

## Terwujudnya Good Governance Melalui Eksistensi Kedudukan Dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Ayni Suwarni Herry<sup>1</sup>, Bima Guntara<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Ilmu Hukum Universitas Pamulang

Email: [dosen02148@unpam.ac.id](mailto:dosen02148@unpam.ac.id)

### Abstrak

Pemerintah berusaha melakukan beberapa reformasi sesuai aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, salah satunya ialah dengan membentuk sebuah lembaga pengawasan terhadap penyelenggara negara, bernama Ombudsman Republik Indonesia yang memiliki fungsi dasar sebagai lembaga pengawasan yang diperankan oleh masyarakat, diharapkan dapat mewujudkan cita-cita banyak pihak yang mengedepankan tata kelola pemerintahan secara akuntabel, transparan dan akseptabel sebagai jalan bagi terwujudnya *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Setelah lebih dari 20 tahun Ombudsman telah didirikan di Indonesia, masih banyak penyelenggara negara yang belum memahami tentang peran dan arti penting institusi Ombudsman. Dimana pemahaman akan tugas dan fungsi Ombudsman sangat mempengaruhi tingkat partisipasi mereka guna mendukung eksistensi dan perkembangan Ombudsman pada masa yang akan datang demi terwujudnya cita-cita bangsa. Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia diharapkan dapat mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah mengenai eksistensi kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia berkaitan erat dengan terwujudnya *good governance* di Indonesia dan hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawas terhadap pelayanan publik. Hasil Penelitian dalam penelitian ini adalah Ombudsman memiliki peran dan tugas penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, yaitu sebagai sebuah lembaga pengawas eksternal bagi pelayan publik dalam menjalankan tugasnya, dimana Ombudsman berwenang untuk melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara. Tetapi Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan, wewenang yang dimiliki hanyalah aspek pengawasannya saja dan memberikan rekomendasi kepada pihak terkait dalam hal inipemerintah (lembaga-lembaga atau instansi pemerintah) untuk melakukan evaluasi dan perbaikan atas rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawas terhadap pelayanan publik cukup pelik diantaranya yaitu rekomendasi Ombudsman tidak mengikat secara hukum (*non-legally binding*) karena memerlukan landasan politis yang sangat kuat, tetapi mengikat secara moral (*morally binding*). Selain itu pemahaman masyarakat yang masih kurang terhadap lembaga Ombudsman, memang Ombudsman Republik Indonesia belum banyak dikenal apalagi dimanfaatkan oleh masyarakat. Sebagian masyarakat belum mengetahui keberadaan Ombudsman Republik Indonesia yang berdiri sejak tahun 2000.

**Kata Kunci:** *Ombudsman Republik Indonesia, Good Governance, Kedudukan dan Kewenangan*

## Abstract

The government is trying to carry out several reforms according to the aspirations that develop in the midst of society, one of which is by establishing a supervisory agency for state administrators, named the Ombudsman of the Republic of Indonesia which has a basic function as a supervisory institution played by the community, which is expected to realize the aspirations of many people. parties who prioritize accountable, transparent and accessible governance as a way for the realization of good governance (good governance). After more than 20 years the Ombudsman has been established in Indonesia, there are still many state administrators who do not understand the role and importance of the Ombudsman institution. Where the understanding of the duties and functions of the Ombudsman greatly affects the level of their participation in supporting the existence and development of the Ombudsman in the future for the realization of the ideals of the nation. The implementation of supervision of the implementation of public services carried out by the Ombudsman of the Republic of Indonesia is expected to support therealization of good governance. Identification of the problem in this study is regarding the existence of the position and authority of the Ombudsman of the Republic of Indonesia based on Law Number 37 of 2008 concerning the Ombudsman of the Republic of Indonesia which is closely related to the realization of good governance in Indonesia and the obstacles faced by the Ombudsman of the Republic of Indonesia in carrying out its duties as a supervisory agency for services. public. The results of this study are the Ombudsman has an important role and task in order to realize an honest, clean, transparent, free of corruption, collusion and nepotism state administration, namely as an external supervisory agency for public servants in carrying out their duties, where the Ombudsman is authorized to clarify , monitoring or examining public reports regarding state administration. But the Ombudsman is not the executor of power, the authority it has is only the aspect of supervision and provides recommendations to related parties in this case the government (government institutions or agencies) to evaluate and improve upon the recommendations given by the Ombudsman of the Republic of Indonesia. The obstacles faced by the Ombudsman of the Republic of Indonesia in carrying out their duties as a supervisory agency for public services are quite complicated, including the recommendation of the Ombudsman that is not legally binding (non-legally binding) because it requires a very strong political foundation, but is morally binding. In addition, the public's understanding of the Ombudsman institution is still lacking, indeed the Ombudsman of the Republic of Indonesia has not been widely known, let alone used by the public. Some people do not know the existence of the Ombudsman of the Republic of Indonesia, which was established in 2000.

**Keywords:** *Ombudsman of the Republic of Indonesia, Good Governance, Position and Authority*

## PENDAHULUAN

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, yang memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar (UUD)1945, yang bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sebagaimana yang tertuang dalam alinea ke-4 pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Namun realita memperlihatkan kepada kita semua, nyatanya saat ini hukum tidak berjalan sesuai dengan *dassein* (apa yang seharusnya). Pemerintah harus bertanggung jawab atas ketidaksesuaian hukum yang telah terjadi saat ini, karena pemerintah merupakan organisasi yang memiliki kekuasaan yang melekat pada dirinya untuk membuat dan menerapkan hukum yang berlaku diseluruh wilayah Indonesia. Fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan, menyelenggarakan pembangunan dan menyelenggarakan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya, dengan menciptakan ketentraman dan ketertiban yang mengayomi dan mensejahterakan masyarakatnya.

Senada dengan prinsip-prinsip pokok *good and clean governance* yang bertujuan merealisasikan

pemerintahan yang profesional dan akuntabel, baik, bersih dan berwibawa. Kemudian selaras dengan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat merupakan tujuan utama dari implementasi *good and clean governance*. Pemerintah saat itu telah berusaha melakukan beberapa reformasi sesuai aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, salah satunya ialah dengan membentuk sebuah lembaga pengawasan terhadap Penyelenggara Negara, bernama Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Republik Indonesia yang memiliki fungsi dasar sebagai lembaga pengawasan yang diperankan oleh masyarakat diharapkan dapat mewujudkan cita-cita banyak pihak yang mengedepankan tata kelola pemerintahan secara akuntabel, transparan dan akseptabel sebagai jalan bagi terwujudnya *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). *Good governance* lahir setelah adanya kritik atas dominasi institusi pemerintah (*government*) dalam menjalankan fungsi *governing* (pemerintahan). Dalam terminologi *good governance*, pemerintah hanyalah salah satu pilar dari beberapa penyelenggara fungsi pemerintahan, disamping *private sector* (dunia usaha) dan *civil society* (masyarakat sipil). Terciptanya *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) yang secara prinsip terdiri atas tiga pilar, yaitu; akuntabilitas, transparansi dan akseptabilitas. salah satunya dapat dicapai melalui penguatan lembaga pengawasan, baik lembaga pengawasan intern seperti DPR, DPD, BPK, Irjen sampai dengan Bawasda, maupun lembaga pengawasan ekstern, seperti NGO, Pers, dan termasuk Ombudsman Republik Indonesia.

Setelah lebih dari 20 tahun Ombudsman telah didirikan di Indonesia, masih banyak penyelenggara negara yang belum memahami tentang peran dan arti penting institusi Ombudsman. Di mana pemahaman akan tugas dan fungsi Ombudsman sangat mempengaruhi tingkat partisipasi mereka guna mendukung eksistensi dan perkembangan Ombudsman pada masa yang akan datang demi terwujudnya cita-cita bangsa. Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia diharapkan dapat mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Konsep *good governance* telah menjadi kemauan politik dalam berbagai peraturan perundang-undangan negara Indonesia. Oleh karena *good governance* sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Eksistensi kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia berkaitan erat dengan terwujudnya *good governance* di Indonesia.
2. Hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawas terhadap pelayanan publik

## **METODE**

Penelitian akan mengkaji pokok-pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebut di latar belakang masalah melalui pendekatan yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif disebut juga dengan penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu suatu penelitian yang menganalisis baik hukum sebagai *law as it written in the book*, maupun sebagai *law as it decided by judge through judicial process*. Adapun sifat penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif analitis merupakan suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan dan menganalisis suatu peraturan hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi Kedudukan Dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Berkaitan Erat Dengan Terwujudnya *Good Governance* Di Indonesia

Untuk mendorong penyelenggaraan administrasi yang baik itu Ombudsman menjadikan dan menggunakan asas-asas dan norma-norma umum pemerintahan yang baik dan norma-norma etika yang berlaku bagi aparat penyelenggara administrasi pemerintahan (yang sudah tercakup dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik itu) sebagai tolok ukur untuk menilai sejauh mana aparat telah melakukan perbuatan mal-administrasi.

Hal ini dengan jelas dapat dilihat dari petunjuk kepatutan (*Behoorlijkheidswijzer*) yang digunakan oleh Ombudsman Nasional Belanda yang dipakai sebagai tolok ukur untuk penilaian mal-administrasi oleh Ombudsman Negara tersebut. Perbandingan antara cara kerja lembaga-lembaga penegak hukum (pejabat negara, polisi, jaksa dan pengadilan) dengan ORI :

1. Dasar atau standar tolok ukur penilaian Ombudsman tidak hanya sekedar menilai berdasarkan ketentuan undang-undang saja, seperti polisi, jaksa atau hakim, tetapi (lebih jauh dari itu), ia juga menggunakan tolok ukur kepatutan (*behoorlijkheid*), kewajaran (*rederlijkheid*), kehati-hatian (*zorgvuldigheid*), sopan santun (*beleefdheid en fatsoen*), bahkan keramahan (*coulance*) sebagai faktor-faktor untuk menentukan, sejauh mana seseorang aparat penyelenggara pemerintah telah melalaikan kewajibannya atau telah bersalah melakukan perbuatan mal-administrasi.
2. Ombudsman memang tidak hanya berperan dalam penegakan hukum, tetapi lebih dari itu berperan dalam upaya peningkatan efisiensi, efektivitas, bahkan etika dan sopan santun aparat yang menyelenggarakan pelayanan publik dan administrasi pemerintahan pada umumnya. Oleh sebab itu penempatan ORI di dalam RUU tentang Administrasi Pemerintahan dan di dalam UU tentang Pelayanan Publik sebagai lembaga yang boleh menerima pengaduan masyarakat, sudah tepat; yaitu setelah pengaduan kepada atasan dari pejabat yang dikeluhkan tidak menghasilkan apa-apa. Prosedur itu memang merupakan prosedur yang ditempuh oleh kebanyakan Ombudsman di dunia, dan merupakan "*standard procedure*" bagi penerimaan pengaduan oleh Ombudsman. Oleh sebab itu, kiranya pengadaan suatu lembaga penegakan etika, yang notabene tidak hanya akan diadakan di pusat, tetapi juga di semua daerah otonomi, merupakan hal yang sebenarnya tidak perlu, mubazir dan menghabiskan dana secara sia-sia, di samping akan memperpanjang rantai penyelesaian sengketa ke arah peningkatan pelayanan publik dan pemerintahan yang baik yang justru diperlukan bukanlah pengadaan lembaga yang baru tetapi peningkatan upaya pemberdayaan lembaga yang sudah ada, khususnya pemberdayaan ORI dan pendirian kantor-kantor Perwakilan ORI di Provinsi/Kabupaten atau Kota yang memang sudah dimulai oleh Ombudsman sejak tahun 2003. Di samping itu kiranya lembaga-lembaga dan aparat pengawasan intern juga perlu lebih diberdayakan dan diaktifkan, seperti misalnya :
  - a. Peranan pengawasan melekat atasannya terhadap bawahan;
  - b. Peranan pengawasan Inspektur Jenderal terhadap aparat departemen atau badan yang bersangkutan;
  - c. Peranan pengawasan badan pengawas daerah;
  - d. Dan lain-lain.

Sebab semakin bagus, efisien dan efektif pelaksanaan lembaga/aparat pengawasan intern ini melaksanakan tugasnya, semakin kurang diperlukan keterlibatan dan campur tangan lembaga pengawas ekstern seperti ORI dan Komisi Pemberantasan tindak Pidana Korupsi (KPK). Saat ini, KPK menjadi lembaga pengawas negara yang paling dipercaya, karena KPK dapat melakukan penyelidikan secara langsung meski laporan belum ada. Tetapi, penegakan etika tidak dijalankan, akibatnya bukanya

sebagai pengawas, malah menjadi lembaga yang wajib diawasi oleh masyarakat, karena kasus korupsi yang terbesar telah dilakukan oleh beberapa anggota KPK itu sendiri. Bagaimanapun juga, akibat globalisasi yang menyebabkan terjadinya pengaruh langsung (yang lebih sering merupakan pengaruh negatif dari pengaruh positif terhadap kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat di Indonesia) teori Trias Politika dari Montesquieu, yang hanya membedakan 3 (tiga) kekuasaan negara, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan yang berasal dari abad ke-18, agaknya sudah tidak memadai lagi untuk abad ke-21. Karena dunia dalam kenyataannya memang sudah lama melihat perlunya peranan (lembaga-lembaga) pengawasan, seperti BPK, lembaga-lembaga pengawasan intern (seperti Inspektur Jenderal, Bawasda, dan lain- lain) dan Ombudsman nasional sebagai lembaga pengawasan ekstern terhadap lembaga-lembaga penyelenggaraan administrasi negara dan pelayanan public sebagai “kekuasaan keempat” atau *fourth power* sebagaimana sudah sangat lama diakui di RRC dan Taiwan, Belanda dan Uni Eropa, yang juga sudah mendirikan lembaga European Ombudsman. Untuk saat ini, Ombudsman harusnya menjadi lembaga pengawas tinggi, karena sejak berdirinya sampai dengan sekarang ini telah terbukti bersih dari KKN, mengambil alih tugas lembaga-lembaga pengawas lainnya. Bagaimana pun juga ORI tidak pernah akan menggantikan pengadilan dan proses peradilan yang didasarkan pada penegakan (berdasarkan) hukum, sekali pun tidak atas undang-undang semata.

3. Pemeriksaan oleh Ombudsman adalah :

- a. Fakultatif (boleh dipergunakan, boleh juga tidak), sesuai dengan pertimbangan anggota masyarakat yang telah dirugikan oleh (aparatus) pemerintah atau pengadilan;
- b. Dibuka sesudah dan manakala laporan kepada atasan pejabat yang dikeluhkan/terlapor tidak memperoleh respons yang memuaskan;
- c. Tidak formal (informal);
- d. Tanpa dipungut biaya;
- e. Dan di samping memperhatikan ketentuan dan teori hukum, juga sangat memperhatikan aspek kepatutan (*behhoorlijkheid*), kewajaran (*redelijkheid*) dan bahkan kesopanan dan etika.

4. Akhirnya karena Ombudsman dapat bertindak sebagai mediator antara warga yang lemah (di satu pihak) dan lembaga pemerintah yang sangat kuat (di lain pihak), maka pemeriksaan oleh Ombudsman merupakan cara penyelesaian sengketa alternatif (*Alternatif Dispute Resolution* di luar pengadilan), tetapi yang tetap memperhatikan :

- a. Keharusan obyektivitas (ketidakberpihakan);
- b. Independensi;
- c. Asas-asas hukum dan norma-norma pemerintahan dan pengambilan keputusan yang baik; khususnya
- d. Keadilan, keseimbangan dan non-diskriminasi; serta
- e. Sopan santun

Eksistensi Ombudsman dapat kita lihat dari beberapa contoh kasus yang ditangani oleh Ombudsman, di antaranya :

1. Polisi Republik Indonesia (Polri)

Kepolisian, khususnya bagian pengurusan SIM, ternyata belum memahami arti melayani dan melindungi (*to serve and to protect*) sebagai visi Kepolisian Negara. Hal ini terungkap dari hasil penelitian mal-administrasi pengurusan SIM di DKI Jakarta yang dilakukan Universitas Trisakti bekerjasama dengan Ombudsman. Dari hasil penelitian yang melibatkan 1.325 responden, ternyata mal-administrasi yang paling banyak ditemukan saat pengurusan SIM adalah perlakuan kasar petugas sebanyak 83.1%. Setelah itu, petugas tidak menyampaikan hak-hak terlebih dahulu sebanyak 79.4%. Dan ketiga terbanyak, petugas

tidak menindaklanjuti laporan sebanyak 69.7%. Maladministrasi yang terjadi di Kepolisian ini pada gilirannya mengakibatkan rendahnya citra Kepolisian. Mardiono, Inspektur Wilayah II, Inspektur Pengawasan Umum (Irwasum) Kepolisian memberikan tanggapan atas penelitian tersebut mengakui, di Kepolisian memang masih sering terjadi maladministrasi. Padahal soal pengurusan SIM menjadi etalase *performance* Polri. Namun Mardiono menilai, mal-administrasi itu sering terjadi kemungkinan besar karena belum adanya peraturan pelaksana dari UU Kepolisian yang baru (UU No.2 Tahun 2002), khususnya bidang pengawasan. Dulu, kalau ada anggota Polri yang melakukan pelanggaran, diproses dengan menggunakan Kitab Undang-undang Hukum Militer. Dalam Pasal 38 ayat 4 UU No. 37 Tahun 2008 bila terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman. Maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada DPR dan Presiden. Bahkan dalam pasal 39 disebutkan sanksi lain yang diberikan kepada terlapor dan atasan terlapor, yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat 1, 2, atau 4 bisa dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyidik KPK Novel Baswedan melaporkan Kabareskrim Komisariss Jenderal Pol Budi Waseso dan penyidik Bareskrim ke Ombudsman dengan dugaan melakukan maladministrasi. "Pada hari ini, Novel Baswedan bersama kami tim penasihat hukum melaporkan *maladministrasi* yang dilakukan oleh Bareskrim ketika melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan rumah dan rekonstruksi di Bengkulu. Semua peristiwa tersebut terjadi pada 1-2 Mei 2015. Novel datang bersama dengan tim kuasa hukumnya antara lain Muji, Asfinawati dan pengacara lainnya yang diterima oleh Komisioner Bidang Penyelesaian Laporan Pengaduan Ombudsman, Budi Santoso. Ada sembilan orang yang dilaporkan Novel dan tim kuasanya. Mereka semua dianggap terlibat dalam penangkapan dan penahanan Novel di Bareskrim dalam kasus dugaan penganiayaan berathingga menghilangkan nyawa pencuri sarang burung walet di Bengkulu pada 2004. Pertama adalah Brigadir Pol Yogi Haryanto sebagai pelapor kasus yang melaporkan peristiwa tersebut, padahal tidak mengetahui, mengalami atau menemukan langsung peristiwa yang terjadi. Pasal yang dilanggar adalah pasal 5 ayat 2 Peraturan Kapolri No. 14/2012 tentang manajemen tindak pidana. Dua, Komjen Pol Budi Waseso sebagai Kabareskrim atas tindakannya mengeluarkan surat perintah yang menjadi konsideran dalam surat perintah penangkapan dan penahanan. "Ini tidak lazim dan bisa ditafsirkan sebagai intervensi terhadap penyidik. Ketiga, Brigadir Jenderal Hery Prastowo selaku Direktur Tindak Pidana Umum Bareskrim yang mengeluarkan surat perintah penangkapan yang tidak berdasarkan alasan yang sah. Padahal, ada perubahan dalam kedua surat tersebut, laporan awal menyebutkan bahwa tuduhan terhadap Novel adalah Pasal 251 ayat (1) dan (3) tapi disurat penangkapan dan penahanan diubah menjadi Pasal 351 ayat (2). Perubahan pasal tuduhan menunjukkan pidana berbeda dan korban berbeda.

## 2. Tenaga Kerja Wanita (TKW)

Dari hasil temuan investigasi Ombudsman Republik Indonesia atas perlindungan dan pelayanan kepelunggan TKI di Bandara SoekarnoHatta, Tangerang, terungkap kalau pelayanan terhadap TKI dan TKW yang tidak diberikan Pelayanan dengan baik. Anggota Ombudsman, Hendra Nurtjahjo menjelaskan, masih ada pungutan di berbagai tempat. Hal itu terbukti dari hasil laporan investigasi sistemik perlindungan dan pelayanan kepelunggan TKI di Terminal 2 dan 4 (BPKTKI). Awalnya Ombudsman berencana melakukan investigasi atas permasalahan TKI dari sektor hulu hingga hilir. Sektor hulu yang dimaksud adalah tahap perekrutan, penampungan hingga penempatan. Sedangkan sektor hilir adalah tahap pemulangan TKI. "Namun karena keterbatasan sumber daya manusia, anggaran dan waktu, Ombudsman hanya berkonsentrasi pada masalah pemulangan TKI. Kemudian investigasi dilakukan dengan mengacu Pasal 7 huruf d dan Pasal 8 UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman punya



dugaan awal bahwa terjadi maladministrasi pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan TKI, seperti di pelayanan pemulangan TKI. Hasil investigasi Ombudsman juga ditemukan ketidakprofesionalan petugas di Balai Pelayanan Kepulangan TKI di Terminal 4 Bandara Soekarno Hatta dan petugas lain di bandara. Misalnya, umur TKI di dokumen tertulis 17 tahun, padahal umurnya 35 tahun. Bahkan Ombudsman menyoroti tidak berfungsinya ruang pengaduan di Terminal 4 sehingga TKI kesulitan untuk mengadukan masalah yang menimpa. Misalnya, ketika ada TKI yang sakit dan butuh pertolongan. Bahkan, ketika mencoba menghubungi nomor telepon cepat pengaduan TKI yang dikelola BNP2TKI, Hendra menyebut nomor itu tak berfungsi. Kemudian ada satu bank yang beroperasi di Terminal 4. Itupun hanya untuk melayani penukaran mata uang asing. "Sebaiknya bank di Terminal 4 juga memberikan pelayanan lain seperti pengiriman atau transfer uang sehingga bisa memberikan rasa nyaman saat TKI kembali ke kampung halamannya tanpa diperas," Ombudsman juga menyayangkan atas pengantaran dari Terminal 4 menuju daerah tujuan. Banyak sopir mobil yang sudah disiapkan BNP2TKI memanfaatkan TKI untuk dipunguti biaya padahal semua itu sudah ditanggung BNP2TKI.

*Good governance* muncul setelah adanya kritik atas dominasi institusi pemerintah (*government*) dalam menjalankan fungsi *governing* (pemerintahan). Dalam terminologi *good governance*, pemerintah hanyalah salah satu pilar dari beberapa penyelenggara fungsi pemerintahan, disamping *private sector* (dunia usaha) dan *civil society* (masyarakat sipil). Terciptanya *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) yang secara prinsip terdiri atas tiga pilar, yaitu; akuntabilitas, transparansi dan aksestabilitas. Salah satunya dapat dicapai melalui penguatan lembaga pengawasan, baik lembaga pengawasan intern seperti DPR, DPD, BPK, Irjen sampai dengan Bawasda, maupun lembaga pengawasan ekstern, seperti NGO, Pers, termasuk ombudsman. Sebagai bagian dari lembaga pengawasan, Ombudsman memiliki beberapa harapan dalam mewujudkan *good governance*.

*Pertama*; Ombudsman daerah memposisikan masyarakat sebagai aktor dalam tata kelola (*governance*) pemerintahan daerah, Selama ini masyarakat diposisikan sebagai objek tata kelola pemerintahan daerah. Pola interaksi pemerintah dan masyarakat nyaris tak terbangun dan menghasilkan pola pemerintahan yang tak aspiratif dan sulit dikontrol masyarakat. Ombudsman dapat menembus dinding tersebut dengan membangun *partnership* (kemitraan) dengan pemerintah. Disinilah akan terbangun *checks and balances* antara keduanya dalam bentuk yang elegan.

Kedua; Ombudsman sebagai lembaga pengawasan ekstern yang menggunakan masyarakat sebagai kekuatan utamanya menjadi harapan paling mutakhir ditengah mandulnya berbagai sistem, mekanisme dan lembaga pengawasan yang ada (khususnya di daerah) saat ini. Harapan itu muncul, sebab selama ini lembaga pengawasan yang ada belum satupun yang dapat menggunakan kekuatan masyarakat secara otonom untuk mengontrol jalannya tata kelola pemerintahan. Kekuatan masyarakat yang otonom sebagai lembaga pengawasan sangat relevan untuk diwujudkan detik ini, seiring dengan semakin menguatnya kekuatan masyarakat sipil pro-demokrasi pasca reformasi.

Apabila memperhatikan fungsi Ombudsman sebagaimana tertuang didalam UU RI No. 37 tahun 2008 pasal 6, maka Ombudsman sesungguhnya merupakan salah satu unsur pengawasan dalam sistem pengawasan di Indonesia, yakni bentuk pengawasan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Dalam UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang disahkan pada tanggal 18 Juli 2009, menyatakan bahwa Ombudsman merupakan salah satu lembaga pengawas eksternal selain pengawasan masyarakat dan pengawasan DPR/DPD yang berhak untuk melakukan pengawasan pelayanan publik. Hal ini termuat dalam pasal 35 ayat 3 UU RI No. 25 Tahun 2009: "pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui":

1. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
3. Pengawasan oleh dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota. Keberadaan Ombudsman di Indonesia jika dikaitkan dengan lembaga pengawasan yang sudah ada di Indonesia adalah merupakan lembaga pengawas yang baru dibandingkan lembaga-lembaga pengawas yang sudah dibentuk sebelumnya. Akan tetapi dari setiap lembaga pengawas yang ada pasti ada perbedaannya dalam hal tugas dan wewenangnya maupun posisinya.

Selama ini kita memang sudah memiliki lembaga pengawas baik yang bersifat struktural maupun fungsional. Bahkan terdapat lembaga pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam undang-undang dasar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan ataupun Bank Indonesia. Selain itu juga terdapat organisasi non pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat yang sekarang ini banyak tumbuh serta turut beraktifitas melakukan pengawasan atas pelaksanaan penyelenggaraan negara. Berbagai lembaga negara, aparat pengawas struktural, pengawas fungsional serta organisasi pemerintah tersebut memiliki catatan sebagai berikut:

1. Lembaga Pengawas Struktural sebagaimana selama ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal jelas tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan/departemen terkait. Dalam menghadapi ataupun menindaklanjuti laporan sangat tergantung oleh atasan. Lagi pula pengawasan yang dilakukan bersifat intern artinya kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan hanya mencakup urusan institusi itu sendiri.
2. Lembaga Pengawas Fungsional seperti BPK (Badan Pengawas Keuangan) dan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), meskipun tidak bersifat intern, namun substansi/sasaran pengawasan terbatas pada aspek tertentu terutama masalah keuangan. Lagi pula aparat pengawas fungsional pada umumnya tidak menangani keluhan-keluhan yang bersifat individual, mereka melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan secara rutin baik yang merupakan anggaran rutin maupun pembangunan.
3. Lembaga pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam konstitusi, yaitu DPR/DPRD, mereka melakukan pengawasan terhadap kebijakan umum namun pada satu sisi substansi yang diawasi terlalu luas dan tentunya bersifat politis. Karena memang secara kelembagaan dewan perwakilan rakyat merupakan lembaga politik serta mewakili kelompok-kelompok politik sehingga pengawasannya juga tidak terlepas dari kepentingan kelompok yang mereka wakili
4. Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat sekarang ini telah menjadi trend dan berkembang pesat. Namun karena sifatnya swasta dan kurang terfokus maka lebih banyak ditanggapi acuh tak acuh. Terlebih lagi pengawasan yang dilakukan sering kurang data dan lebih mengarah pada publikasi sehingga faktor akurasi dan keseimbangan fakta perlu lebih memperoleh perhatian.

Memperhatikan kenyataan-kenyataan di atas, maka ternyata masih terdapat celah-celah yang secara mendasar tidak/belum merupakan sasaran pengawasan. Dari aspek kelembagaan juga belum ada prosedur yang dapat menjembatani antara mekanisme yang bersifat kaku sebagai akibat sistem struktural hierarkis di satu pihak dengan mekanisme lentur/pendek dari suatu organisasi yang tidak struktural hierarkis. Dengan demikian diperlukan lembaga Ombudsman sebagai alternatif agar bisa menjadi jalantengah bagi kepentingan pengembangan sistem non struktural hierarkis serta kepentingan pengembangan sistem non struktural, namun pada sisi lain mampu menampung seluruh aspirasi warga masyarakat tanpa harus melewati sistem prosedur atau mekanisme yang berliku-liku. Keberhasilan suatu pengawasan sangat ditentukan oleh prosedur ataupun mekanisme yang digunakan, apabila proses pengawasan berbelit-belit melalui liku-liku yang panjang maka



pelaksanaan pengawasan akan beralih dari masalah substansional ke masalah prosedural. Padahal inti persoalan pokok adalah penyimpangan dalam pelayanan umum.

### **Hambatan Yang Dihadapi Oleh Ombudsman Republik Indonesia Dalam Menjalankan Tugasnya Sebagai Lembaga Pengawas Terhadap Pelayanan Publik**

Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia, yaitu:

1. Rekomendasi Ombudsman tidak mengikat secara hukum memerlukan landasan politis yang sangat kuat. Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga pengawasan masyarakat yang independen memiliki kewenangan melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara terkait dengan proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Produk yang dikeluarkan Ombudsman antara lain adalah rekomendasi, yaitu saran tertentu kepada Penyelenggara Negara dalam rangka melakukan perbaikan proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman tidak mengikat secara hukum (*non-legally binding*), tetapi mengikat secara moral (*morally binding*). Oleh karena itu upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan ini yaitu dengan pencantuman Ombudsman dalam Amandemen UUD 1945 akan menempatkan keberadaan rekomendasi Ombudsman secara filosofis (sekaligus secara politis) bernilai tinggi. Sehingga integritas dan wibawa komisioner sangat penting meskipun tidak mengikat secara hukum tetap dipatuhi oleh Penyelenggara Negara
2. Pemahaman masyarakat yang masih kurang terhadap lembaga Ombudsman, Memang ORI belum banyak dikenal apalagi dimanfaatkan oleh masyarakat. Sebagian masyarakat belum mengetahui keberadaan lembaga pengawasan pelayanan umum dikenal ORI. Padahal, lembaga tersebut berdiri sejak tahun 2000. ORI berkaitan erat dengan penyelenggaraan pelayanan publik baik penyelenggaranya berasal dari BUMN, BUMD, dan BHMN serta badan swasta atau perseorangan. Di tahun 2020 lalu, jumlah laporan yang masuk ke ORI terlalu sedikit yakni 7.204 kasus. Padahal, masyarakat banyak dirugikan atas pelayanan publik itu. Oleh karena itu upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan ini yaitu aktif melakukan sosialisasi pada masyarakat serta pemerintah sehingga keberadaan Ombudsman RI mendapat dukungan serta menjadi semakin eksis dan bermanfaat.

### **SIMPULAN**

1. Eksistensi kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia berkaitan erat dengan terwujudnya *Good Governance* di Indonesia, hal ini dapat dilihat bahwa Ombudsman memiliki peran dan tugas penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, yaitu sebagai sebuah lembaga pengawas eksternal bagi pelayan publik dalam menjalankan tugasnya. Dimana Ombudsman berwenang untuk melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara. Tetapi Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan, wewenang yang dimiliki hanyalah aspek pengawasannya saja dan memberikan rekomendasi kepada pihak terkait dalam hal ini pemerintah (lembaga-lembaga atau instansi pemerintah) untuk melakukan evaluasi dan perbaikan atas rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia.
2. Hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawas terhadap pelayanan publik cukup pelik diantaranya yaitu rekomendasi Ombudsman tidak mengikat secara hukum memerlukan landasan politis yang sangat kuat. Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman tidak mengikat secara hukum (*non-legally binding*), tetapi mengikat secara moral (*morally binding*). Selain itu pemahaman masyarakat yang masih kurang terhadap lembaga Ombudsman,

Memang Ombudsman Republik Indonesia belum banyak dikenal apalagi dimanfaatkan oleh masyarakat. Sebagian masyarakat belum mengetahui keberadaan lembaga pengawasan pelayanan umum dikenal Ombudsman Republik Indonesia. Padahal, lembaga tersebut berdiri sejak tahun 2000.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah dan Abdul Rozak, *Demokrasi (Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani)*, ICCE bekerja sama dengan Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008
- H.A. Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006
- Muhadjir Darwin, *Good Governance dan Kebijakan Publik dalam Good Governance Untuk Daulat Siapa?*, Yappika, Yogyakarta, 2001
- Ronald Dwokrin, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum dan Hasil pada Majalah Akreditasi*, Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan 2003