dari laporan yang disampaikan.

Keenam, terkait sumber daya manusia. Keluhan yang muncul terkait sumber daya manusia di Ombudsman dan perwakilan yaitu terkait jumlah SDM, khususnya untuk asisten Ombudsman dan asisten perwakilan dan status kepegawaian mereka. Jumlah asisten saat ini masih terlalu kecil dibandingkan jumlah laporan yang masuk. Akibatnya terjadi perlambatan dalam proses tindak lanjut pengaduan. Status pegawai asisten ini yang saat ini bukan sebagai PNS, namun dalam PP Nomor 64 Tahun 2012 dinyatakan sebagai pegawai tetap telah menimbulkan demotivasi kerja pada asisten.

Ketujuh, mengenai sosialisasi. Rendahnya pengetahuan masyarakat tentang Ombudsman disebabkan beberapa hal. Keberadaan Ombudsman yang hanya di Pusat dan provinsi saja. Selain itu, praktik bahwa Ombudsman jarang melakukan kegiatan jemput bola karena keterbatasan wewenang.

Kedelapan, terkait perlindungan saksi. Bentuk perlindungan terhadap pelapor selama ini belum diatur, kecuali bagi pelapor yang minta identitasnya dirahasiakan. Padahal, dalam praktiknya, pelapor ke Ombudsman juga membutuhkan perlindungan jiwa.

Kesembilan, terkait perwakilan Ombudsman. Saat ini perwakilan Ombudsman hanya ada di provinsi. Untuk kabupaten/kota belum ada. Hal ini telah mengakibatkan lambatnya keberadaan Ombudsman dikenal masyarakat. Selain itu, budaya masyarakat Indonesia yang masih ingin bertemu langsung dalam melaporkan keluhannya telah mengakibatkan keberadaan kantor di kabupaten/kota sangat dinantikan kehadirannya.

B. Saran

Dengan melihat kepada berbagai kendala dalam implementasi UU tentang Ombudsman, penting untuk dilakukan perubahan terhadap muatan UU tersebut. Muatan perubahan tersebut harus dapat menyelesaikan permasalahan terkait kewenangan Ombudsman; status anggota Ombudsman; rekomendasi Ombudsman yang dipatuhi; pembagian tugas pemeriksaan dan penyampaian hasil laporan di Pusat dan perwakilan; mekanisme penyampaian laporan ke Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat; peningkatan jumlah dan kualitas sumber daya manusia, termasuk status kepegawaian asisten Ombudsman dan perwakilan; upaya sosialisasi lembaga Ombudsman; perlindungan bagi pelapor; dan upaya mendekatkan Ombudsman ke masyarakat melalui pembentukan perwakilan di level kabupaten/kota.

Berbagai solusi yang ditawarkan harus mampu membantu Ombudsman dalam mencapai tujuannya. Selain itu juga solusi yang ditawarkan harus mempertimbangkan kondisi keuangan negara, sehingga tidak membebani negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Amarah Muslimin, *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985.

Antonius Sujata dan Surahman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002.

Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.

Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Jimly Assiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen MKRI, 2006.

Josef M. Monteiro, *Lembaga-Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2014.

Michael Frahm, *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions*, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, 2013.

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.

Sutarto, dalam Hessel Nogi T., *Manajemen Publik*, Jakarta: PT. Grasindo. 2005.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang

Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2010 tentang Penghasilan, Uang Kehormatan, Dan Hak-Hak Lain Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Ombudsman Republik Indonesia

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara

C. Makalah

Antonius Sujata, dkk., *Kajian Komparatif Atas Sistem Ombudsman di Afrika dan Eropa*, makalah, 2000.

D. Laman

Mongabay.co.id, *Prinsip Tata Kelola yang Baik*, dimuat dalam <https://www.mongabay.co.id/tata-kelola-prinsip-tata-kelola-yang-baik/>. diakses tanggal 9 September 2019.

E. Wawancara

Wawancara dengan LBH Permata Adil, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 18 September 2019.

Wawancara dengan Perwakilan Ombudsman Sulawesi Tenggara, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 19 September 2019

Wawancara dengan Dina Mariana, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di IRE Yogyakarta, tanggal 18 September 2019

Wawancara dengan Perwakilan Ombudsman DIY, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di DIY, tanggal 19 September 2019

Wawancara dengan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Moh. Hasyim, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di DIY, tanggal 19 September 2019

Wawancara dengan Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ni Luh Gede Astariyani, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Bali, tanggal 12 September 2019

Wawancara dengan Perwakilan Ombudsman Provinsi Bali, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Bali, tanggal 12 September 2019

Wawancara dengan Dosen Fakultas Hukum Halu Oleo, Kamarudin Jafar, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 18 September 2019

Wawancara dengan Lembaga Bantuan Hukum Permata Adil Sulawesi Tenggara, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Sulawesi Tenggara, tanggal 19 September 2019

Wawancara dengan Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Ibrahim R, dalam diskusi tim pada kegiatan pengumpulan data RUU tentang Ombudsman, di Bali, tanggal 12 September 2019

PUSAT PUU BADAN KEAHLIAN DPR RI