

Kedudukan Ombudsman dan Kepatuhan Penyelenggara Negara dalam Melaksanakan Rekomendasi Ombudsman (Study OMBUDSMAN Perwakilan Maluku Utara)

Sukitman Asgar¹, Sahrestia Kartianti²

^{1,2}Fakultas Ilmu Sosial dan Kependidikan Universitas Hein Namotemo, Tobelo Halmahera Utara
Correspondence email: sukitman.asgar87@gmail.com, sahestia.kartianti07@gmail.com

Abstrak. Ombudsman merupakan salah satu lembaga negara yang diberikan wewenang mengawasi pelayanan publik di Indonesia berdasarkan ketentuan undang-undang nomor 37 tahun 2008. Oleh karena itu, Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kedudukan Ombudsman dalam perspektif Hukum Tata Negara sebagai lembaga pengawas eksternal pemerintah serta untuk mengetahui kepatuhan penyelenggara negara dalam melaksanakan rekomendasi Ombudsman Perwakilan Provinsi Maluku Utara. Untuk mendapatkan hasil penelitian yang akurat diperlukan sebuah alur dan metode yang baik dan benar, sehingga penelitian ini dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian normatif empiris yang dianalisis secara deskriptif berdasarkan ketentuan perundang-undangan serta mengamati secara langsung di lapangan guna mengetahui eksistensi dan keberadaan Ombudsman sebagai lembaga Pengawas Eksternal serta efektifitas penerapan hukum dan kepatuhan Penyelenggara Negara atas Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Maluku Utara. Setelah dilakukan pengkajian dan hasil analisis, ditemukan bahwa keberadaan Ombudsman sangatlah diperlukan untuk menghindari dan mencegah Perilaku Koruptif Penyelenggara negara serta dalam rangka menjaga hak-hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan pelayanan secara baik dan prima, hanya saja perlu adanya perluasan kewenangan dengan meneruskan hasil temuannya kepada lembaga penegak hukum lain secara represif. Hal lainnya adalah rendahnya kepatuhan penyelenggara negara terhadap rekomendasi Ombudsman akibat dari ketiadaan sanksi yang tegas. Disisi lain kewenangan Ombudsman Pusat tidak berlaku secara mutandis, yang di daerah hanya dapat mengeluarkan saran dan pendapat bukan rekomendasi yang ranahnya Ombudsman Pusat.

Kata Kunci: Kedudukan, Ombudsman, Pengawasan, Pelayanan Publik

Abstract. The Ombudsman is one of the state agencies authorized to oversee public services in Indonesia based on the provisions of law number 37 of 2008. Therefore, this study aims to examine the position of the Ombudsman in the perspective of Constitutional Law as an external government supervisory agency and to determine the compliance of state administrators in carry out the recommendations of the Ombudsman Representative of North Maluku Province. To obtain accurate research results, a good and correct flow and method is needed, so this research was carried out using a normative empirical research type which was analyzed in a juridical perspective based on statutory provisions and observed directly in the field in order to determine the existence and existence of the Ombudsman as an institution. External Supervisors as well as the effectiveness of the implementation of the law and the compliance of the State Organizers on the Recommendations issued by the North Maluku Ombudsman. After conducting the study and analysis results, it was found that the existence of the Ombudsman is very necessary to avoid and prevent the Corrupt Behavior of state administrators and in order to maintain the constitutional rights of citizens to get good and excellent service, it's just that there needs to be an expansion of authority by forwarding the findings to the public. repressive law enforcement agencies. Another thing is the low propriety of state officials against the recommendations of the Ombudsman due to the absence of strict sanctions. On the other hand, the authority of the Central Ombudsman does not apply mutandically in regions that can only issue suggestions and opinions that differ from the Central Ombudsman who is authorized to issue recommendations.

Keyword: Position, Ombudsman, Oversight, Public Service

PENDAHULUAN

Negara adalah institusi yang dibentuk oleh kumpulan orang-orang yang hidup dalam wilayah tertentu dengan tujuan sama yang terikat dan memiliki aturan serta pemerintahan sendiri yang bertujuan mengatur kehidupan anggotanya dalam memperoleh hidup dan kehidupan.

Pemerintahan merupakan proses ketatanegaraan dari sebuah negara yang dijalankan oleh pemerintah. Fungsi pemerintah adalah menjalankan tugas-tugas esensial dan fakultatif yang dibutuhkan negara agar tetap berdaulat dan sejahtera. Dengan demikian, untuk menyelenggarakan sebuah negara, diperlukan petugas atau pegawai yang sering disebut birokrasi, yang kuat, progresif dan bertanggung jawab terhadap amanah yang diemban demi mencapai tujuan negara sebagaimana tertuang dalam konstitusi negara. Di Indonesia secara tegas dinyatakan dalam Alinea ke 4 Mukadimah UUD tahun 1945.

Gerakan Reformasi pada tahun 1998 telah merubah sendi kehidupan berbangsa dan bernegara di segala aspek dengan tujuan memperbaiki sistem hukum dan politik Indonesia, salah satunya penataan kelembagaan negara yang baik dan demokratis agar pencapaian tujuan negara dapat terwujud. Semangat tersebut kemudian diimplementasikan

melalui pembentukan aturan perundang-undangan khususnya dibidang Pelayanan Publik yang dinilai penuh KKN Korupsi Kolusi dan Nepotisme di tubuh Penyelenggara Negara. Atas dasar itulah melalui Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 terbentuklah Komisi Ombudsman yang bertugas mengawasi Pelayanan Publik, kemudian diubah dengan UU Nomor 37 tahun 2008 tentang OMBUDSMAN.

Pasal 1 butir (1) menyatakan Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Kehadiran Ombudsman diharapkan dapat memperbaiki penyelenggaraan negara yang korup dan berbelit-belit atas pelayanan publik yang dilaksanakan melalui serangkaian proses pengawasan yang melekat pada tugas dan fungsi Ombudsman sebagaimana tertuang dalam pasal 6 UU Nomor 37 tahun 2008 bahwa fungsi Ombudsman adalah Mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintah baik di pusat maupun di daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah serta Badan Swasta yang konsen terhadap pelayanan publik”

Fungsi Ombudsman yang disebutkan diatas dalam implementasinya apabila ditemukan terjadi pelanggaran, maka dilakukan proses penanganan dan pemeriksaan laporan secara administratif untuk menentukan benar salahnya pelayanan publik instansi terkait sebagaimana diatur dalam pasal 8 ayat (1) junto pasal 25 dan pasal 28 UU Ombudsman. Selanjutnya dalam pasal 8 ayat (2) bahwa hasil pemeriksaan disampaikan kepada DPR dan Presiden dalam bentuk Saran, serta Rekomendasi disampaikan kepada atasan telapor untuk ditindaklanjuti sebagaimana diatur dalam pasal 37 dan pasal 38 yang wajib ditindaklanjuti, bila tidak atasan telapor yang direkomendasikan dapat dipublikasikan dan disampaikan ke DPR dan Presiden.

Pasal 38 UU Ombudsman diatas, walaupun memuat sanksi terhadap ketidakpatuhan Penyelenggara Negara atas rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman. Namun bagi penulis ketentuan sanksi ini bagaikan buah simalakama, sehingga tidaklah mengherankan bilamana rekomendasi Ombudsman seringkali diabaikan oleh penyelenggara negara. Sementara dilain sisi kelembagaan ombudsman merupakan lembaga negara sudah barang tentu komisionernya merupakan pejabat negara yang berkonsekuensi terhadap tidak sedikit anggaran negara yang dikeluarkan untuk pembiayaan Ombudsman baik operasional maupun gaji komisioner serta staf kepegawaian seperti termuat dalam ketentuan pasal 18 UU Ombudsman.

Atas dasar tersebut bagi penulis merupakan suatu permasalahan yang patut diselesaikan secara seksama dengan harapan perbaikan pelayanan publik dapat terwujud. Sehingga perlunya dilakukan penelitian lebih jauh guna mengetahui faktor-faktor dan variabel yang mempengaruhi kelembagaan Ombudsman serta kepatuhan penyelenggara negara atas rekomendasi yang dikeluarkan. Dengan demikian judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah ***Kedudukan Ombudsman Dan Kepatuhan Penyelenggara Negara Dalam Melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.***

METODE

Jenis Penelitian

Metode atau Metodologi pada hakikatnya memberikan petunjuk dan pedoman serta cara untuk menganalisis dan mengkaji suatu objek yang menjadi fokus penelitian. Metodologi merupakan unsur yang mutlak di dalam suatu penelitian.[1] Untuk itu, Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian normatif empiris dengan pendekatan ketentuan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar tahun 1945, UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Ketentuan Perundang-Undangan lainnya yang terkait. Namun demikian untuk memperkuat data agar penelitian ini benar-benar akurat ditambahkan pula beberapa wawancara sebagai dasar perbandingan.

Sumber Data dan Bahan Hukum

Kegiatan penelitian ini didasarkan pada sistematika, metode, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum dengan jalan mengenalinya. Penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui pengamatan dan wawancara serta dari bahan-bahan kepustakaan¹. Data yang diperoleh dari masyarakat dinamakan data primer (data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan lazimnya dinamakan data sekunder.

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Pamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Press, Jakarta. 2011, hlm. 2

Pada penelitian hukum, data sekunder mencakup: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier².

- a. Bahan hukum primer (*primary resource* atau *authoritative record*) terdiri dari:
 1. Undang-Undang Dasar 1945 dengan perubahan terakhir;
 2. Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Ombudsman dan Pelayanan publik;
 3. Peraturan-Peraturan Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan DPR yang berkaitan dengan Pelayanan Publik.
- b. Bahan hukum sekunder (*secondary resource* atau *not authoritative*), terdiri dari:
 1. Buku-buku (*text book*) yang berkaitan dengan Kelembagaan Ombudsman serta Pelayanan Publik.
 2. Karya tulis hukum atau pandangan ahli hukum yang berbentuk jurnal, disertasi, hasil penelitian, majalah, maupun artikel dan makalah.
 3. Bahan-bahan hukum bidang pemerintahan yang diperoleh dari internet.
- c. Bahan hukum tersier (*tertiary resource*), berupa bahan-bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan sebagainya.

Teknik Pengumpulan Data

Penelitian dilakukan dengan teknik berupa studi dokumen dan telaah kepustakaan dengan menganalisis dan mengkaji pokok-pokok permasalahan yang berkaitan dengan penelitian. Pengumpulan data melalui kepustakaan yaitu cara untuk menemukan data penelitian baik dengan mencarinya di pustaka-pustaka tersedia maupun melalui media massa dan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan kelembagaan Ombudsman serta Pelayanan Publik. Teknik pengumpulan data juga dilakukan dalam bentuk wawancara sebagai dasar perbandingan untuk keakuratan hasil penelitian.

Teknik Analisis Data

Seluruh data yang diperoleh dianalisis secara preskriptif untuk menjawab persoalan hukum yang dihadapi Ombudsman tanpa menjabarkan angka-angka yang berhubungan dengan permasalahan. Namun hanya dilakukan sebagai simple pendukung pada setiap kasus (*Case Approach*). Dengan tetap memperhatikan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan keputusan pemerintah.³

Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Perwakilan OMBUDSMAN Provinsi Maluku Utara, alamat Kompleks Pohon Pala Kelurahan Kota Baru Kecamatan Ternate Tengah Kota Ternate Maluku Utara serta Instansi terkait yang diperlukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ombudsman Sebagai Lembaga Negara dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pelayanan Publik

Dalam sistem kelembagaan Negara tentunya berbeda dengan dengan lembaga lainnya baik swasta maupun lembaga masyarakat yang dalam kata lain Organisasi Masyarakat atau lembaga non pemerintah. Lembaga negara dikenal adanya lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif yang dalam ajaran *trias politica* oleh Montesquieu meletakkannya ke dalam tiga fungsi kekuasaan dalam negara yang tercermin dalam tiga jenis organ negara. Dalam perkembangannya doktrin *trias politica* ini dianggap tidak relevan lagi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut Jimly Ashiddiqie, menyatakan bahwa dalam UUD tahun 1945 kurang lebih terdapat 34 organisasi dan lembaga negara yang diatur dan diakui keberadaannya. Lembaga-lembaga tersebut secara hirarki dilihat sebagai lembaga utama dan penunjang ada pula dibedakan melalui sumber kewenangan secara normatif. Dari segi hirarkinya lembaga atau organ negara tersebut menurut pendapat Jimly dibagi ke dalam tiga lapisan:⁴

- a) Organ lapis pertama: lembaga-lembaga yang mendapatkan kewenangan secara atributif langsung dari UUD 1945, contohnya: Lembaga Kepresidenan, MPR-RI, DPR-RI, DPD-RI, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK. Lembaga-lembaga ini disebut pula lembaga Tinggi Negara;
- b) Organ lapis kedua diantaranya: Kementerian Negara, TNI, Kepolisian, Komisi Yudisial, KPU, dan Bank Indonesia, lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD 1945, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang bisa disebut sebagai lembaga negara biasa;

² *Ibid*, hlm. 52

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke- 9, KENCANA Jakarta, 2014, hlm. 41

⁴ Bandingkan dengan Laurensius Arliman S. *Kedudukan Lembaga Negara Independen Di Indonesia untuk Mencapai tujuan Negara Hukum*. Jurnal Kertha Semaya, Vol. 8 No. 7 Tahun 2020, hlm. 1036

- c) Organ lapis ketiga yaitu lembaga negara yang kewenangannya berasal dan bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang, misalnya: KOMNAS HAM, KPK, KPAI termasuk Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lainnya.

Bahwa dalam rangka untuk memastikan fungsi pelayanan publik yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan serta tanpa penyimpangan secara administratif agar tercapainya pemenuhan hak-hak masyarakat secara adil dan merata. Maka dibentuklah sebuah lembaga negara yang bersifat independen dan mandiri dalam rangka melaksanakan pengawasan pelayanan publik dimaksud. Lembaga itu dinamai Ombudsman Republik Indonesia. sebagaimana ditegaskan dalam pasal 2 UU RI No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan: Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan dari kekuasaan yang lain.

Jauh sebelum terbentuknya Ombudsman. Pengawasan terhadap penyelenggaraan negara di Indonesia telah dilakukan oleh berbagai lembaga lain baik pengawas struktural, pengawas fungsional maupun organisasi kemasyarakatan. Namun lembaga pengawas tersebut sangat mengecewakan publik karena tidak maksimal menjalankan tugasnya, sebut saja DPR-RI sebagai Lembaga Pengawas Eksternal namun dipenuhi oleh kepentingan politis, Inspektorat yang kedudukannya dibawah KEMENDAGRI sehingga tidaklah Independen, BPK dan BPKP yang konsen terhadap pengawasan Keuangan Negara dan Kelembagaan lainnya.⁵ Disisi lain dalam rangka mewujudkan Birokrasi dan Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN dibutuhkan aparatur negara dan birokrasi pemerintahan dengan sistem penegakan hukum yang adil demi tercapainya pelayanan publik yang baik dan prima, maka dibutuhkan suatu lembaga pengawas dari luar yang kredibel serta mampu mengawasi tugas penyelenggara negara dan pemerintahan. Sehingga dibentuklah Komisi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia.⁶

R.M. Surachman dan Antonius Sujata, mengartikan Ombudsman “dalam bahasa Swedia “ombud” yang artinya wakil merupakan perwakilan yang sah, sebagaimana pengacara yang bertindak untuk dan atas nama kliennya di depan pengadilan.⁷ Menurut P.E Lotulung, istilah “Ombudsman” secara harfiah adalah wakil atau kuasa yang dipercayakan, dalam hal ini ialah wakil atau kuasa dari Parlemen yang disertai kepercayaan menjadi pengawas Pemerintah. Oleh karena itu prinsip dasar Pembentukan lembaga Ombudsman selain dari untuk membantu menciptakan kondusifitas negara dalam mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) melalui rangkaian pengawasan dilakukan terhadap instansi negara maupun swasta juga untuk memastikan hak masyarakat yang diberikan Penyelenggara Negara secara adil dan demokratis tanpa keberpihakan agar proses pelayanan berjalan sesuai ketentuan perundang-undangan terutama UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Kedudukan Ombudsman dalam Kerangka Hukum Nasional tidak harus dilihat secara Parsial melalui UU Nomor 37 tahun 2008 semata, namun perlu ditelaah lebih menyeluruh dalam ketentuan hukum Nasional yang berhubungan dengan Kelembagaan Negara berdasarkan UUD tahun 1945 dalam rangka menjawab kebutuhan negara serta landasan teoritis kehadiran sebuah Lembaga Negara secara Ilmiah. Ombudsman Republik Indonesia Kedudukannya tidak lahir melalui UUD tahun 1945 sebagaimana lembaga negara lainnya, namun Kedudukan Kelembagaan Ombudsman dalam Kerangka Hukum Nasional merupakan Lembaga Negara yang membantu tugas-tugas dan fungsi negara dibidang Pengawasan guna mencapai tujuan negara sebagaimana termaktub dalam Konstitusi UUD tahun 1945. Sementara Kedudukan Ombudsman menurut Iga Sukma dkk memaknainya sebagai Lembaga Bantu Negara (*State auxiliary organ*)⁸.

Bertalian dengan hal tersebut, keberadaan Ombudsman dalam Perspektif Hukum Tata Negarasangatlah diperlukan khususnya sebagai lembaga pengawas eksternal dalam rangka memastikan dan mencegah Penyelenggara negara melakukan tindakan mal administrasi yang menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku. Pencegahan dilakukan agar menegakkan wibawa birokrasi yang terkesan korup di negara ini. Antonius Sujata (Ketua Ombudsman)

⁵ Bandingkan dengan Muhammad Isa Sya’roni, *Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. AL-DAULAH: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam, Vol.5, NOMOR 1, April 2015, hlm. 207

⁶ Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Surabaya: Laksbang Yustisia, 2012, halaman 9

⁷ Connie Pania Putri, *Peranan dan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia dalam Efektivitas Penegakan Hukum*, Sol Justicia Vol.3 No.2, 2020, hlm. 147

⁸ Bandingkan dengan Iga Sukma, et.al. *Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman oleh Penyelenggara Negara sebagai bentuk Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance* Diponegoro Law Journal, Vol. 8 Nomor 3 tahun 2019. Hlm. 2065

berpendapat bahwa peran Ombudsman dalam upaya pemberantasan KKN berada pada gerbang awal masuk terjadi KKN yaitu mengawasi tindakan maladministrasi oleh aparat/pejabat negara.⁹

Pemerintah dengan seluruh jajarannya yang secara populer dikenal dengan istilah birokrasi memiliki peranan yang sangat penting, untuk merumuskan dan menentukan langkah-langkah kebijakan guna mewujudkan proses administrasi negara yang baik untuk mewujudkan tujuan negara. Begitu pentingnya kedudukan dan peran birokrasi pemerintah dalam kehidupan bernegara menuntut agar elemen birokrasi yang ada mampu mengemban misi, menyelenggarakan fungsi serta tugas dan tanggung jawabnya dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang setinggi yang dibarengi dengan orientasi pelayanan yang sempurna, bukan orientasi kekuasaan, dan menampilkan perilaku yang fungsional.

Menurut L.P. Sinambela bahwa, setiap manusia pada dasarnya sangat memerlukan yang namanya pelayanan, hingga cara-cara yang ekstrim untuk dapat menegaskan bahwa pelayanan unsur penting yang tidak terpisahkan dengan kehidupan setiap insan manusia.¹⁰ Sementara Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat berpendapat bahwa, pelayanan publik sebagai pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹¹

Konsepsi sistem pelayanan publik tentunya berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang menjamin terlaksananya hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 semesti diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita bangsa. Dalam kondisi demikian, tugas utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik kepada warga masyarakatnya untuk memenuhi hidup dan kehidupannya sebagai insan manusia, tugas utama itu diimplementasikan kedalam berbagai pelayanan baik di bidang ekonomi, pelayanan keadministrasian dan pelayanan lainnya yang dibutuhkan warga negara atau pengguna layanan.

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Ketentuan ini kemudian dipertegas dalam pasal 5 terkait dengan ruang lingkup pelayanan publik adalah pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Oleh karenanya, tidak ada bidang yang tidak dilayani oleh penyelenggara negara bilamana hal itu menyangkut dengan kebutuhan pelayanan masyarakat Indonesia. Pelayanan Publik pula dilakukan demi meningkatkan taraf hidup masyarakat baik secara ekonomi pendidikan dan yang lainnya.

Dalam Penyelenggaraan Pelayanan publik sebagaimana terdapat dalam ketentuan pasal 20 UU Nomor 25 tahun 2009 mewajibkan kepada penyelenggara pelayanan untuk menetapkan standar pelayanan yang menjadi acuan dan pedoman dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, standar pelayanan di dalamnya termasuk memuat standar biaya dan lainnya, hal ini dilakukan untuk menghindari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di lingkungan Birokrasi khususnya dalam memberikan pelayanan publik.

Untuk memastikan penyelenggaraan pelayanan publik sesuai yang diharapkan dilakukan Pengawasan oleh berbagai stakeholder terkait. Pengawasan yang dimaksudkan dalam ketentuan pasal 35 membagi beberapa bagian. Secara internal diawasi langsung oleh atasan penyelenggara serta pejabat fungsional lainnya serta pengawasan eksternal dikuasakan kepada DPRD sebagai lembaga pengawasan pemerintah serta Ombudsman dan keterlibatan langsung masyarakat. Dalam melakukan pengawasan ditemukan adanya pelanggaran terhadap Standar Pelayanan Minimum dan Standar Operasional Prosedur, maka hal itu dapat dilaporkan pada lembaga yang disebutkan diatas salah satunya Ombudsman Republik Indonesia.

Pengawasan (*contrôle*) terhadap pemerintah menurut Paulus E. Litolung,¹² adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya, apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif.

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan

⁹ Muhammad Isa Sya'roni. *Kedudukan Dan Kewenangan OMBUDSMAN Republik Indonesia Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam Volume 5, Nomor 1, April 2015; Issn 2089-0109, Hlm. 216

¹⁰ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN*. Sinar Grafika Cet-2, Jakarta. 2015, Hlm. 46

¹¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia Cet-5, Bandung, 2017, Hlm. 40

¹² Irfan Fachrudin. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni Bandung 2004. Hlm 90

untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang dari upaya administratif dan peradilan administrasi, telah disebutkan dengan mekanisme dan tolak ukurnya.¹³

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa, Kedudukan Ombudsman sebagai lembaga bantu negara untuk mengawasi penyelenggara negara dalam melakukan pelayanan publik secara eksternal dianggap belum mampu memberikan efek yang lebih baik bagi perbaikan pelayanan publik di Indonesia. Hal itu karena terbatasnya kewenangan yang diberikan dalam mengeksekusi rekomendasi yang dikeluarkan lembaga terkait dalam hal pelaksanaan pelayanan publik pada warga negara. Adalah sebuah keniscayaan suatu lembaga negara yang kedudukannya diakui secara undang-undang, namun kewenangannya sebatas melakukan pengawasan dalam rangka mencegah penyimpangan hukum dalam administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, Kelembagaan dan kewenangan Ombudsman perlu ditingkatkan karena diperlukan pada era dewasa ini, namun perlu diperkuat terkait dengan kedudukan dalam hal perluasan kewenangan sangat diperlukan untuk efektifnya pengawasan yang dilakukan terhadap penyelenggara negara.

Penegakan Hukum Ombudsman dan Kepatuhan Penyelenggara Negara

Bahwa adanya kekeliruan dalam memandang konsep penegakan hukum dalam wilayah hukum administrasi negara. Sehingga Kehadiran Ombudsman dianggap hanya semata-mata menjalankan fungsi pengawasan, namun bagi penulis Ombudsman juga melaksanakan penegakan hukum melalui penanganan dan pemeriksaan yang dilaporkan oleh pengguna layanan atau masyarakat sebagaimana diatur dalam pasal 25 undang-undang Ombudsman.

Dalam pandangan ahli terdapat dua jenis penegakan hukum yaitu *pro-justicia* oleh alat negara seperti Kepolisian, Jaksa dan Lembaga Peradilan, dan penegakan hukum di luar proses *judisial* seperti penegakan hukum dalam lingkungan Bea Cukai, keimigrasian, administrasi perpajakan, lembaga pemasyarakatan, BAWASLU dan lembaga lainnya, termasuk oleh Ombudsman.¹⁴ C.F.G. Sunaryati Hartono menyatakan perlunya pembenahan dalam memaknai penegakan hukum, bahwa Penegakan hukum bukanlah sekedar mengadili sengketa hukum, namun termasuk di dalamnya adalah birokrasi pemerintah. Karena hukum bukan sekedar sekumpulan norma yang tersurat namun perlu dimaknai secara universal merupakan suatu sistem yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penegakan hukum merupakan suatu upaya dalam rangka menegakkan dan memfungsikan norma dan aturan hukum secara konkrit sebagai pedoman dan petunjuk tingkah laku manusia yang satu dengan yang lainnya dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Bagir Manan menambahkan, bahwa penegakan supremasi hukum dalam peristiwa dan pelanggaran hukum dimungkinkan melanggar maupun melawan hukum, setidaknya dilakukan guna mempertahankan bahwa penegakan hukum bukan sebagai tindakan represif semata, namun juga merupakan suatu tindakan preventif. Penegakan hukum model ini dapat dilakukan dengan sistem *control*, *supervise*, penghargaan (*reward*) untuk memberikan pujian kepada mereka yang tunduk dan mematuhi hukum.¹⁵

Dewasa ini, kegaduhan hukum pelayanan publik cenderung semakin masif dan koruptif. Seperti pendapat Adnan Buyung Nasution bahwa wajah hukum kita sudah seperti benang kusut. Ombudsman yang diharapkan menjadi pilar penjaga kebersihan lembaga penyelenggara pemerintahan mulai dari tingkat desa sampai dengan pusat pun hanya sebatas mengeluarkan rekomendasi, bukan sanksi penegakan hukum. Padahal Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan. Bahkan J.B.J.M Ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi negara. Sanksi diperlukan untuk menjamin tunduknya ketentuan hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.¹⁶

Sanksi dalam hukum administrasi negara;¹⁷ *“de publiekrechtelijke machtsmiddelen die de overheid kan aanwenden als reactie op niet-naleving van verplichtingen die voortvloeien uit administratiefrechtelijke normen”* yaitu “Alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara. Pasal 40 UU nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa masyarakat dapat membuat pengaduan kepada stakeholder

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers. Jakarta 2018, hlm. 297-298

¹⁴ Bandingkan dengan Edi As’adi, *Problema Penegakan Hukum Pelayanan Publik Oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Jurnal Refleksi Hukum Vol. 10, No. 1 2016, hlm. 74-75

¹⁵ Kamaruddin, *Membangun Kesadaran dan Ketaatan Hukum Masyarakat Perspektif Law Enforcement*, Jurnal Al-‘Adl, Vol. 9 No. 2, Juli 2016, hlm. 155

¹⁶ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 297

¹⁷ Ridwan HR, *Ibid*, hlm. 299

yang memiliki kewenangan salah satunya Ombudsman. Sehingga Ombudsman dengan kewenangannya dapat menerima dan memproses laporan sesuai dengan ketentuan yang berlaku selama 14 hari setelah pengaduan tersebut diregister. Adapun dalam ketentuan tersebut menegaskan bahwa, dalam melakukan pengaduan perlunya diperhatikan bilamana penyelenggara pelayanan publik melanggar larangan yang ditetapkan serta pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa, Hukum berisi aturan untuk mengatur kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu aturan itu wajib ditaati untuk kelangsungan kehidupan yang lebih baik. Bila setiap aturan tidak ditaati/dipatuhi maka menimbulkan kekacauan di semua sendi kehidupan. Sehingga sanksi hukum sangat perlu untuk memiliki daya paksa terhadap mereka yang melanggar termasuk Penyelenggara negara atas Pelanggaran Maladministrasi yang dilakukan. Adapun terdapat beberapa Sifat teori hukum yang mendasari ketaatan Hukum itu sendiri yaitu:¹⁸

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*; yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini
2. Ketaatan yang bersifat *identification*; yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan dengan benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.

Philipus M. Hadjon oleh Ten Berge, menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penegakan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan. Suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif dengan tujuan memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.¹⁹

Dalam hal kepatutan penyelenggara negara sebagaimana hasil Wawancara dengan Kepala Asistensi Pencegahan Ombudsman Perwakilan Provinsi Maluku Utara Alfajri Titaheluw menyebutkan minimnya kesadaran moral dan hukum yang melekat pada penyelenggara pelayanan publik. Sehingga berdampak pada Pelaksanaan Saran dan Rekomendasi yang diberikan kepada mereka yang telah melakukan mal-administrasi salah satunya di lembaga Pertanahan yang lamban dan berlarut-larut menerbitkan sertifikat tanah bagi warga yang melakukan pengurusan. Hal itu dapat dilihat pada beberapa kali persoalan yang sama selalu berulang-ulang dilaporkan oleh pengguna layanan. Pengaduan yang sering muncul berulang juga terjadi pada masalah-masalah klasik semisalnya Pelayanan Air Bersih PDAM, Kelistrikan PLN hingga pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil ASN. Namun demikian ada pula instansi yang patut diberikan apresiasi karena langsung tanggap dengan memberikan perbaikan serta memenuhi permintaan dari pengguna layanan semisalnya Instansi Kepolisian.

Bertalian dengan hal tersebut, penulis memandang bahwa, minimnya kepatuhan Penyelenggara Pelayanan publik, akibat karena sanksi yang diberikan Ombudsman hanya bersifat saran dan rekomendasi. Bagaimanapun hal itu tidaklah efektif mengingat keberadaan Ombudsman dan Rekomendasi yang dikeluarkan tidak setegas lembaga negara lainnya bilamana hanyalah sebuah pendapat/ Saran untuk diberikan kepada lembaga penyelenggara negara khususnya Ombudsman yang kedudukannya sebagai perwakilan di daerahseperti dijelaskan dalam pasal 8 ayat (2) UU Nomor 37 tahun 2008, bahwa Ombudsman perwakilan hanya dapat berwenang memberikan saran perbaikan bukanlah bersifat rekomendasi. Bagi penulis mengapa kepatuhan Penyelenggara Negara sanglah minim, hal itu karena terdapat beberapa faktor sebagai berikut:

- a) Keberadaan Ombudsman hanya diatur dalam Undang-undang, sementara yang diawasi merupakan produk lembaga yang diatur lebih tinggi kedudukannya didalam UUD tahun 1945, semisalnya Komisi Pemilihan Umum, Kementerian Negara, Mahkamah Konstitusi dan lainnya;
- b) Kewenangan pengawasan Ombudsman hanya mencegah terjadinya penyimpangan maladministratif sehingga hanya bersifat preventif, tanpa dasar yang tegas untuk menindak pengabaian rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman;
- c) Sanksi Administratif masih lemah bagi lembaga yang mengabaikan Rekomendasi Ombudsman, hanya sebatas direkomendasikan kepada atasan terlapor;
- d) Atasan pejabat saling melindungi bilamana adanya kelalaian secara administratif pada bawahannya, apalagi terhadap lembaga pelayanan publik yang keberadaannya di daerah dalam melaksanakan fungsi otonomi daerah, karena telah ada komitmen politik terhadap atasannya baik bupati, walikota maupun gubernur sewaktu pencalonan.

¹⁸ Kamaruddin, *Op.Cit*, hlm. 150

¹⁹ Ridwan HR. *Ibid*, hlm 196-197

Sekalipun dilaksanakan, hal itu tidak berlangsung lama hanya sesaat setelah menerima rekomendasi Ombudsman. Hal yang sama pun terhadap lembaga vertikal, karena Pejabat setingkat Eselon I dan II pada lembaga Vertikal seringkali berpindah tugas, sehingga berdampak pada pelaksanaan rekomendasi Ombudsman yang berlangsung secara berkelanjutan.

Terhadap hal tersebut, perlunya dilakukan strategi dan formulasi oleh Ombudsman secara tepat dan efektif dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan Pelayanan Publik. Salah satu yang perlu dilakukan yaitu penggunaan sistem yang terintegrasi dengan Lembaga Penegak Hukum yang lain disamping menjalin koordinasi yang intens terhadap penyelenggara negara yang sering diadukan. Disamping itu adanya penghargaan (*reward*) yang diberikan terhadap penyelenggara negara yang dianggap mampu memberikan pelayanan dan kinerja terbaik kepada masyarakat. Hal lain yang jauh lebih penting adalah pembaharuan keberadaan sanksi. Sanksi yang paling efektif adalah pemotongan anggaran negara terhadap instansi yang tidak melakukan perbaikan pelayanan publik dan melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjamin kepatuhan penyelenggara negara terhadap rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman.

SIMPULAN

Adapun kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini adalah:

1. Keberadaan Ombudsman merupakan lembaga bantu negara dalam bidang pengawasan belum mampu memberikan kepuasan pada masyarakat terhadap perbaikan pelayanan publik di Indonesia, karena terbatasnya kewenangan yang dimiliki. Namun demikian eksistensi Ombudsman sangat dibutuhkan keberadaannya di bidang pengawasan eksternal dalam rangka menjaga hak-hak konstitusional warga negara dalam menerima dan menikmati pelayanan yang baik, adil dan prima berdasarkan UU Nomor 25 tahun 2009.
2. Kantor Perwakilan Ombudsman di daerah hanya diberikan kewenangan mengeluarkan saran sementara untuk rekomendasi kewenangannya ada pada Ombudsman Pusat sebagaimana pasal 8 UU Nomor 37 tahun 2008. Sehingga berpengaruh pada rendahnya kepatuhan penyelenggara pelayanan publik di Maluku Utara. Disisi lain keberadaan sanksi yang tidak tegas atas pengabaian saran dan rekomendasi yang dikeluarkan sangat berpengaruh pada kepatuhan penyelenggara negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Surabaya: Laksbang Yustisia, 2012)
- Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni Bandung 2004
- Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN*. Sinar Grafika Cet-2, Jakarta. 2015
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia Cet-5, Bandung, 2017
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke- 9, KENCANA Jakarta. 2014
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers. Jakarta 2018
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press Jakarta, 2014
- _____, Sri Pamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers, Jakarta. 2011

Jurnal Ilmiah Online

- Connie Pania Putri, *Peranan dan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia dalam Efektivitas Penegakan Hukum*, Sol Justicia Vol.3 No.2, 2020
- Iga Sukma, et.al. *Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman oleh Penyelenggara Negara sebagai bentuk Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance*. Diponegoro Law Journal, Vol. 8 No. 3 tahun 2019
- Kamaruddin, *Membangun Kesadaran dan Ketaatan Hukum Masyarakat Perspektif Law Enforcement*, Jurnal Al-'Adl, Vol. 9 No. 2 Juli 2016
- Laurensius Arliman S. *Kedudukan Lembaga Negara Independen Di Indonesia untuk Mencapai tujuan Negara Hukum*. Jurnal Kertha Semaya, Vol. 8 No. 7 Tahun 2020
- Muhammad Isa Sya'roni, *Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. AL-DAULAH: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam, Vol.5, No. 1, April 2015

Peraturan Perundang-undangan

UUD Tahun 1945 dan Perubahannya

Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Undang-undang Nomor 37 tahun 2008 tentang OMBUDSMAN RI
Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.