KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA

"We Believe Accurate Research Can Support Parliament's Scrutiny Function"

PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

2023-I

KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

"We Believe Accurate Research Can Support Parliament's Scrutiny Function"

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI

2023 - I

Judul:
KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

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

Penanggung Jawab:
Dra. Tanti Sumartini, M.Si.

Penulis:
Tim Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI

Editor:
Putri Ade Norvita Sari, S.H., M.H.
Muhammad Wildan Ramdhani, S.H., M.Kn.
Ira Chandra Puspita, S.H., M.H,
Ri'dhollah Purwa Jati, S.H.
Inda Rachmawati, S.H.

Desain Sampul dan Tata Letak:
Muhammad Wildan Ramdhani, S.H., M.Kn.

Penerbit:
Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI

Redaksi:
Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI
Lantai 6 Ruang 608, 609, 612
Telp. : +6221 5715822, +6221 5715430
Fax. : +6221 5715430
Email : pusatpanlak@gmail.com

Cetakan ke – 1: Maret 2023
Hak cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat-Nya sehingga Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai salah satu unsur pendukung DPR RI dapat menyelesaikan Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman RI).

Kami menyambut baik dan mengapresiasi penerbitan buku dengan judul "*Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia*", yang pada intinya menguraikan hasil pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI berdasarkan data dan informasi dari pemangku kepentingan di tingkat pusat dan daerah serta diskusi dengan para pakar dan profesional terkait.

Ombudsman RI 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. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya tujuan dari UU Ombudsman RI tersebut masih belum terlaksana secara optimal. Sehingga, Puspanlak UU sebagai salah satu *supporting system* di bidang keahlian melakukan pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI dengan menggunakan metode pemantauan yuridis normatif dan empiris guna melihat efektivitas pelaksanaan UU Ombudsman RI selama ini.

Buku kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan undang-undang ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan undang-undang dan sebagai salah satu masukan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional. Selain itu diharapkan data dan informasi dalam buku ini dapat juga dimanfaatkan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Ombudsman RI.

Akhir kata, semoga dengan penerbitan buku ini bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan dan dapat meningkatkan kinerja Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.

Jakarta, Maret 2023
Kepala Badan Keahlian
Sekretariat Jenderal DPR RI,

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP. 196507101990031007

KATA PENGANTAR

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat UUD Tahun 1945. Sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya. Saat ini, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara maka dibentuk lembaga Ombudsman Republik Indonesia.

Lebih dari 14 (empat belas tahun) keberlakuan UU Ombudsman RI, akan tetapi penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih banyak terjadi. Oleh karena itu, Puspanlak UU sebagai salah satu *supporting system* yang berada dibawah Badan Keahlian DPR RI melakukan pemantauan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman RI). Kegiatan pengumpulan data dan informasi dilaksanakan melalui wawancara tertulis dan diskusi daring maupun luring dengan berbagai pemangku kepentingan yaitu pemerintah, masyarakat, dan akademisi pada tingkat pusat dan daerah di 3 (tiga) provinsi yaitu Provinsi Jawa Barat, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Bali. Hasil dari pemantauan undang-undang tersebut disajikan dalam bentuk kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan undang-undang yang selain dalam bentuk buku, juga berupa naskah yang dapat diakses melalui website Puspanlak UU melalui *puspanlakuu.dpr.go.id*.

Harapan kami, data dan informasi serta rekomendasi yang kami sajikan dapat bermanfaat dalam mendukung tugas dan fungsi DPR RI di bidang pengawasan khususnya pengawasan pelaksanaan undang-undang serta dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Ombudsman RI. Selain itu, hasil kajian dan evaluasi undang-undang ini diharapkan dapat diakses secara luas oleh masyarakat.

Kami menyadari bahwa buku ini masih memiliki keterbatasan, namun kami sangat menghargai apabila para pembaca dapat menyampaikan saran dan kritik membangun agar kami dapat memperbaikinya di masa yang akan datang. Kepada semua pihak yang telah berkontribusi memberikan dukungan dan masukan dalam kegiatan ini, kami ucapkan terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya.

Jakarta, Maret 2023
Kepala Pusat Pemantauan
Pelaksanaan Undang-Undang,

Dra. Tanti Sumartini, M.Si.
NIP. 196310011988032001

EXECUTIVE SUMMARY

KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN RI

A. Pendahuluan

Institusi pengawasan Ombudsman pada hakikatnya dibentuk untuk memberikan kontrol terhadap pejabat pemerintahan, pejabat negara, BUMN/BUMD, maupun pihak swasta dalam kerangka penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintahan memiliki tugas utama yang harus dilaksanakan yakni: *to protect the people, to regulate the people dan to serve the people. To serve the people* artinya bahwa pemerintah wajib melayani segenap warga negaranya. Pelayanan kepada masyarakat didasarkan atas berbagai kebutuhan masyarakat (*public need and interest*) sebagaimana hak dan kebutuhan dasarnya dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pada awal pembentukannya Ombudsman RI pada tahun 1999 bernama Komisi Ombudsman Nasional yang memiliki tugas untuk membantu menciptakan dan mengembangan kondusifitas pemberantasan KKN serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat. Hal ini dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan prinsip *good governance.* Pentingnya pelayanan publik dan pencegahan maladministrasi merupakan bentuk Pemenuhan hak dan kebutuhan dasar warga negara yang selanjutnya menjadi latar belakang penguatan peran Komisi Ombusman Nasional. Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi pembentukan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI (UU Ombudsman RI) yang selanjutnya memberi mandat pembentukan Ombudsman RI sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik yang menggantikan Komisi Ombudsman Nasional.

UU Ombudsman RI terdiri atas 11 bab dan 47 pasal yang mengatur mengenai Ketentuan Umum; Sifat, Asas, dan Tujuan; Tempat Kedudukan; Fungsi, Tugas dan Wewenang; Susunan dan Keanggotaan Ombudsman RI; Keanggotaan; Laporan; Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan; Laporan Berkala dan Laporan Tahunan; Perwakilan Ombudsman RI Di Daerah; Ketentuan Pidana; Ketentuan Peralihan; Ketentuan Penutup. Dalam kurun waktu kurang lebih 14 (empat belas) tahun berlakunya UU Ombudsman RI, yaitu sejak diundangkan 7 Oktober 2008, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang secara substansial berkaitan erat dengan UU Ombudsman RI, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN);
2. 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;
3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik);
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN);

6. 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;
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pemerintahan Daerah);
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memiliki fungsi konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu fungsi pengawasan, berkewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) *jo.* Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Dalam rangka mendukung salah satu fungsi pengawasan DPR RI yaitu pelaksanaan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU MD3 dan Pasal 4 ayat (1) *jo.* Pasal 5 ayat (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, didukung oleh Badan Keahlian. Pada Pasal 413 ayat (3) UU MD3 diatur bahwa Badan Keahlian DPR dalam memberikan dukungan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR berkoordinasi dan bertanggung jawab kepada alat kelengkapan Dewan yang melaksanakan fungsi pengawasan. Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU) di bawah Badan Keahlian sebagai salah satu dari sistem pendukung (*supporting system*) di bidang keahlian dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang kepada DPR RI bermaksud melakukan kegiatan penyusunan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI.

Di samping itu berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/DPR RI/II/2022-2023 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2023, Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan atas UU Ombudsman RI merupakan salah satu RUU yang tercantum dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2023 dengan urutan ke-19, dengan pengusul DPR (Badan Legislasi) serta masuk ke dalam Prolegnas *longlist* 2020-2024 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 13/DPR RI/II/2020-2023 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Keempat Tahun 2020-2024 dengan urutan ke-200 dengan pengusul DPR. Dengan dicantumkannya RUU tentang Perubahan atas UU Ombudsman RI dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2023 maupun *long list* tersebut, maka pembentuk UU menganggap perlu melakukan perubahan terhadap UU ini sehingga perlu pula dilakukan kajian dan evaluasi terhadap pelaksanaan UU Ombudsman RI. Hasil kajian dan evaluasi UU Ombudsman RI diharapkan dapat menjadi salah satu bahan masukan perubahan terhadap UU

Ombudsman RI. Hal ini juga menjadi salah satu urgensi dilakukannya pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI disamping berbagai isu sebagaimana kami sampaikan di atas.

Puspanlak UU dalam melakukan penyusunan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan undang-undang ini, telah melakukan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Ombudsman RI dalam bentuk diskusi dan dialog dengan para pemangku kepentingan berdasarkan daftar pertanyaan terkait dengan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat pusat dan daerah yang terdiri dari akademisi, kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat pemerhati pelayanan publik. Pengumpulan data dan informasi pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Ombudsman RI pada tingkat daerah dengan melakukan diskusi dan dialog dengan para pemangku kepentingan daerah Provinsi Jawa Barat, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Bali; dan Kabupaten Cimahi, Kabupaten Penajam Paser, dan Kabupaten Tabanan. Puspanlak UU, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan perhatian yang serius dalam melihat penerapan dan efektivitas UU Ombudsman RI, mengetahui gambaran umum dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, serta mendapatkan masukan perbaikan dari para pemangku kepentingan dalam rangka memecahkan permasalahan sebagai upaya penguatan dari sisi regulasi dan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik.

B. Ringkasan Pembahasan

Berdasarkan kajian dan evaluasi terhadap data dan informasi yang didapatkan dari berbagai sumber pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI, masih terdapat permasalahan terkait aspek substansi hukum, struktur hukum/kelembagaan, pendanaan dan budaya hukum serta aspek pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila. Hasil kajian dan evaluasi terhadap UU Ombudsman RI tersebut secara singkat adalah sebagai berikut:

1. Aspek Substansi Hukum

a. Belum Adanya Pengaturan Eksistensi Ombudsman yang Berasal dari Unsur Non Pemerintah (Tindak Lanjut Atas Putusan MK 62/PUU-VII/2010)

UU Ombudsman RI mengamanatkan adanya pengawasan pelayanan publik kepada Lembaga Ombudsman RI. Berdasarkan UU tersebut Ombudsman RI melaksanakan legitimasinya secara tunggal sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik. Hal ini sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI, yang mengatur bahwa “paling lambat 2 (dua) tahun sejak berlakunya UU Ombudsman RI, lembaga yang serupa yang menggunakan nomenklatur Omnbudsman harus diganti. Secara empiris, di beberapa daerah telah ada lembaga yang memiliki fungsi dan nomenklatur dengan Ombudsman RI seperti Ombudsman Kota Makassar, Ombudsman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, yang juga menjadi Pemohon dalam Pengujian Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI. Berdasarkan pengujian UU tersebut, selanjutnya Majelis Hakim MK memutuskan bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat melalui Putusan MK 62/PUU-VII/2010.

b. Belum Diaturnya Kode Etik Ombudsman RI dan Mekanisme Penegakannya Bagi Ombudsman

UU Ombudsman RI belum mengakomodir pengaturan Kode Etik Ombudsman RI bagi anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal dan perwakilan Ombudsman, padahal pengaturan tersebut berfungsi untuk menjaga dan menegakkan keluhuran serta kehormatan bagi anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal dan perwakilan Ombudsman dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

c. Tidak Diaturnya Status Ombudsman RI Sebagai Pejabat Negara

UU Ombudsman RI sebagai undang-undang induk dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga Ombudsman RI tidak memberikan pengaturan yang jelas terkait status pejabat Ombudsman RI. Status dimaksud dalam hal ini adalah status pejabat negara Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Ombudsman RI. Selain itu, UU ASN yang mengatur secara rinci terkait jabatan yang digolongkan sebagai pejabat negara juga tidak menyebutkan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI. Hal ini berimplikasi pada pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan Ombudsman, sebab pada dasarnya Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas harus memiliki kedudukan yang setara atau lebih tinggi dengan yang diawasi. Status dan kedudukan Ketua, Wakil Ketua dan Ombudsman RI juga berpengaruh pada keprotokoleran serta pengaruhnya terhadap instansi yang diawasi.

d. Belum Jelasnya Definisi Terlapor dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI

Terdapat inkonsistensi pengaturan terkait dengan definisi terlapor. Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI mendefinisikan terlapor sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI mendefinisikan pengertian Ombudsman yang secara tidak langsung mengatur ruang lingkup subjek yang diawasi Ombudsman yang dalam unsurnya menyertakan Penyelenggara pelayanan publik yang bersumber dari APBN/APBD. Ruang lingkup terlapor sebagai subjek pengawasan secara impilisit juga diatur dalam Pasal 6 UU Ombudsman RI yang mengatur bahwa salag satu pelapor juga termasuk badan swasta serta perseorangan.

e. Perubahan definisi Rekomendasi pada Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI

Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI memberikan batas pengertian rekomendasi. Definisi ini tidak jelas sebab, hanya memuat unsur “kesimpulan, pendapat, dan saran”. Dalam praktiknya Pasal 37 UU Ombudsman RI, rekomendasi dimaknai sebagai sebuah produk hukum berupa keputusan akhir Ombudsman RI yang memuat ringkasan laporan masyarakat, pendapat, kesimpulan tentang maladministrasi dan saran. Hal ini terdapat pertentangan sifat dalam pengertiannya. Selain itu, belum ada kata wajib dalam pengertian Rekomendasi Ombudsman yang memiliki daya ikat.

f. Dekonstruksi Asas-Asas dalam UU Ombudsman RI

Pelaksanaan pengawasan dan pencegahan maladministrasi pelayanan publik oleh Ombudsman RI dilaksanakan berdasarkan asas kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan. Namun dalam UU Ombudsman RI asas ini tidak dijelaskan lebih detail, sehingga masih berbentuk meta-norma yang sukar untuk diimplementasikan. Selain itu, tidak jelasnya

maksud daripada asas-asas dalam penyelenggaraan ini juga bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undang yakni asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) dan asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel).*

g. Ketidakjelasan Pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) juncto Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI.

Perbedaan pengaturan dalam Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI dan Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai wajib atau tidaknya pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah. UU Ombudsman menyatakan sebuah pilihan yang tentatif untuk pembentukan Perwakilan Ombudsman di daerah, akan tetapi sebaliknya UU Pelayanan Publik mewajibakan adanya pembentukan Perwakilan Ombudsman RI.

h. Belum Adanya Pengaturan Kewenangan Pencegahan Maladministrasi dalam UU Ombudsman RI

Pasal 6 UU Ombudsman RI memberikan amanat kepada Ombudsman RI untuk mengawasi penyelenggaraan publik. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini UU Ombudsman RI hanya mengakomodir wewenang Ombudsman RI dalam hal penanganan perkara yang berifat *complaint handling system* yang bersifat pasif dan solutif. Akan tetapi, UU Ombudsman RI tidak mengakomodir wewenang dalam hal pencegahan maladministrasi yang bersifat *proactive mechanism.* Oleh karena tidak adanya pengaturan berkaitan dengan kewenangan pencegahan maladministrasi, selanjutnya Ombudsman RI menetapkan Peraturan Ombudsman RI Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik dengan menggandeng masyarakat dalam upaya pencegahan Tindakan maladministrasi. Artinya, Peraturan tersebut tidak memiliki landasan hukum di UU Ombudsman RI, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

i. Rekonstruksi ketentuan dalam Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI

Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI mengatur mengenai salah satu tugas Ombudsman RI dalam melakukan investigasi atas prakarsa sendiri. Investigasi atas Prakarsa sendiri merupakan metode proaktif (tanpa laporan) untuk menindaklanjuti maladministrasi. Ombudsman RI juga telah mengatur melalui Peraturan Ombudsman RI Nomor 38 Tahun 2019 yang mengikat keluar. Dalam peraturan tersebut Ombudsman RI mengatur Investigasi Atas Prakarsa Sendiri sebagai bagian wewenang. Namun, berkaitan "investigasi atas Prakarsa sendiri" dalam UU Ombudsman RI tidak diatur sebagai sebuah wewenang, melainkan sebagai sebuah tugas. Akibatnya hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum.

j. Perubahan penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI menyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya Ombusdman RI mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi demi kepentingan umum. Namun penjelasan ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI menyatakan "Ketentuan mengenai pengumuman hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi bukan merupakan kewajiban bagi Ombudsman" yang mana hal ini menimbulkan ketidakjelasan pelaksanaan kewenangan Ombudsman

RI karena adanya kontradiksi pengaturan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI dengan penjelasannya.

k. Belum Jelasnya Pengaturan Kepegawaian Asisten Ombusdman

Adanya perbedaan pengaturan UU Ombudsman RI dan UU ASN mengenai status kepegawaian. Ombudsman RI memiliki Asisten Ombudsman, sedangkan dalam ketentuan UU ASN hanya dikenal 2 (dua) jenis status kepegawaian yakni PNS dan PPPK. Pengaturan UU Ombudsman RI belum mengikuti pengaturan kepegawaian dalam UU ASN.

l. Belum Adanya Pembagian Kewenangan Ombudsman Pusat dan Perwakilan Ombudsman di Daerah

Fungsi, tugas, dan kewenangan Ombudsman RI diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 8 UU Ombudsman RI. Ketentuan Fungsi dan tugas ini juga berlaku secara mutantis mutandis terhadap Perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana ketentuan Pasal 43 ayat (4) UU Ombudsman RI. Artinya seluruh tugas dan kewenangan Ombudsman RI Pusat juga dapat dilaksanakan oleh Perwakilan Ombudsman di daerah. Padahal dalam ini terdapat wewenang Ombudsman RI yang tidak dapat dilaksanakan oleh Perwakilan Ombudsman di daerah dalam hal mengeluarkan rekomendasi.

2. Aspek Struktur Hukum

a. Belum Optimalnya tindak lanjut rekomendasi Ombudsman RI

Rekomendasi yang diberikan Ombudsman RI terhadap terlapor/atasan terlapor termasuk yang disampaikan kepada DPR dan Presiden belum optimal dilaksanakan. Hal ini dikarenakan pihak Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman RI serta hingga saat ini belum ada kejelasan *monitoring* hasil tindak lanjut Rekomendasi Ombudsman RI dalam hal pemenuhan ekspektasi Pelapor.

b. Adanya Tumpang Tindih Kewenangan Monitoring dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Ombudsman memiliki wewenang dalam melakukan kewenangan *monitoring* evaluasi dan evaluasi. Namun demikian selain Ombudsman RI terdapat K/L yang melaksanakan fungsi yang sama. Salah satu yang memiliki tugas yang sama antara Ombudsman RI dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam hal pelaksanaan monitoring pelayanan publik / opini pelayanan publik. Meski dalam pelaksanaannya terdapat kewenangan ini belum efektif koordinasi dan kolaborasi antara kementerian atau lembaga yang mempunyai kewenangan monitoring pelayanan publik, nyatanya hal ini menjadi keluhan pemerintah daerah yang menganggap pengawasan yang berlapis menjadi permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

3. Aspek Budaya Hukum

a. Belum Optimalnya Pelaporan Dugaan Maladministrasi oleh Masyarakat

Ombudsman RI merupakan salah satu sarana alternatif untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU Ombudsman RI bahwa Ombudsman RI memiliki tugas salah satunya adalah menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman. Dapat dilihat bahwa dalam implementasi telah banyak masyarakat yang telah melakukan pengaduan/pelaporan terhadap Ombudsman RI namun tidak jarang ditemukan masih adanya kendala partisipasi masyarakat melakukan pelaporan/pengaduan terkait maladministrasi penyelenggaraan pelayanan publik di beberapa daerah.

b. Minimnya Pemahaman Masyarakat Terkait Pendekatan Propartif yang dilakukan oleh Ombudsman RI

Umumnya yang diketahui masyarakat ketika adanya laporan dugaan maladministrasi secara internal dipersulit dalam pengurusannya dan laporan tersebut belum tentu akan didengarkan dan mendapatkan respon yang baik. Hal tersebut dipahami karena hampir semua bentuk pelayanan publik dilalui dengan prosedural yang baku, sehingga ketika muncul keluhan masyarakat terkait dugaan maladministrasi pelayanan publik juga akan diselesaikan dengan cara yang formal. Menurut Perwakilan Ombudsman Kaltim, Layanan publik terkesan sulit dikarenakan tidak terpublikasi dengan baik adanya standar layanan publik, bahkan masih ada yang belum memiliki standar layanan publik. Berdasarkan data tersebut, sejak tahun 2016 Ombudsman RI terjadi berkurangnya jumlah rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI. Dengan metode propartif, dapat menyelesaikan masalah dengan teknik dialog yang baik sehingga Penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat dapat saling memahami

4. Aspek Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila

Sejak diundangkannya UU Ombudsman RI pada tahun 2019 hingga tahun 2023 masih ditemukan adanya variasi masalah aduan pelayanan publik baik di pusat maupun daerah yaitu sepanjang tahun 2017, 2018, 2019, dan 2020 tercatat peningkatan jumlah laporan/aduan masyarakat dari tahun ke tahun yang masuk ke Ombudsman RI namun tidak terselesaikan. Hal tersebut dikarenakan responden tidak mengetahui tentang ombudsman karena Ombudsman belum menjadi lembaga yang dikenal oleh seluruh masyarakat. Berdasarkan hasil telaahan BPIP, masih terdapat beberapa pengaturan dalam UU Ombudsman RI yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, di antaranya:

a. Ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-2 dan ke-4 Pancasila.
b. Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke- 4 Pancasila.
c. Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-4 Pancasila.
d. Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-4 dan ke-5 Pancasila.

e. Pasal 37 UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-4 Pancasila.

f. Pasal 39 UU Ombudsman RI tidak berseuaian dengan Sila ke -5 Pancasila.

C. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat permasalahan materi muatan UU Ombudsman RI dari sisi substansi maupun implementasi, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Materi muatan dalam UU Ombudsman RI belum cukup memadai dan belum efektif dalam pelaksanaannya dikarenakan masih terdapat permasalahan substansi dan implementasi yang perlu menjadi perhatian para pemangku kepentingan terkait serta pembentuk undang-undang dalam hal melakukan revisi UU Ombudsman RI.

Ditinjau dari aspek substansi, terdapat beberapa ketentuan yang sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini dan juga perlu melakukan penyempurnaan dengan penambahan beberapa hal dalam materi muatan yang diatur dalam UU Ombudsman RI. Hal ini ditujukan agar ketentuan dalam UU Ombudsman RI dapat mewujudkan asas dan tujuan serta prinsip pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik serta memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam UU PPP.

Selain itu, ditinjau dari sisi implementasi juga masih ditemukan beberapa permasalahan, di antaranya belum komprehensif pengaturan susunan organisasi dan tata kerja Ombudsman RI dari pusat hingga ke daerah; adanya tumpang tindih pelaksanaan wewenang evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik antara Ombudsman dengan Kemenpan RB; belum terdapat satuan kerja anggaran pada tiap Perwakilan Ombudsman; paradigma masyarakat terkait Ombudsman RI masih tentang penegakan hukum atas penyalahgunaan wewenang penyelenggara negara; dan tingkat kesadaran masyarakat dalam keterlibatan penyelenggaraan pelayanan publik masih sangat rendah, yaitu kurang dari satu persen, sehingga masyarakat sering kali tidak melaporkan adanya maladministrasi atas pelayanan publik yang diterima.

D. Rekomendasi

Puspanlak UU Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi yang ditujukan untuk penguatan dari sisi regulasi melalui penyempurnaan dan harmonisasi rumusan antara UU Ombudsman RI dengan undang-undang terkait lainnya, serta penguatan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai berikut:

1. Aspek Substansi Hukum:

a. Perlu penghapusan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI serta perlu adanya pengaturan tambahan mengenai peran serta masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya terkait dengan lembaga atau institusi yang dibentuk masyarakat.

b. Perlu diatur mengenai kode etik Ombudsman RI dan mekanisme penegakannya serta pendelegasian pengaturan tersebut.

c. Perlu untuk mengatur status kedudukan Ombudsman RI sebagai Pejabat Negara dalam UU Ombudsman sebagai bentuk legitimasi Ombudsman RI dalam pengawasan dan pencegahan maladministrasi pelayanan publik.

d. Perlunya pengaturan kewenangan upaya pencegahan maladministrasi dan pendelegasian pengaturan atas wewenang pencegahan maladministrasi tersebut.

e. Perlu untuk melakukan perubahan pengaturan dalam materi muatan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman ini dengan menyesuaikan dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI agar memenuhi asas kejelasan rumusan dan asas ketertiban dan kepastian hukum.

f. Perlu mengubah Pasal 1 angka 7 dengan menyesuaikan Pasal 37 UU Ombudsman RI serta menambahkan kata "wajib".

g. Perlu penjelasan asas dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI agar tidak terjadi multitafsir dalam implementasinya.

h. Perlu untuk mengubah kata "dapat" dengan kata wajib dalam Pasal 5 ayat (1) terkait dengan pembentukan Perwakilan Ombudsman.

i. Perlu rekonstruksi terkait dengan pelaksanaan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik ke dalam bagian wewenang dan menghapuskan ketentuan Pasal 7 huruf d.

j. Perlu untuk mengubah penjelasan Pasal 8 ayat (1) dengan frasa "cukup jelas" agar selaras dan tidak menimbulkan kontradiksi dengan Pasal 8 ayat (1).

k. Perlu dilakukan pengalihan status kepegawaian Asisten Ombudsman menjadi ASN melalui adanya pengaturan mengenai pengalihan status kepegawaian dan masa transisi pengalihan.

l. Perlu adanya pembedaan pengaturan antara kewenangan Ombudsman RI di pusat dan Perwakilan Ombudsman daerah dengan memperhatikan sifat dari wewenang Ombudsman Perwakilan merupakan delegatif dari Ombudsman RI. Selanjutnya, perlu adanya pengaturan lebih lanjut berkaitan pembagian kewenangan Ombudsman RI dengan Perwakilan Ombudsman daerah.

2. Aspek Struktur Hukum:

a. Perlunya penguatan tindak lanjut rekomendasi Ombudsman RI melalui pemberian pemahaman dan koordinasi penyelenggara pelayanan publik khususnya dengan Kementerian PAN RB.

b. Perlu adanya kejelasan perbedaan ruang lingkup pengawaasan Kementerian/ Lembaga penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

3. Aspek Budaya Hukum:

a. Perlunya sosialisasi dan publikasi yang masif untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terkait tugas dan kewenangan Ombudsman RI serta koordinatif

b. Perlunya sosialisasi kepada masyarakat terkait pendekatan propartif Ombudsman RI kepada masyarakat dalam rangka menguatkan koordinasi Ombudsman RI dan masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik.

4. Aspek Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila:

a. Perlu untuk mendefinisikan ruang lingkup maladministrasi dalam Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman RI dengan konkret sehingga menjamin kepastian hukum.
b. Perlu untuk melakukan sinkronisasi definisi terlapor dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI baik dalam ketentuan umum maupun fungsi Ombudsman RI sehingga tercipta keserasian.
c. Perlu untuk mengharmoniskan berkaitan dengan pengaturan pendirian perwakilan Ombudsman di daerah dalam Pasal 5 ayat (2) dengan Pasal 46 ayat (3) UU Ombudsman RI sehingga dapat menyelesaikan problematika ketidakpastian hukum.
d. Perlu adanya formulasi aturan yang saling selaras berkaitan dengan tugas Ombudsman RI untuk mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi dalam Pasal 8 ayat (1) beserta dengan penjelasannya.
e. Perlu untuk merekonstruksikan ulang definisi dan ruang lingkup rekomendasi dalam Pasal 37 yang disertai dengan sanksi sehingga memberikan efek jera bagi Terlapor.

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN ..... **iii**

KATA PENGANTAR ..... **v**

EXECUTIVE SUMMARY ..... **vii**

DAFTAR ISI ..... **xvii**

DAFTAR TABEL ..... **xviii**

DAFTAR GAMBAR ..... **xx**

GLOSARIUM ..... **xxi**

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang 1

B. Permasalahan 8

C. Maksud Dan Tujuan 8

D. Metode Pemantauan 8

BAB II TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN RI **11**

A. Landasan Konstitusional Ombudsman RI dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik 11

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 12

C. Analisis Undang-Undang yang Memiliki Perbedaan Pengaturan dengan substansi UU Ombudsman RI 13

D. Pasal dalam UU Ombudsman RI yang telah Dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi 15

BAB III HASIL PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI **19**

BAB IV KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA **63**

A. Aspek Substansi Hukum 63

B. Aspek Struktur Hukum 93

C. Aspek Budaya Hukum 104

D. Aspek Pengarus Utamaan Nilai-Nilai Pancasila 110

BAB V PENUTUP **113**

A. Kesimpulan 113

B. Rekomendasi 118

DAFTAR PUSTAKA **121**

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Peraturan Pelaksanaan UU Ombudsman RI 3

Tabel 2. Daftar Pemangku Kepentingan Yang Memberikan Data dan Informasi 7

Tabel 3. Perbedaan Pengaturan UU Ombudsman RI dan UU Pelayanan Publik 13

Tabel 4. Ketidakjelasan pengaturan antara UU Ombudsman RI dengan UU ASN 14

Tabel 5. Putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 16

Tabel 6. Tidak Diaturnya Status Anggota Ombudsman RI Sebagai Pejabat Negara 19

Tabel 7. Belum Jelasnya Definisi Terlapor 21

Tabel 8. Dekonstruksi Asas-Asas dalam UU Ombudsman RI 25

Tabel 9. Adanya Perbedaan Pengaturan Antara UU Ombudsman RI dan UU Pelayanan Publik Terkait Pembentukan Perwakilan (Pasal 5 UU Pelayanan Publik) 28

Tabel 10. Belum Terbentuknya Satuan Kerja Anggaran pada Perwakilan Ombudsman RI 29

Tabel 11. Belum Adanya Pembagian Kewenangan Ombudsman Pusat dan Perwakilan Ombudsman di Daerah 34

Tabel 12. Belum Adanya Pengaturan Kewenangan Pencegahan Maladministrasi dalam UU Ombudsman 36

Tabel 13. Adanya Tumpang Tindih Kewenangan Monitoring dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik 38

Tabel 14. Ketidakjelasan Pengaturan Pelaksanaan Mediasi dan Konsiliasi Dalam UU Ombudsman 41

Tabel 15. Belum Jelasnya Status Kepegawaian Asisten Ombusdman dalam UU Ombudsman RI . 42

Tabel 16. Belum Optimalnya Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia 46

Tabel 17. Belum Adanya Pengaturan Eksistensi Ombudsman yang Berasal dari Unsur Non Pemerintah (Tindak Lanjut Atas Putusan MK 62/PUU-VII/2010) (Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU Ombudsman RI) 51

Tabel 18. Belum Diaturnya Kode Etik dan Mekanisme Penegakannya Bagi Ombudsman 55

Tabel 19. Belum Optimalnya Pelaporan Dugaan Maladministrasi oleh Masyarakat 56

Tabel 20. Minimnya Pemahaman Masyarakat Terkait Pendekatan Propartif yang Dilakukan oleh Ombudsman RI 61

Tabel 21. Persandingan antara ketentuan Pasal 1 angka 6 dengan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI 72

Tabel 22. Pertentangan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP 75

Tabel 23. Pertentangan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP 78

Tabel 24. Pertentangan Pasal 3 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP 81

Tabel 25. Materi muatan dalam UU Ombudsman RI yang tidak harmonis dengan materi muatan UU Pelayanan Publik 81

Tabel 26. Pertentangan Pasal 5 ayat (2) *juncto* Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP 83

Tabel 27. Pertentangan Pasal 7 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP 85

Tabel 28. Pertentangan Pasal 7 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP 86

Tabel 29. Ketidakjelasan Status Kepegawaian Dalam UU Ombudsman RI dibandingkan dengan UU ASN 87

Tabel 30. Pertentangan Pasal 43 ayat (4) UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP 92

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Gradasi Pengawasan 65
Gambar 2. Data Pelaksanaan Rekomendasi 95
Gambar 3. Kerangka Pikir Pelayanan Prima 97
Gambar 4. Alur Pelayanan Publik 102
Gambar 5. Laporan Penerimaan dari Masyarakat kepada Ombudsman RI Tahun 2018-2022 105
Gambar 6. Data Pelaksanaan Rekomendasi Tahun 2008-2022 109

GLOSARIUM

A. Peraturan Perundang-Undangan

1.	UUD NRI Tahun 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2.	UU Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN	:	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
3.	UU Ombudsman RI	:	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
4.	UU Pelayanan Publik	:	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
5.	UU PPP	:	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
6.	UU ASN	:	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
7.	UU MD3	:	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
8.	UU Pemerintahan Daerah	:	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
9.	UU Administrasi Pemerintahan	:	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
10.	Keppres 44/2000	:	Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional
11.	PP 21/2011	:	Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah

12.	PP 64/2012	:	Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia pada Ombudsman RI Republik Indonesia
13.	PO 41/2019	:	Peraturan Ombudsman RI Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik
14.	PO 48/2020	:	Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan

B. Kementerian/Lembaga

1.	Akademisi FISIP UI	:	Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
2.	Akademisi FH UNPAD	:	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
3.	Akademisi FH Udayana	:	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana
4.	Akademisi FH Mahendradatta	:	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta
5.	BPIP	:	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila
6.	DPR RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
7.	Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah Kemendagri	:	Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah, Kementerian Dalam Negeri
8.	Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur Kemenkopolhukam	:	Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
9.	Deputi Pelayanan Publik Kemenpan RB	:	Deputi Pelayanan Publik, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
10.	KPK	:	Komisi Pemberantasan Korupsi
11.	LSM Masyarakat Pemerhati Layanan Publik	:	Lembaga Swadaya Masyarakat Pemerhati Layanan Publik
12.	LSM Publish What You Pay	:	Lembaga Swadaya Masyarakat Publish What You Pay
13.	LSM Perkumpulan	:	Lembaga Swadaya Masyarakat Perkumpulan Inisiatif

	Inisiatif Forum Advokasi Keterbukaan Informasi Jawa Barat		Forum Advokasi Keterbukaan Informasi Jawa Barat
14.	LSM Pokja 30	:	Lembaga Swadaya Masyarakat Pokja 30
15.	Ombudsman RI	:	Ombudsman Republik Indonesia
16.	Perwakilan Ombudsman Jabar	:	Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat
17.	Perwakilan Ombudsman Kaltim	:	Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur
18.	Perwakilan Ombudsman Bali	:	Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Bali
19.	Puspanlak UU	:	Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
20.	Setda Prov. Jabar	:	Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat
21.	Setda Kab. Cimahi	:	Sekretariat Daerah Kabupaten Cimahi
22.	Setda Prov. Kaltim	:	Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Timur
23.	Setda Kab. Penajam Paser	:	Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam Paser
24.	Setda Prov. Bali	:	Sekretariat Daerah Provinsi Provinsi Bali
25.	Setda Kab. Tabanan	:	Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan

C. **Frasa**

1.	APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
2.	APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
3.	APIP	:	Aparat pengawasan Intern Pemerinta
4.	APH	:	Aparat Penegak Hukum
5.	ASN	:	Aparatur Sipil Negara
6.	BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
7.	BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
8.	IAPS	:	Investigasi Atas Prakarsa Sendiri
9.	LAHP	:	Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan
10.	PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
11.	PPPK	:	Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja
12.	SDM	:	Sumber Daya Manusia
13.	SP4N LAPOR	:	Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional, Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup penjelasan mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*), melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan publik sebagai haknya[1]. Pelayanan publik merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Oleh karena itu, konsekuensi dari suatu konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah adanya suatu pelayanan publik yang berkualitas.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan atau pelayanan lainnya dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang kesehatan, pendidikan, utilitas, dan Pelayanan di bidang administratif berupa pemberian jasa mediasi, konsiliasi, dan Ajudikasi Khusus dalam penanganan sengketa pelayanan publik. Praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme seringkali terjadi pada birokrasi pemerintahan, hal ini kemungkinan besar terjadi dikarenakan ada banyak penyelewengan yang tidak diketahui dan merugikan masyarakat. Oleh karena itu dalam suatu negara yang berdaulat sangat dibutuhkan lembaga pengawas yang dapat berfungsi sebagai pengawas pelayanan publik. Sesuai tuntutan tersebut maka pada tahun 2000 dibentuklah Komisi Ombudsman Republik Indonesia Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Republik Indonesia Nasional (Kepres 44/2000). Kemudian, dalam perkembangannya Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut UU Ombudsman RI) secara struktur berubah menjadi lembaga negara serta kedudukan Ombudsman RI merupakan sebuah lembaga yang independen. Independen yang dimaksud dalam hal ini adalah Ombudsman RI dalam melaksanakan tugasnya dapat lebih bersikap transparan, obyektif, dan mempunyai akuntabilitas kepada publik.

Dalam perkembangannya, lahir Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (untuk selanjutnya disebut UU Pelayanan Publik). Dalam Pasal 1 angka 1 UU Pelayanan Publik yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah "*kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku pada*

[1] Edi Suharto, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 6.

setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan SDM yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik". Selanjutnya, Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI, berbunyi "*Ombudsman RI 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*". Dengan demikian, Ombudsman RI merupakan suatu lembaga pengawas eksternal yang keberadaannya diharapkan mampu mengontrol tugas penyelenggara Negara dan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penegakan hukum.[2]

Tugas Ombudsman RI menurut undang-undang salah satunya adalah memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan Pasal 1 angka (3) UU Ombudsman RI, maladministrasi merupakan "perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk atau dengan tujuan lain dari yang seharusnya menjadi tujuan seharusnya, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayan publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang perseorang". Dari segi kewenangan, Ombudsman RI berwenang dalam memeriksa hal-hal yang bersifat maladministrasi. Dalam UU Ombudsman RI, Ombudsman RI tidak berfungsi sebagai lembaga peradilan, namun dapat melaksanakan pemeriksaan laporan masyarakat maupun dalam bentuk mediasi, konsiliasi dan ajudikasi khusus dalam persengketaan pelayanan publik. Hasil dari *output* pemeriksaan laporan masyarakat tersebut berbentuk putusan namun sifatnya rekomendasi bukan seperti putusan hakim yang bersifat eksekutorial atau *condemnatoir* (putusan bersifat menghukum pihak yang kalah untuk memenuhi prestasi).

UU Ombudsman RI terdiri atas 11 bab dan 47 pasal yang mengatur mengenai Ketentuan Umum, Sifat, Asas, dan Tujuan, Tempat Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang, Susunan dan Keanggotaan Ombudsman RI, Keanggotaan, Laporan, Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, Laporan Berkala dan Laporan Tahunan, Perwakilan Ombudsman RI Di Daerah, Ketentuan Pidana, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup.

UU Ombudsman RI telah mengamanatkan pembentukan peraturan pelaksanaan. Peraturan pelaksanaan yang telah dibentuk berdasarkan UU Ombudsman RI sebagaimana diuraikan pada Tabel 1. berikut:

[2] Solechan, "Memahami Peran Ombudsman Republik Indonesia sebagai Badan Pengawas Penyelenggara Pelayanan Publik di Indonesia", *Administrative Law & Governance* Journal, Volume 1, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang: 2018, hlm. 68

Tabel 1.
Daftar Peraturan Pelaksanaan UU Ombudsman RI

UU OMBUDSMAN RI		
NO	**PASAL**	**PERATURAN PELAKSANAAN**
1.	Pasal 5 ayat (3)	Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman RI Republik Indonesia di Daerah
2.	Pasal 12 ayat (3)	Peraturan Ombudsman RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian serta Tugas dan Tanggung Jawab Asisten Ombudsman RI sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman RI Nomor 25 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Ombudsman RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian serta Tugas dan Tanggung Jawab Asisten Ombudsman RI
3.	Pasal 13 ayat (4)	Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman RI Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman RI Republik Indonesia
4.	Pasal 13 ayat (5)	Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia pada Ombudsman RI Republik Indonesia
5.	Pasal 18	Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2010 tentang Penghasilan, Uang Kehormatan dan Hak-Hak Lain Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2010 tentang Penghasilan, Uang Kehormatan dan Hak-Hak Lain Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI Republik Indonesia
6.	Pasal 41	Peraturan Ombudsman RI Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman RI Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Ombudsman RI Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan
7.	Non-Delegated	Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2019 tentang Tata Cara Investigasi Atas Prakarsa Sendiri

Dalam kurun waktu kurang lebih 14 (empat belas) tahun berlakunya UU Ombudsman RI, yaitu sejak diundangkan pada 7 Oktober 2008, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang secara substansial berkaitan erat dengan UU Ombudsman RI, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;
3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik);
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN);
6. 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;
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pemerintahan Daerah);
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan).

Selain peraturan perundang-undangan diatas, ketentuan UU Ombudsman RI pernah diuji di Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan inkonstitusional melalui Putusan Nomor 62/PUU-VIII/2010. Pada Putusan tersebut, Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam pemberlakuan UU Ombudsman RI yang telah mencapai kurang lebih 14 (empat belas) tahun, terdapat ekspektasi besar dari masyarakat atas terbentuknya Ombudsman RI untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun sejauh ini, masih terdapat penundaan dalam pelayanan publik, penyimpangan prosedur administrasi, atau penyelenggara pelayanan publik yang tidak memberikan pelayanan baik dalam bidang pertanahan, kepolisian, pendidikan maupun bidang lainnya. Hal ini berdasarkan data laporan akhir tahun Ombudsman RI tahun 2021 terdapat substansi laporan terbanyak adalah bidang agraria 1.227 laporan (17,08%), kepegawaian 883 laporan (12,29%), kepolisian 676 laporan (9,41%), dan pendidikan 546 laporan (7,6%). Bentuk dugaan maladministrasi yang ditangani Ombudsman RI terbanyak adalah penundaan berlarut 33,23%, tidak memberikan pelayanan 28,69%, penyimpangan prosedur 21,19%.[3] Dengan demikian, berdasarkan hal tersebut pelaksanaan UU Ombudsman RI mendapatkan perhatian dari pembentuk undang-undang serta terdapat beberapa isu permasalahan

[3] https://Ombudsman RI.go.id/news/r/Ombudsman RI-ri-luncurkan-laporan-tahunan-2021--layanan-pemda-paling-banyak-dilaporkan-masyarakat, diakses pada tanggal 14 Desember 2022.

yang diuraikan dari aspek substansi hukum, aspek struktur hukum/kelembagaan, dan aspek budaya hukum, diantaranya sebagai berikut:

1. **Aspek substansi hukum**
    a. Belum adanya tindak lanjut pembentuk undang-undang atas Putusan MK 62/PUU-VII/2010 terhadap UU Ombudsman RI.
    b. Tidak diaturnya status anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara dalam UU Ombudsman RI;
    c. Belum jelasnya definisi terlapor dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI;
    d. Perubahan definisi rekomendasi pada Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI;
    e. Belum adanya penjelasan terkait dengan asas-asas pelaksanaan tugas Ombudsman dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI;
    f. Adanya ketidakjelasan pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah;
    g. Belum adanya pengaturan kewenangan upaya pencegahan maladministrasi dalam UU Ombudsman RI;
    h. Rekonstruksi ketentuan dalam Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI;
    i. Perubahan penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI;
    j. Belum jelasnya pengaturan status kepegawaian Ombudsman; dan
    k. Belum adanya pembagian kewenangan Ombudsman Pusat dan Perwakilan Ombudsman di daerah.
2. **Aspek struktur hukum/kelembagaan**
    a. Belum optimalnya tindak lanjut rekomendasi Ombudsman RI;
    b. Adanya tumpang tindih kewenangan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik.
3. **Aspek Budaya Hukum**
    a. Paradigma belum optimalnya pelaporan dugaan maladministrasi oleh masyarakat; dan
    b. Minimnya pemahaman masyarakat terkait pendekatan propartif yang dilakukan oleh Ombudsman RI.

Selain ketiga aspek tersebut, merujuk pada *Memorandum of Understanding* (MoU) antara DPR RI dan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) yang telah ditindaklanjuti dengan Perjanjian Kerja Sama antara Badan Keahlian dan Deputi Bidang Hukum, Advokasi, dan Pengawasan Regulasi BPIP maka dalam melakukan kajian dan evaluasi UU Ombudsman RI perlu juga untuk menganalisis kesesuaian materi muatan UU Ombudsman RI dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan dasar ideologi negara. Penempatan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus menjadi sumber dari segala sumber hukum sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, apalagi UU Ombudsman yang dibentuk Tahun 2008 perlu dikaji dan ditelaah dengan pengarusutamaan nilai-nilai

Pancasila karena dalam semua produk hukum dan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Berdasarkan kajian dan telaahan pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila dalam UU Ombudsman RI yang dilakukan oleh Deputi Bidang Hukum, Advokasi, dan Pengawasan Regulasi BPIP akan disampaikan masukan dan tambahan dalam hasil kajian pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memiliki fungsi konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, salah satunya adalah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) *jo.* Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) sehingga DPR RI berkewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang, APBN dan kebijakan pemerintah

Dalam rangka mendukung salah satu fungsi pengawasan DPR RI yaitu pelaksanaan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU MD3 dan Pasal 4 ayat (1) *jo.* Pasal 5 ayat (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tatib DPR RI), didukung oleh Badan Keahlian. Pada Pasal 413 ayat (3) UU MD3 diatur bahwa Badan Keahlian DPR dalam memberikan dukungan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR berkoordinasi dan bertanggung jawab kepada alat kelengkapan Dewan yang melaksanakan fungsi pengawasan. Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU) dibawah Badan Keahlian sebagai salah satu dari sistem pendukung *(supporting system)* di bidang keahlian dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang kepada DPR RI bermaksud melakukan kegiatan penyusunan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI.

Di samping itu berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/DPR RI/II/2022-2023 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2023, Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan atas UU Ombudsman RI merupakan salah satu RUU yang tercantum dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2023 dengan urutan ke-19, dengan pengusul DPR (Badan Legislasi) serta masuk ke dalam Prolegnas *longlist* 2020-2024 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 13/DPR RI/II/2020-2023 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Keempat Tahun 2020-2024 dengan urutan ke-200 dengan pengusul DPR. Dengan dicantumkannya RUU tentang Perubahan atas UU Ombudsman RI dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2023 maupun *long list* tersebut, maka pembentuk UU menganggap perlu melakukan perubahan terhadap UU ini sehingga perlu pula dilakukan kajian dan evaluasi terhadap pelaksanaan UU Ombudsman RI. Hasil kajian dan evaluasi UU Ombudsman RI diharapkan dapat menjadi salah satu bahan masukan perubahan terhadap UU Ombudsman RI. Hal ini juga menjadi salah satu urgensi dilakukannya pemantauan

pelaksanaan UU Ombudsman RI disamping berbagai isu sebagaimana kami sampaikan di atas.

Penyusunan Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan UU Ombudsman RI ini berdasarkan pengumpulan data dan informasi yang diperoleh dari pemangku kepentingan di tingkat pusat dan pada 3 (tiga) provinsi, yaitu Provinsi Jawa Barat, Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Bali. Pengumpulan data dan informasi tersebut dilakukan melalui diskusi berdasarkan diskusi dengan kementerian/lembaga negara, lembaga swadaya masyarakat, serta para akademisi baik di tingkat pusat maupun daerah, sebagaimana Tabel 2 berikut:

Tabel 2.
Daftar Pemangku Kepentingan Yang Memberikan Data dan Informasi

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN PUSAT
1.	Akademisi Fakultas Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
2.	Lembaga Swadaya Masyarakat Pemerhati Layanan Publik (LSM Pemerhati Layanan Publik)
3.	Biro Hukum Kerja Sama dan Organisasi Ombudsman
4.	Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman
5.	Deputi Pelayanan Publik Kementerian Pembedayaan Aparatur Negara (Deputi Pelayanan Publik Kementerian PAN)
6.	Asisten Deputi Koordinasi Peningkatan Pelayanan Publik Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Asdep Koordinator Peningkatan Pelayana Publik Kemenkopolhukam)
7.	Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri)
8.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP)
NO.	**PEMANGKU KEPENTINGAN DAERAH**
9.	Perwakilan Ombudsman Daerah Provinsi Jawa Barat
10.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
11.	LSM Perkumpulan Inisiatif Forum Advokasi Keterbukaan Informasi Jawa Barat
12.	Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat
13.	Sekretariat Daerah Kabupaten Cimahi
14.	Perwakilan Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Timur
15.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Balikpapan
16.	LSM Pokja 30
17.	Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Timur
18.	Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam Paser
19.	Perwakilan Ombudsman Daerah Provinsi Bali
20.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana
21.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta
22.	Sekretariat Daerah Provinsi Provinsi Bali

23.	Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan

Semua data dan informasi yang diperoleh dari para pemangku kepentingan tersebut menjadi bahan dalam melakukan kajian dan evaluasi sebagaimana akan kami sampaikan dalam Bab III Buku ini.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, permasalahan yang akan digali dalam kegiatan penyusunan analisis dan evaluasi pelaksanaan UU Ombudsman RI adalah:

1. Apakah materi muatan dalam UU Ombudsman RI yang ditinjau dari aspek substansi hukum, struktur hukum, serta budaya hukum masih memadai digunakan sebagai dasar hukum Ombudsman RI guna menciptakan dan meningkatkan pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, Kolusi, Korupsi, serta Nepotisme?
2. Bagaimana efektivitas UU Ombudsman RI digunakan sebagai dasar hukum dalam menjawab segala permasalahan implementasi yang ditinjau dari sisi kelembagaan, dan sumber daya manusia guna mewujudkan tujuan dari dibentuknya UU ini?
3. Apakah UU Ombudsman RI perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan, atau penggantian?

C. Maksud Dan Tujuan

Kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI dilakukan melalui pengumpulan data dan informasi dari instansi pusat dan daerah baik sebagai regulator, fasilitator, maupun implementator, dimaksudkan antara lain:

1. Untuk memberikan bahan masukan dan informasi kepada para pembentuk undang-undang mengenai materi muatan dari aspek substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum dalam perubahan UU Ombudsman RI.
2. Untuk memberikan masukan dan solusi terhadap permasalahan yang terjadi dalam implementasi UU Ombudsman RI sehingga dapat dilakukan perbaikan dalam implementasinya dari sisi kelembagaan, dan sumber daya manusia pendukung sehingga tujuan dari dibentuknya UU ini dapat dicapai.
3. Untuk memberikan masukan dan informasi kepada para pembentuk undang-undang mengenai materi muatan yang ditinjau dari substansi maupun implementasinya yang tidak selaras dengan nilai-nilai Pancasila sehingga dapat dilakukan perbaikan dan perubahan pada UU Ombudsman RI.

D. Metode Pemantauan

Metode pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan

untuk mengetahui potensi masalah norma yang tumpang tindih/disharmoni, inkonsistensi, atau menimbulkan multitafsir. Sedangkan yuridis empiris merupakan suatu pemantauan langsung yang dilakukan di daerah dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), kemudian diteruskan dengan menemukan masalah (*problem-finding)*, kemudian diteruskan pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan yang terakhir untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solution*).

Dalam proses pengumpulan data dan informasi dilakukan dengan pendalaman materi melalui pertanyaan yang diajukan dalam diskusi maupun secara tertulis kepada para pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah, baik sebagai regulator maupun implementator UU Ombudsman RI .

Permasalahan-permasalahan yang diperoleh sesuai dengan fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori hukum yang ada. Selanjutnya, dilakukan kajian dan evaluasi terkait efektivitas pelaksanaan UU Ombudsman RI. Dalam melakukan kajian dan evaluasi tersebut, digunakan pendekatan teori efektivitas hukum yang dikembangkan para ahli di bidang sosiologi hukum. Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) elemen sistem hukum yang menentukan berfungsi atau tidaknya suatu hukum, yaitu struktur hukum (*legal structure),* substansi hukum (*legal substance*), pendanaandan budaya hukum (*legal culture*).[4] Sementara itu, sosiologi hukum Indonesia, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa terdapat 5 (lima) faktor yang merupakan esensi dari penegakan hukum serta menjadi tolak ukur dalam menilai efektivitas hukum, antara lain:[5]

1. Faktor hukumnya sendiri, yaitu berupa peraturan tertulis dan berlaku umum.
2. Faktor penegak hukum, yaitu yang secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam penegakan hukum; tatanan dan lembaga-lembaga hukum formal; hubungan kelembagaan, kedudukan yang berisi wewenang, hak, dan kewajiban tertentu.
3. Faktor sarana dan prasarana, yaitu berupa fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yaitu pendapat masyarakat mengenai hukum dan kepatuhannya.
5. Faktor kebudayaan, yang sebenarnya merupakan bagian dari faktor masyarakat pula, namun diketengahkan hanya terkait masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiil.

Mengacu pada teori tersebut, dalam melakukan kajian dan evaluasi UU Ombudsman RI guna dapat menemukan permasalahan dan solusi yang tepat, Puspanlak UU akan melakukan analisis dan evaluasi terhadap UU Ombudsman RI dengan mengacu pada 4 (empat) aspek pelaksanaan undang-undang, yakni:

[4] Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar* [*American Law an Introduction*], diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa: 2001), hlm. 9.
[5] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 17-18.

1. Aspek Substansi Hukum (*legal substance*), yaitu meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang dilihat dari segi kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (untuk selanjutnya disebut UU PPP), khususnya Pasal 5 dan Pasal 6.
2. Aspek Struktur Hukum (*legal structure*), yaitu pranata hukum yang menopang sistem hukum itu sendiri, yang terdiri atas bentuk hukum, lembaga-lembaga hukum, perangkat hukum, dan proses serta kinerja mereka.
3. Aspek budaya hukum (*legal culture*), yaitu menyangkut perilaku hukum masyarakat.
4. Aspek Pengarustanamaan Nilai-Nilai Pancasila, yaitu aspek yang dimaksudkan untuk mengevaluasi sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan menginternalisasikan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

Keempat aspek diatas merupakan indikator untuk mengetahui implementasi undang-undang ini digunakan sebagai dasar hukum untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik dan penegakan hukum.

Hasil kajian dan evaluasi ini selanjutnya akan disampaikan kepada Kepala Badan Keahlian dan untuk selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi II DPR RI sebagai masukan dalam rangka memberikan dukungan keahlian kepada DPR RI dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pelaksanaan UU Ombudsman RI serta kepada Pimpinan Badan Legislasi DPR RI dalam memberikan dukungan pelaksanaan tugas Badan Legislasi dalam pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Di samping itu, Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan UU Ombudsman RI ini juga dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam penyusunan naskah akademik RUU tentang Perubahan atas UU Ombudsman RI.

BAB II
TINJAUAN YURIDIS
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN RI

A. Landasan Konstitusional Ombudsman RI dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.[6] Salah satu bentuk untuk mewujudkan cita negara hukum adalah dengan adanya pelayanan publik baik sektor swasta maupun sektor publik (secara khusus) yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.

Bahwa pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dari hasil pelayanan publik yang baik itulah yang akan membentuk pemerintahan yang baik "*good governance*". *Good Governance* akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila keinginan kuat (*political will*) penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara untuk berpegang teguh pada peraturan perundang-undangan dan kepatutan. Oleh karena itu, agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan/wewenang "*detournement de pouvoir*" maka dibutuhkannya sebuah lembaga yang independen untuk melakukan pengawasan atas segala kegiatan yang berhubungan dengan pelayanan publik.

Pada tahun 2000, Presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Kepres 44/2000 dengan tujuan membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam penyelenggaraan pelayanan publik serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan, dan kesejahteraan. Untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan undang-undang. Selanjutnya, lahirlah Ombudsman Republik Indonesia yang diatur melalui UU Ombudsman RI.

[6] Jumiarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. (Bandung: Nuansa Cendekia: 2009), hlm. 3

Dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI ditentukan mengenai pedoman Ombudsman RI dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dengan mendasarkan beberapa asas yakni kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan. Kemudian terdapat pengaturan mengenai tugas Ombudsman RI sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU Ombudsman RI, antara lain menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan, menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, 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.

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali UU Ombudsman RI, harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan Pasal 5 UU PPP, yaitu:

1. **Kejelasan tujuan**, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang hendak dicapai;
2. **Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat**, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. **Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan**, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
4. **Dapat dilaksanakan**, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. **Kejelasan rumusan**, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
7. **Keterbukaan**, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan

masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, terkait dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, harus juga mencerminkan asas-asas sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 UU PPP, yaitu asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, serta asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

C. Analisis Undang-Undang yang Memiliki Perbedaan Pengaturan dengan substansi UU Ombudsman RI

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Perbedaan pengaturan antara UU Ombudsman RI dengan UU Pelayanan Publik diuraikan sebagaimana tabel 3 berikut:

Tabel 3.
Perbedaan Pengaturan UU Ombudsman RI dan UU Pelayanan Publik

UU OMBUDSMAN RI	UU PELAYANAN PUBLIK	PERBEDAAN PENGATURAN
Pasal 8 ayat (1) huruf e *Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:* *e.menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;*	**Pasal 46 ayat (5~~)~~** *Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.*	Terdapat perbedaan pengaturan terkait mekanisme kerja Ombudsman RI dalam menyelesaikan laporan masyarakat sehubungan dugaan maladministrasi, dimana dalam UU Ombudsman RI penyelesaian laporan melalui mediasi dan konsiliasi merupakan kategori wewenang, dimana sifat wewenang merupakan Hak (bersifat tentatif) namun berdasarkan UU Pelayanan Publik mekanisme mediasi dan konsiliasi merupakan sebuah kewajiban yang harus dilakukan Ombudsman RI dalam menyelesaikan laporan masyarakat.
Pasal 5 ayat (2) *Ombudsman **dapat** mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota.*	**Pasal 46 ayat (3)** *Ombudsman **wajib** membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.* **Pasal 46 ayat (4)** *Pembentukan perwakilan*	Perbedaan pengaturan terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI dalam UU Ombudsman RI dan UU Pelayanan Publik menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai **wajib atau tidaknya** pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah. Selain itu, dalam penerapannya, pembentukan perwakilan

UU OMBUDSMAN RI	UU PELAYANAN PUBLIK	PERBEDAAN PENGATURAN
	ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.	Ombudsman RI di daerah perlu memperhatikan pengaturan yang ada di UU Pemerintahan Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Perbedaan pengaturan antara UU Ombudsman RI dengan UU ASN diuraikan sebagaimana Tabel 4 berikut:

Tabel 4.
Ketidakjelasan pengaturan antara UU Ombudsman RI dengan UU ASN

UU OMBUDSMAN RI	UU ASN	PERBEDAAN PENGATURAN
Pasal 1 angka 1 *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* ***Pasal 11*** *(1) Ombudsman terdiri atas:* *a. 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota;* *b. 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota; dan* *c. 7 (tujuh) orang anggota.* *(2) Dalam hal Ketua*	***Pasal 1 angka 1*** *Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.* ***Pasal 1 angka 2*** *Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.* ***Pasal 8*** *Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara.* ***Pasal 10*** *Pegawai ASN berfungsi sebagai:* *a. pelaksana kebijakan publik;* *a. pelayan publik; dan* *b. perekat dan pemersatu bangsa.*	Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang menyelenggarakan pelayanan publik memiliki sumber daya manusia pendukung yaitu Asisten Ombudsman dan Pegawai Negeri di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia. Selain itu, di dalam UU Ombudsman RI juga telah diatur bahwa Ombudsman dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Asisten Ombudsman (Pasal 12 UU Ombudsman RI). Tidak adanya pengaturan yang jelas terkait kedudukan asisten Ombudsman ini menimbulkan ketidakpastian perlindungan dan kesejahteraan asisten Ombudsman. Kemudian dalam Pasal 1 angka 2 UU ASN diatur bahwa Pegawai ASN terdiri dari pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Berdasarkan hal tersebut dilihat dari status kepegawaian bahwa adanya ketidakselarasan pengaturan antara UU Ombudsman RI dan UU ASN

UU OMBUDSMAN RI	UU ASN	PERBEDAAN PENGATURAN
Ombudsman berhalangan, Wakil Ketua Ombudsman menjalankan tugas dan kewenangan Ketua Ombudsman. ***Pasal 12*** *(1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dibantu oleh asisten Ombudsman.* *(2) Asisten Ombudsman diangkat atau diberhentikan oleh Ketua Ombudsman berdasarkan persetujuan rapat anggota Ombudsman.* *(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tugas dan tanggung jawab asisten Ombudsman diatur dengan Peraturan Ombudsman.*		mengingat asisten Ombudsman merupakan jabatan yang ada di lembaga negara.

D. Pasal dalam UU Ombudsman RI yang telah Dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010, Majelis Hakim MK melakukan pengujian konstitusionalitas Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI dan Pasal 1 angka 13 UU Pelayanan Publik terhadap UUD NRI Tahun 1945. Adapun yang menjadi Pemohon dalam perkara 62/PUU-VIII/2010 antara lain sebagai berikut Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, M.M. berprofesi Walikota Makassar sebagai Pemohon I, Mulyadi Hamid berprofesi Komisioner Ombudsman Makassar sebagai Pemohon II, Bagus Sarwono, S.Pd., Si berprofesi sebagai Anggota Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogjakarta sebagai Pemohon III, Ananta Heri Pramono, SE., MM., berprofesi sebagai Anggota Ombudsman Swasta Provinsi Daerah Istimewa Yogjakarta sebagai Pemohon IV, Syahrul Eriadi berprofesi Anggota Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan sebagai Pemohon V, Syamsudin Alimsyah berprofesi Koordinator KOPEL sebagai Pemohon VI, H. Bahar Ngintung, berprofesi Anggota DPD RI sebagai Pemohon VII.

Dalam posita Para Pemohon menyampaikan pada pokoknya ialah Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI telah menimbulkan atau setidak-tidaknya sangat potensial menimbulkan kerugian bagi Para Pemohon karena dengan diberlakukannya ketentuan Pasal *a quo* dapat dipastikan mengancam eksistensi Ombudsman di daerah yang sudah eksis sampai saat ini. Hal ini dipertegas dengan adanya surat edaran yang dikirimkan oleh Ketua

Ombudsman Republik Indonesia kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota, dan seluruh Lembaga Ombudsman di daerah untuk tidak lagi menggunakan nama "Ombudsman" untuk institusi, lembaga, badan hukum, terbitan dan lainnya paling lambat tanggal 7 Oktober 2010, kemudian apabila Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI tidak dibatalkan, maka tidak hanya mengancam eksistensi Ombudsman RI yang ada di daerah, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja ombudsman-ombudsman yang ada di daerah yang sampai saat ini masih eksis, termasuk dengan adanya kewajiban negara atas pemenuhan hak dan/atau kewenangan konstitusional setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, sebagiamana dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Tabel 5.
Putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010

MATERI UU OMBUDSMAN RI	PERTIMBANGAN HAKIM MK	AMAR PUTUSAN
Pasal 46 ayat (1) **"***Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama "Ombudsman" yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini".* **Pasal 46 ayat (2)** *"Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama "Ombudsman" secara tidak sah".*	[1] Menurut Mahkamah, para Pemohon mempunyai kepentingan terhadap pengujian Undang-Undang *a quo*. Para Pemohon sebagai lembaga pemerintah daerah yang telah membentuk lembaga ombudsman di daerah dan perorangan sebagai anggota ombudsman di daerah dirugikan oleh berlakunya pasal *a quo* karena nama ombudsman yang telah digunakan tersebut harus diganti dengan nama lain, sehingga dapat membingungkan masyarakat; [2] Menimbang bahwa apabila dilihat dari segi pelaksanaan fungsinya, yaitu dalam memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka keberadaan ombudsman di daerah adalah penting untuk melakukan pengawasan terhadap unsur-unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, walaupun bukan berarti lembaga tersebut adalah perwakilan dari Ombudsman Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman	Menyatakan: • Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian; • 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; • 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; • Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya; • Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya".

MATERI UU OMBUDSMAN RI	PERTIMBANGAN HAKIM MK	AMAR PUTUSAN
	Republik Indonesia seharusnya tetap mengakui keberadaan lembaga-lembaga ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah daerah yang telah ada dan dipercayai oleh masyarakat; [3] Menimbang bahwa kata "ombudsman" telah mempunyai pengertian umum bahkan telah diterima secara internasional sebagai fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu. [4] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, lembaga ombudsman tidak dapat dimonopoli oleh negara, seperti halnya dalam Undang-Undang *a quo.* Oleh karena itu, larangan pembentukan lembaga dengan nama ombudsman oleh suatu lembaga atau organ selain Ombudsman Republik Indonesia tidak sejalan dengan semangat dan perlindungan konstitusional yang dijamin oleh konstitusi yaitu hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam pemerintahan [vide Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945]. [5] Mahkamah berpendapat bahwa tidak ada persoalan konstitusionalitas penyebutan ombudsman sebagai lembaga negara sepanjang lembaga ombudsman tersebut dibentuk oleh negara atau oleh organ negara. Dengan demikian, Pasal 1 angka 13 UU Pelayanan Publik hanya berlaku untuk ombudsman yang dibentuk	

MATERI UU OMBUDSMAN RI	PERTIMBANGAN HAKIM MK	AMAR PUTUSAN
	oleh negara atau lembaga pemerintah. Di samping itu, tidak berarti lembaga atau institusi non-pemerintah tidak dapat membentuk lembaga ombudsman untuk melaksanakan fungsi ombudsman demi keperluan dan kebutuhan lembaga yang bersangkutan tanpa harus disebut sebagai lembaga negara (*similar appointee in nongovernmental organization*);	

BAB III
HASIL PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI

Pengumpulan data dan informasi pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI dilaksanakan dengan melakukan diskusi bersama pemangku kepentingan serta studi literatur berdasarkan kerangka yang telah ditentukan. Adapun pemangku kepentingan tersebut terdiri atas pemangku kepentingan pusat dan daerah yang meliputi Akademisi, kementerian/lembaga, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Data dan informasi yang telah diperoleh selanjutnya diolah dan diklasifikasikan sebagai data "masukan" dan "keterangan" dalam pelaksanaan UU Ombudsman RI sebagaimana dijelaskan dalam Tabel 6. sampai dengan Tabel. 20 berikut:

Tabel 6.
Tidak Diaturnya Status Anggota Ombudsman RI Sebagai Pejabat Negara

(Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman Republik Indonesia**	-	Pada saat pembentukan rancangan UU Ombudsman RI terdapat pembahasan mengenai kewenangan Ombudsman RI dalam mengawasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan, serta dibahas pula perihal kedudukan pejabat Ombudsman RI.
2.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia**	Perlu adanya pengaturan terkait kedudukan pejabat negara Ombudsman RI dalam perubahan UU Ombudsman RI. Untuk memperkuat posisi Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik maka perlu diatur Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman sebagai Pejabat Negara. Dampak yang diharapkan dengan mempertegas status Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI adalah mempermudah Ombudsman RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya tanpa terhalang permasalahan protokoler dan aturan birokrasi antar kemernterian/lembaga.	Dalam Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI telah diatur bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Namun, di dalam UU Ombudsman RI tidak diatur terkait status Anggota Ombudsman sebagai pejabat negara.
3.	**Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**	Diperlukan pengkategorian Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara. Dalam birokrasi Indonesia, status amat penting, sebab menentukan keprotokoleran pejabat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi. Mengingat fungsi pengawas selalu	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		mensyaratkan posisi lebih tinggi dari orang yang mengawasi terhadap orang yang diawasi, maka status sebagai pejabat negara menjadi penting.	
4.	**Deputi Pelayanan Publik, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi**	-	Posisi ketua, wakil ketua, dan anggota Ombudsman RI memang tidak ditegaskan secara langsung sebagai Pejabat Negara, tetapi dalam praktiknya posisi mereka dapat dikategorikan sebagai pejabat negara dan juga penempatan mereka dalam jabatannya merupakan *political appointee* oleh DPR RI. Dimana secara normatif mengacu pada ketentuan dalam UU Ombudsman RI, Ombudsman RI ditegaskan sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintah lainnya.
5.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Penyebutan status pejabat negara dalam perubahan UU Ombudsman RI diperlukan dalam hal memperkuat posisi Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas pelayanan publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya, khususnya dalam hubungan koordinasi serta kerja sama dengan pimpinan lembaga negara/pemerintahan lain yang diawasi oleh Ombudsman RI, terutama dalam rangka pengambilan keputusan penting terkait perbaikan layanan publik**.**	Sebagai lembaga pengawas independen yang tidak disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 seperti BPK dan penyebutan Pimpinan Lembaga sebagai Pejabat Negara dalam Undang-Undang seperti KPK, maka perlu adanya ketentuan terkait posisi Anggota Ombudsman RI ketika mengawasi lembaga lain yang status pimpinannya adalah pejabat negara. Hal ini diperlukan dengan mempertimbangkan kesetaraan antara terlapor dengan pemeriksa. Dampak yang diharapkan adalah mempermudah tugas Ombudsman RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya sejalan dengan administrasi birokrasi antar lembaga/kementerian.
6.	**Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat**	Perlu adanya penegasan dalam UU Ombudsman RI mengenai status anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 122 huruf n UU ASN	Ombudsman merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, namun tidak ada pengaturan norma secara eksplisit dalam UU Ombudsman RI yang menyatakan bahwa Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman merupakan pejabat negara.
7.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**	Diperlukan pengkategorian ketua, wakil ketua, dan anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara, mengingat bahwa Ombudsman RI merupakan Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, seperti halnya KPK, meskipun tidak disebutkan	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		secara langsung dalam Pasal 122 UU ASN, namun bisa dirujuk berdasarkan ketentuan dalam Pasal 122 huruf n UU ASN, yaitu "*Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang*" selanjutnya dalam perubahan UU Ombudsman RI dapat dinyatakan bahwa anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara.	
8.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	Diperlukan adanya pengkategorian Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI sebagai Pejabat Negara sebagaimana dengan Pejabat Negara di lembaga Negara lain. Tujuan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI dimasukkan sebagai kategori Pejabat Negara bertujuan untuk memperkuat posisi tawar Ombudsman RI dalam proses ketatanegaraan khususnya sebagai lembaga negara yang mengawasi pelayanan publik. Hal tersebut diharapkan dapat meningkatkan efektifitas Ombudsman RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya, khususnya dalam hubungan koordinasi serta kerja sama dengan pimpinan Lembaga Negara/pemerintahan lain yang juga menjadi objek pengawasan Ombudsman RI. Tanpa ada pengkategorian tersebut maka membuka peluang bagi pimpinan lembaga tertentu untuk mengabaikan rekomendasi perbaikan yang disampaikan.	-

Tabel 7.
Belum Jelasnya Definisi Terlapor

(Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan**	Perlu melakukan sinkronisasi serta perluasan makna dari definisi "Terlapor" pada UU Ombudsman RI.	Definisi "Terlapor" yang terdapat pada Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI perlu disinkronisasikan dengan Pasal 6 UU Ombudsman RI. Idealnya, definisi "Terlapor" adalah Penyelenggara Negara dan Pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Badan Hukum Milik Negara, serta Badan Swasta atau Perseorangan yang melakukan maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman RI.
2.	**Deputi Pelayanan Publik, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi**	Pengertian terlapor perlu disesuaikan dalam perumusan materi muatan yang akan disusun di dalam RUU Ombudsman RI yang baru.	Terdapat inkonsistensi definisi "terlapor" sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI dengan Pasal 6 UU Ombudsman RI yang memberikan makna yang lebih luas terhadap objek terlapor yakni *"...badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu."*
3.	**Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**	-	Apabila UU Ombudsman RI diperluas orientasinya dengan mencakup Ombudsman sebagai model pengawasan, dan tidak hanya semata-mata bicara soal lembaga Ombudsman RI, maka definisi "terlapor" bisa diperluas sehingga mencakup semua lembaga yang melakukan pelayanan publik (termasuk swasta).
4.	**Akademisi Universitas Fakultas Hukum Padjadjaran**	Definisi terlapor dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI perlu dilakukan perubahan/penyempurnaan, hal dimaksud agar selaras dengan ketentuan dalam Pasal 6 UU Ombudsman RI, menurut saya definisi "Terlapor" dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI, dihubungkan dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI, sehingga berbunyi: "Terlapor adalah Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk penyelenggara 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 melakukan maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman RI".	Konstruksi pasal sesuai batasan definisi pada Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI masih kurang memadai.
5.	**Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Timur**	Definisi "Terlapor" seharusnya menyesuaikan dengan kewenangan Ombudsman RI dalam melakukan pengawasan kepada subyek hukum menyelengara pelayanan publik. Saran rumusan definisi "terlapor" dapat dirumuskan sebagai berikut: Terlapor adalah penyelenggara pelayanan	Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI mendefinisikan subyek terlapor hanya sebatas Penyelenggara Negara dan Pemerintahan, sedangkan Pasal 6 UU Ombudsman RI terkait fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman RI meliputi penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		publik yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang melakukan maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman RI.	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. Titik poinnya adalah sumber dana dalam meberikan pelayanan publik bersumber pada APBD dan/atau APBN, sehingga subyek hukum yang memberikan pelayanan dengan sumber dana dari kedua sumber tersebut, masuk dalam kewenangan pengawasan oleh Ombudsman.
6.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	Perlu adanya penyesuaian definisi terlapor dalam dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI dengan Pasal 6 UU Ombudsman RI yang selaras dengan pengawasan terhadap pelayanan publik yang menjadi kewajiban negara, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun ditugaskan kepada swasta atau perseorangan.	Dampak dari dualisme definisi Terlapor dalam UU Ombudsman RI, pernah terjadi kasus penolakan dari salah satu universitas swasta untuk diperiksa Ombudsman RI dengan alasan bahwa dana mereka bersumber dari masyarakat, bukan dari APBN/APBD dengan merujuk pada Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI yang mengatur pengawasan Ombudsman RI pada penyelenggara pelayanan publik.
7.	**Lembaga Swadaya Masyarakat Perkumpulan Inisiatif Forum Advokasi Keterbukaan Informasi Jawa Barat**	Sebaiknya dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI ditambahkan dengan frasa ‘diduga’, karena dalam tahapan ini masih belum ada hasil penyelidikan yang menyatakan bahwa Terlapor adalah pelaku maladministrasi pelayanan publik.	-
8.	**Sekretariat Daerah Kota Cimahi**	Diperlukan penyesuaian terhadap ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman, dimana dalam ketentuan yang dimaksud pengertian terlapor hanya terbatas pada penyelenggara negara, akan tetapi fungsi pengawasan yang tertuang pada Pasal 6 UU Ombudsman RI sangat luas karena meliputi pelayanan yang dilakukan oleh BUMN, BUMD, Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Melihat hal tersebut ketentuan tersebut perlu ditinjau ulang.	-
9.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Nomenklatur “Terlapor” perlu direvisi dan disesuaikan juga dengan UU terkait lainnya, seperti UU Pelayanan Publik. Definisi Terlapor harus sejalan	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		dengan hakikat Ombudsman dan maladministrasi. Definisi yang ada dalam UU Ombudsman RI hanya mengakomodir penyelenggara dan pemerintahan saja, tidak menyebutkan secara lengkap subyeknya sebagaimana pengertian Ombudsman RI dan maladministrasi. Dalam hal perlu dilakukan perubahan maka perlu merujuk rumusan dalam UU Pelayanan Publik yang menunjuk tentang penyelenggara layanan publik, atasan satuan penyelenggara, organisasi penyelenggara layanan publik dan pelaksana layanan publik, sehingga jelas mengenai pertanggungjawaban perseorangan dalam jabatan maupun institusional. Terlebih bahwa UU Pelayanan Publik juga mengamanatkan adanya ganti rugi dalam layanan publik sehingga nantinya akan jelas dalam hal mengganti rugi atas layanan publik yang dikeluhkan masyarakat.	
10.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Kalimantan Timur**	Perlu adanya perubahan terkait definisi "Terlapor" yang diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI sehingga berbunyi "*Terlapor adalah penyelenggara negara, pemerintah pusat, pemerintah daerah korporasi, Lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik yang melakukan maladministrasi dan dilaporkan kepada ombudsman RI*".	-
11.	**Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat**	Perlu untuk melakukan sinkronisasi Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI mengenai "Terlapor" dengan Pasal 6 UU Ombudsman RI.	-
12.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	Definisi Terlapor perlu diperluas dan diperjelas menyesuaikan dengan Pasal 6 UU Ombudsman RI menjadi "*Terlapor adalah penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk 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*	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, yang dilaporkan kepada Ombudsman RI."	
13.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana**	Penormaan terlapor harus dipertegas, karena pemaknaan terlapor semestinya selaras dengan ketentuan pasal lainnya.	-

Tabel 8.
Dekonstruksi Asas-Asas dalam UU Ombudsman RI

(Pasal 3 UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Lembaga Swadaya Masyarakat Publish What You Pay**	Dalam Perubahan UU Ombudsman RI hendaknya asas-asas yang terdapat dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI ini disesuaikan dengan UU Pelayanan Publik.	Pasal ini mengatur mengenai asas pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman, namun belum terdapat penjelasan yang lebih rinci.
2.	**Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan**	Pengaturan mengenai asas pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman sebagaimana diatur oleh Pasal 3 UU Ombudsman RI perlu dijelaskan lebih lanjut agar tidak terjadi multitafsir dan multi interpretasi dalam pelaksanaannya.	**-**
3.	**Deputi Pelayanan Publik, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi**	Perlu diberikan penjelasan lebih lanjut terhadap tiap-tiap asas pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman RI.	Jika dikaitkan dengan Pasal 4 UU Pelayanan Publik terkait asas pelayanan publik yang diberikan penjelasan pada masing-masing asas, maka hal tersebut juga dapat diterapkan pada Pasal 3 UU Ombudsman RI. Hal ini dibutuhkan untuk menghindari persinggungan antar istilah yang memiliki kemiripan (misal, asas tidak memihak dan asas keadilan) atau terhadap asas yang saling bertolak belakang seperti asas keterbukaan dan asas kerahasiaan.
4.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia**	-	Penyimpangan dari asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI masih dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dari hasil pemeriksaan pada tahun 2021, Ombudsman RI menemukan bentuk-bentuk maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Ketentuan asas dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI diamanatkan bagi pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman RI. Untuk itu Ombudsman RI telah menjabarkan ke delapan asas tersebut dalam menyusun peraturan-perundangan yang menjadi rujukan pelaksanaan tugas dan wewenang, seperti Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan (PO 48/2020), Peraturan Ombudsman Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik (PO 41/2019), Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Rapat Di Lingkungan Ombudsman Republik Indonesia dan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2019 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku Insan Ombudsman, mematuhi berbagai Peraturan Ombudsman RI tersebut dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya. Dengan mekanisme inilah maka penyelenggaraan pelayanan publik Ombudsman RI telah dilaksanakan sesuai Pasal 3 UU Ombudsman RI.
5.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Perlu pengaturan batasan asas yang pasti dalam undang-undang, sehingga tidak menimbulkan multitafsir.	Pada implementasinya pelaksanaan asas-asas dalam UU Ombudsman RI terdapat hambatan dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Ombudsman RI. Hal ini terkait dengan munculnya beragam penafsiran dari makna/arti dari asas-asas tersebut, dengan tidak adanya penjelasan makna dari asas-asas menimbulkan menimbulkan ketidak pastian makna dan menimbulkan multitafsir yang berdampak pada perbedaan tafsir antar pelaksana dilapangan.
6.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**	Diperlukan penjelasan dalam pasal terkait asas-asas dalam UU Ombudsman RI agar dipahami dan terimplementasikan dengan baik.	Asas adalah landasan, prinsip-prinsip umum yang dijadikan patokan dalam pembentukan suatu norma

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
7.	**Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Timur**	Perlu penjelasan lebih lanjut dengan memuat frasa yang menunjuk pada literasi tertentu dalam hal penjelasan definisi masing masing asas yang dimaksud.	Penjelasan atas asas-asas Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, ada yang perlu dijelaskan rumusan dan maksudnya, agar tidak terjadi interpretasi yang berbeda. - Contohnya asas "non-diskriminasi" dan asas "tidak memihak ", asas "kepatutan" parameternya yang diinginkan oleh UU Ombudsman RI belum ada batasannya, asas "keseimbangan" jugat tidak dapat menggambarkan bentuk implementasi yang dimaksud.
8.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara**	Perlu penjelasan lebih lanjut dengan memuat frasa yang menunjuk pada literasi tertentu dalam hal penjelasan definisi masing masing asas yang dimaksud.	Terkait dengan penjelasan Pasal 3 UU Ombudsman RI menyatakan "cukup jelas" sebaiknya dilakukan perubahan guna menghindari penafsiran yang beragam berkenaan dengan kata kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan dan kerahasiaan.
9.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	Perlu penyesuaian mengenai asas-asas yang mencakup didalamnya ruang lingkup dan tahapan kinerja Ombudsman RI.	Apabila asas-asas sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI tersebut dianggap perlu untuk dijabarkan dalam bentuk konkrit, maka pasal tersebut dapat diuraikan dalam bagian penjelasan atau memandatkan Ombudsman RI menjabarkan asas tersebut dalam bentuk Peraturan Ombudsman RI.
10.	**Sekretariat Daerah Kota Cimahi**	-	Mengenai penjelasan terhadap pasal yang memuat asas-asas dalam UU Ombudsman RI perlu batasan-batasan pengertian agar tidak menimbulkan multiinterpretasi di kemudian hari.
11.	**Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat**	-	Asas merupakan meta norma yang seharusnya tidak perlu dicantumkan secara eksplisit tetapi terefleksikan dalam keseluruhan norma di batang tubuh.
12.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	Penjelasan Pasal 3 UU Ombudsman RI mengenai asas pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman RI yang dalam penjelasannya hanya mencantumkan "cukup jelas". Atas penjelasan tersebut penting untuk diuraikan lebih lanjut dengan batasan-batasan yang jelas terhadap asas-asas dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI.	-
13.	**Akademisi Fakultas**	Perlu adanya penjelasan asas apabila	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
	Hukum Universitas Udayana	diatur adanya asas agar pemahaman terkait dengan asas tidak bertentangan dengan ketentuan asas yang lain, hal ini belum ditemui pada Pasal 3 UU Ombudsman RI. Berkaitan dengan urutan asas tersebut, seharusnya asas keadilan ditempatkan pada bagian nomor 1, mengingat asas keadilan merupakan asas yang paling utama dalam peran dan fungsi dari Ombusman.	

Tabel 9.
Adanya Perbedaan Pengaturan Antara UU Ombudsman RI dan UU Pelayanan Publik Terkait Pembentukan Perwakilan
(Pasal 5 UU Pelayanan Publik)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman Republik Indonesia**	Untuk itu diperlukan sinkronisasi antara UU Ombudsman RI dengan UU Pelayanan Publik.	Pembentukan Perwakilan Ombudsman RI, telah diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI bahwa Ombudsman RI "dapat mendirikan kantor perwakilan di provinsi dan/atau kabupaten/kota dan Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI yang menyatakan "apabila dipandang perlu..." sedangkan dalam Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik mengatur bahwa Ombudsman RI wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi Ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.
2.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman Republik Indonesia**	Untuk itu diperlukan sinkronisasi antara UU Ombudsman RI dengan UU Pelayanan Publik.	Pasal 8 ayat (1) huruf a dan Pasal 36 ayat (1) huruf f UU Ombudsman RI mengatur mengenai mediasi dan konsiliasi, dimana dalam Pasal 46 ayat (5) UU Pelayanan Publik juga diatur terkait mediasi dan konsiliasi Ombudsman Republik Indonesia. Meski menimbulkan tumpang tindih namun keberadaan pengaturan yang serupa terkait Ombudsman RI di UU Ombudsman RI dengan UU Pelayanan Publik juga bersifat saling melengkapi.
3.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran**	Oleh karena itu apabila terjadi *clash of legislation*, dapat melalui pendekatan asas yaitu "Asas Kemanfaatan", dilihat dari aspek kemanfaatan berdasarkan kompleksitias suatu daerah	Terdapat potensi disharmoni antara UU Ombudsman RI dengan UU Pelayanan Publik pada pengamanatan Perwakilan Ombudsman di daerah. UU Ombudsman RI menjelasakan bahwa Ombudsman RI perwakilan dapat dibentuk di daerah,

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			sedangkan UU Pelayanan Publik mewajibkan UU Ombudsman untuk dibentuk di daerah. Berdasarkan teori hukum, apabila terjadi *clash of legislation* atau disharmoni maka terdapat asas perundang-undangan yang menyatakan bahwa undang-undang terbaru mengalahkan undang-undang lama, maka berdasarkan hal tersebut maka harus mengikuti UU Pelayanan publik mengingat UU Pelayanan Publik lebih baru penetapannya. Namun selain hal tersebut, terdapat pula asas *lex specialist derogate lex generalis*, apabila berbicara tekait pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah, maka yang akan menjadi *lex specialist* adalah UU Ombudsman.
4.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Perubahan UU Ombudsman RI perlu harmonisasi dengan UU Pelayanan Publik**.**	Pengaturan dalam UU Pelayanan Publik menimbulkan masalah tumpang tindih dengan UU Ombudsman RI terkait pembentukan Perwakilan Ombudsman, telah diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI bahwa Ombudsman RI **dapat** mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota, sedangkan dalam Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik mengatur bahwa Ombudsman **wajib** membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi Ombudsman RI dalam kegiatan pelayanan publik.

Tabel 10.
Belum Terbentuknya Satuan Kerja Anggaran pada Perwakilan Ombudsman RI
(Pasal 5 dan Pasal 43 UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman Republik Indonesia**	Diperlukan pembentukan Satuan Kerja bagi Unit Organisasi Perwakilan Ombudsman RI. Penguatan Kelembagaan Ombudsman RI sebagai Lembaga Negara Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik tentu sangat dibutuhkan guna menunjang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman RI. Salah satunya adalah penguatan struktur melalui pembentukan unit kerja satker	Hingga saat ini Ombudsman RI Perwakilan di daerah masih belum menjadi satuan kerja yang mandiri/otonom. Sehingga sistem pendanaan Ombudsman RI perwakilan selama ini masih ditentukan berdasarkan target kerja yang ditetapkan oleh Ombudsman RI pusat. Selain itu, bertambahnya Ombudsman RI perwakilan tidak serta merta anggaran Ombudsman RI menjadi

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		pada Perwakilan Ombudsman RI.	bertambah atau dapat dikatakan pertambahan Ombudsman RI perwakilan tidak menjadi acuan anggaran Ombudsman RI meningkat. Anggaran Ombudsman RI pada tahun 2023 ini mencapai Rp. 216 Miliyar, yang mana anggaran ini harus dibagi/didistribusikan kepada Ombudsman RI Pusat serta ke 34 Ombudsman RI Perwakilan. Jika diperkirakan maka anggaran setiap Ombudsman RI Perwakilan memperoleh anggaran sekitar Rp. 400 juta pertahun.
2.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia**	-	Perwakilan Ombudsman RI pada 34 Provinsi di Indonesia masih belum menjadi satuan kerja yang mandiri/otonom. Sehingga sistem pendanaan perwakilan selama ini masih ditentukan berdasarkan target kerja yang ditetapkan oleh Ombudsman RI pusat. Oleh karena itu, selama ini terjadi kendala-kendala dalam implementasi pelaksanaan program dan capaian target. Selain itu, minimnya anggaran tersebut juga berdampak pada pembinaan dan pelatihan SDM Ombudsman RI yang belum dapat dilakukan secara merata sehingga pemenuhan SDM pada kantor perwakilan Ombudsman RI di daerah.
3.	**Deputi Pelayanan Publik, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi**	Perlu untuk dipertimbangkan agar tiap-tiap perwakilan di daerah memiliki satuan kerja anggaran, sehingga dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya tidak bergantung pada koordinasi anggaran di pusat namun bisa lebih efektif dalam melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsi.	a. Pelaksanaan tugas dan fungsi Perwakilan Ombudsman RI di daerah masih terdapat kendala dalam percepatan pelaksanaan kegiatannya masing-masing. Hal ini karena tidak ada satker anggaran yang melekat pada Kantor Perwakilan Ombudsman RI itu sendiri, dan juga dalam perekrutan Asisten di Perwakilan Ombudsman RI harus diperjelas akuntabilitas serta kompetensi dari Asisten tersebut. b. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 43 ayat (4) yang menyatakan bahwa "ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman RI secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman RI perlu dipertahankan. Berdasarkan perspektif kelembagaan, hubungan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Ombudsman RI pusat dan Ombudsman RI perwakilan di daerah perlu mengambil contoh pada KPU atau Bawaslu sehingga Kepala Perwakilan dan khususnya asisten di daerah dapat berfungsi lebih baik. Permasalahan bagi perwakilan Ombudsman RI di daerah ialah ketiadaan satuan kerja anggaran, sehingga dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya harus bergantung pada Ombudsman RI di pusat.
4.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Direkomendasikan pembentukan satuan kerja Perwakilan Ombudsman sebagai amanah perubahan UU Ombudsman RI	a. Bahwa satuan kerja sebagai satuan organisasi akan menentukan kapasitas dan kompetensi pimpinan organisasi tersebut. Dalam hal tidak adanya kejelasan satuan organisasi perwakilan menjadikan kapasitas organisasi juga tidak sesuai dengan target tugas dan beban tanggungjawab yang harus dilaksanakan dalam menjalankan organisasi. b. Bahwa penggunaan anggaran diperwakilan dibagi secara proporsional berdasarkan target kinerja, hal ini kurang membantu dalam melakukan teknis manajemen di daerah yang mempunyai kendala berbeda di tiap daerah semisal: perbedaan geografi, demografi dan sosial budaya serta teknis moda transportasi dan pola komunikasi. Alokasi pada mata anggaran yang seragam dengan besaran proporsional perlu disesuaikan dengan situasi dan kondisi tiap daerah. c. Bahwa pembentukan Satker akan menambah anggaran namun tetap dapat menjaga postur anggaran terkait program dan operasional. Karena selama ini anggaran program dirasakan kurang sementara operasional adalah tetap dan cenderung bertambah. d. Bahwa dalam pembentukan unit satuan kerja perwakilan Ombudsman RI dipersyaratkan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			bagian perencana dalam struktur perwakilan Ombudsman RI akan tetapi perencana tersebut ada jika telah ada satuan kerja.
5.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	Perlunya pengaturan proses penyusunan perencanaan program kerja yang partisipatif dan memberikan ruang bagi Perwakilan Ombudsman RI mengembangkan inisiatif program sesuai dengan rencana strategis. Selain itu, anggaran khusus yang diberikan kepada Perwakilan Ombudsman RI yang tidak hanya terpusat sebagai anggaran Ombudsman RI Pusat semata.	a. Pembentukan Satker membutuhkan kesiapan sumber daya manusia dan struktur kepegawaian yang memadai yang belum tentu dapat dipenuhi dan efisien untuk Lembaga Ombudsman RI. b. Yang diperlukan dari Ombudsman RI perwakilan adalah kemandirian dalam anggaran agar perencanaan lebih fleksibel dan luas agar perwakilan Ombudsman RI menjadi satker tersendiri tidak menginduk pada Ombudsman RI pusat dan kurangnya keterwakilan dan partisipasi perencana program di perwakilan Ombudsman RI.
6.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta**	Pasal 46 ayat (3) dan ayat (4) UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota. tidak perlu diwajibkan, namun diberikan ruang apabila dibutuhkan. Frasa kata “wajib” pada Pasal 46 ayat (3) dan ayat (4) UU Pelayanan Publik, diganti dengan kata “dapat”.	Terkait dengan amanat pembentukan perwakilan Ombudsman RI di provinsi dan/atau kabupaten/kota ini diatur pula pada Pasal 46 ayat (3) dan ayat (4) UU Pelayanan Publik juga mengamanatkan pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah, bahkan perumusan normanya menggunakan kata wajib (Ombudsman RI wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi Ombudsman RI dalam kegiatan pelayanan publik), dan disertai dengan batasan waktu (dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan). Lebih lanjut penjelasan Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik menjelaskan bahwa perwakilan di daerah merupakan perwakilan yang dibentuk di ibukota provinsi atau ibukota kabupaten/kota yang dipandang perlu dan pembentukan dimaksud harus memperhatikan aspek efektivitas, efisiensi, kompleksitas dan beban kerja. Peraturan pelaksana mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI ini telah diterbitkan,

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			yakni dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman RI di daerah. Berdasarkan PP tersebut Ombudsman RI telah membentuk Perwakilan Ombudsman RI di 34 Provinsi. Sementara untuk tingkat kabupaten/kota belum ada perwakilan yang dibentuk. Mengingat jangka waktu pembentukan perwakilan yang telah lewat, banyaknya jumlah kabupaten/kota di Indonesia, yakni 416 kabupaten, 98 kota, serta besarnya potensi beban anggaran yang dibutuhkan untuk pembentukan perwakilan Ombudsman RI di kabupaten/kota, maka sebaiknya pembentukan perwakilan Ombudsman RI cukup dilakukan pada tingkat provinsi yang wilayah kerjanya mencakup kabupaten/kota dalam Provinsi tersebut. Hal ini juga mempertimbangkan konsep negara kesatuan dimana Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang diantaranya bertugas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini juga mempertimbangkan adanya lembaga Ombudsman RI daerah dan lembaga Ombudsman RI swasta yang telah terbentuk di beberapa daerah, serta adanya ketentuan pasal 39 ayat (3) UU Pelayanan Publik yang mengatur bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Artinya, pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dilakukan secara inklusif, tidak secara eksklusif oleh Ombudsman RI saja. Jadi urgensi pembentukan perwakilan Ombudsman RI pada tingkat kabupaten/kota tidak terlalu signifikan.

Tabel 11.
Belum Adanya Pembagian Kewenangan Ombudsman Pusat dan Perwakilan Ombudsman di Daerah
(Pasal 5 dan Pasal 43 UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Lembaga Swadaya Masyarakat Publish What You Pay**	a. Penanganan Ombudsman terutama dalam menindaklanjuti adanya laporan di daerah perlu adanya garis tegas tugas dan kewenangan antara Ombudsman RI Pusat dan Perwakilan Ombudsman RI di Daerah. b. Perlu pembagian kewenangan antara Ombudsman RI Pusat dan Ombudsman RI Perwakilan di Daerah	Dalam UU Ombudsman RI berlaku mutatis mutandis terkait fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman RI dengan Perwakilan Ombudsman Daerah. Namun, terdapat ketentuan yang berwenang menerbitkan rekomendasi ialah Ombudsman RI.
2.	**Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah Kementerian Dalam Negeri**	Pembentukan Perwakilan Ombudsman RI di tingkat provinsi/kab/kota sebaiknya dapat diselaraskan dengan tugas dan fungsi inspektorat selaku pengawas jalannya Pemerintahan Daerah.	-
3.	**Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**	Tidak perlu membedakan kewenangan antara Ombudsman RI pusat dan daerah, melainkan perlu pembatasan. Parameter dalam pembatasan tersebut adalah apakah instansi pusat atau daerah yang mengeluarkan kebijakan? Apakah terdapat dampak yang berskala nasional atau lokal? dsb.	-
4.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran**	Mekanisme serta prosedur terkait kewenangan Ombudsman pusat dan Ombudsman RI perwakilan harus diatur dalam sebuah produk hukum tertentu.	Perlu ada elaborasi lebih lanjut terkait dengan materi muatan pada UU Ombudsman RI mengenai hubungan Ombudsman RI pusat dengan Perwakilan Ombudsman RI, karena dalam UU Ombudsman RI hanya mengamanatkan Peraturan Pemerintah terkait dengan pengisian jabatan namun, dalam Peraturan Pemerintah tersebut tidak mengatur kewenangan Ombudsman RI Pusat dan Perwakilan Ombudsman RI di daerah.
5.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Dengan adanya jenjang kewilayahan sudah cukup dapat menjadi pembeda dalam hal tugas dan kewenangan mutatis-mutandis antara Ombudsman RI Pusat dan Ombudsman RI Perwakilan. Mengingat adanya otonomi daerah dan pembagian urusan serta adanya struktur K/L di daerah maka penyelesaian	a. Tidak semua wewenang yang dimiliki oleh Ombudsman Pusat dapat dilaksanakan oleh Perwakilan. Dalam hal penerbitan Rekomendasi, berdasarkan Pasal 37 ayat (3) UU Ombudsman RI hanya Ketua Ombudsman RI yang mempunyai otoritas menandatangani rekomendasi. Sehingga kewenangan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		permasalahan layanan publik dapat dicarikan solusi bersama dengan K/L/D yang ada di Wilayah dengan prinsip Kesetaraan.	mengeluarkan Rekomendasi hanya dimiliki oleh Ombudsman RI Pusat. Ketentuan mutatis mutandis hanya terkait dengan fungsi dan tugas, untuk kewenanan seharusnya bersifat delegatif. b. Perbedaan lainnya ada pada wilayah kerja dimana Perwakilan hanya dibatasi pada wilayah Provinsi dan/atau kab/kota...
6.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**	Perlu pembedaan kewenangan dalam Pasal 8 ayat (2) UU Ombudsman RI, yaitu kewenangan berdasarkan level/kedudukan antara Ombudsman RI pusat dan Perwakilan Ombudsman RI di daerah disesuaikan dengan yurisdiksinya**.**	
7.	**Lembaga Swadaya Masyarakat Perkumpulan Insiatif Forum Advokasi Keterbukaan Informasi Jawa Barat**	Perlu adanya penegasan kewenangan dalam relasi antara Ombudsman RI Pusat dengan Ombudsman RI Perwakilan di daerah agar tindak lanjut pelaporan dapat dilakukan dengan cepat dan baik.	Perlu adanya penegasan kewenangan dalam relasi antara Ombudsman RI Pusat dengan Ombudsman RI Perwakilan di daerah agar tindak lanjut pelaporan dapat dilakukan dengan cepat dan baik.
8.	**Sekretariat Daerah Kota Cimahi**	-	Fungsi ombudsman RI pusat dan perwakilan memiliki fungsi yang sama. Hal itu telah disebutkan pada Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI. Namun yang perlu diperjelas, yaitu mengenai tata kerja perwakilan yang juga telah didelegasikan pada Peraturan Pemerintah berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU Ombudsman RI. Diharapkan agar pengaturan dalam aturan turunan tersebut dapat memuat perihal tata kerja dan juga harus mengatur ranah kewenangan pusat dan perwakilan.
9.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana**	a. Adanya kesamaan tugas dan kewenangan Ombudsman RI pusat maupun Ombudsman RI di daerah dalam UU Ombudsman RI, seharusnya pengaturan tugas dan wewenang Ombudsman RI di daerah memperhatikan perangkat daerah maupun karakteristik daerah, karena setiap pemerintahan daerah memiliki perbedaan karakteristik seperti perbedaan antara daerah industri dengan daerah pariwisata.	Pembentukan perwakilan Ombudsman RI pada UU Ombudsman RI lebih tegas karena pembentukannya tidak bisa asal asalan tetapi ada hal hal yang harus diperhatikan seperti pada Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik diatur berdasarkan kompleksitas dan kebutuhan di daerah.

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
10.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	Pasal 8 UU Ombudsman RI dengan pada Pasal 43 ayat (4) UU Ombudsman RI perlu adanya pembedaan yang jelas dan tegas , yakni antara kewenangan Ombudsman RI Pusat dan Perwakilan Ombudsman RI dengan tujuan dan sasaran yang searah/selaras. Terkait kewenangan Ombudsman RI seharusnya bersifat delegatif antara Ombudsman RI Pusat dengan Perwakilan Ombudsman RI. Kewenangan Perwakilan Ombudsman RI sebatas menyampaikan usul Rekomendasi kepada Ombudsman RI mengenai penyelesaian Laporan atau pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang diberikan.	-

Tabel 12.
Belum Adanya Pengaturan Kewenangan Pencegahan Maladministrasi dalam UU Ombudsman
(Pasal 7 dan Pasal 8 UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**	-	Ombusdman RI memiliki dua sisi, yakni sisi penanganan laporan dan sisi pencegahan, sebagai berikut: • Dalam sudut pandang penanganan laporan, bersifat *Complaint Handling System* yang bersifat pasif dan solutif, serta penggunaan kewenangan penuh, secara terbatas, melakukan reaksi cepat dan investigasi atas inisiatif sendiri; • Dalam sudut pandang pencegahan yang bersifat *proactive mechanism*, penggunaan kewenangan terbatas, bersifat deteksi atau melakukan deteksi, melakukan berbagai survei, kajian atas inisiatif sendiri, pemeriksaan khusus dan pelibatan partisipasi masyarakat. Ombudsman RI sebagai lembaga yang memiliki fungsi pencegahan, tetapi saat ini banyak lembaga yang seharusnya tidak memegang kewenangan itu mengambil alih kewenangan Ombudsman RI.
2.	**Biro Hukum dan**	Perlu adanya pengaturan lebih lanjut	**-**

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
	Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia	mengenai mekanisme investigasi atas prakarsa sendiri yang diatur dalam Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI dan pencegahan maladministrasi dalam perubahan UU Ombudsman RI.	
3.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran**	Pengaturan pencegahan maladministrasi dapat diamanatkan melalui Peraturan Pemerintah dalam UU Ombudsman RI.	Pasal 7 UU Ombudsman RI mengatur terkait dengan maladministrasi, yang juga terdapat di UU Pelayanan Publik. Jika dilihat melalui perspektif Perundang-undangan, Pasal 8 dan Pasal 7 UU Ombudsman RI tidak mengamanatkan peraturan pelaksana terkait dengan hal tersebut. Politik hukum demikian Pemerintah tidak membuat peraturan pemerintah dalam ketentuan tersebut, padahal Peraturan Pemerintah (PP) dapat dikeluarkan tanpa adanya delegasi, sepanjang PP tersebut dibutuhkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Ditetapkannya peraturan internal Ombudsman RI terkait pencegahan maladministrasi yang bersifta mengikat keluar disebabkan Ombudsman RI tidak memiliki kewenangan untuk membuat peraturan pemerintah, pada posisi ini Pemerintah justru yang lalai dalam pembentukan peraturan tersebut.
4.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana**	-	Perumusan terkait dengan pencegahan maladministrasi perlu dirumuskan antara Pasal 6 dan Pasal 7 dalam bentuk norma pencegahan maladministrasi. Peraturan Ombudsman RI Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik (PO 41/2019) telah diatur petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis penyelenggaran pencegahan maladministrasi namun UU Ombudsman RI dalam bagian kewenangan belum mengatur pencegahan maladministrasi.
5.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara**	Perlu diatur terkait pencegahan maladministrasi yang juga menjadi kewenangan Ombudsman RI dalam UU Ombudsman RI sehingga Ombudsman RI juga berfungsi sebagai Pembina dalam rangka peningkatan kualitas	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		pelayanan publik dan upaya prefentif dalam hal pencegahan maladministrasi.	
6.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	Perlu pencantuman lebih lanjut mengenai pencegahan maladministrasi yang mengatur ruang lingkup dan hal-hal prinsip yang menjadi acuan dalam pelaksanaan tugas pencegahan maladministrasi. Kemudian undang-undang dapat memandatkan kepada Ombudsman RI untuk menyusun ketentuan mengenai tata cara pencegahan maladministrasi tersebut melalui Peraturan Ombudsman.	-
7.	**Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat**	Perlu ditambahkan kewenangan Ombudsman untuk dapat melakukan pencegahan maladministrasi.	-
8.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	a. Diperlukan penambahan pengaturan maladministrasi menyesuaikan dengan tugas Ombudsman dalam Pasal 7 UU Ombudsman sehingga tercipta siklus penanganan maladministrasi pada penyelenggara pelayanan publik, baik Kantor/lembaga/ BUMN/BUMD/Pemerintah Daerah dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan. b. Penguatan tugas pencegahan maladministrasi, terkait dengan pengaturan penilaian penyelenggaraan pelayanan publik.	-

Tabel 13.
Adanya Tumpang Tindih Kewenangan Monitoring dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Pasal 7 huruf g UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah Kementerian Dalam Negeri**	Perlu adanya sinergitas pengaturan terkait kewenangan Ombudsman RI dengan kewenangan K/L lain yang juga menjalankan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan.	Bahwa dalam hal pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Kemendagri mempunyai tugas dan wewenang dalam hal *monitoring* evaluasi pelayanan publik, sedangkan Kemenpan mempunyai tugas dan wewenang terkait *monitoring* dan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			evaluasi kebijakan publik.
2.	**Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**	Ombudsman RI sebagai evaluator seharusnya berfokus melakukan pengawasan. Sementara Kemenpan RB adalah regulator.	Evaluasi penilaian Ombudsman RI didasarkan pada UU Pelayanan Publik. Namun, saat ini banyak program pemerintah yang saling beririsan dengan memberikan program-program *awarding* dalam pelayanan publik. Hal ini sebetulnya telah dilakukan oleh Ombudsman RI terutama berkaitan dengan tingkat kepatuhan terhadap layanan. Namun saat ini tingkat kepatuhan/parameter kepatuhan sangat imaginer.
3.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**	-	Sebagai konsekuensi UU Pelayanan Publik, Lembaga Pemerintahan terlebih dahulu harus memiliki Lembaga keluhan internal, hal tersebut diamanatkan oleh UU Pelayanan Pubik. Namun, secara admnistrasi keluhan - keluhan tersebut disampaikan terlebih dahulu secara internal, apabila pelapor kurang merasa puas maka dapat disampaikan pada Ombudsman. Pada hal ini tidak adanya *clash* yang bersifat kompelenter sesuai dengan asas-asas hukum administrasi.
4.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	UU Ombudsman RI selama ini mengamanatkan dua hal utama yaitu, menyelesaikan Laporan Masyarakat terkait maladministrasi dalam layanan publik dan juga melakukan pencegahan maladministrasi dalam layanan publik. Dalam hal ini perlu pembagian urusan secara tegas namun sekaligus juga kolaborasi yang baik antar kedua lembaga. KemenPANRB semestinya juga melakukan pembinaan terhadap ASN yang terbukti melakukan maladministrasi. Ombudsman RI lebih kepada memperbaiki sistem, menyelesaikan masalah maladministrasi. Terhadap pembagian kewenangan dalam monitoring penyelenggaraan pelayanan publik telah ada inisiasi dari Bapennas untuk memperjelas batasan monitoring penyelenggaraan pelayanan publik antara Kemenpan RB dengan Ombudsman RI.	Terkait dengan Kemenpan RI yang melakukan pengawasan kinerja aparatur, terdapat pembeda dengan yang dilakukan oleh Ombudsman RI, dimana Ombudsman RI berfokus pada pengawasan untuk mengukur tingkat maladministrasi, sedangkan Kemenpan RI untuk mengukur kinerja. Sejauh ini memang belum ditemui titik tengah namun sebenarnya keduanya dapat saling berkolaborasi. KemenPAN RB melakukan penilaian untuk mengukur tingkat Kinerja layanan publik, sementara Ombudsman RI melakukan penilaian untuk mengukur tingkat maladministrasi layanan publik. Keduanya sama-sama bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat.
5.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara**	-	Ombudsman RI telah melaksanakan *monitoring* dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Kabupaten Penajam Paser Utara secara berkala (setiap tahun). Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan indikator penilaian antara Kemenpan RB dengan Ombudsman RI setiap tahunnya. Indikator monitoring pelayanan publik oleh Kemenpan RB terkait data, indikator, standar operasional prosedur, kejelasan informasi terkait pelayanan publik namun Indikator *monitoring* pelayanan publik terkait kepatuhan serta ada atau tidaknya maladministrasi pelayanan publik.
6.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	a. Apabila terdapat irisan kewenangan, maka didalam peraturan pelaksana harus meningkatkan kolaborasi dan elaborasi kerjasama dalam memberikan batasan proses peranan kewenangan masing-masing, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. b. UU Ombudsman RI kedepannya harus mengatur mengenai: *pertama* koordinasi antara lembaga pengawas ekternal dengan kementerian yang melakukan pemantauan dan evaluasi kinerja perlu diatur secara rinci bentuk monitoring evaluasi dari lembaga pengawas eksternal, maupun kementerian yang mengawasi secara internal. *kedua*, lembaga pengawas eksternal yang produk penilaian dan opini digunakan sebagai masukan bagi pemerintah penyelenggara layanan untuk memperbaiki diri dengan diawasi oleh internal.	a. Penyelenggara pelayanan publik di Jawa Barat pernah dinilai oleh beberapa kementerian dan lembaga untuk substansi yang tidak terlalu jauh berbeda mengenai penyelenggaraan pelayanan publik. Terkait hal tersebut, perbedaan kewenangannya adalah Kementerian melakukan pemantauan dan evaluasi kinerja bersifat internal sedangkan Ombudsman RI bersifat eksternal karena juga mewakili masukan-masukan dan juga laporan-laporan yang berasal dari masyarakat terkait kondisi pelayanan publik itu sendiri. b. Meninjau dari sisi *monitoring* kepatuhan, Ombudsman RI melakukan pengawasan, sedangkan KemenpanRB terhadap indeks pelayanan publik. Kewenangan KemenpanRB lebih kepada internal instansi untuk melihat SOP yang telah disusun oleh pemerintah daerah, sedangkan Ombudsman RI melihat standar pelayanan yang disusun telah dipajang atau tidak untuk mencegah mal adminsitrasi yang terjadi. Pada intinya, Ombudsman RI lebih ke sisi masyarakat, karena selaku pengawas eksternal dan penilaian oleh KemenpanRB lebih ke internal.
7.	**Sekretariat Daerah Kota Cimahi**	-	Banyak hal yang belum terselesaikan secara utuh dari pusat yang akhirnya berimbas pada menumpuknya tugas dan pekerjaan yang harus diselesaikan oleh pemerintah daerah. Jika dianalogikan dengan rantai makanan, maka

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Pemerintah Daerah itu seperti berada pada rantai makanan terendah. Selain itu, banyak irisan yang cukup besar dimiliki oleh beberapa lembaga/kementerian yang ada di pusat namun misalnya ihwal penilaian tetap saja dilakukan secara parsial meskipun indikator yang digunakan tampak sama dan tidak jauh berbeda. Hal ini berdampak pada saat terdapat banyaknya penilaian yang dilakukan oleh instansi pusat terhadap instansi di daerah yang disaat bersamaan para aparatur di instansi daerah juga memiliki *load* kerja yang cukup besar dalam melakukan pelayanan publik kepada masyarakat,

Tabel 14.
Ketidakjelasan Pengaturan Pelaksanaan Mediasi dan Konsiliasi Dalam UU Ombudsman

(Pasal 8 ayat (1) huruf a)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman Republik Indonesia**	Untuk itu diperlukan sinkronisasi antara UU Ombudsman RI dengan UU Pelayanan Publik.	Pasal 8 ayat (1) huruf a dan Pasal 36 ayat (1) huruf f UU Ombudsman RI mengatur mengenai mediasi dan konsiliasi, dimana dalam Pasal 46 ayat (5) UU Pelayanan Publik juga diatur terkait mediasi dan konsiliasi Ombudsman Republik Indonesia. Meski menimbulkan tumpang tindih namun keberadaan pengaturan yang serupa terkait Ombudsman RI di UU Ombudsman RI dengan UU Pelayanan Publik juga bersifat saling melengkapi..
2.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia**	Perlu sinkronisasi antara UU Ombudsman RI dan UU Pelayanan Publik.	Proses Mediasi dan Konsiliasi dalam menyelesaikan Laporan dugaan maladministrasi merupakan upaya yang ditempuh sebelum mengeluarkan rekomendasi.

Tabel 15.
Belum Jelasnya Status Kepegawaian Asisten Ombusdman dalam UU Ombudsman RI

(Pasal 12 UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia**	-	Terdapat tumpang tindih antara UU Ombudsman dengan UU ASN terkait status kepegawaian asisten Ombudsman RI.
2.	**Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah, Kementerian Dalam Negeri**	-	Terdapat permasalahan kepegawaian pada Ombudsman dimana Pasal 202 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil mengatur bahwa "*Penugasan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 178 merupakan penugasan PNS untuk melaksanakan tugas jabatan secara khusus di luar instansi Pemerintah dalam jangka waktu tertentu*". Hal tersebut juga selaras dengan pengaturan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2018 tentang Penugasan Pegawai Negeri Sipil Pada Instansi Pemerintah Dan Di Luar Instansi Pemerintah yang mengatur bahwa "*Penugasan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 angka 2 yaitu PNS melaksanakan tugas jabatan secara khusus di luar instansiPemerintah dalam jangka waktu tertentu*". Selain itu, Pasal 8 ayat (1) Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penetapan Penugasan Pegawai Negeri Sipil pada Instansi Pemerintah dan di Luar Instansi Pemerintah mengatur bahwa "*Penugasan PNS pada instansi pemerintah yang bersifat administrasi atau pendukung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b dapat berupa jabatan pelaksana, jabatan pengawas, jabatan administrator, dan jabatan pimpinan tinggi yang mendukung pencapaian tugas pokok instansi pemerintah*". Namun, dalam Ombudsman RI terdapat keasistenan yang berstatus sebagai pegawai tetap Non ASN.
3.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring**	Diperlukan sinkronisasi antara UU Ombudsman RI dengan UU ASN berkaitan dengan status	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
	Ombudsman Republik Indonesia	kepegawaian di lingkup Ombudsman RI.	
4.	**Deputi Pelayanan Publik, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi**	Dalam rangka pengalihan status kepegawaian Asisten Ombudsman RI, maka perlu dipertimbangkan alternatif pengkategoriannya. Apabila ke depan Asisten Ombudsman RI berstatus PNS, maka perekrutannya harus sesuai dengan rekrutmen CPNS atau dibentuk peraturan penyesuaiannya, sementara jika dikategorikan sebagai PPPK maka Asisten Ombudsman RI tidak bisa lagi disebut sebagai pegawai tetap (apabila merujuk Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2012 Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia (PP No. 64/2012), karena kedepannya PPPK harus memiliki perjanjian kerja yang ditentukan dan dilakuan review terhadap kontrak tersebut.	Dalam kelembagaan Ombudsman RI terdapat kelompok pegawai tetap yang disebut dalam Pasal 12 UU Ombudsman yakni Asisten Ombudsman. Hal ini menjadi tidak selaras dengan UU ASN, sebab sejak lahinya UU ASN hanya dikenal 2 (dua) jenis status kepegawaian yakni PNS dan PPPK, sedangkan Asisten Ombudsman RI hingga saat ini tidak dikategorikan sebagai salah satu jenis status kepegawaian tersebut. Narasumber juga menyampaikan bahwa Asisten Ombudsman RI sebaiknya dialihstatuskan sebagai PPPK, sehingga Ombudsman RI dapat merekrut orang yang memang berpengalaman di LSM, wartawan senior, dan profesi lainnya yang dapat mendukung tugas dan fungsi Ombudsman RI. Apabila Asisten Ombudsman RI dikategorikan sebagai PNS, maka tidak memungkinkan bagi Ombudsman untuk mendapatkan pegawai yang telah berada pada level senior dan berpengalaman (*mature),* karena terdapat batasan usia yang harus dipenuhi untuk menjadi PNS, sedangkan untuk menjadi PPPK tidak berlaku hal tersebut (karena, paling tinggi usia penerimaan PPPK ialah 1 (satu) tahun sebelum batas usia tertentu pada jabatan yang akan dilamar).
5.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**	Perlu untuk diatur status kepegawaian di dalam Keasistenan Ombudsman RI yang selaras dengan UU ASN sebagaimana yang dilakukan terhadap kepegawaian dalam kelembagaan KPK. Hal tersebut untuk memberikan kejelasan status dan kejelasan penggunaan APBN.	Terkait pengalihan status kepegawaian pada Ombudsman RI menjadi ASN, dengan frasa “pengalihan” maka haruslah memakai prinsip utama dengan tidak dilakukan asesmen, mereka dapat langsung dialihkan menjadi ASN, sepanjang pengalihfungsian status dengan menjamin tidak membahayakan kemandirian Ombudsman RI, karena kemandirian ini menjadi penting dengan posisi asisten Ombudsman RI yang akan melakukan fungsi-fungsi Ombudsman sebelum disampaikan pada komisioner-komisionernya.
6.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Perlu dipertimbangkan mengenai status pegegawaian Asisten Ombudsman RI adalah perlunya jaminan kepastian hukum dan jaminan independensi dan kesejahteraan serta pembinaan kepegawaian dari asisten tersebut. Berkenaan dengan hal tersebut,	a. Terkait dengan status kepegawaian sebagai pegawai tetap Ombudsman RI, yang diatur secara khusus dalam PP 64/2012, tentang yang didalamnya belum memberikan jaminan status kepagawaian dan kesejahteraan secara memadai, sebagai orang yang bekerja dan bertrugas di Lembaga

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		perlu dipastikan bahwa Asisten Ombudsman RI perlu menjadi pegawai tetap dan bukan pegawai kontrak serta Asisten Ombudsman RI diakui sebagai jabatan fungsional khusus dengan Ombudsman RI sebagai Lembaga Pembina. (usulan dalam rumusan penjelasan). Yang terpenting pengalihan status asisten Ombudsman RI tetap mempertahankan kedudukannya sebagai pegawai tetap serta sifat tugas dan fungsinya yang bersifat seperti pegawai dengan status fungsional	Negara; b. Berkenaan dengan status kepegawaian asisten, di internal asisten Ombudsman RI masih terdapat pandangan yang belum final disepakati, sebab masih ada dua pandangan; yang terkait masalah ini; 1) Pandangan yang pertama, status kepegawaian dari asisten Ombudsman RI, sebaiknya tetap dalam konsep sebagai pegawai tetap Ombudsman RI sebagaiaman PP 64/2012, dengan perbaikan pengaturan dan jaminan kesejahteraan melalui perubahan PP 64/2012, terkait dengan perlindungan hukum dan hak-hak sebagai pegawai tetap yang perlu diperjelas pengaturannya, sebab asisten adalah “asset” penting yang dimiliki Ombudsman RI, sebab asisten merupakan pegawai yang membantu tugas-tugas utama Ombudsman RI sebagai Lembaga Negara Independen. Maka status kepegawainnya sebaiknya juga tidak ASN. Selain independesni kelembagaan, Ombdsman juga merupakan pengawasan eksternal penyelenggaraan negara dan pemerintahan. 2) Pendapat yang kedua, adalah status kepegawaian asisten Ombudsman RI, diusulkan untuk dialihkan menjadi ASN, sebab ASN telah memiliki pengaturan yang sudah jelas dan ada kepastian. Pola ini dipilih dengan merujuk pengalaman perubahan status pegawai di KPK beberapa waktu yang lalu, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Namun dengan cacatan, agar jika dialihkan menjadi ASN tidak menggunakan system yang pernah terjadi di KPK. 3) Secara empiris, pola rekruetmen pegawai asisten Ombudsman RI telah melibatkan Badan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Kepegaiawan Negara (BKN).
7.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	a. Jika status kepegawaian mengikuti sebagaimana diamanatkan oleh UU ASN, perlu adanya koridor pengaturan kerjasama antara Ombudsman RI dengan lembaga yang berwenang terkait ASN untuk mengatur secara khusus jenis, jenjang kepegawaian, dan pendidikan yang spesifik. Selain itu, perlunya perpindahan ASN antar lembaga agar tetap menjadi independensi lembaga Ombudsman RI. b. Jika harus berubah status kepegawaian menjadi ASN, pilihannya adalah PNS dengan jabatan fungsional, karena tidak akan terikat dengan hirarki, PNS dengan jabatan fungsional jabatan fungsional cukup tunduk dan patuh terhadap amanat perintah undang-undang yang diberikan kepadanya.	Ombudsman RI sebagai pengawas harus berbeda dengan subjek hukum yang diperiksa. Perubahan alih fungsi status harus sangat mempertimbangkan dampak dari independensi dan kemandirian asisten Ombudsman RI sebagai pelaksana fungsi dalam memeriksa dan mengawasi penyelenggara pelayanan publik. Yang menjadi permasalahan dari sisi kepegawaian bukanlah pada statusnya, namun yang perlu diperhatikan adalah jaminan akan hak-hak dan kesejahteraan keasistenan Ombudsman RI.
8.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	Perlunya pengaturan status kepegawaian Asisten Ombudsman RI tersebut berkaitan juga dengan kedudukan Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas atau bukan rumpun dari eksekutif. Hanya saja penguatan status kepegawaian tersebut jangan sampai mengurangi independensi Ombudsman RI dalam melaksanakan tugas sesuai dengan asas-asas yang telah ditentukan.	Status kepegawaian dalam UU Ombudsman RI, yang terdiri dari pegawai Ombudsman RI yang berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) dan pegawai Ombudsman RI yang berstatus asisten Ombudsman RI. Mengenai adanya 2 (dua) jenis pegawai Ombudsman RI tersebut Setda Kab. Perlu adanya penguatan status kepegawaian untuk memberikan keadilan terhadap jaminan kesejahteraan, jenjang karier, masa kerja, dan hak pensiun asisten Ombudsman RI.
9.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Bali**	Penting untuk memberikan kejelasan dan pengaturan yang baik sesuai dengan proporsinya bagi pegawai Ombudsman RI.	Perlu untuk meninjau kembali status kepegawaian asisten Ombudsman RI yang saat ini belum selaras dengan UU ASN. Namun, pada prinsipnya yang terpenting adalah tidak menghilangkan independensi pegawai Ombudsman RI serta tidak mengurangi kesejahteraannya. Sebab, baik ASN maupun Pegawai Ombudsman yang berstatus sebagai Asisten, selama dalam bekerja tidak diintervensi tugas dan fungsinya serta tercapai hak-haknya maka itu yang harus tetap dijaga.
10.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam**	Perlu diatur terkait dengan status kepegawaian di dalam Keasistenan	

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
	Paser Utara	Ombudsman RI dalam UU Ombudsman RI dengan menyesuaikan terhadap UU ASN guna memperjelas posisi keasistenan Ombudsman RI, khususnya terkait dengan hak-hak yang diterima dan fungsi professional, sistem rekrutmen yang mempergunakan ketentuan berdasarkna formasi yang ditetapkan oleh Kemenpan RB.	
11.	**Lembaga Swadaya Masyarakat Pokja 30**	Perlu diatur terkait status keasistenan Ombudsman dengan mengikuti pengaturan UU ASN.	-

Tabel 16.
Belum Optimalnya Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia
(Pasal 37 dan Pasal 38 UU 37/2008)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman Republik Indonesia**	Penguatan Kelembagaan Ombudsman RI sebagai lembaga negara pengawas penyelenggaraan pelayanan publik tentu sangat dibutuhkan guna menunjang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman RI. Kebutuhan Penguatan kelembagaan Ombudsman RI dapat dilakukan dalam bidang-bidang sebagai berikut: Rekomendasi sebagai produk hukum Ombudsman RI yang mempunyai daya ikat dan final rekomendasi ombudsman sebagai produk hukum yang wajib dilaksanakan (Pasal 38 ayat (1) UU Ombudsman RI) belum dipahami sepenuhnya oleh Terlapor dan Atasan Terlapor.	Rekomendasi adalah **kesimpulan, pendapat, dan saran** yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor **untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti** dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik (Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI). Pemberian rekomendasi oleh Ombudsman RI dilakukan apabila Ombudsman RI menerima Laporan dan dalam proses hal ditemukan maladministrasi. Rekomendasi disampaikan kepada Pelapor, Terlapor, dan atasan Terlapor dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal Rekomendasi **ditandatangani oleh Ketua Ombudsman RI**. Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman RI. Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman RI tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi. Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman RI, Ombudsman RI dapat **mempublikasikan** atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada **DPR dan Presiden**. Terlapor dan atasan Terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) UU Ombudsman RI dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, hingga saat ini belum pernah dilakukan publikasi terkait dengan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman RI. Contoh sanksi: Pasal 351 ayat (5) UU Pemerintah Daerah, *"Kepala daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman RI 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*". Data hasil rekomendasi Ombudsman RI sejak tahun 2008 hingga tahun 2022, terdapat 60,98% rekomendasi ORI yang dilaksanakan, 4,88% rekomendasi Ombudsman RI–dilaksanakan sebagian, dan 31,71% rekomendasi Ombudsman RI tidak dilaksanakan.
2.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman RI**	Perlu penegasan rekomendasi sebagai produk hukum dan disertai adanya sanksi tegas yang dapat dikenakan kepada Penyelenggara Layanan publik yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman RI.	Rekomendasi Ombudsman RI belum dipandang sebagai produk hukum, padahal Rekomendasi merupakan produk akhir atau *ultimum remidium* yang dikeluarkan Ombudsman RI. berdasarkan paraturan perundang-undangan (UU Ombudsman RI). Hal ini berpengaruh pada tingkat kepatuhan instansi untuk melaksanakan rekomendasi Ombudsman RI. Rekomendasi belum sepenuhnya langsung dilaksanakan oleh Terlapor/Atasan Terlapor.
3.	**Lembaga Swadaya**	Rekomendasi dari Ombudsman RI	-

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
	Masyarakat Publish What You Pay	dapat dijalankan atau tidak tergantung dari komitmen Presiden	
4.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran**	-	Diberbagai negara di dunia, Ombudsman *non legal binding*. Ombudsman tidak serta merta mengeluarkan rekomendasi, penggunaan rekomendasi hanyalah sebagai senjata terakhir saja. Sebelum mengeluarkan rekomendasi, mereka melalui tahapan-tahapan yang persuasif, seperti berdiskusi dengan Lembaga/institusi terlapor untuk membahas pelaporan tersebut, apabila hasil diskusi tersebut tidak dilaksanakan, maka Ombudsman RI mengeluarkan rekomendasi. Pasal 38 UU Ombudsman RI menjelaskan bahwa terlapor dan atasan terlapor dapat dikenai sanksi administrasi. Sebetulnya pada UU Ombudsman RI sudah mengatur tersebut, apabila Ombudsman RI merasa tidak puas akan pelaksanaan rekomendasi tersebut, maka Ombudsman RI dapat mempublikasikan hal tersebut dan menyampaikan laporan pada DPR dan presiden. Ketentuan norma pasal tersebut sudah jelas namun terdapat permasalahan pada implementasinya. Ombudsman RI menyampaikan laporan berkala dan tahunan pada DPR dan presiden, disamping itu Ombudsman RI juga dapat menyampaikan laporan khusus pada DPR dan presiden. Di dalam sistem pemerintahan parlementer, penguatan Ombudsman RI akan lebih baik karena apabila Ombudsman RI menyampaikan laporannya pada parlemen dan membuat kabinetnya dipertanyakan oleh parlementer. Oleh karena itu, Ombudsman RI menjalin hubungan yang intensif dengan parlemen. Di negara Australia apabila terlapor tidak melaksanakan rekomendasi dan respon, maka Ombudsman di Australia akan melaporkan ke Parlemen dan Parelemen akan bertindak. Berbeda halnya dengan Sistem Presidensil, hal ini bergantung pada DPR memposisikan Ombudsman

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			RI, karena baik itu apabila ingin memperkuat Ombudsman RI, maka perlu memperkuat insentifitas dan Kerjasama antara DPR dan Ombudsman RI.
5.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	Perlu pemberian sanksi jika rekomendasi tidak dilaksanakan	a. Salah satu hambatan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik adalah kepatuhan instansi Terlapor terhadap rekomendasi Ombudsman RI. b. Adanya penyelenggara pelayanan yang belum melaksanakan rekomendasi Ombudsman RI dikarenakan UU Ombudsman RI menyebutkan Rekomendasi Ombudsman RI hanya disampaikan sebagai laporan kepada DPR dan Presiden (jika tidak dilaksanakan), namun tidak memberikan jaminan kepastian mengenai (konsekuensi hukum atas ketidakpatutan atau ketidaktaatan terhadap) kewajiban pelaksanaan rekomendasi tersebut. c. Terdapat beberapa rekomendasi yang sudah diberikan ke Presiden namun belum adanya mekanisme atau prosedur untuk Presiden menindaklanjuti rekomendasi tersebut.
6.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Perlu membangun sistem yang lebih integral dengan memberi catatan ketika suatu pelanggar tidak melaksanakan suatu rekomendasi. Selain itu, terkait Pasal 38 UU Ombudsman RI yang mengatur bahwa rekomendasi Ombudsman RI wajib dilaksanakan sebenarnya sudah memperkuat, sebagai perbandingan sifat rekomendasi di Ombudsman Australia tidak wajib. Merujuk pada model pada Filipina, Jika rekomendasi tidak dilaksanakan diperlukan adanya sistem yang integral, dimana ada rekomendasi tidak dilaksanakan oleh penyelenggara negara maka person tersebut tidak bisa untuk naik pangkat dikarenakan tidak patuh terhadap kewajiban hukum yang harus dilaksanakan.	-
7.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	Perlu adanya ketentuan terkait bagaimana tindak lanjut dari DPR dan	a. Sampai saat ini Kabupaten Tabanan belum pernah mendapatkan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		Presiden ketika Ombudsman RI telah menyampaikan laporan tentang tidak dilaksanakannya Rekomendasi. Mekanisme Penguatan hubungan antara Ombudsman RI, DPR, dan Presiden perlu diatur jelas dalam undang-undang.	rekomendasi dari Ombudsman RI. Menurut Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan pelaksanaan tugas dan fungsi Ombudsman RI di Kabupaten Tabanan sudah cukup baik. Koordinasi Sekretariat Daerah Tabanan dengan Perwakilan Ombudsman Bali juga berjalan cukup efektif, khususnya terhadap pengaduan masyarakat dan berkaitan dengan upaya peningkatan pelayanan publik. Terdapat pengaduan-pengaduan/laporan-laporan masyarakat yang mendapat respon cepat setelah Perwakilan Ombudsman Bali menyampaikan pengaduan dari masyarakat. Untuk menangani maladministrasi di Kabupaten Tabanan telah membentuk semacam Tim Reaksi untuk menangani permasalahan-permasalahan pelayanan publim seperti: jalan berlubang, aliran sungai/kali yang tersumbat, penanganan pohon tumbang, dan lain-lain. Pendampingan Ombudsman RI Perwakilan Bali juga telah mengantarkan Bupati Tabanan memperoleh penghargaan tingkat Nasional.
8.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana**	Adanya sanksi tentunya berasal dari rekomendasi yang merujuk pada *research* yang telah dilakukan oleh Ombudsman RI. Sanksi dalam Pasal 39 UU Ombudsman RI telah tepat karena dalam pelaksanaannya merujuk pada peraturan perundang-undangan yang ada. Misalnya apabila yang diberikan rekomendasi adalah perusahaan, maka akan merujuk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas atau UU sektoral lainnya. Adanya sanksi merupakan obat seperti *ultimum remidium* dalam hukum pidana.	-

Tabel 17.
Belum Adanya Pengaturan Eksistensi Ombudsman yang Berasal dari Unsur Non Pemerintah
(Tindak Lanjut Atas Putusan MK 62/PUU-VII/2010)
(Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU Ombudsman RI)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan**	Diperlukan adanya perluasan makna terkait frasa "Ombudsman" agar dalam pelaksanaan tugas serta wewenangnya menjadi tegas dan tidak menimbulkan multitafsir.	-
2.	**Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**	a. Jika telah terdapat konsensus untuk menjadikan model Ombudsman RI sebagai model yang penting, selanjutnya diperlukan pengarusutamaan Ombudsman sebagai model utama (Ombudsman *mainstreaming as main model*). Perlu penegasan dalam undang-undang agar pengawasan lebih kuat dan efektif. Jika tidak demikian, maka model Ombudsman ini akan selalu kalah dibanding model yang lain. Selain itu, model pengawasan alternatif yang dimiliki Ombudsman dahulu tidak disusun secara sistematis dan terencana. b. Ombudsman RI adalah penegak hukum administratif bukan pidana. Sehingga, pada lingkup lembaga yang memiliki sistem yang sangat buruk (sistem yang koruptif yang memenuhi unsur pidana) seharusnya bukan menjadi kewenangan Ombudsman RI, melainkan lembaga yang memang memiliki kewenangan penegakan hukum pidana. Pendekatan perlu ditekankan untuk membuat orang lebih patuh dengan pendekatan *punitive* dan insentif, bukan dengan pendekatan hukum. Sehingga, perlu adanya kejelasan prosedur terkait mekanisme pengalihan Penanganan oleh Ombudsman RI kepada aparat penegak hukum. Den seluruh prosedur ajudikatif sebaiknya	a. Ombudsman RI adalah model kerja dimana kelembagaannya bisa dibentuk/diadakan di berbagai entitas berbadan hukum, baik swasta maupun negara, yang memilih bentuk resolusi model Ombudsman bagi penyelesaian masalah terkait karyawan atau publik. Ruang lingkup dan karakter kerja Ombudsman RI berada pada level pencegahan, memberi pengaruh, sifatnya pengingat dini (*early warning),* dan pendorong pendekatan lunak dan cara damai. Namun dalam praktiknya di Indonesia, Ombudsman lebih dipersepsikan sebagai lembaga saja (yang mengacu pada Ombudsman RI), Persepsi tersebut antara lain muncul karena: 1) Tidak adanya pemahaman dan penghargaan yang sama pada semua ASN tentang publik sebagai penerima layanan. Konsep "pamong praja" dan "pangreh praja" tidak merata yang dapat dilihat pada implementasinya. Yang kerap dan mudah terlihat adalah sikap feodal dan patrimonial dari para pejabat publik. 2) Pelayanan publik lebih banyak dipersepsikan sebagai layanan saat ASN bertemu publik secara fisik dalam situasi khas loket saja: ada yang menunggu layanan dan ada yang memberi layanan berupa informasi, pemberian barang, perlakuan, akses, ijin dan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		diarahkan pada pihak yang berwenang.	sebagainya. Terhadap pelayanan pada level ini, umumnya tidak ada masalah. Banyak amatan sekaligus hadiah (*award*) tersedia bagi yang memiliki *first counter desk* atau meja layanan yang paling baik. 3) Sementara itu, terkait pelayanan publik di belakang meja *(back office*), yang strategis dan makro (terkait pembuatan kebijakan publik) serta yang bersifat antagonis (seperti penegakan hukum), maka terhitung rendah atau lemah perspektif pelayanan publiknya. Hal mana, menimbulkan resistensi dari instansi-instansi terkait ketika Ombudsman RI melakukan pemeriksaan. 4) Singkatnya, perspektif pelayanan publik belum atau tidak menjadi arus utama (*mainstream*) yang mengejawantah mulai dari nilai, prinsip hingga pelaksanaan dan diakhiri dengan cara menilai suatu kegiatan pelayanan terhadap dan untuk publik. b. Model pengawasan ala Ombudsman RI bisa dikatakan datang belakangan dibanding model penegakan hukum dan model pengawasan inspektorat. Sehingga, model ini lalu dipersepsikan lemah dan tidak menakutkan karena tidak ada sanksi yang bisa difungsikan sebagai penggentar (*deterrent*). c. Ombudsman RI tidak banyak menghasilkan rekomendasi, karena rekomendasi merupakan upaya paling akhir. Banyak fase yang dilaksanakan oleh Ombudsman untuk menyelesaikan persoalan administrasi, kecuali memang tidak dapat diupayakan lagi Ombudsman RI akan memberikan rekomendasi. Selama ini hanya 15 rekomendasi selama 5 tahun, sebab selama ini yang dilakukan ombudsman adalah Pendampingan. Saat ini instansi yang tidak patuh terhadap rekomendasi

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Ombdusman RI tidak terlalu banyak, hanya saja terdapat beberapa instansi yang sama yang telah mencapai rekor ketidakpatuhan seperti ATR/BPN. Pada implementasinya, kendala terdapat pada kepatuhan lembaga yang memperoleh rekomendasi. Meskipun rekomendasi disebutkan bersifat mengikat dan final, namun masih terdapat lembaga yang tidak mematuhinya. Terkait hal tersebut, respons yang sering dimunculkan adalah Ombudsman RI dilihat sebagai lembaga yang lemah karena tidak memiliki kewenangan memberikan sanksi, sebagaimana lembaga penegak hukum. Hal demikian tidak benar, sebab berpikir tentang pemberian kewenangan menjatuhkan sanksi itu sendiri merupakan sebuah miskonsepsi daripada Ombudsman RI sebagai lembaga yang seyogyanya bersandar pada itikad baik dan kesediaan untuk diawasi dari instansi-instansi yang secara formal memiliki tupoksi pelayanan publik. Saat ini telah ada Nota Kesepahaman Ombudsman RI dengan APIP, Kejaksaan, dan POLRI.
3.	**Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman Republik Indonesia**	-	Terkait Pasal 39 ayat (3) UU 25/2009 yang menyatakan, *"Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik."* Atas dasar ketentuan tersebut melahirkan lembaga pengawas pelayanan publik (swasta/perorangan) dengan konsep ombudsman yang terdapat di Kota Yogyakarta dan Kota Makassar. Serta terdapat Komisi Pelayan Publik di Provinsi Jawa Timur yang pembentukannya diperkuat dengan Peraturan Daerah. Ombudsman RI menyampaikan bahwa keberadaan lembaga pengawas pelayanan publik bentukan masyarakat serupa Ombudsman RI pada dasarnya saling melengkapi karna dalam bekerjanya Ombudsman RI (khususnya Keasistenan Utama Resolusi Dan Monitoring) juga melibatkan partisipasi masyarakat.

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Keberadaan lembaga tersebut menurut Ombudsman RI relatif tidak terdapat permasalahan atau tumpang tindih kewenangan antar lembaga. Bahkan terkadang lembaga tersebut bersinergi dengan Ombudsman RI dalam hal melaporkan dugaan maladministrasi pelayanan publik.
4.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia**	-	Pasal 39 UU Pelayanan Publik mengatur bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik, meskipun dalam praktiknya hal tersebut berjalan sejalan dengan tugas Ombudsman RI, namun harus terdapat limitasi dan sinergitas fungsi tugas dan wewenang lembaga yang menjalaskan tugas dan wewenang serupa agar tidak tumpang tindih dengan tugas dan fungsi Ombudsman RI.
5.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Perlu diperhatikan jika menggunakan nomenklatur "Ombudsman" sebagai Lembaga pengawasan penyelenggara pelayanan publik, maka tentu harus dimaknai sebagai Ombudsman RI sebagai lembaga negara dalam UU Ombudsman RI. Selain itu, diperlukan sinkronisasi penyelenggara pelayanan publik dalam UU Pelayanan Publik, dimana definisi penyelenggara pelayanan publik telah melibatkan pihak swasta akan tetapi pengawasan penyelenggara pelayanan publik belum meliputi pihak swasta.	Bahwa mendasarkan pada Putusan MK 62/PUU-VIII/2010, nomenklatur Ombudsman dapat digunakan oleh Lembaga lain sebagai bentuk peran serta masyarakat. Secara empiris, terdapat lembaga pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik atas prakarsa masyarakat seperti Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY), yang merupakan salah satu pemohon dalam perkara *a quo.* Selanjutnya, Ombudsman sendiri merupakan suatu sistem pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang bersifat universal sebab hampir dipraktikkan diseluruh dunia serta saat ini telah ada asosiasi secara internasional yaitu *International Ombuds Association*. Namun terlepas dari itu, setiap unit pemerintahan juga memiliki mekanisme pengaduan masyarakat secara internal. Keberadaan Ombudsman RI ditengah-tengah mekanisme pengaduan masyarakat secara internal menunjukkan bahwa Ombudsman merupakan lembaga yang bergerak terakhir "*Utimum remedium*", dikarenakan setiap penyelenggara pelayanan publik dalam UU Pelayanan Publik diamanatkan untuk membentuk unit pelayanan pengaduan sebagai mekanisme penyelesaian pengaduan secara internal, sebelum melaporkan ke Ombudsman RI jika tidak tertangani.

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
6.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta**	-	Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK Nomor 62/PUU-VII/2010. MK berpendapat bahwa lembaga Ombudsman tidak dapat dimonopoli oleh negara, oleh karena itu larangan pembentukan lembaga dengan nama Ombudsman oleh suatu lembaga atau organ selain Ombudsman Republik Indonesia tidak sejalan dengan semangat dan perlindungan konstitusional yang dijamin oleh konstitusi yaitu hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Seyogyanya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI dimaksudkan agar masyarakat awam tidak bingung terhadap istilah Ombudsman yang ada pada Ombudsman RI dan perwakilannya di daerah, Ombudsman yang dibentuk di daerah, maupun nama Ombudsman lainnya yang bersifat non pemerintah.

Tabel 18.
Belum Diaturnya Kode Etik dan Mekanisme Penegakannya Bagi Ombudsman

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman Republik Indonesia**	Dengan adanya Peraturan Ombudsman akan terimplementasi nya nilai integritas, professional, dan adil dalam setiap melaksanakan tugas dan fungsi setiap Insan Ombudsman di lingkungan kerja Ombudsman Republik Indonesia.	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 melalui ketentuan dalam UU Ombudsman RI yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Ombudsman.

Tabel 19.
Belum Optimalnya Pelaporan Dugaan Maladministrasi oleh Masyarakat

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah Kementerian Dalam Negeri**	Perlu adanya sosialisasi oleh Ombudsman RI kepada masyarakat secara rutin di daerah seluruh Indonesia.	Partisipasi masyarakat dalam hal pelaporan/pengaduan terkait adanya maladministrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan masih mengalami kendala dimana masih banyak masyarakat yang takut untuk melapor atau tidak mengerti akan adanya Ombudsman RI.
2.	**Lembaga Swadaya Masyarakat Publish What You Pay**	-	Salah satu keengganan masyarakat untuk mengadukan permasalahan administrasi pelayanan publik ke Ombudsman RI adalah karena ketidakpastian penyelesaian, hal ini dikarenakan seringnya rekomendasi dari Ombudsman RI tidak dilaksanakan dengan baik oleh Instansi Penyedia Layanan Publik, sehingga masih minim partisipasi publik dalam implementasi UU Ombudsman RI.
3.	**Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan**	-	Rendahnya partisipasi masyarakat dalam keterlibatan penyelenggaraan pengawasan pelayanan publik disebabkan oleh tidak adanya sarana dan prasarana maupun mekanisme penyampaian aduan yang jelas dari masyarakat. Hal tersebut menimbulkan anggapan bahwa masyarakat tidak diberikan ruang untuk menyampaikan pengaduan atas penyimpangan standar pelayanan yang dilakukan oleh pelaksana pelayanan publik.
4.	**Deputi Pelayanan Publik, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi**	Pemerintah seharusnya dapat lebih agresif dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat khususnya mengenai pemahaman masyarakat akan perannya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu, hal yang pertama perlu untuk dilakukan ialah membuka akses informasi seluas-luasnya untuk meningkatkan budaya bernegara bukan hanya budaya bermasyarakat.	-
5.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**	-	Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi budaya pelaporan masyarakat, yaitu: a. Masyarakat tidak mengenali

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Ombudsman RI. Dalam pelaksanaan sosialisasi terkait kehadiran Ombudsman RI, Indonesia dapat mengikuti Ombudsman RI Australia dengan mengiklankan Ombudsman RI pada semua linimasa dengan memasang iklan di karton susu dengan *tagline* "anda punya masalah dengan birokrasi? Datang pada kami, laporkan pada kami. Ombudsman RI siap". Apabila Pemerintah serius dengan kehadiran Ombudsman RI, maka seharusnya Pemerintah dan DPR menambah alokasi anggaran kepada Ombudsman RI untuk sosialasi fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman RI b. Budaya masyarakat di Indonesia bukanlah budaya masyarakat yang gemar melaporkan. Hal tersebut menjadi kendala di berbagai kalangan masyarakat. Ombudsman RI sebaiknya melakukan sosialisasi dan pemahaman pada masyarakat, betapa pentingnya hak prosedural (hak untuk di dengar, hak untuk dipertimbangkan, hak untuk *complaint*, hak untuk mendapatkan penjelasan, dan lain-lain) bagi warga negara.
6.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Perlu sosialisasi dan publikasi serta jejaring Ombudsman RI yang cukup maka partisipasi masyarakat dalam pengawasan layanan publik akan meningkat.	Pemahaman masyarakat sejalan dengan meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Ini menjadi kerja bersama bagi setiap lembaga negara. Terkait pengelolaan aduan masyarakat, UU Pelayanan Publik mewajibkan setiap penyelenggara layanan publik memiliki unit pengelolaan aduan. Kantor Staf Presiden, KemenPAN-RB dan Ombudsman RI, membangun sistem pengelolaan aduan nasional LAPOR! sebagai aplikasi umum pengelolaan aduan nasional. Aplikasi ini belum terhubung secara baik dan keaktifannya belum tinggi. Dalam tahap ini memang terjadi resiko jika sistem tidak berjalan dengan baik maka masyarakat yang sudah tahu akan enggan menggunakan aplikasi yang tersedia. Ombudsman RI sendiri juga telah menyediakan beberapa kanal untuk konsultasi dan

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			penerimaan laporan terkait layanan publik. Baik *Call Center* 137, aduan *online*, *media social*, namun masih belum banyak masyarakat yang melapor. Dimungkinkan juga bahwa masyarakat enggan melapor karena adanya keengganan dan merasa kerepotan dan mungkin juga karena adanya rasa takut untuk melapor. Hal ini coba difasilitasi dengan jejaring Ombudsman, Sahabat Ombudsman dan kelompok dampingan untuk mendampingi proses penyampaian laporan dan/atau edukasi/literasi mengenai layanan publik. Selain itu, Ombudsman diberi kewenangan untuk melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (IAPS Ombudsman). Dalam hal muncul keresahan/perhatian masyarakat terkait suatu isu dugaan maladministrasi disebabkan masyarakat mungkin tidak berani langsung melapor (*sleeping citizen*) tetapi memunculkan isu yang berkembang di masyarakat, hal ini yang perlu direspon oleh Ombudsman RI melalui IAPS.
7.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**	Informasi kinerja dari keberadaan Perwakilan Ombudsman RI di daerah masih perlu lebih banyak disampaikan ke publik.	Tingkat kesadaran masyarakat dalam keterlibatan penyelenggaraan pelayanan publik masih sangat rendah. Hal ini disebabkan karena banyak faktor, antara lain karena kurangnya pengetahuan dan informasi mengenai hak-hak masyarakat terkait pelayanan publik, anggapan bahwa berurusan dengan pemerintah, berarti mengeluarkan uang, masyarakat menginginkan harmoni kehidupan, tidak mau bersengketa dengan aparatur penyelenggara negara, dan rasa takut akan risiko hukum.
8.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara**	Perlunya sosialisasi terkait tugas, pokok dan fungsi yang dilakukan oleh Ombudsman RI dikarenakan masyarakat secara umum, Provinsi Kalimantan Timur serta Pemkab Penajam Paser Utara pada khususnya tidak mengetahui fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman RI beserta perannya.	-
9.	**Lembaga Swadaya Masyarakat Pokja 30**	Perlu adanya sosialisasi terhadap masyarakat terkait adanya tugas, fungsi, dan wewenang Ombudsman RI, khususnya di Provinsi Kalimantan	Sosialisasi kepada masyarakat oleh Ombudsman RI masih belum merata dilakukan oleh Ombudsman RI, hal tersebut dikarenakan letak geografis

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		Timur.	Provinsi Kalimantan Timur yang sangat luas sehingga belum dapat menjangkau seluruh wilayah Kalimatan Timur.
10.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Barat**	Ombudsman RI dapat memperkuat tugasnya melalui koordinasi dengan penyelenggara pelayanan publik dalam pengembangan jaringan kerja dan pencegahan maladministrasi antara lain melakukan edukasi, konsultasi, pengembangan jaringan kerja, serta memperkuat pengawasan oleh kelompok masyarakat.	a. Jumlah pengaduan atau laporan ke Ombudsman RI tidak dapat dijadikan satu-satunya patokan partisipasi masyarakat. Selain pengaduan ke Ombudsman RI terdapat hal penting yaitu peningkatan kepercayaan dan harapan masyarakat untuk mendapatkan penyelesaian masalah yang cepat dan tuntas dibandingkan lembaga lain. b. Kegiatan-kegiatan dalam meningkatkan pengetahuan masyarakat terhadap hak pelayanan publik maupun keberadaan Ombudsman RI sendiri relatif masih rendah serta program penjangkauan kepada kelompok atau wilayah yang rentan.
11.	**Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta**	-	Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Salah satu partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik adalah melakukan pengaduan baik kepada penyelenggara layanan maupun Ombudsman RI. Berdasarkan data jumlah pengaduan di Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Bali sejak tahun 2016 sampai 2018, jumlah laporan masyarakat yang masuk Ombudsman di Provinsi Bali semakin menurun hal ini dapat dikarenakan karena: (1) Penyelenggara layanan sudah melayani sesuai dengan standar pelayanan sehingga masyarakat merasa puas; (2) Sudah mulai efektifnya sarana pengaduan di penyelenggara layanan sehingga masyarakat yang mengadu langsung mendapatkan tindak lanjut; dan (3) Masyarakat merasa takut/percuma melakukan pengaduan.

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Poin (1) dan (2) sudah menunjukkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, namun jika poin (3) terjadi kualitas pelayanan publik akan terus menurun dari waktu ke waktu, maka dari itu partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan publik sangat diperlukan.
12.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Bali**	Terdapat beberapa fungsi Ombudsman RI hal yang harus diperkuat.	Berdasarkan laporan yang masuk dari tahun ke tahun semakin meningkat. Laporan Ombudsman RI tidak hanya dilihat pada laporan yang masuk di Ombudsman RI saja, namun juga laporan-laporan terkait kinerja pelayanan publik di tempat lain baik legislatif maupun OPD terkait. Artinya, memang di Bali sebetulnya masyarakat semakin memiliki kesadaran terhadap kinerja pelayanan publik. Namun, dapat dikatakan pula partisipasi di Bali juga belum terlalu banyak oleh karena keterbatasan anggaran maupun sarana prasarana. Persoalan partisipasi juga muncul karena tidak optimalnya aplikasi pelaporan, saat ini telah ada aplikasi yang dikembangkan, akan tetapi karena keterbatasan kompetensi untuk mengelola pada akhirnya menyebabkan tidak optimalnya pelaksanaan Penanganan persoalan pelanayan publik. Persoalan partisipasi publik terkait dengan pelaporan di Perwakilan Ombudsman Bali, juga dipengaruhi adanya budaya “koh ngomong”atau malas bicara adalah suatu ungkapan yang popular di Bali yang mencerminkan sikap orang Bali yang tidak suka berdebat panjang untuk menjaga harmonisasi hubungan antar individu. Orang Bali secara umum memegang teguh konsep harmonisasi baik secara vertical maupun secara horizontal yang tertuang dalam konsep berpikir “*Tri Hita Karana*” (menjaga hubungan yang harmonis dengan Tuhan, manusia, dan alam). Namun, dalam perkembangan terakhir dapat dikatakan bahwa tradisi Koh Ngomong di media sosial mulai ditinggalkan, artinya telah banyak pula masyarakat yang mulai bersuara di media sosial. Laporan media sosial tidak

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			langsung ditindak oleh Ombudsman RI mengingat untuk melapor ke Ombudsman RI harus dipenuhi persyaratannya, meskipun demikian laporan masyarakat di media sosial dapat dijadikan petunjuk bagi Ombudsman RI dalam menindaklanjuti laporan. Peran Ombudsman RI terkait laporan di media sosial yakni mendorong instansi atau OPD terkait untuk segera menindaklanjuti laporan-laporan yang memang secara faktual terjadi. Pendekatan Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Bali dalam mendayagunakan partisipasi masyarakat dilakukan melalui pendekatan *culture* melalui pentas budaya sebagai pengiring kami dalam bersosialisasi. Dalam pelaporan yang masuk pada Ombudsman RI, meskipun tidak memenuhi prasayarat untuk mengajukan laporan, laporan tersebut kami gunakan dan olah sebagai bentuk Evaluasi Ombudsman RI. Saat ini ekpektasi masyarakat kepada Ombusdman RI seringkali juga tidak terlaksanan, sebab Ombudsman RI juga dibatasi oleh kewenangananya untuk menyelesaikan persoalan.
13.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	-	Permasalahan yang paling mendasar dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Tabanan antara lain masih adanya ketidaksiapan masyarakat dalam menggunakan layanan publik yang berbasis elektronik dan belum terintegrasinya berbagai jenis layanan publik di samping masih adanya keterbatasan sarana/prasarana, SDM dan anggaran di sisi pemerintah daerah.

Tabel 20.
Minimnya Pemahaman Masyarakat Terkait Pendekatan Propartif yang Dilakukan oleh Ombudsman RI

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	**Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Kalimantan Timur**	Perlu sosialisasi dan publikasi dengan jejaring Ombudsman RI terkait pendekatan pengaruh/propartif yang dilakukan Ombudsman RI.	Pengawasan Ombudsman RI semestinya memang menyentuh 3 (tiga) ranah, yaitu penyelenggara layanan publik, APIP dan masyarakat. Ketiganya menjadi lingkungan kerja pengawasan ombudsman guna meningkatkan kualitas

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			layanan publik dan memberantas maladministrasi. Masyarakat menggunakan calo atau mengakses di luar prosedur normal dikarenakan masih adanya paradikma bahwa layanan publik sulit. Layanan publik terkesan sulit dikarenakan tidak terpublikasi dengan baik adanya standar layanan publik, bahkan mungkin memang masih ada yang belum memiliki standar layanan publik. Ombudsman mendorong adanya standar layanan publik dan sosialisasi hak dan kewajiban masyarakat dalam mengakses layanan publik. Bahkan ketika sudah ada standar layanan publik, masih akan muncul kemungkinan masyarakat menyampaikan keluhan adanya ketidaksesuaian/penyimpanagn atas layanan publik yang ada. Hal ini APIP melalui unit pengelola aduan harus dapat menyelesaikan secara cepat sehingga tidak muncul dampak maladministrasi atau kerugian yang lebih besar. Ombudsman RI mendorong agar Penyelenggara memiliki Standar Layanan Publik yang lengkap, petugas yang kompeten dan pengelolaan aduan yang baik (terhubung LAPOR SP4N). Ombudsman RI berkoordinasi dengan APIP agar kesempatan pertama penyelesaian Aduan masyarakat dapat ditangani sehingga diketahui permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan publik untuk dapat diperbaiki lebih lanjut. Disitulah kolaborasi yang coba dilakukan ombudsman dengan pendekatan pengaruh/propartif dan pendampingan kepada 3 (tiga) elemen penyelenggaraan layanan publik tersebut.
2.	**Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan**	Perlu melakukan sosialisasi yang baik terkait dengan tugas dan wewenangnya berdasarkan UU Ombudsman RI serta memberikan pemahaman yang cukup terkait adanya institusi lain yang juga menggunakan nama Ombudsman.	Rendahnya pengetahuan masyarakat tarkait pendekatan pengaruh/propartif Ombudsman RI terjadi karena keterbatasan anggaran, kurangnya jumlah Sumber Daya Manusia. Selain itu tidak adanya Perwakilan Ombudsman di kabupaten yang berdampak pada kurangnya kegiatan sosialisasi kemungkinan menjadi penyebab masih banyak masyarakat umum (di luar pemerintahan) belum mengetahui pendekatan pengaruh/propartif yang dilakukan Ombudsman RI tersebut.

BAB IV
KAJIAN DAN EVALUASI
PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

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. Penyelenggaraan negara memiliki peran penting dalam Penyelenggaraan 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 RI merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 namun dibentuk berdasarkan undang-undang dalam rangka pengawasan kinerja Penyelenggara pelayanan publik. Dalam sistem pemisahan kekuasaan Ombudsman RI dapat dikategorikan sejajar dan tidak dibawah pengaruh kekuasaan lain. Berdasarkan fungsi, tugas dan wewenang yang dimiliki Ombudsman RI, keberadaan Ombudsman RI merupakan Lembaga yang penting dalam pemenuhan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian dari tujuan bernegara. 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 maladministrasi sebagaimana dimaksud dalam UU Ombudsman RI. Maladministrasi dapat menyebabkan kerugian bagi masyarakat. UU Ombudsman telah berlaku kurang lebih 14 (empat belas) tahun untuk mengetahui bagaimana efektifitas Ombudsman RI dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenang sehingga perlu dilakukan kajian dan evaluasi.

Dalam rangka memberikan kepastian serta keadilan dan kemanfaatan hukum, kajian dan evaluasi dilakukan terhadap materi muatan UU Ombudsman RI untuk melihat adanya potensi *yang* menghambat pelaksanaan fungsi dan tujuan UU Ombudsman RI, melalui beberapa aspek, yaitu aspek substansi hukum, aspek kelembagaan/struktur hukum, dan aspek budaya hukum serta aspek pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila. Hasil kajian dan evaluasi terhadap UU Ombudsman RI tersebut adalah sebagai berikut:

A. Aspek Substansi Hukum

Ditinjau dari aspek substansi hukum, kajian dan evaluasi UU Ombudsman RI berdasarkan pelaksanaannya, yaitu:

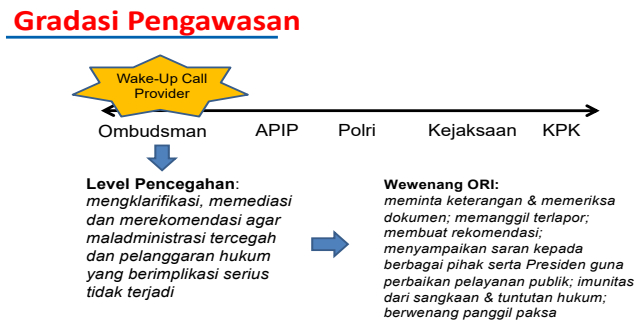
1. Belum Adanya Pengaturan Eksistensi Ombudsman yang Berasal dari Unsur Non Pemerintah (Tindak Lanjut Atas Putusan MK 62/PUU-VII/2010)

Bahwa selain Ombudsman RI secara empiris telah terdapat Ombudsman Daerah. Di daerah seperti misalnya Ombudsman Kota Makassar, Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogjakarta, Lembaga Ombudsman Swasta Provinsi Daerah Istimewa Yogjakarta, Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, yang juga menjadi Pemohon dalam *Judicial Review* Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU Ombudsman RI. Dalam Pasal 46 UU Ombudsman RI diatur bahwa UU Ombudsman RI mulai berlaku nama "Ombudsman" yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum,

atau lainnya yang bukan merupakan lembaga negara sebagaimana dalam UU Ombudsman RI harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya UU Ombudsman RI. Institusi, lembaga, badan hukum, atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana di atas, dianggap menggunakan nama "Ombudsman" secara tidak sah. Selanjutnya, berdasarkan Putusan MK Nomor: 62/PUU-VIII/2010 dalam amar putusannya disebutkan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Terdapat *ratio decidendi* yang menarik dalam putusan *a quo,* pada pokoknya yaitu *pertama*, MK menilai Ombudsman merupakan kaidah umum yang telah diterima secara internasional sebagai fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu. *Kedua*, Lembaga Ombudsman tidak dapat dimonopoli oleh negara, seperti halnya dalam UU Ombudsman RI. Oleh karena itu, larangan pembentukan lembaga dengan nama Ombudsman oleh suatu lembaga atau organ selain Ombudsman RI tidak sejalan dengan semangat dan perlindungan konstitusional yang dijamin oleh konstitusi yaitu hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam pemerintahan sesuai Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. *Ketiga*, lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga Ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (*official appointed*), walaupun tidak secara *expressis verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya serta tidak berarti lembaga atau institusi non-pemerintah tidak dapat membentuk lembaga ombudsman untuk melaksanakan fungsi ombudsman demi keperluan dan kebutuhan lembaga yang bersangkutan tanpa harus disebut sebagai lembaga negara (*simillar appointee in nongovernmental organization*).

Menurut Akademisi FISIP UI, Ombudsman merupakan metode kerja dimana kelembagaannya bisa dibentuk/diadakan di berbagai entitas berbadan hukum, baik swasta maupun negara, yang memilih bentuk resolusi model ombudsman bagi penyelesaian masalah terkait karyawan atau publik. Ruang lingkup dan karakter kerja Ombudsman RI berada pada level pencegahan, memberi pengaruh, sifatnya pengingat dini (*early warning),* dan pendorong pendekatan lunak dan cara damai, untuk lebih jelasnya dalam gambar dibawah ini:



Gambar 1.
Gradasi Pengawasan

Model pengawasan Ombudsman merupakan yang paling awal pencegahan dibanding model penegakan hukum dan model Inspektorat. Secara tugas dan fungsi nya bertitik berat pada pencegahan maladministrasi dengan pendekatan pengaruh, jika terjadi dugaan maladministrasi maka dapat memediasi dan melakukan pendampingan agar maladministrasi tidak terjadi sehingga rekomendasi Ombudsman merupakan *ultimum remedium.* Dengan demikian, secara doktriner "Ombudsman" merupakan model pengawasan yang memiliki kekhususan dan telah diakui secara internasional maka masyarakat dapat membentuk lembaga atau institusi dengan model seperti "Ombudsman". Hal senada diungkapkan oleh Perwakilan Ombudsman Kaltim, secara empiris telah ada lembaga atau institusi dengan model dan menggunakan Ombudsman, sejalan dalam UU Pelayanan Publik mengamanatkan untuk membentuk unit pelayanan pengaduan internal maka penyelenggara pelayanan publik dari pihak korporasi atau badan hukum lain yang diperuntukkan penyelenggaraan pelayanan publik dapat membentuk lembaga atau institusi dengan model "Ombudsman".

Berdasarkan analisis diatas, dapat disimpulkan bahwa "Ombudsman" merupakan sebuah metode pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang telah diakui secara universal, maka tidak hanya Negara yang dapat membentuk institusi Pengawasan Penyelenggaraan pelayanan publik dengan model Ombudsman melainkan masyarakat atau pihak swasta juga dapat membentuk institusi pengawasan Penyelenggaraan pelayanan publik dengan model Ombudsman. Secara faktual, sebelumnya telah ada terlebih dahulu Lembaga atau insitusi yang menggunakan nama "Ombudsman" dan model pengawasan seperti "Ombudsman" dibandingkan Ombudsman RI.

Sebagai perbandingan di Belanda, menurut G.H. Addink, menyebut dalam rangka *separation of power* dan prinsip *check and balances*, yaitu:

> *"...the National Ombudsman, who examines, in retrospect, the conduct of administrative authriyhies and issues reports and make recommedation in the matter, the constitutional base of the institution it be found in article 78a of the Constitution. The National Ombudsman each play their own typical role in the*

system of check and balances. Ombudsman must also be regarded as pertaining to the fourth power."[7]

Apa yang dikemukakan oleh Addink, Ombudsman Nasional Belanda yang bertugas mengawasi perilaku badan administrasi, melaporkan isu-isu yang berkembang di masyarakat mengenai perilaku badan-badan administrasi, merekomendasikan Laporan masyarakat tersebut, fungsi konstitusionalnya diatur dalam Pasal 78a konstitusi Netherland (tahun 1983). Dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman nasional berinteraksi dengan kekuasaan legislatif eksekutif dan yudisial untuk mengembangkan sistem "saling mengawasi dan mengimbangi" atau "kekuasaan mengontrol kekuasaan", maka Ombudsman Nasional yang diatur dalam Konstitusi Belanda dapat disebut sebagai "kekuasaan keempat" (*fourth power*). Jadi, Ombudsman di Belanda yang dalam literatur digolongkan juga sebagai *state auxialiry agencies*, kedudukannya independen, sederajat dengan kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudisial. [8]

Dari penjelasan diatas yang menjelaskan kedudukan "Ombudsman" dalam sistem ketatanegaraan Belanda sebagai salah satu cabang kekuasaan tersendiri, maka dapat pula dijadikan contoh di Indonesia. Ombudsman RI adalah kekuasaan tersendiri yang mengembangkan pelaksanaan *check and balances*. Hal yang serupa juga berlaku Ombdusman berasal dari peran serta masyarakat. Apabila Ombudsman berasal dari peran serta masyarakat tersebut dibentuk, maka Ombudsman RI merupakan lembaga yang dasar wewenangnya merujuk pada undang-undang, sedangkan Ombudsman dari peran serta masyarakat menjalankan sebagian fungsi negara (*official appointed*) dalam hal pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik.

Sehubungan dengan tindak lanjut putusan *a quo*, sifat putusan MK adalah final dan mengikat umum (*erga* omnes). Mengingat Pasal 10 UU PPP yang mengatur salah satu materi muatan undang-undang berisi tindak lanjut atas putusan MK dan untuk menyelaraskan dengan UU Pelayanan Publik, maka perlu penghapusan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI, serta perlu adanya pengaturan tambahan mengenai peran serta masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya terkait dengan lembaga atau institusi yang dibentuk masyarakat.

2. Belum Diaturnya Kode Etik Ombudsman RI dan Mekanisme Penegakannya Bagi Ombudsman

Setiap birokrasi pelayanan publik wajib memiliki sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan asas etis. Ia wajib mengembangkan diri sehingga sungguh-sungguh memahami, menghayati, dan menerapkan berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan-kebajikan moral khususnya keadilan dalam tindakan jabatannya. Secara umum nilai-nilai moral terlihat dari enam nilai besar atau yang dikenal dengan "six great ideas"[9] yaitu nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), keindahan (*beauty*), kebebasan (*liberty*), kesamaan

[7] G.H. Addink, "*Transparent Administration and Public Participation, A Principle of Good Governance From A Comparative*", dalam Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, Surabaya, 2008, hal. 228.

[8] I Dewa Gede Atmadja, Hukum Konstitusi, *Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010, hal. 179.

[9] Denhardt, KG. 1988. *The ethics of public service: resolving moral dilemmas in the public organizations*. New York: Greenwood Press.

(*equality*), dan keadilan (*justice*). Dalam dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai, dan disebut dengan "*profesional standars*" (kode etik) atau "*right rules of conduct*" (aturan perilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik[10]. Dengan demikian, sebuah kode etik merumuskan berbagai tindakan apa, kelakuan mana, dan sikap bagaimana yang wajib dijalankan atau dihindari oleh para pemberi pelayanan.

Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas Penyelenggaraan pelayanan publik, dilengkapi fungsi, tugas dan wewenang dengan maksud dan tujuan mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas sebagai pemenuhan hak masyarakat. Dalam UU Ombudsman RI, anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal, dan perwakilan Ombudsman guna menjalankan fungsi, tugas dan wewenang belum ada pengaturan Kode Etik dan mekanisme penegakkannya. Maka dari itu, sebagai kebutuhan organisasi agar anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal, dan perwakilan Ombudsman mempunyai nilai luhur yang akan mewujudkan profesionalisme dalam menjalankan pelayanan publik, Ombudsman RI menerbitkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2019 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku Insan Ombudsman (PO 40/2019). Dalam PO 40/2019 telah terdapat nilai utama yang dijunjung oleh tiap insan Ombudsman yang terdiri dari Integritas, Profesional dan Adil. Selanjutnya, penegakkannya melalui Majelis Kehormatan Ombudsman yang bersifat *Ad – hoc*.

Menurut Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman RI, PO 40/2019 ini merupakan perwujudan nilai integritas, profesional, dan adil dalam setiap melaksanakan tugas dan fungsi anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal dan perwakilan Ombudsman dimana penegakkan Kode Etik melalui Majelis Kehormatan Ombudsman yang sifatnya *Ad -hoc,* jika ada dugaan pelanggaran bagi Kode Etik dan Kode Perilaku Insan Ombudsman. Sebagai perbandingan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal kode etik perilaku hakim dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, terdapat pengaturan penegakkan kode etik melalui Dewan Kehormatan Komisi Yudisial bagi Anggota Komisi Yudisial yang melanggar Kode Etik dan telah ada pendelegasian pengaturan lebih lanjutnya diatur melalui peraturan internal.

Pembentukan jenis PO 40/2019 diatur melalui Pasal 8 ayat (2) UU PPP, mensyaratkan jenis peraturan internal Kementerian dan Lembaga Negara harus berlandaskan "*diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*". Oleh karena itu, sifat pembentukan dari PO 40/2019 ialah *Non -Delegated*.

Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan serta keluhuran anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal, dan perwakilan Ombudsman yang merupakan kebutuhan internal Ombudsman RI secara aspek sosiologis merupakan hal yang dapat dimuat dalam materi muatan pembentukan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e UU PPP serta pemenuhan Pasal 8 ayat (2) UU PPP. Dengan demikian, dalam UU Ombudsman RI perlu adanya pengaturan Kode Etik bagi anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal, perwakilan Ombudsman serta mekanisme penegakannya dan pendelegasian pengaturan Kode Etik Ombudsman RI tersebut.

[10] *Ibid*.

3. Tidak Diaturnya Status Ombudsman RI Sebagai Pejabat Negara

Ombudsman RI secara historis dibentuk pada masa peralihan orde baru-reformasi. Pada masa itu, pembentukan Ombudsman RI dilandasi oleh pemikiran perlunya peningkatan dalam memberikan perlindungan hak-hak masyarakat dari penyalahgunaan pelayanan publik yang telah membudaya. Melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, Presiden K.H. Abdurahman Wahid menetapkan pembentukan Ombudsman dalam bentuk Komisi Ombudsman Nasional. Dalam perkembangannya pada tahun 2008 Ombudsman RI diperkuat kedudukannya melalui UU Ombudsman RI.

Elemen pengawasan merupakan elemen penting untuk mencegah adanya penyalahgunaan kewenangan pemerintah, khususnya dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, karakter Ombudsman sebagai *Magisture of Influence,* seharusnya didukung dengan kejelasan posisi pejabat Ombudsman. Meninjau pada sistem ketatanegaraan suatu jabatan memiliki konsekuensi logis terhadap kedudukan (hierarkinya) serta sistem pertanggungjawabannya. Selain itu, kedudukan suatu lembaga atau subjek yang ada di dalamnya (pejabat) memiliki pertautan dengan hak dan kewajiban.

Pengaturan mengenai kedudukan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara saat ini belum memiliki kejelasan baik dari UU Ombudsman RI maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Adanya ketentuan mengenai pejabat negara diatur dalam Pasal 112 UU ASN yang menyatakan:

Pasal 112 UU ASN

Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 yaitu:

a. *Presiden dan Wakil Presiden;*
b. *Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
c. *Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;*
d. *Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;*
e. *Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;*
f. *Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;*
g. *Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;*
h. *Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;*
i. *Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;*
j. *Menteri dan jabatan setingkat Menteri;*
k. *Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;*
l. *Gubernur dan wakil gubernur;*
m. *Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan*
n. *Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang*

UU ASN telah memberikan batasan jelas terkait dengan pejabat negara yakni sebagaimana termuat di dalam Pasal 112 UU ASN. Pejabat negara lain yang tidak disebutkan dalam ketentuan tersebut juga diatur pejabat negara lain yang tidak dijelaskan dalam UU ASN, yakni melalui klausul, “Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang”. Dengan demikian, landasan suatu alat Kelengkapan disebut sebagai pejabat negara dapat berasal dari UU ASN maupun undang-undang lainnya.

Artinya, kedudukan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman RI berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bukan sebagai Pejabat Negara.

Adanya perbedaan sumber kewenangan ini memiliki konsekuensi yuridis pada setiap pejabat yang memperolehnya. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan juga mendefinisikan terkait dengan pejabat dalam sistem pemerintahan Indonesia, yang terdiri atas pejabat negara dan pejabat pemerintahan. Pejabat Negara pada dasarnya merupakan pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Sedangkan pejabat pemerintahan adalah pejabat yang mendudukan jabatan tertentu dalam pemerintahan baik pusat maupun di daerah.

Sebagai lembaga yang dilegitimasi oleh sebuah undang-undang kedudukan ketua, wakil ketua dan anggota Ombudsman RI seharusnya disebutkan dengan jelas dalam undang-undang tersebut. Hal ini menimbulkan disparitas antara fungsi dan kedudukannya, sebab pada hakikatnya sebagai lembaga yang mengawasi lembaga lain seharusnya memiliki kedudukan yang setara atau lebih tinggi. Apalagi kedudukan Ombudsman RI sebagai lembaga pengaruh dalam pelayanan publik (*Magistrature of influence*) dan lembaga yang sangat minor terhadap fungsi sanksi (*Magisture of sanction*).[11] Jika kedudukan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Ombudsman RI bukan sebagai pejabat negara, maka akan berakibat pada terhambatnya Ombusdman RI dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya, sebab pada dasarnya subjek daripada pengawasan Ombudsman RI adalah pejabat pemerintahan maupun pejabat negara dalam melaksanakan pelayanan publik.

Hal ini juga disampaikan oleh Akademisi FISIP UI sekaligus Anggota Ombudsman periode 2016-2021, terdapat urgensi pengkategorian Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara dalam UU Ombudsman RI. Sebab dalam budaya birokrasi Indonesia kedudukan dan status jabatan yang sangat berpengaruh pada legitimasi lembaga tersebut dan menentukan keprotokoleran pejabat dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang. Dengan demikian, diperlukan status dan kedudukan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI sebagai pejabat negara merupakan kebutuhan hukum dalam masyarakat (aspek sosiologis) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e serta mengingat dalam fungsi pengawas selalu mensyaratkan posisi yang setara atau lebih tinggi dari pihak yang diawasi.

4. Belum Adanya Pengaturan Kewenangan Pencegahan Maladministrasi dalam UU Ombudsman RI

Melalui Pasal 6 UU Ombudsman RI, Ombudsman RI diberikan mandat sebagai Lembaga yang 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. Kemudian, dalam Pasal 7 UU Ombudsman RI terdapat 2 (dua) tugas pokok Ombudsman RI yaitu penanganan laporan

[11] Enny Agustina, "Peran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelesaian Maladministrasi Di Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 2 (2018).

masyarakat dan pencegahan maladministrasi. Selanjutnya, disebutkan wewenang Ombudsman RI dalam Pasal 8 UU Ombudsman RI yaitu:

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

a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;

b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;

c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;

d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;

e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;

f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;

g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

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

a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;

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

Menurut Akademisi FISIP UI, secara filosofis, penanganan laporan yang dilakukan Ombudsman RI bersifat *Complaint Hadling System* yang bersifat pasif dan solutif, serta penggunaan kewenangan penuh, secara terbatas, melakukan reaksi cepat dan Investigasi atas Prakarsa Sendiri. Sedangkan pencegahan yang dilakukan Ombudsman RI bersifat *proactive mechanism*, penggunaan kewenangan terbatas, melakukan deteksi, melakukan berbagai survei, kajian, pemeriksaan khusus dan pelibatan partisipasi masyarakat. Akan tetapi, pengaturan wewenang Ombudsman RI dalam UU Ombudsman RI hanya mengakomodir wewenang dalam hal tugas pokok penanganan laporan masyarakat belum mengakomodir atau tidak mendelegasikan wewenang dalam hal pencegahan maladministrasi. Kemudian pada tahun 2019 terbit PO 41/2019, didalamnya disebutkan wewenang Ombudsman RI dalam pencegahan maladministrasi yaitu *pertama*, Deteksi, suatu kegiatan yang bertujuan mengetahui potensi maladministrasi dan mengidentifikasi isu permasalahan untuk perbaikan. *Kedua*, Analisis, kegiatan analisis bertujuan untuk

menganalisis telah terjadi maladministrasi, mengidentifikasi penyebab maladministrasi dan memperbaiki pelaksanaan dengan memberikan saran. Guna mendukung analisis, Ombudsman RI melakukan survei kepada masyarakat dan melakukan kajian. *Ketiga*, perlakuan pelaksanaan saran, kegiatan ini bertujuan untuk memastikan saran dilaksanakan oleh instansi penyelenggara, terselenggaranya pendampingan dan memastikan adanya perubahan kebijakan. Dengan demikian, wewenang Ombudsman RI dalam pencegahan maladministrasi yang diatur PO 41/2019 telah melibatkan masyarakat dan mengikat bagi *stakeholder* yang merupakan ruang lingkup objek pengawasan Ombudsman RI.

Selain jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang Pasal 7 ayat (1) UU PPP, Pasal 8 ayat (1) UU PPP juga mengatur Jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Untuk dapat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai peraturan perundang-undangan maka Pasal 8 ayat (2) UU PPP mensyaratkan peraturan perundang- undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) UU PPP diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan**.** Selanjutnya, yang menjadi pertanyaan hukumnya apakah pembentukan PO 41/2019 dapat dikategorikan berdasarkan frasa "dibentuk berdasarkan kewenangan" dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPP. Sebagai perbandingan dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (untuk selanjutnya disebut UU MA) yang menyebutkan bahwa "*Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini"*. Maka, kewenangan dalam pembentukan peraturan ini menjadi atribusi kekuasaan yang dimiliki berdasarkan undang-undang.

Dengan adanya pengaturan kewenangan Ombudsman RI untuk melakukan pencegahan maladministrasi dalam PO 41/2019 yang tidak diatur dalam UU Ombudsman RI menimbulkan ketidakpastian hukum, maka perlu adanya pengaturan kewenangan Ombudsman RI dalam melakukan pencegahan maladministrasi dan pendelegasian atas wewenang pencegahan maladministrasi dalam Perubahan UU Ombudsman. Hal serupa juga disampaikan oleh Akademisi FISIP UI dan Akademisi FH UNPAD untuk mengatur terkait wewenang pencegahan maladministrasi dalam UU Ombudsman RI.

5. Belum Jelasnya Definisi Terlapor dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI

Pengaturan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI menyatakan "Terlapor adalah Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman." Terkait dengan Penyelenggara Negara, Pasal 1 angka 2 UU Ombudsman RI menjelaskan *Penyelenggara Negara adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang tugas pokoknya berkaitan*

dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Definisi ini tidak sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepada Ombudsman RI sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI dan tidak sejalan dengan fungsi Ombudsman RI sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Ombudsman RI.

Persandingan antara ketentuan Pasal 1 angka 6 dengan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI dituangkan dalam Tabel 21 berikut:

Tabel 21.
Persandingan antara ketentuan Pasal 1 angka 6 dengan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI

PERTENTANGAN MATERI MUATAN DALAM UU OMBUDSMAN	
Pasal 1 angka 6 Terlapor adalah Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman.	**Pasal 1 angka 1** 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. **Pasal 6** Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh **Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah** termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara **serta badan swasta atau perseorangan** yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Melihat tujuan pembentukan Ombudsman RI khususnya yang tertuang dalam Pasal 4 huruf b dan d UU Ombudsman yang menyatakan:

Ombudsman bertujuan:

a. ...

b. mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;

c. ...

d. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;

Merujuk pada ketentuan tersebut, dengan mencegah dan memberantas praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme guna mewujudkan Pelayanan publik yang berkualitas dimana hal tersebut merupakan pemenuhan hak warga negara. Pencantuman Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) sebagai salah satu konsideran mengingatnya, maka jelas pengaturan dalam UU Ombudsman RI tidak lepas dari UU Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN tersebut. Selain itu, terkait dengan pelayanan publik, Indonesia telah mengatur Pelayanan Publik secara khusus melalui UU Pelayanan Publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik tentunya memiliki ruang lingkup yang luas mengingat banyaknya kebutuhan masyarakat dan tujuan pembentukan pemerintahan Indonesia itu sendiri yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahterannya meskipun sejauh ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari banyaknya keluhan dan pengaduan masyarakat yang disampaikan secara langsung kepada penyelenggara pelayanan publik maupun melalui media massa.[12] Pelayanan publik sebagai upaya negara dalam pemenuhan kebutuhan dasar setiap warga negara, hal ini membutuhkan penafsiran lebih jauh atas apa yang dimaksud dengan negara dan sejauh apa peran negara dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat dan pelaksanaan pelayanan publik.

Indonesia, secara konseptual merupakan negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam paham negara kesejahteraan, negara turut campur/berperan dalam aktivitas perekonomian untuk mencapai kemakmuran rakyat. Peranan tersebut pada prinsipnya digunakan ialah untuk memenuhi kebutuhan dasar dari masyarakat banyak (*basic needs*) seperti pendidikan, kesehatan dan barang publik lainnya (*public goods*) yang pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan bagi rakyat. Hal ini kemudian ditegaskan secara lugas di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dalam sebuah kalimat demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat[13]. Sedangkan lingkup pelayanan publik berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU 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

[12] Drs. H. Surnadi, M.Si. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik, Cetakan Kedua*. (Bandung: PT Refika Aditama, 2012), hlm 7.
[13] Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik. *Tafsir Mk Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan Mk Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, Dan UU No. 20/2002* (online). https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/717/203 diakses pada 20 Februari 2023

strategis lainnya. Ruang lingkup ini tentunya tidak lepas dari faktor ekonomis yang terkandung di dalamnya yang harus diatur mekanisme pengelolaan dan pemanfaatannya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat[14]. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara*, c.q*. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat[15]. Dalam prakteknya, negara memiliki keterbatasan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat, sehingga perlu adanya partisipasi masyarakat.

Konstitusionalisme di dalam perspektif konstitusi ekonomi, terfokus pada batasan-batasan bagi negara untuk mencampuri urusan-urusan ekonomi masyarakat, hal ini merupakan konsekuensi dari konstitusi tidak selalu terkait dengan persoalan kelembagaan politik semata namun juga di dalam beberapa konstitusi diberbagai negara dunia juga mencakup pengaturan terkait dengan kelembagaan ekonomi. Pada prakteknya di dunia, pembatasan-pembatasan peran negara di dalam aktivitas perekonomian masyarakat sangat terkait dengan corak ideologi ekonomi yang dianut oleh suatu negara.

Dalam konteks Indonesia, konstitusi ekonomi ditunjukkan dengan keberadaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Jika melihat rumusan-rumusan yang terdapat di dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, hal ini menandakan bahwa Indonesia secara jiwa menganut paham sosialisme di dalam bangunan perekonomiannya. Penguasaan terhadap faktor-faktor produksi yang penting bagi negara, faktor-faktor produksi yang menguasai hidup banyak dan faktor-faktor produksi sumber daya alam dikuasai oleh negara. Menunjukkan peran negara yang dominan di dalam keseluruhan pengelolaan faktor-faktor produksi sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun NRI Tahun 1945[16]. Meski demikian, bukan berarti negara tidak membuka ruang bagi masyarakat

[14] Achmad Sodiqi. *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Atas Sumberdaya Pesisir Dan Pulau Pulau Kecil* (online). https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi%20materi/permasalahan-hat/Prof.%20Achmad%20Sodiki_PEMAKNAAN%20HAK%20MENGUASAI%20NEGARA%20ATAS%20SUMBERDAYA%20PESISIR%20DAN%20PULAU%20PULAU%20KECIL.pdf diakses pada 19 Februari 2023

[15] Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik. *Tafsir Mk Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan Mk Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, Dan UU No. 20/2002* (online). https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/717/203 diakses pada 20 Februari 2023

[16] Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik. *Tafsir Mk Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan Mk Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, Dan UU No. 20/2002* (online). https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/717/203 diakses pada 20 Februari 2023

dalam rangka memenuhi tanggung jawabnya untuk menciptakan kompetisi perekonomian yang sehat.

Pembatasan kewenangan Ombudsman RI dalam melakukan pengawasan pelaksanaan pelayanan publik terdapat pada frasa "*yang sebagian atau seluruh dananya bersumber* dari *anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah*" menjadikan cakupan pengawasan Ombudsman RI dalam pelaksanaan pelayanan publik tidak seluas ruang lingkup pelayanan publik yang diatur dalam UU Pelayanan Publik. Terkait dengan pelayanan publik dengan adanya unsur APBN maupun APBD, tentu tidak akan lepas dari berbagai regulasi termasuk regulasi yang mengatur mengenai pengadaan barang dan jasa. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 mengatur bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai, oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan[17]. Barang/jasa tersebut tidak lepas dari pelaku usaha sebagai penghasil barang/jasa tersebut. Sedangkan Pelaku Usaha didefinisikan sebagai badan usaha atau perseorangan yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pada bidang tertentu[18]. Dalam hal ini, pelaku usaha tersebut tentunya bukan penyelenggara negara dan pemerintah dan dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI, maka maladministrasi yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dibiayai dengan APBN maupun APBD tidak dapat dijangkau oleh Ombudsman RI dan tidak dapat dilaporkan oleh masyarakat kepada Ombudsman RI apabila masyarakat menemukan adanya indikasi maladministrasi dalam pelayanan publik yang mereka terima.

Merujuk pada permasalahan di atas, Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI belum memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU PPP dan juga belum memenuhi asas dalam UU Ombudsman RI, yang selengkapnya diuraikan pada Tabel 22. berikut:

Tabel 22.
Pertentangan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
Pasal 5 huruf f UU PPP Asas Kejelasan Rumusan	Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Namun definisi terlapor yang ada dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI tidak selaras dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI. Disamping itu juga tidak sejalan dengan tugas Ombudsman RI yang diatur dalam Pasal 7 huruf a UU Ombudsman RI. Sehingga, ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI bertentangan dengan asas kejelasan

[17] Ketentuan Pasal 1 angka 1 Perpres 12 Tahun 2021
[18] Ketentuan Pasal 1 angka 27 Perpres 12 Tahun 2021

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
	rumusan sebagaimana diatur dalam UU PPP karena menimbulkan multitafsir.
Pasal 6 ayat (1) huruf i UU PPP Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum	Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum namun ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI yang hanya mengatur terlapor adalah Penyelenggara Negara dan Pemerintahan telah memberikan ketidakjelasan siapa yang boleh dilaporkan kepada Ombudsman RI dalam pelaksanaan pelayanan publik. Selain itu, ketidakpastian hukum timbul dari adanya perbedaan cakupan kewenangan pengawasan Ombudsman RI dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI.

Inkonsistensi pengaturan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI dengan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI telah menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya, sehingga perlu dilakukan perubahan pada Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI dengan menyesuaikan dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI. Masukan senada disampaikan oleh Setda Kabupaten Cimahi, Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur, Kemenpolhukam, Perwakilan Ombudsman Kalimantan Timur, Akademisi FH Uniba, Setda Pemprov Kaltim, Setda Kabupaten Penajam Paser Utara, Setda Provinsi Jabar, Setda Kabupaten Tabanan, Akademisi FH Universitas Udayana, dan Perwakilan Ombudsman Jabar. Disamping itu, perlu juga ditambahkan kata "diduga" dalam definisi tersebut untuk memberikan kepastian hukum kedudukan terlapor dalam hal adanya laporan masyarakat yang belum dilakukan investigasi oleh Ombudsman RI dan belum dikeluarkan hasil yang menyatakan adanya maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaporkan tersebut sehingga sesuai dengan asas *presumption of innocence*. Sebagai perbandingan perlunya penambahan kata "diduga" juga dapat ditemukan dalam Peraturan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Nomor 02/PB/MA/IX/2012 dan Nomor 02/PB/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim disebutkan terlapor adalah hakim yang **diduga** melakukan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim. Hal ini membuktikan dengan kata "diduga", laporan yang disampaikan oleh pelapor masih belum terbukti adanya pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim. Hal ini juga agar pengaturan dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 7 huruf a UU Ombudsman RI.

6. Perubahan Definisi Rekomendasi pada Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI

Ketentuan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI memberikan batasan pengertian Rekomendasi sebagai berikut:

> *Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.*

Rumusan definisi rekomendasi ini menimbulkan ketidakjelasan atas apa yang menjadi *output* pengawasan penyelenggaraan Pelayanan Publik yang dilakukan oleh

Ombudsman RI. Ketidakjelasan ini disebabkan penempatan frasa "kesimpulan, pendapat, dan saran" secara bersamaan.

Menurut KBBI, "kesimpulan", "pendapat", dan "saran" memiliki definisi yang berbeda satu sama lain meskipun terdapat suatu kemiripan antara ketiganya. Definisi dalam KBBI menyebutkan sebagai berikut:

> *Kesimpulan adalah 1. ikhtisar (dari uraian, pidato, dan sebagainya); kesudahan pendapat (pendapat terakhir yang berdasarkan pada uraian sebelumnya);**2** keputusan yang diperoleh berdasarkan metode berpikir induktif atau deduktif;*[19]
>
> *Pendapat adalah **1** pikiran; anggapan; **2** buah pemikiran atau perkiraan tentang suatu hal (seperti orang, peristiwa); **4** kesimpulan (sesudah mempertimbangkan, menyelidiki, dan sebagainya)*[20]
>
> *Saran adalah pendapat (usul, anjuran, cita-cita) yang dikemukakan untuk dipertimbangkan.*[21]

Pengaturan definisi ini harus jelas dan memberikan kepastian hukum karena berpengaruh pada daya ikat atas hasil investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman RI dan daya paksa atas tindak lanjutnya. Rekomendasi yang dikenal di dalam peraturan perundang-undangan adalah rekomendasi sebagai instrumen hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh gubernur, khususnya dalam penyelenggaraan fungsi penetapan keputusan atau pelaksanaan tindak pemerintahan[22]. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 48 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Pemerintah Daerah mengatur definisi Rekomendasi adalah naskah dinas dari pejabat yang berwenang berisi keterangan atau catatan tentang sesuatu hal yang dapat dijadikan bahan pertimbangan kedinasan. Selain itu, kata "rekomendasi" juga digunakan dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, diantaranya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat[23], Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2014[24], dan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan[25]. Dari beberapa peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat peraturan yang mengatur mengenai definisi rekomendasi pada ketentuan umumnya yang

---

[19] https://kbbi.web.id/simpul diakses pada 23 Februari 2023

[20] https://kbbi.web.id/dapat diakses pada 23 Februari 2023

[21] https://kbbi.web.id/saran diakses pada 23 Februari 2023

[22] Dadang. *Kedudukan Dan Fungsi Rekomendasi Dprd Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perizinan Oleh Pemerintah Daerah* (Online). http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/SKD/article/view/2337#:~:text=Rekomendasi%20yang%20dikenal%20di%20dalam,keputusan%20atau%20pelaksanaan%20tindak%20pemerintahan. Diakses pada 24 Februari 2023

[23] Pasal 23 ayat (2) UU Advokat menyatakan" Kantor Advokat dapat mempekerjakan advokat asing sebagai karyawan atau tenaga ahli dalam bidang hukum asing atas izin Pemerintah dengan **rekomendasi** Organisasi Advokat.

[24] Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2014 menyatakan "Rekomendasi Penelitian adalah naskah dinas dari pejabat yang berwenang berisi keterangan, catatan, tentang kelayakan pelaksanaan usulan penelitian".

[25] Pasal 1 angka 4 Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan "Rekomendasi adalah saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan.

memuat rumusan yang berbeda-beda. Hal ini tidak menjadi permasalahan hukum karena Nomor 104 Lampiran II Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Udang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan "*Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur."*

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU Ombudsman RI, Ombudsman RI memiliki tugas salah satunya menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi sendiri 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*.[26] Hasil pelaksanaan tugas Ombudsman RI tersebut seharusnya mengantarkan pada pencapaian tujuan Ombudsman RI khususnya dalam meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik, dalam membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme, serta dalam meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan. Disamping itu, frasa "*kesimpulan, pendapat, dan saran*" juga harus diperjelas lagi dengan penegasan apakah frasa tersebut merupakan komponen yang harus ada dan dimuat dalam rekomendasi Ombudsman RI karena dalam pengaturan Pasal 37 ayat (2) UU Ombudsman RI disebutkan bahwa rekomendasi sekurang-kurangnya memuat uraian laporan yang disampaikan kepada Ombudsman RI, uraian tentang hasil pemeriksaan, bentuk maladministrasi yang telah terjadi, dan kesimpulan dan pendapat Ombudsman RI mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor, dalam Pasal 37 ayat (2) UU Ombudsman RI ini terdapat frasa "*sekurang-kurangnya memuat*" hal ini membuktikan hasil pemeriksaan, bentuk maladministrasi yang telah terjadi, dan kesimpulan dan pendapat merupakan hal yang harus dimuat dalam rekomendasi. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI hanya memuat kesimpulan, pendapat dan saran. Dengan demikian definisi rekomendasi dalam Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI masih terdapat ketidakjelasan rumusan sebagai *output* produk hukum Ombudsman RI.

Merujuk pada permasalahan di atas, Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI belum memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU PPP, yang selengkapnya diuraikan pada Tabel 23. berikut:

Tabel 23.
Pertentangan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
Pasal 5 huruf f UU PPP Asas Kejelasan Rumusan	Rumusan rekomendasi ketentuan umum UU Ombudsman RI ini tidak jelas dalam penggunaan Bahasa hukumnya sehingga menimbulkan permasalahan dalam daya ikat

[26] Lihat Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman.

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
	terhadap terlapor serta daya paksa dalam tindak lanjutnya. Selain itu, pilihan kata atau istilah yang digunakan masih terlalu umum dan belum sejalan dengan hukum administrasi mengingat lingkup tugas Ombudsman RI adalah bidang administrasi dari penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga ketentuan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI bertentangan dengan asas kejelasan rumusan sebagaimana diatur dalam UU PPP.
Pasal 6 ayat (1) huruf i UU PPP Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum	Rumusan materi muatan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI ini tidak memenuhi kepastian hukum mengingat frasa "*kesimpulan, pendapat, dan saran"* menimbulkan ketidakjelasan kedudukan rekomendasi Ombudsman RI dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan analisis singkat diatas, materi muatan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI tidak memenuhi asas kejelasan rumusan dan asas ketertiban dan kepastian hukum sebagaimana yang diatur dalam UU PPP. Disamping itu, UU Pelayanan Publik menempatkan rekomendasi Ombudsman RI sebagai pengaduan yang wajib dikelola oleh penyelenggara pelayanan publik telah menjadikan kedudukan dan sifat wajib rekomendasi Ombudsman RI atas pelaksanaan pelayanan publik menjadi terdegradasi. Disamping itu, frasa "*kesimpulan, pendapat, dan saran*" juga harus diperjelas lagi dengan penegasan apakah frasa tersebut merupakan komponen yang harus ada dan dimuat dalam rekomendasi Ombudsman RI karena dalam pengaturan Pasal 37 ayat (2) UU Ombudsman RI disebutkan bahwa rekomendasi sekurang-kurangnya memuat uraian laporan yang disampaikan kepada Ombudsman RI, uraian tentang hasil pemeriksaan, bentuk maladministrasi yang telah terjadi, dan kesimpulan dan pendapat Ombudsman RI mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor. Dengan demikian, sudah seharusnya rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI tidak lepas dari pengaturan yang ada dalam hukum administrasi maka definisi "Rekomendasi" yang terdapat pada Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman harus diubah. Selain itu, perlu adanya penambahan kata "wajib" dalam definisi rekomendasi ini agar sejalan dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 38 ayat (1) UU Ombudsman RI dan Pasal 36 ayat (3) UU Pelayanan Publik[27].

7. Dekonstruksi Asas-Asas dalam UU Ombudsman RI

Pelaksanaan pengawasan dan pencegahan maladministrasi pelayanan publik oleh Ombudsman RI dilaksanakan berdasarkan asas-asas yang berlaku sebagaimana ketentuan Pasal 3 UU Ombudsman RI. Adapun bunyi Pasal tersebut yakni:

[27] Pasal 36 UU Pelayanan Publik mengatur:
Pasal 36
(1) Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan.
(2) Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu.
(3) Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
(4) Penyelenggara berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan.

Pasal 3

Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

a. kepatutan;
b. keadilan;
c. non-diskriminasi;
d. tidak memihak;
e. akuntabilitas;
f. keseimbangan;
g. keterbukaan; dan
h. kerahasiaan.

Asas-asas ini merupakan bentuk pengejawantahan suatu maksud dan tujuan dibentuknya UU Ombudsman RI. Asas merupakan pikiran dasar yang tidak berbentuk konkret, artinya suatu asas pada dasarnya telah melekat pada suatu tujuan atau maksud pembentukan undang-undang. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Paul Schoten bahwa:

"*Asas itu merupakan tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan kita." Dipahami asas-asas hukum itu sebagai pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya."*

Melihat definisi asas hukum yang dimaksud oleh Paul di atas, maka dapat dikatakan asas dalam UU Ombudsman RI merupakan prinsip yang harus melekat pada kesusilaan dan pikiran dasar pelaksana UU Ombudsman RI, yakni dalam arti kelembagaannya.[28]

Secara filosofis asas-asas ini seharusnya telah dianggap melekat pada maksud dan tujuan undang-undang ini, artinya sebuah asas merupakan bentuk metanorma yang tidak perlu diatur di dalam batang tubuh. Hal ini juga disampaikan oleh Akademisi FH UNPAD, bahwasanya secara teoritis asas tidak dapat termuat dalam norma suatu undang-undang, namun hingga saat ini pengaturan asas termuat dalam norma sebuah undang-undang. Penjelasan mengenai asas pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman RI sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI dapat diberikan penjelasan sepanjang penjelasan tersebut tidak bertentangan dengan inti dari batang tubuh UU Ombudsman itu sendiri. Penjelasan bukanlah sebuah norma, melainkan sebagai salah satu metode penafsiran. Akan tetapi, dalam praktiknnya banyak undang-undang yang menormakan asas di dalam batang tubuhnya, salah satunya UU Ombudsman RI.

Pasal 3 UU Ombudsman RI, berkaitan dengan asas-asas tidak dijabarkan secara rinci dalam penjelasannya, meskipun pada dasarnya suatu asas dianggap telah menjadi ruh dalam maksud dan tujuan pembentukan UU Ombudsman RI itu sendiri. Dengan demikian, jika menghendaki untuk menormakan asas secara khusus batang tubuh suatu undang-undang, maka terdapat kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk menjabarkannya. Hal ini sebagaimana asas formil dalam pembentukan peraturan undang-undang yakni asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) dan asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*).

[28] Dewa Gede Atmadja, "Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum," *Kertha Wicaksana* 12, no. 2 (2018).

Ketentuan Pasal 3 UU Ombudsman RI belum memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU PPP, yang selengkapnya diuraikan pada Tabel 24. berikut:

Tabel 24.
Pertentangan Pasal 3 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
Pasal 5 huruf d huruf f UU PPP Asas dapat dilaksanakan (*Het Beginsel Van Uitvorbaarheid*)	Setiap pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Berkaitan dengan asas dalam UU Ombudsman yang secara rinci tidak diberikan batasan atau penjelasan yang konkret menyebabkan Pasal 3 UU Ombudsman RI tidak dapat diimplementasikan.

Dalam konteks ini asas dapat dilaksanakan undang-undang yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapatkan dukungan secara filosofis, yuridis, maupun sosiologi sejak penyusunannya. Sehingga, dengan adanya perumusan norma asas dalam batang tubuh seharusnya norma tersebut dapat dipahami dan dapat dilaksanakan. Selain itu berdasarkan asas kepentingan hukum yang mengutamakan landasan peraturan, kepatutan dan keadilan, maka dengan pengaturan asas dalam Pasal 3 seharusnya menjadi landasan yang dapat diterapkan . Dengan demikian, perlu penjelasan asas-asas dalam UU Ombudsman RI.

8. Ketidakjelasan Pembentukan Perwakilan Ombudsman RI di daerah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) juncto Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI.

Pelaksanaan pengawasan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Ombudsman RI tentu tidak lepas dari pengaturan yang ada dalam UU Pelayanan Publik, namun dalam batang tubuh kedua undang-undang tersebut terdapat pengaturan-pengaturan yang berbeda. Perbedaan tersebut tercatat dalam Tabel 25. berikut:

Tabel 25.
Materi muatan dalam UU Ombudsman RI yang tidak harmonis dengan materi muatan UU Pelayanan Publik

UU Ombudsman RI	UU Pelayanan Publik
Pasal 5 ayat (2) *Ombudsman **dapat** mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota*	**Pasal 46 ayat (3)** *Ombudsman **wajib** membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.*
Pasal 43 ayat (1) *Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota.*	**Pasal 46 ayat (4)** *Pembentukan perwakilan ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.*

Perbedaan pengaturan dalam Pasal 5 ayat (2) *juncto* Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI dan Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai **wajib atau tidaknya** pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah. Pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah tentunya perlu memperhatikan hubungan kelembagaan antara Ombudsman RI dengan Perwakilan Ombudsman di daerah, selain itu juga memperhatikan alokasi anggaran yang ada untuk Ombudsman RI dan kebutuhan negara atas perwakilan lembaga negara di daerah. Hal ini berkaitan erat dengan pelaksanaan reformasi birokrasi yang saat ini tengah gencar dilakukan oleh pemerintah.

Akademisi FH Universitas Mahendradatta menekankan bahwa pembentukan perwakilan Ombudsman RI harus memperhatikan aspek efektivitas, efisiensi, kompleksitas dan beban kerja mengingat kompleksitas setiap daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sudah pasti berbeda satu sama lain. Peraturan pelaksana mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI ini telah diterbitkan, yakni dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah. Berdasarkan PP tersebut Ombudsman RI telah membentuk Perwakilan Ombudsman RI di 34 (tiga puluh empat) provinsi. Sementara untuk tingkat kabupaten/kota belum ada perwakilan yang dibentuk. Mengingat jangka waktu pembentukan perwakilan yang telah lewat, banyaknya jumlah kabupaten/kota di Indonesia, yakni 416 (empat ratus enam belas) kabupaten, 98 (sembilan puluh delapan) kota, serta besarnya potensi beban anggaran yang dibutuhkan untuk pembentukan perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota, maka sebaiknya pembentukan perwakilan Ombudsman cukup dilakukan pada tingkat provinsi yang wilayah kerjanya mencakup kabupaten/kota dalam Provinsi tersebut. Hal ini juga mempertimbangkan konsep negara kesatuan dimana Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang diantaranya bertugas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini juga mempertimbangkan adanya lembaga Ombudsman daerah dan lembaga Ombudsman swasta yang telah terbentuk di beberapa daerah, serta adanya ketentuan Pasal 39 ayat (3) UU Pelayanan Publik yang mengatur bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Artinya pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dilakukan secara inklusif, tidak secara eksklusif oleh Ombudsman RI saja. Jadi urgensi pembentukan perwakilan Ombudsman RI pada tingkat kabupaten/kota tidak terlalu signifikan.

Akademisi FH Unpad memberikan masukan atas pengaturan yang berbeda dalam pembentukan perwakilan Ombudsman RI dalam UU Ombudsman dan UU Pelayanan Publik yang tidak dapat diselesaikan dengan teori keberlakuan peratruan perundang-undangan (asas *lex specialis derogat lex generalis* maupun asas *lex posterior derogat legi priori***)** maka penyelesaian dapat dilakukan dengan penarikan pada teori hukum dan filsafat hukum, karena tidak semua permasalahan *clash of legislation* dapat diselesaikan dengan asas dalam peraturan perundang-undangan diantaranya dengan "Asas Kemanfaatan", sehingga dapat dilihat melalui apakah daerah yang tingkat kompleksitasnya rendah perlu dibentuk Ombudsman RI daerah atau tidak.

Demi pemenuhan hak konstitusional setiap orang atas jaminan perlindungan dan kepastian hukum, pengaturan terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah perlu diharmoniskan. Hal ini dikuatkan oleh Biro Hukum dan Kerjasama Ombudsman RI dan Perwakilan Ombudsman Kaltim yang berpendapat bahwa sinkronisasi pengaturan terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah perlu disinkronkan agar tidak menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaannya. Meski demikian, Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring Ombudsman RI menyampaikan bahwa Ombudsman RI tetap menjalankan ketentuan undang-undang dengan membentuk kantor perwakilannya di 34 provinsi dan saat ini tengah dilakukan persiapan pembentukan 3 (tiga) kantor perwakilan Ombudsman RI di provinsi-provinsi di Papua. Pembentukan Perwakilan Ombudsman RI tersebut didasari kebutuhan pengawasan pelayanan publik guna percepatan pembangunan. Dengan memperhatikan masukan-masukan diatas perlu adanya peninjauan pengaturan terkait dengan pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah agar ketentuan tersebut dapat dilaksanakan. Selain itu, ketidakjelasan pengaturan ini telah mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan ketentuan Pasal 46 ayat (4) UU Pelayanan Publik terkait dengan jangka waktu pembentukan Perwakilan Ombudsman RI di daerah.

Merujuk pada uraian di atas, Pasal 5 ayat (2) *juncto* Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI belum memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU PPP, yang selengkapnya diuraikan pada Tabel 26. berikut:

Tabel 26.
Pertentangan Pasal 5 ayat (2) *juncto* Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
Pasal 6 ayat (1) huruf i UU PPP Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum	Perbedaan pengaturan dalam Pasal 5 ayat (2) juncto Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI dan Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai wajib atau tidaknya pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah yang berdampak pada efektifitas pelaksanaan Pasal 46 ayat (4) UU Pelayanan Publik. Perbedaan pengaturan ini menimbulkan ketidakpastian hukum atas pengaturan dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya.

Atas permasalahan diatas, perlu adanya perubahan ketentuan Pasal 5 ayat (2) *juncto* Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI dengan menghilangkan kata “dapat” dalam Pasla 5 ayat (2) UU Ombudsman RI dan frasa “apabila dipandang perlu” dan kata “dapat” pada Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI, serta penegasan pembentukan perwakilan Ombudsman RI hingga tingkat Provinsi saja sebagaimana yang telah ada hingga saat ini.

9. Rekonstruksi Ketentuan dalam Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI

Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI mengatur mengenai bahwa salah satu tugas Ombudsman RI dan pada huruf d diatur tugas untuk adalah melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ketentuan ini tidak dijelaskan dalam penjelasan Pasal 7 UU Ombudsman RI dan tidak disinggung dalam penjelasan umum UU Ombudsman RI. Pelaksanaan tugas ini justru

akan menjadi sumir mengingat Ombudsman RI memiliki tugas melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Upaya pencegahan maladministrasi tersebut tentu dilaksanakan dengan adanya kerjasama dengan penyelenggara pelayanan publik. Upaya pencegahan maladministrasi ini merupakan suatu upaya untuk menjaga dan memperbaiki pelaksanaan pelayanan publik agar semakin baik, efektif, dan efisien. Tugas pencegahan ini pun sejalan dengan tujuan Ombudsman RI sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU Ombudsman[29].

Setda Kab.Tabanan menyampaikan bahwa dalam upaya perbaikan dan peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, kerjasama Pemda Kabupaten Tabanan dengan Perwakilan Ombudsman Bali telah terjalin dengan baik dimana Perwakilan Ombudsman Bali melakukan pendampingan terhadap Pemda Kabupaten Tabanan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Pemda Kabupaten Tabanan terhadap masyarakat Tabanan. Setda Kab. Tabanan mengharapkan perubahan UU Ombudsman RI nantinya tidak menghambat kerjasama yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Tabanan dengan Perwakilan Ombudsman Bali karena kerjasama tersebut telah banyak membantu Pemda Kabupaten Tabanan.

Apabila melihat dengan seksama pengaturan kewenangan Ombudsman RI yang ada dalam Pasal 8 UU Ombudsman RI, tidak terdapat pengaturan kewenangan yang menunjang pelaksanaan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI. Dengan demikian perlu adanya suatu pemahaman terhadap apa yang menjadi tugas Ombudsman RI dan wewenang apa yang dibutuhkan oleh Ombudman dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas yang diberikan kepada Ombudsman RI tersebut, sehingga ketentuan dalam UU Ombudsman RI ini dapat dilaksanakan dan memenuhi ketentuan asas peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam UU PPP.

Ateng Syafrudin berpendapat terdapat perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distrubi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.[30]Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang

[29] Pasal 4 UU Ombudsman menyatakan:
Ombudsman bertujuan:

a. *mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;*
b. *mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;*
c. *meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;*
d. *membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktekpraktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;*
e. *meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan*

[30] Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, Hal. 78

diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Kemudian berkaitan dengan investigasi atas prakarsa sendiri, secara empiris Ombudman RI telah menetapkan Peraturan Ombudsman Nomor 38 Tahun 2019 tentang Tata Cara Investigasi Atas Prakarsa Sendiri (PO 38/2019). Dengan adanya PO 38/2019, Ombudsman RI memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti dugaan maladministrasi tanpa adanya laporan dari masyarakat. Serta memiliki kewenangan untuk memeriksa Pelapor, Saksi, Ahli dan Terlapor. Sehingga mengenai Investigasi Atas Prakarsa Sendiri lebih tepatnya ditempatkan dalam kewenangan.

Merujuk pada permasalahan di atas, Pasal 7 UU Ombudsman RI belum memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU PPP dan juga belum memenuhi asas dalam UU Ombudsman RI, yang selengkapnya diuraikan pada Tabel 27. berikut:

Tabel 27.
Pertentangan Pasal 7 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
Pasal 6 ayat (1) huruf i UU PPP Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum	Ketentuan Pasal 8 UU Ombudsman RI mengatur mengenai wewenang Ombudsman RI dalam melaksanakan fungsi dan tugas Ombudsman RI dalam melakukan investigasi atas prakarsa sendiri. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan tugas Ombudsman RI. Selain itu, tugas ini menimbulkan ketidakselarasan dengan tujuan keberadaan Ombudsman RI. Investigasi atas Prakarsa sendiri merupakan metode proaktif (tanpa laporan) untuk meminimalisir terjadinya maladministrasi

Berdasarkan uraian diatas, ketentuan Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI dihapus dan diatur tersendiri sebagai bagian dari ruang lingkup tugas Ombudsman RI dan dipindahkan pada Pasal 8 UU Ombudsman RI karena investigasi atas prakarsa sendiri dapat dilaksanakan sebagai bagian dari upaya pencegakan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan tindaklanjut atas dugaan maladministrasi yang tidak dilaporkan masyarakat secara langsung kepada Ombudsman RI maupun pengawas internal penyelenggara pelayanan publik.

10. Perubahan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI mengatur bahwa salah satu kewenangan Ombudsman dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU Ombudsman RI adalah demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Namun penjelasan ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI menyatakan "*Ketentuan mengenai pengumuman hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi bukan merupakan kewajiban bagi Ombudsman*" yang mana hal ini menimbulkan ketidakjelasan pelaksanaan kewenangan Ombudsman RI karena adanya kontradiksi pengaturan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI dengan penjelasannya.

Berdasarkan ketentuan angka 176 Lampiran II UU PPP mengatur bahwa:

Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat, atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan tidak boleh

mengandung norma karena penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Dengan demikian, ketentuan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI telah memuat pengaturan baru yang berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI. Hal ini mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum atas kewenangan Ombudsman RI khususnya dalam mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi Ombudsman RI atas laporan yang disampaikan oleh masyarakat. Selain itu, hal ini berdampak pada kepercayaan masyarakat terhadap Ombudsman RI dimana masyarakat percaya bahwa penyampaian laporan maladministrasi pelayanan publik yang mereka terima tidak ditindaklanjuti oleh Ombudsman RI yang berujung pada minimnya partisipasi publik dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dan pembiaran atas permasalahan penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak sesuai ketentuan.

Merujuk pada pengaturan UU Administrasi Pemerintahan, wewenang didefinisikan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.[31] Sehingga telah jelas kewenangan Ombudsman RI untuk mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi atas laporan dugaan maladministrasi bukan merupakan kewajiban yang sifatnya harus dilaksanakan oleh Ombudsman RI.

Merujuk pada permasalahan di atas, Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI belum memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU PPP, yang selengkapnya diuraikan pada Tabel 28. berikut:

Tabel 28.
Pertentangan Pasal 7 UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
Pasal 5 huruf e UU PPP Asas kejelasan rumusan	Dengan diaturnya publikasi atas hasil temuan, kesimulan, dan rekomendasi Ombudsman Ri sebagai wewenang, maka publikasi tersebut menjadi tidak wajib dilaksanakan oleh Ombudsman RI. Padahal transparansi dalam pelaksanaan pemerintahan menjadi suatu keniscayaan dalam pemerintahan modern yang tengah gencar dilakukan oleh Indonesia khususnya dalam pencapaian world class bureucracy. Oleh karenanya, dalam rangka menciptakan birokrasi yang baik, transparan dan efisien, pengumuman mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi atas laporan dugaan maladministrasi menjadi suatu hal yang harus dilakukan oleh Ombudsman RI.
Pasal 6 ayat (1) huruf i UU PPP Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum	Pengaturan publikasi hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi Ombudsman RI dalam ketentuan Pasal 8 UU Ombudsman yang mengatur wewenang Ombudsman RI dalam pelaksanan fungsi dan tugasnya menimbulkan ketidakpastian hukum atas upaya pembangunan world class bureaucracy yang tengah digalakkan oleh pemerintah

[31] Pasal 1 angka 5 UU Administrasi Pemerintahan.

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
	Indonesia hingga saat ini. Selain itu pelaksanaan publikasi ini seharusnya sejalan dengan asas pelayanan publik, yakni asas keprofesionalan dan asas akuntabilitas dalam pelayanan publik.

Selain itu penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI perlu diubah dengan frasa "cukup jelas".

11. Belum Jelasnya Pengaturan Kepegawaian Asisten Ombusdman

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 UU Ombudsman RI diatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dibantu oleh Asisten Ombudsman. Asisten Ombudsman merupakan pegawai tetap Ombudsman yang diangkat oleh Ketua Ombudsman berdasarkan persetujuan rapat anggota Ombudsman untuk membantu Ombudsman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Pada Keasistenan Ombudsman Republik Indonesia.

Sumber daya manusia pada Ombudsman RI terdiri atas Asisten Ombudsman dan Pegawai Negeri di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman, yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Pada Ombudsman Republik Indonesia (PP 64/2012). Hal tersebut berbeda dengan yang diatur dalam Pasal 6 UU ASN bahwa pegawai ASN terdiri atas PPNS dan PPPK. Adanya ketidakjelasan pengaturan mengenai status kepegawaian dalam UU Ombudsman RI dibandingkan dengan UU ASN diuraikan dalam Tabel 29. berikut:

Tabel 29.
Ketidakjelasan Status Kepegawaian Dalam UU Ombudsman RI dibandingkan dengan UU ASN

UU OMBUDSMAN RI	UU ASN
Pasal 11	***Pasal 1 angka 2***
(1) Ombudsman terdiri atas: *a. 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota;* *b. 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota; dan* *c. 7 (tujuh) orang anggota.* *(2) Dalam hal Ketua Ombudsman berhalangan, Wakil Ketua Ombudsman menjalankan tugas dan kewenangan Ketua Ombudsman.*	*Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah **pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja** yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.*
Pasal 12	***Pasal 10***
*(1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dibantu oleh **asisten Ombudsman**.* *(2) Asisten Ombudsman diangkat atau diberhentikan oleh Ketua Ombudsman*	*Pegawai ASN berfungsi sebagai:* *b. pelaksana kebijakan publik;* *c. pelayan publik; dan* *d. perekat dan pemersatu bangsa.*

UU OMBUDSMAN RI	UU ASN
berdasarkan persetujuan rapat anggota Ombudsman. *(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tugas dan tanggung jawab asisten Ombudsman diatur dengan Peraturan Ombudsman.*	

Berdasarkan pengaturan diatas terdapat perbedaan pengaturan UU Ombudsman RI dan UU ASN. Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik memiliki Asisten Ombudsman, sehingga dapat dikatakan bahwa status kepegawaian terkait Asisten Ombudsman belum mengikuti pengaturan kepegawaian dalam UU ASN. Padahal telah jelas diatur dalam ketentuan Pasal 10 UU ASN bahwa Pegawai ASN memiliki fungsi salah satunya sebagai pelayan publik, dimana Ombudsman RI memiliki kewenangan yaitu melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik. Dapat dilihat bahwa adanya ketidakselarasan pengaturan UU Ombudsman RI dan UU ASN terkait status kepegawaian, dikarenakan adanya pengaturan asisten Ombudsman dalam UU Ombudsman RI.

Berdasarkan diskusi dengan Kedeputian Bidang Pelayanan Publik Kemenpan RB mengenai status kepegawaian Ombudsman RI bahwa khusus untuk Asisten Ombudsman justru menjadi tidak jelas keberadaannya. Hal ini tidak selaras dengan UU ASN, sebab hanya dikenal 2 (dua) jenis status kepegawaian yakni PNS dan PPPK, sedangkan Asisten Ombudsman RI hingga saat ini tidak dikategorikan sebagai salah satu jenis status kepegawaian tersebut. Kemudian Perwakilan Ombudsman Jabar mengemukakan terkait dengan status kepagawaian di lingkungan Ombudsman RI bahwa selama UU Ombudsman RI berlaku belum berjalan optimal.

Bahwa keberadaan pegawai dengan status ASN dibawah Sekretaris Jendral sebagai komponen dukungan manajemen sudah berjalan dengan baik, namun Asisten Ombusman RI yang membantu Ombudsman RI dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya, masih terdapat beberapa kendala yaitu terkait dengan status kepegawaian sebagai pegawai tetap Ombudsman, sebagaimana diatur dalam PP 64/2012, yang didalamnya belum memberikan jaminan kesejahteraan, jenjang karier, masa kerja, dan hak pensiun sebagai pegawai yang bekerja dan bertugas di Lembaga Negara. Perubahan alih fungsi status harus sangat mempertimbangkan dampak dari independensi dan kemandirian Asisten Ombudsman RI sebagai pelaksana fungsi dalam memeriksa dan mengawasi penyelenggara pelayanan publik, karena Ombudsman RI sebagai pengawas harus berbeda dengan subjek hukum yang diperiksa.

Selanjutnya Ombudsman RI memberikan pendapat bahwa terkait dengan status kepegawaian asisten masih terdapat pandangan yang belum final disepakati, sebab masih terdapat dua pandangan, yaitu:

a. Pertama, sebaiknya tetap sebagai pegawai tetap Ombudsman RI sesuai dengan yang diatur didalam PP 64/2012, dengan perbaikan pengaturan dan jaminan kesejahteraan melalui perubahan UU Ombudsman RI dan PP 64/2012 terkait dengan perlindungan hukum dan hak-hak sebagai pegawai tetap yang perlu diperjelas pengaturannya, sebab Asisten adalah “asset” penting yang dimiliki Ombudsman RI dalam menjalankan tugas-tugasnya.

b. Kedua, diusulkan untuk dialihkan menjadi ASN, sebab ASN telah memiliki pengaturan yang sudah jelas dan terdapat kepastian. Pola ini dipilih dengan merujuk pengalaman perubahan status pegawai di KPK dengan cacatan, jika dialihkan menjadi ASN tidak menggunakan sistem yang pernah terjadi di KPK.

Terkait dengan pengalihan status kepegawaian juga terjadi di KPK dimana pegawai KPK dialihkan menjadi ASN berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengatur "*Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*." Kemudian terdapat Putusan MK No. 34/PUU-XIX/2021 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan amar putusan menolak permohonan Pemohon. Namun adanya alasan berbeda *(Concurring Opinion)* dari empat Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams, Hakim Konstitusi Suhartoyo, Hakim 56 Konstitusi Saldi Isra, dan Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih yang menyatakan

> "Bahwa sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24, Pasal 69B dan Pasal 69C UU 19/2019, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019 dalam Paragraf [3.22., hlm 339] secara tegas (*expresis verbis*) menyatakan, bagi pegawai KPK secara hukum menjadi pegawai ASN karena berlakunya UU 19/2019. Oleh karenanya dalam UU 19/2019 ditentukan waktu untuk dilakukannya penyesuaian peralihan status kepegawaian KPK adalah paling lama 2 (dua) tahun sejak UU berlaku. Artinya, bagi pegawai KPK, menjadi pegawai ASN bukan atas keinginan sendiri, tetapi merupakan perintah undang-undang, *in casu* UU 19/2019. Lebih tegas lagi, berdasarkan UU 19/2019 peralihan status menjadi pegawai ASN merupakan hak hukum bagi penyelidik, penyidik, dan pegawai KPK."

Adanya ketentuan mekanisme pengalihan status pegawai KPK menjadi pegawai ASN dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan kondisi faktual pegawai KPK. Oleh karenanya, Mahkamah menegaskan bahwa dengan adanya pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN sebagaimana telah ditentukan mekanismenya sesuai dengan maksud adanya Ketentuan Peralihan UU Perubahan KPK maka dalam pengalihan tersebut tidak boleh merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun di luar desain yang telah ditentukan tersebut. Sebab, para pegawai KPK selama ini telah mengabdi di KPK dan dedikasinya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi tidak diragukan.

Perbedaan status kepegawaian dalam satu suatu organisasi akan menyebabkan perbedaan hak dan kewajiban yang didapat oleh setiap pegawai, serta adanya ketidakjelasan pada status kepegawaian asisten Ombudsman RI. Oleh karena itu, diperlukannya pengaturan mengenai pengalihan status kepegawaian Asisten Ombudsman menjadi ASN dan masa transisi pengalihan, serta diperlukan juga peraturan teknis tentang pengalihan menjadi ASN. Dengan beralihnya Asisten Ombudsman menjadi ASN otomatis keberadaan dibawah koordinasi atau pengawasan Kemenpan RB dan tunduk pada UU ASN. Pengalihan pegawai menjadi ASN dapat dilakukan dengan beberapa tahapan melihat penyesuaian jabatan, identifikasi jumlah dan jenis pegawai sesuai kualifikasi, kompetensi dan pengalaman. Kemudian setelah pelaksanaan pengalihan status dapat dilakukan seperti pengalihan pegawai KPK menjadi ASN yaitu adanya orientasi dalam

rangka pembekalan sebagai ASN. Pengalihan status kepegawaian Ombudsman RI menjadi ASN seperti Pegawai KPK akan memberikan kepastian hukum bagi pegawai di Ombudsman RI, serta pengalihan status tidak berpengaruh terhadap independensi dari kedua kelembagaan tersebut dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawas penyelenggara publik.

Selanjutnya Sekretariat Daerah Kabupaten Tabanan mengemukakan bahwa perlunya pengaturan yang memberikan penguatan status kepegawaian Asisten Ombudsman RI menjadi ASN yang dituangkan dalam undang-undang. Adanya penguatan status tersebut dapat memberikan keadilan terhadap jaminan kesejahteraan, jenjang karier, masa kerja, dan hak pensiun asisten Ombudsman RI. Kemudian Setda Pemkab PPU dan Akademisi FH UNIBA juga mengemukakan bahwa UU Ombudsman RI perlu menyesuaikan dengan UU ASN agar selaras guna memperjelas posisi status kepegawaian keasistenan Ombudsman RI. Kemudian Perwakilan Ombudsman Jabar berpendapat jika harus adanya pengalihan status kepegawaian menjadi ASN, pilihannya adalah PNS dengan jabatan fungsional yang secara mandiri menjalankan fungsi, tugas dan wewenang yang di amanatkan oleh undang-undang dan tidak terikat dengan jenjang hierakis terutama pada proses pengawasan dan pemeriksaan.

12. Belum Adanya Pembagian Kewenangan Ombudsman Pusat dan Perwakilan Ombudsman di Daerah

Ombudsman RI merupakan lembaga negara bantu (*auxiliary state* organ) yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted* power).(Christin Nathania Liu dkk, 2022) UU Ombudsman RI membagi struktur Ombudsman RI yang terdiri atas Ombudsman Pusat dan Ombudsman Perwakilan di daerah. Perwakilan Ombudsman di daerah merupakan suatu bentuk perpanjangan tangan Ombudsman RI, artinya Perwakilan Ombudsman melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangan Ombudsman RI di daerah perwakilannya, yang selanjutnya dirumuskan dalam Pasal 43 ayat (4) UU Ombudsman RI yang berbunyi:

> "*Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi Perwakilan Ombudsman"*

Mutatis mutandis berasal dari Bahasa latin yang berarti perubahan yang penting telah dilakukan. Istilah ini digunakan ketika membandingkan dua situasi dengan variabel yang berbeda. Black's Law Dictionary Nitth Edition, mutatis mutandis berarti:

> *All necessary changes having been made; with the necessary changes<what was said regarding the first contract applies mutatis mutandis to all the later ones>.* (Semua perubahan yang diperlukan telah dibuat dengan perubahan yang diperlukan, apa yang dikatakan tentang kontrak Pertama berlaku mutatis mutandis untuk yang kemudian).

Istilah mutatis mutandis seringkali digunakan dalam penyusunan kontrak. Menurut I.PM. Ranuhandoko dalam buku karangannya *Terminologi Hukum*, mutatis mutandis berarti dengan perubahan yang perlu-perlu. Dalam praktiknya UU PPP juga memberlakukan ketentuan mutatis mutandis dalam Pasal 63 yang berbunyi(I. P. M. Ranuhandoko, 2006):

*"Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku **mutatis mutandis** terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota."*

Pengaturan mutatis mutandis dalam Pasal 63 UU PPP berarti bahwa pasal-pasal penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, dengan perubahan-perubahan yang diperlukan, berlaku juga bagi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian hal serupa juga berlaku bagi ketentuan dalam Pasal 43 ayat (4) UU Ombudsman RI, yang menyatakan:

"*Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi Perwakilan Ombusdman".*

Hal ini berarti ketentuan terkait fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman RI, juga berlaku bagi perpanjangan tangan Ombudsman RI di daerah yakni Perwakilan Ombudsman di daerah, yakni sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 6-8 UU Ombudsman RI yang berbunyi:

Pasal 6

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

Pasal 7

Ombudsman bertugas:

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

Pasal 8

(1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:
a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;

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

(2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 – Pasal 8 UU Ombudsman RI tersebut, maka secara yuridis normatif dalam undang-undang ini, seluruh fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman RI pusat juga melekat pada Ombudsman RI Perwakilan daerah. Hal ini membawa konsekuensi pada beberapa koordinasi yang tidak sinkron dengan beberapa tugas maupun wewenang Ombudsman RI antara lain seperti penyampaian saran Ombudsman kepada DPR/Presiden tidak dapat dilaksanakan oleh Perwakilan Ombudsman Daerah.

Kewenangan Ombudsman Pusat lainnya yang tidak dapat dilaksanakan oleh Perwakilan yakni dalam hal penerbitan Rekomendasi, dalam Pasal 37 ayat (3) UU Ombudsman RI hanya Ketua Ombudsman RI yang mempunyai otoritas menandatangani rekomendasi, "*Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Pelapor, Terlapor, dan atasan Terlapor dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal Rekomendasi ditandatangani oleh Ketua Ombudsman*". Sehingga kewenangan mengeluarkan Rekomendasi hanya dimiliki oleh Ombudsman RI Pusat. Ketentuan mutatis mutandis hanya terkait dengan fungsi dan tugas, untuk kewenanan seharusnya bersifat delegatif. Hal ini bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni asas dapat dilaksanakan diuraikan pada Tabel 30. berikut:

Tabel 30.
Pertentangan Pasal 43 ayat (4) UU Ombudsman RI dengan Asas dalam UU PPP

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
Pasal 5 huruf d huruf f UU PPP Asas dapat dilaksanakan (*Het Beginsel Van Uitvorbaarheid*)	Setiap pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Berkaitan

ASAS/PRINSIP	KETERANGAN
	dengan pembagaian kewenangan antara Ombudsman RI dan Perwakilan Ombudsman RI, dalam hal ini harus disesuaikan dengan struktur kelembagaan Ombusdman RI serta ruang lingkup penanganannya. Pada praktiknya saat ini berdasarkan ketentuan UU Ombudsman RI tidak adanya pembagian kewenangan antara Ombudsman RI dan Perwakilan Ombudsman menyebabkan tidak efektifnya norma berkaitan dengan kewenangan yang bersifat mutatis mutandis.

Oleh karena itu, perlu untuk melakukan pengaturan ulang terkait dengan pembagian kewenangan Ombudsman Pusat dan Perwakilan Ombudsman Daerah, yakni melalui pembedaan wewenang Ombudsman RI dan Perwakilan Ombudsman RI. Hal ini juga disampaikan oleh Akademisi FH Unpad bahwa diperlukan elaborasi lebih lanjut terkait dengan materi muatan pada UU Ombudsman RI mengenai hubungan Ombudsman RI pusat dengan Perwakilan Ombudsman RI, karena dalam UU Ombudsman RI hanya mengamanatkan Peraturan Pemerintah terkait dengan pengisian jabatan. Belum terdapat peraturan lebih lanjut atau tidak adanya amanat UU Ombudsman RI terkait peraturan pelaksanaan mengenai kewenangan Ombudsman RI Pusat dan Perwakilan Ombudsman RI di daerah.

B. Aspek Struktur Hukum

Ditinjau dari struktur hukum, kajian dan evaluasi UU Ombudsman RI berdasarkan pelaksanaannya, yaitu sebagai berikut:

1. Belum Optimalnya Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman RI

Ombudsman RI adalah lembaga pengawas pelayanan publik yang berperan dalam pencegahan maladministrasi dan penyelesaian laporan masyarakat termasuk memberikan rekomendasi. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI bahwa rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman RI, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Ombudsman RI memiliki kewenangan membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan serta demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Ombudsman RI. Kemudian Ombudsman RI menerima laporan dan memberikan rekomendasi dalam hal ditemukan maladministrasi, dimana rekomendasi dari Ombudsman RI wajib dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor sebagaimana diatur dalam Pasal 37 - Pasal 38 UU Ombudsman RI.

Ombudsman RI menindaklanjuti setiap laporan masyarakat yang kemudian disusun dalam bentuk LAHP sebagai hasil keseluruhan pemeriksaan. Rekomendasi akan diberikan apabila dalam proses pemeriksaan yang dilakukan oleh Ombudsman RI ditemukan terjadinya maladministrasi, dan instansi terlapor tidak melaksanakan saran korektif yang disampaikan dalam LAHP. LAHP pada dasarnya merupakan hasil dari

serangkaian proses pemeriksaan untuk perbaikan yang wajib dilaksanakan oleh terlapor dengan tujuan untuk mencegah terjadinya kembali tindakan maladministrasi.

Rekomendasi diterbitkan jika pada tahapan LAHP yang memuat tindakan korektif tidak dilaksanakan terlapor maupun instansi terkait. Sebelum sampai tahap rekomendasi, terhadap tindakan korektif terlebih dahulu dilakukan monitoring selama 60 (enam puluh) hari kerja ke depan. Tahapan ini dapat melihat sejauh mana itikad baik terlapor maupun instansi terkait pelaksanaan perbaikan tindakan korektif LAHP.[32] Kemudian dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan rekomendasi sebagian dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman RI maka Ombudsman RI dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada DPR dan Presiden.[33]

Rekomendasi ditandatangani oleh Ketua Ombudsman, sehingga kewenangan dalam mengeluarkan rekomendasi hanya dimiliki oleh Ombudsman RI pusat. Perwakilan Ombudsman di daerah tidak dapat mengeluarkan rekomendasi hanya terbatas pada LAHP. Ombudsman RI Perwakilan akan memonitor proses pelaksanaan LAHP terlebih dahulu kemudian apabila Instansi Terlapor melaksanakan saran korektif maka pengaduan selesai, namun jika LAHP tidak memperoleh tindak lanjut dari terlapor atau atasan terlapor maka akan dilimpahkan ke Ombudsman RI untuk ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya rekomendasi dari Ombudsman RI.[34]

Selanjutnya terdapat tahapan-tahapan sebelum dilakukannya penyusunan rekomendasi sebagaimana diatur dalam PO 48/2020. Pertama adanya proses penerimaan, konsultasi, dan verifikasi. Kedua tahapan pemeriksaan diantaranya pemeriksaan dokumen, permintaan klarifikasi, pemeriksaan laporan, dan penyusunan LAHP. Ketiga tahapan resolusi dan *monitoring* diantaranya LAHP, resolusi, dan rekomendasi.

Ombudsman RI bertanggungjawab pada proses penerbitan Rekomendasi dan proses *monitoring*-nya, hingga pelaporan kepada Presiden dan DPR, serta publikasi. Berdasarkan data dari Ombudsman RI, bahwa selama tahun 2016-2021 Ombudsman RI telah menerbitkan 14 (empat belas) rekomendasi yang diantaranya terdapat 6 (enam) rekomendasi yang tidak dipenuhi oleh pejabat atau instansi terkait dengan alasan yang tidak dapat diterima. Namun pada triwulan I Tahun 2022 belum ada pejabat atau instansi yang tidak bersedia memenuhi permintaan Ombudsman RI dan/atau rekomendasi Ombudsman RI. Adapun tahapan rekomendasi Ombudsman RI, antara lain:

a. Penyusunan rekomendasi;
b. Penyampaian rekomendasi Ombudsman dan pemberitahuan isi rekomendasi Ombudsman;
c. Monitoring dapat dilakukan pemantauan melalui pemberitaan dan surat permintaan keterangan kepada Terlapor terkait pelaksanaan rekomendasi Ombudsman RI;
d. Pemeriksaan lapangan terkait pelaksanaan rekomendasi Ombudsman;
e. Laporan kepada Presiden dan DPR (setelah pemeriksaan lapangan) sekaligus permintaan sanksi;
f. Publikasi Terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman.

[32] https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--kekuatan-lahp-ombudsman diakses pada 24 februari 2023
[33] Lihat Pasal 38 UU Ombudsman RI
[34] Lihat Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah.

Rekomendasi merupakan produk akhir yang dikeluarkan Ombudsman RI berdasarkan UU Ombudsman RI. Namun dalam implementasinya selama ini, masih terdapat beberapa permasalahan terkait rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI. Berikut data pelaksanaan rekomendasi RI dari Tahun 2008-2022 sebagai berikut:

Status Pelaksanaan Rekomendasi	Tahun															Jumlah 2008 s.d. 2022	Persentase
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Dilaksanakan	0	3	5	3	11	6	10	7	3	1	0	1	0	0	0	50	60.98%
Dilaksanakan Sebagian	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0	0	0	4	4.88%
Tidak Dilaksanakan	0	2	2	3	4	3	3	2	1	0	3	0	1	1	1	26	31.71%
Penyerahan/Penerbitan	-														2	2	2.44%
	0	5	7	6	15	9	14	9	6	2	3	1	1	1	3	**82**	100.00%

Gambar 2.
Data Pelaksanaan Rekomendasi
(Sumber Data: Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring)

Dari data tersebut di atas, membuktikan bahwa rekomendasi belum sepenuhnya langsung dilaksanakan oleh terlapor/atasan terlapor. Ombudsman RI masih belum mampu menciptakan kesadaran instansi Terlapor untuk melakukan perbaikan dalam penyelenggaraan layanan publik, sehingga beberapa pelaksanaan rekomendasi belum optimal menjadi terhambat atau berhenti sama sekali tidak dilakukan.

Selain belum patuhnya Penyelenggara Publik terhadap rekomendasi Ombudsman RI, Perwakilan Ombudsman Jabar menyatakan bahwa beberapa rekomendasi yang sudah diberikan kepada Presiden tidak ada tindaklanjutnya, karena hingga saat ini belum adanya mekanisme atau prosedur untuk Presiden untuk menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Kemudian Kedeputian Bidang Pelayanan Publik Kemenpan RB menyatakan tindak lanjut atas rekomendasi Ombudsman RI disampaikan kepada DPR dan Presiden seharusnya dapat lebih diperkuat lagi dengan melibatkan *stakeholder* yang lain. Berdasarkan diskusi dengan Akademisi FH UNPAD bahwa di dalam sistem pemerintahan parlementer, penguatan Ombudsman RI akan lebih baik jika Ombudsman RI menyampaikan laporan kepada parlemen dan adanya hubungan yang intensif dengan parlemen terkait tindak lanjut rekomendasi.

Ketentuan Pasal 38 UU Ombudsman RI mengatur bahwa terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman. Adanya nomenklatur wajib dalam ketentuan Pasal 38 UU Ombudsman RI mengartikan bahwa rekomendasi memiliki kekuatan mengikat dan harus dilaksanakan, selain itu telah adanya pengaturan mengenai sanksi administrasi bagi terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi.

Kemudian terdapat ketentuan Pasal 351 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa Kepala Daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman RI 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. Selain itu, terdapat pengaturan dalam Pasal 36 ayat (2) UU Pelayanan Publik yang mengatur bahwa Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Dari uraian tersebut bahwa kedua pengaturan merupakan contoh konkrit penguatan rekomendasi Ombudsman RI berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun, terkait "batas waktu tertentu" sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (2) UU Pelayanan Publik tidak dijelaskan lebih lanjut limitasi waktu atas tindak lanjut rekomendasi Ombudsman RI.

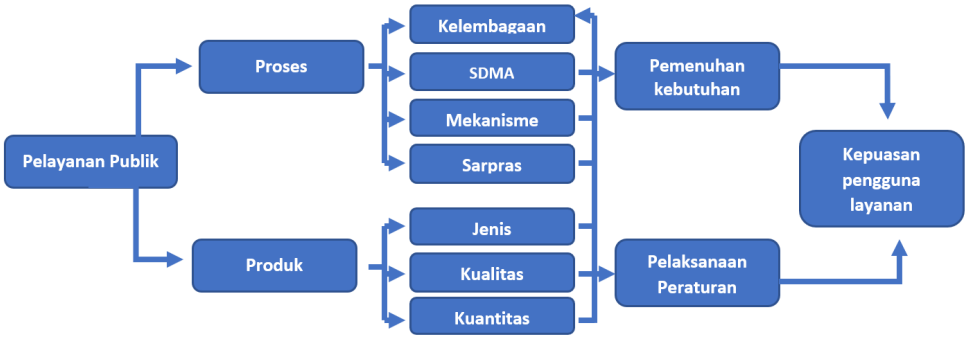
Kedeputian Bidang Pelayanan Publik Kemenpan RB mengemukakan bahwa tindak lanjut atas rekomendasi Ombudsman RI disampaikan kepada Presiden dan DPR seharusnya dapat lebih diperkuat lagi dengan melibatkan *stakeholder* yang lain, contoh Presiden menindaklanjuti rekomendasi tersebut dengan menugaskan menteri-menterinya sebagai Eksekutif dalam menyelesaikan pelaksanaan rekomendasi tersebut dan memperbaiki rumusan kebijakan pelayanan publik nasional yang mengakomodir substansi saran dan perbaikan rekomendasi Ombudsman RI. Kemudian Perwakilan Ombudsman Kaltim berpendapat bahwa perlu membangun sistem yang lebih integral untuk pelanggaran dalam pelaksanaan rekomendasi. Merujuk pada model Ombudsman di Filipina, jika rekomendasi tidak dilaksanakan diperlukan adanya sistem yang integral, apabila rekomendasi tidak dilaksanakan oleh penyelenggara negara maka penyelenggara tersebut tidak dapat naik pangkat dikarenakan tidak patuh terhadap kewajiban hukum yang harus dilaksanakan.

Berdasarkan permasalahan terkait belum optimalnya pelaksanaan dan tindak lanjut rekomendasi di atas, maka perlunya pemahaman, dan koordinasi mengenai rekomendasi Ombudsman RI dengan pemerintah agar tumbuh rasa patuh atas rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman RI, serta penguatan hubungan antara Ombudsman RI, DPR dan Presiden terkait tindak lanjut rekomendasi. Selain itu, perlu juga melibatkan KemenpanRB dalam menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman RI.

2. Adanya Tumpang Tindih Kewenangan *Monitoring* dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintahan sebagai abdi masyarakat. Pengembangan kinerja pelayanan publik senantiasa menyangkut 3 (tiga) unsur pokok pelayanan publik, yakni unsur kelembagaan penyelenggara pelayanan, proses pelayanan, serta sumber daya manusia pemberi layanan. Pelayanan publik yang prima dapat dinilai dari proses dan produk layanannya. Aspek proses meliputi SDM aparatur, mekanisme, serta sarana dan prasarana yang digunakan dalam proses, sedangkan aspek produk layanan menyangkut jenis, kualitas, dan kuantitas produk layanan. Lebih jelasnya, kerangka berfikir pelayanan prima digambarkan sebagai berikut[35]:

[35]Prijono Tjiptoherijanto dan Mandala Manurung. *Paradigma Adminitrasi Publik dan Perkembangannya*. (Jakarta: UI Press, 2010),



Gambar 3.
Kerangka Pikir Pelayanan Prima

Pasal 1 angka 2 UU Ombudsman RI menjelaskan *Penyelenggara Negara adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.* Namun melihat pengaturan yang ada dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN menyatakan, "*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*." Hal ini menunjukkan ruang lingkup penyelenggara negara yang meliputi tiga fungsi pemerintahan sebagaimana teori trias-politica yang dikembangkan oleh Montesquieu melalui bukunya "L'Espirit des lois (*The Spirit of Laws*), yang sebelumnya diungkapkan oleh John Locke (1632-1755). Hal ini menunjukkan luasnya lingkup penyelenggaraan negara yang menjadi kewenangan Ombudsman RI dalam melakukan pengawasan. Hal ini yang masih belum menjadi kesatuan perspektif dalam pengaturan ruang lingkup wewenang Ombudsman RI. Terlebih, Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI mengatur adanya investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai salah satu tugas Ombudsman RI dalam pelaksanaannya menimbulkan ketidakjelasan dengan pelaksanaan tugas Ombudsman RI lainnya yang terdapat dalam Pasal 7 huruf g UU Ombudsman RI. Disamping itu, pelaksanaan tugas investigasi atas prakarsa sendiri tidak didukung dengan pengaturan wewenang yang menunjang pelaksanaan tugas tersebut. Hal ini semakin menimbulkan ketidakjelasan dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia.

Melihat ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UU Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang meliputi 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. Ruang lingkup tersebut harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk

dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik[36]. Lebih lanjut, Pelayanan barang publik meliputi 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, 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 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[37].

Pelayanan atas jasa publik meliputi 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, penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, dan 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[38]. Sedangkan pelayanan administratif meliputi tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara dan tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan[39]

Tujuan yang ingin dicapai dari sektor publik adalah kesejahteraan sosial yang tentu saja menuntut adanya tata kelola pemerintahan yang baik. Tuntutan realisasi kesejahteraan sosial semakin besar dan muncul dalam gerakan-gerakan perkembangan teoritis, sejak model Weber sampai dengan *new public management* dan gerakan-gerakan politik yang menutut adanya tata kelola pemerintahan yang baik[40] sehingga hal ini mengarahkan pada pelaksanaan prinsip *good governance*. Konsep tata kelola pemerintahan dari *good governance, sound governance, dynamic governance*, dan *open government* merupakan sebuah konsep rujukan yang dianggap dapat mengelola aktivitas pemerintahan dengan baik. Konsep tata kelola pemerintah apa pun yang diadopsi menyiratkan untuk menolak berbagai bentuk aktivitas pemerintah yang didasari dari kegiatan otoritarian, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang akan membuka peluang

[36] Pasal 5 ayat (5) UU Pelayanan Publik.
[37] Pasal 5 ayat (3) UU Pelayanan Publik
[38] Pasal 5 ayat (4) UU Pelyanan Publik.
[39] Pasal 5 ayat (7) UU Pelayanan Publik.
[40] Prijono Tjiptoherijanto dan Mandala Manurung. *Paradigma Adminitrasi Publik dan Perkembangannya*. (Jakarta: UI Press, 2010), hlm 172.

tindakan-tindakan jahat lainnya dalam melaksanakan aktivitas pemerintah[41]. Maka 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 dan untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan pelindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan, dibentuklah UU Adminisitrasi Pemerintahan. Pada undang-undang tersebut diatur penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan asas legalitas, asas pelindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, asas pelayanan yang baik, dan asas lain yang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap[42] .

Pemerintahan dalam bahasa lnggris disebut government yang berasal dari bahasa Latin; gobernare, greek kybernan yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare* dan *freedom*. Tidak berbeda jauh dengan pendapat S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara atau metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Pendapat tersebut berbeda dengan R. Mac Iver, yang memandang pemerintah dari sudut disiplin ilmu politik, "*government is the organization of men under authority... how men can be governed*". Maksudnya, pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah. Jadi ilmu pemerintahan bagi R. Mac Iver adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*)". Keberadaan pemerintahan suatu negara dengan negara lain berdasarkan sistem, kekuasaan dan bentuk pemerintahannya beragam yang secara esensial dan fundamental sangat ditentukan oleh kualitas fungsi unsur sistem pemerintahan dalam mencapai tujuannya. Pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan negara menunjukkan adanya badan pemerintahan (*institusional*) kewenangan pemerintah (*authority*) cara memerintah (*methods*) , wilayah pemerintahan (*state, local, district, rural* dan *urban*) dan sistem pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahannya. Pemerintahan tidak dapat dilepaskan dengan keberadaan pemerintah untuk memerintah yang merupakan keharuan untuk melaksanakan sesuatu sesuai dengan tujuan pemerintahan.[43]

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas administrasi pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan

[41] *Lesmana Rian Andhika. Evolusi Konsep Tata Kelola Pemerintah: Sound Governance, Dynamic Governance dan Open Government* (Online). https://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/867/0 diakses pada 24 Februari 2023

[42] Lihat ketentuan Pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan

[43] Yudi Rusfiana, Cahya Supriatna. *Memahami Birokrasi Pemerintahan Dan Perkembangan*. (Bandung: Alfabeta, 2021). Hlm 17-18

dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Pengaturan terhadap administrasi pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Keberadaan UU Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada warga masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, warga masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan hukum pemerintah merupakan sarana yuridis dalam negara hukum untuk mencegah atau memulihkan terjadinya kerugian yang dialami oleh rakyat sebagai akibat tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan kerugian terhadap rakyat.

Birokrasi dianggap sebagai instrumen penting dalam negara yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Untuk itu, negara membangun sistem administrasi negara yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi pemerintah. Birokrasi sebagai organisasi modern yang konsep dasarnya dikembangkan pertama kali oleh Max Weber merupakan bentuk organisasi rasional yang ideal, yang sepenuhnya diserahkan kepada para aparat pemerintah yang memiliki syarat-syarat tertentu bagi bekerjanya sistem administrasi pemerintahan. Selama ini, organisasi birokrasi di kalangan masyarakat dipahami sebagai sebuah organisasi yang melayani masyarakat dengan stereotipe yang negatif antara lain, yaitu proses pengurusan surat atau dokumen lain yang berbelit-belit, tidak ramah, tidak adil, tidak transparan, mempersulit dan memperlama pelayanan, dan sebagainya. Tidak salah masyarakat menggambarkan birokrasi dengan hal-hal seperti itu karena memang pengalaman-pengalaman yang tidak mengenakkan yang dialami secara langsung oleh masyarakat seperti itu, misalnya saat pembuatan KTP, akte kelahiran, mengurus sertifikat tanah, membuat paspor, memungut retribusi, dan sebagainya.

Hingga saat ini, hasil evaluasi pelaksanaan pelayanan publik dan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan menunjukkan bahwa tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik dan tingkat efisiensi, efektifitas dan produktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintahan. Pelayanan publik berkaitan erat dengan pemerintah, karena salah satu tanggung jawab pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolok ukur dalam menilai kualitas pemerintah.

Dalam teori hukum administrasi negara, tindakan pemerintah sendiri dapat diklasifikasikan atas tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan faktual/materiil (*materielehandeling*). Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang di dasarkan atas norma-norma hukum tertentu dan ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum tertentu. Tindakan faktual/materiil pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melayani

kebutuhan faktual/materiil rakyat dan tidak ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum. Tindakan hukum pemerintah dapat diklasifikasikan atas tindakan hukum perdata/privat dan tindakan hukum publik.[44]

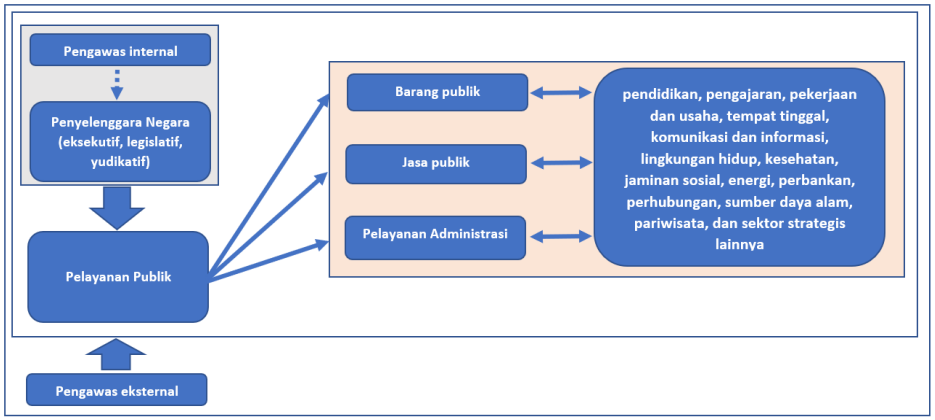
Reformasi birokrasi bagi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dimaksudkan antara lain untuk mendorong terwujudnya organisasi yang efektif dan efisien. Untuk mewujudkan organisasi seperti itu, setiap instansi pemerintah harus siap untuk memanfaatkan kekayaan pengetahuan yang dimilikinya, termasuk belajar dari pengalaman-pengalaman di masa lampau. Secara umum hal itu diwujudkan dalam bentuk peraturan dan prosedur kerja dalam organisasi tersebut, serta rangkaian kegiatan untuk perubahan dan penyempurnaanya[45]. Reformasi birokrasi bukan lagi sekedar tuntutan dari segenap elemen masyarakat yang mengharapkan agar birokrasi dan terutama aparatur dapat berkualitas lebih baik lagi. Reformasi birokrasi kini benarbenar menjadi kebutuhan bagi para aparatur pemerintahan (reformasi gelombang pertama) dan telah berhasil meletakkan landasan politik, hukum, dan ekonomi bagi kehidupan demokrasi di Indonesia. Berbagai perubahan dalam sistem penyelenggaraan negara dilakukan dalam rangka membangun *good governance*, namun banyak pihak yang merasakan reformasi di bidang birokrasi tertinggal dibanding reformasi di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Oleh karena itu, pemerintah menegaskan kembali untuk mereformasi birokrasi guna mewujudkan *clean government* dan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Fokus dari reformasi birokrasi diantaranya adalah penataan organisasi karena sejauh ini Organisasi pemerintahan belum tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*), tata laksana karena sistem, proses dan prosedur kerja pemerintahan yang belum jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* dan pelayanan publik karena pelayanan publik belum dapat mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan masyarakat dan belum memenuhi hak-hak dasar warga negara/penduduk. Penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dianggap belum sesuai dengan harapan bangsa berpendapatan menengah yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat. Dalam rangka menciptakan pelaksanaan pemerintahan yang optimal, efektif dan efisien, maka penataan tugas dan kewenangan lembaga-lembaga yang memiliki tugas dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus ditata sedemikian rupa sehingga hasil reformasi birokrasi yang diharapkan dapat tercapai.

Berdasarkan uraian diatas, pelayanan publik secara ringkas digambarkan sebagai berikut:

[44] Slamet Adi Priyatna. *Birokrasi Dan Pelayanan Publik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara* (Online). https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15537/BIROKRASI-DAN-PELAYANAN-PUBLIK-DALAM-PERSPEKTIF-HUKUM-ADMINISTRASI-NEGARA.html diakses pada 7 Maret 2023

[45] Bappenas. *Pedoman Manajemen Pengetahuan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Tahun 2022* (Online). https://jdih.bappenas.go.id/peraturan/countviewer/3004/2022pedomanppn004.pdf diakses pada 24 Februari 2023.



Gambar 4.
Alur Pelayanan Publik

Adanya pengawasan eksternal dengan Ombudsman RI merupakan pemenuhan hak dasar warga negara dengan harapan terbentuk pelayanan publik yang berkualitas yang pengaturannya diatur lebih jelas diatur dalam Pasal 35 UU Pelayanan Publik mengatur bahwa:

(1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal.
(2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
a pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
b pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan
(3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
a pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
b pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
c *pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota*.

Pelaksanaan pelayanan publik pada sektor-sektor seperti 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 dilaksanakan oleh lembaga negara. Dalam pelaksanaan fungsi eksekutif, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara[46]. Berdasarkan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, salah satu tugas kementerian adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya[47]. Selain kementerian negara, terdapat pula lembaga pemerintah non kementerian yang dibentuk

[46] Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945
[47] Lihat ketentuan Pasal 8 UU Kementerian Negara.

dan melaksanakan pelayanan publik. Hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan[48]. Lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan[49]. Ombudsman RI merupakan salah satu lembaga nonkementerian yang dibentuk berdasarkan UU Ombudsman RI dan apabila terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan atau melaksanakan Sebagian rekmendasi Ombudsman RI, maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada DPR RI dan Presiden[50] serta Ombudsman RI menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan kepada DPR RI dan Presiden[51]. Dalam pelaksanaan penyampaian laporan yang diatur pada Pasal 38 dan Pasal 42 UU Ombudsman RI dikaitkan dengan adanya pengaturan pada Pasal 25 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, maka hubungan fungsional ini harus diperjelas.

Pada Kabinet Indonesia Maju yang dipimpin oleh Ir. H. Joko Widodo selaku Presiden RI dan K.H. Ma'ruf Amin, selaku Wakil Presiden RI, terdapat 34 (tiga puluh empat) kementerian negara yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara Dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024.

Dalam rangka mewujudkan organisasi kementerian negara yang tepat fungsi, tepat ukuran, dan tepat proses untuk mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, perlu dilakukan pengaturan mengenai pokok-pokok organisasi kementerian negara. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2021, Kementerian negara terdiri atas kementerian koordinator, kementerian kelompok I, kementerian kelompok II, dan kementerian kelompok III. Dalam kementerian tersebut terdapat unsur pengawas yaitu inspektorat yang mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya di lingkungan kementerian. Selain kementerian, terdapat lebih dari 48 badan atau lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Banyaknya lembaga negara baik kementerian maupun nonkementerian yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai penyelenggara negara, jelas membutuhkan penataan agar pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan negara Indonesia dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Duplikasi pengaturan kewenangan lembaga negara tersebut menghambat pelaksanaan reformasi pelayanan publik nasional dan tentunya merugikan keuangan negara. Selain itu, berdasarkan asas otonomi[52] dan tugas perbantuan, terdapat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Ombudsman RI yang berfungsi sebagai pengawas penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat

[48] Lihat Pasal 25 ayat (1) UU Kementerian Negara.
[49] Lihat Pasal 25 ayat (2) UU Kementerian Negara.
[50] Lihat Pasal 38 ayat (4) UU Ombudsman
[51] Lihat Pasal 42 ayat (1) UU Ombudsman
[52] Lihat Pasal 26 UU Kementerian Negara

maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, dalam hal ini tidak menjadi satu-satunya lembaga yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Meski dalam pelaksanaannya dianggap saling melengkapi dan saling menunjang satu sama lain dengan saling berkoordinasi dan berkolaborasi, hal ini juga menjadi keluhan pemerintah daerah yang menganggap pengawasan yang berlapis menjadi permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena fokus penyelenggaraan pemerintahan terbagi menjadi pelaksanaan pelayanan publik dan pelayanan terhadap pengawas pelaksana pelayanan publik. Salah satu persoalan tumpang tindih wewenang penyelenggaraan pengawasan pelayanan publik dalam mengeluarkan opini pelayanan publik antara Ombudsman RI dan KemenpanRB. Tentunya hal ini harus menjadi perhatian pembentuk undang-undang dalam melakukan penataan fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara untuk mensukseskan pelaksanaan reformasi birokrasi yang tengah berjalan agar tidak menimbulkan sengketa kewenangan di kemudian hari, khususnya dalam penataan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman RI. Permasalahan pengaturan kewenangan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik ini juga menjadi perhatian Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah Kemendagri, Akademisi FH Unpad , Akademisi FH UI, Setda Pemkab Penajam Paser Utara, Perwakilan Ombudsman Kaltim, Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Cimahi, Perwakilan Ombudsman Jabar , dan Akademisi FH Universitas Udayana.

C. Aspek Budaya Hukum

1. Belum Optimalnya Pelaporan Dugaan Maladministrasi oleh Masyarakat

Ombudsman RI merupakan salah satu sarana alternatif untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU Ombudsman RI bahwa Ombudsman RI memiliki tugas salah satunya adalah menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman. Kemudian berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UU Ombudsman RI diatur bahwa setiap warga negara Indonesia atau penduduk berhak menyampaikan Laporan kepada Ombudsman RI. Ombudsman RI tidak hanya menerima laporan masyarakat terkait dugaan maladministrasi yang dilakukan pemerintah, tetapi juga BUMN, BUMD, badan hukum milik negara dan lembaga lainnya yang menyelenggarakan pelayanan publik dengan pendanaan APBN atau APBD.

Pelaporan terkait pelayanan publik merupakan perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam hal ini dibutuhkannya peran serta masyarakat untuk menciptakan pelayanan publik menjadi lebih baik dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik melalui dengan melaporkan permasalahan pelayanan publik kepada Ombudsman RI.

Ombudsman RI telah melakukan pengawasan pelayanan publik melalui kegiatan penerimaan laporan masyarakat dan pencegahan maladministrasi di 34 (tiga puluh empat) provinsi. Dalam kurun waktu tahun 2018-2022 Ombudsman RI telah menerima laporan sebanyak 38.845 laporan.

Tahun	Jml Laporan
2018	8593
2019	7885
2020	6911
2021	7164
2022	8292
Grand Total	**38845**

Gambar 5.
Laporan Penerimaan dari Masyarakat kepada Ombudsman RI Tahun 2018-2022
(Sumber Data: Biro Administrasi Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik)

Kapasitas penyelesaian laporan masyarakat oleh Ombudsman RI Pusat dan Perwakilan Ombudsman RI semakin besar yakni 53,11% pada tahun 2014 menjadi 70,48% pada tahun 2022. Dari laporan masyarakat yang diselesaikan terbukti 52,71% adanya maladministrasi. Bertambahnya pengaduan masyarakat setiap tahun menunjukkan kondisi pelayanan publik di Indonesia masih berbelit-belit, inefisien, lambat, kurang ramah serta belum jelasnya waktu penyelesaian dan biaya pelayanan.[53]

Ombudsman RI telah menyediakan beberapa kanal untuk konsultasi dan penerimaan laporan terkait pelayanan publik. Baik melalui *Call Center* 137, aduan online maupun media sosial. Kemudian terdapat pelaporan yang dapat dilakukan melalui aplikasi bernama LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online) adalah aplikasi yang dibentuk oleh dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PANRB) sebagai Pembina Pelayanan Publik, Kantor Staf Presiden (KSP) sebagai Pengawas Program Prioritas Nasional dan Ombudsman Republik Indonesia sebagai Pengawas Pelayanan Publik. LAPOR! telah ditetapkan sebagai Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Road Map Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional. Aplikasi tersebut dikelola oleh Kemenpan RB, Kantor Staf Presiden serta Ombudsman RI, Kominfo, dan Kemendagri. Aplikasi LAPOR! ini dibuat bukan dengan tujuan menghapuskan pengelolaan pengaduan yang telah dibuat oleh masing-masing lembaga baik di pusat maupun di daerah, tetapi menjadi penghubung antara masyarakat dengan instansi pemerintah di seluruh Indonesia.

Partisipasi masyarakat diperlukan dalam pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman RI guna peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dan kesadaran masyarakat terkait adanya tindakan maladministrasi. Terkait hal tersebut, Ombudsman RI pada triwulan I tahun 2022 menerima laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebanyak 2.706 laporan/pengaduan. Dari jumlah pengaduan tersebut, terdapat 1.777 laporan yang merupakan laporan masyarakat, 893 laporan merupakan Respon Cepat Ombudsman, dan 36 laporan investigasi atas prakarsa sendiri. Diluar itu terdapat 2.564 laporan Konsultasi Non Laporan dan 596 Tembusan. Pada periode yang sama laporan yang telah diselesaikan/ditutup adalah sebanyak 1.571 laporan/pengaduan. Terdapat 3 (tiga) urutan tertinggi Laporan Masyarakat

[53] Hasil diskusi UU Ombudsman RI dengan Ombudsman RI

Berdasarkan Dugaan Maladministrasi yaitu Penundaan Berlarut 59,62%, Tidak Memberikan Pelayanan 13,92%, dan Penyimpangan Prosedur 13,72%.

Dapat dilihat bahwa dalam implementasi telah banyak masyarakat yang telah melakukan pengaduan/pelaporan terhadap Ombudsman RI namun tidak jarang ditemukan masih adanya kendala partisipasi masyarakat melakukan pelaporan/pengaduan terkait maladministrasi penyelenggaraan pelayanan publik di beberapa daerah. Adanya rasa ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan publik, ada sebagian masyarakat yang bersikap diam dan ada yang melaporkan tindakan ketidakpuasan tersebut terhadap penyelenggara publik ataupun Ombudsman RI. Alasan masyarakat tidak melapor dikarenakan beberapa hal yaitu adanya keengganan, merasa kesulitan dan adanya rasa takut untuk melapor. Selain itu, kurangnya pengetahuan dan informasi mengenai hak-hak masyarakat terkait pelayanan publik. LSM Pokja 30 dan Perwakilan Ombudsman Jabar mengemukakan bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh Ombudsman RI terhadap masyarakat masih belum merata dan diperlukannya kegiatan-kegiatan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat.

LSM Publish What You Pay juga mengemukakan salah satu keengganan masyarakat untuk mengadukan permasalahan adminstrasi pelayanan publik ke Ombudsman RI adalah karena ketidakpastian penyelesaian rekomendasi dari Ombudsman RI yang tidak dilaksanakan dengan baik oleh Instansi Penyedia Layanan Publik. Kemudian partisipasi masyarakat yang rendah juga disebabkan karena mekanisme penyampaian aduan yang kurang jelas, ketidaksiapan masyarakat dalam menggunakan layanan publik yang berbasis elektronik dan belum terintegrasinya berbagai jenis layanan publik karena keterbatasan sarana/prasarana.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi budaya pelaporan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Akademisi UNPAD, yaitu:

a. Masyarakat tidak mengenali Ombudsman.
   Masyarakat di Indonesia belum memahami mengenai kehadiran Ombudsman RI. Oleh karena itu, kehadiran Ombudsman RI di daerah perlu di dorong untuk mempromosikan dirinya. Dalam pelaksanaan sosialisasi terkait kehadiran Ombudsman, Indonesia dapat mengikuti Ombudsman Australia dengan mengiklankan Ombudsman pada semua linimasa dengan memasang iklan di kemasan makanan dengan *tagline* "anda punya masalah dengan birokrasi? Datang pada kami, laporkan pada kami. Ombudsman siap".
b. Budaya masyarakat di Indonesia bukanlah budaya masyarakat yang gemar melaporkan, sehingga menyebabkan kendala di berbagai kalangan masyarakat. Ombudsman RI sebaiknya melakukan sosialisasi dan pemahaman pada masyarakat, betapa pentingnya hak prosedural (hak untuk di dengar, hak untuk dipertimbangkan, hak untuk *complaint*, hak untuk mendapatkan penjelasan, dan lain-lain) bagi warga negara.

Penurunan laporan pengaduan terkait pelayanan publik juga terjadi di Bali, Akademisi Universitas Mahendratta menyatakan bahwa berdasarkan data jumlah pengaduan di Perwakilan Ombudsman Bali sejak tahun 2016 sampai 2018, jumlah laporan masyarakat yang masuk di Perwakilan Ombudsman Bali semakin menurun hal ini dapat dikarenakan karena:

a. Penyelenggara layanan sudah melayani sesuai dengan standar pelayanan sehingga masyarakat merasa puas;

b. Sudah mulai efektifnya sarana pengaduan di penyelenggara layanan sehingga masyarakat yang mengadu langsung mendapatkan tindak lanjut; dan
c. Masyarakat merasa takut/percuma melakukan pengaduan.

Selain itu, Persoalan partisipasi publik terkait dengan pelaporan di Perwakilan Ombudsman Bali, juga dipengaruhi adanya budaya "koh ngomong" atau malas bicara adalah suatu ungkapan yang popular di Bali yang mencerminkan sikap orang Bali yang tidak suka berdebat panjang untuk menjaga harmonisasi hubungan antar individu. Orang Bali secara umum memegang teguh konsep harmonisasi baik secara vertikal maupun secara horizontal yang tertuang dalam konsep berpikir "*Tri Hita Karana*" (menjaga hubungan yang harmonis dengan Tuhan, manusia, dan alam).

Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwa pengaduan masyarakat dalam pelayanan publik diperlukan guna menilai kualitas pelayanan publik dan evaluasi bagi penyelenggara pelayanan publik. Di dalam UU Ombudsman RI telah diatur mengenai laporan (Pasal 23 s.d Pasal 24 UU Ombudsman RI) dan tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan (Pasal 25 s.d Pasal 41 UU Ombudsman RI). Kemudian adanya Peraturan Ombudsman RI Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman RI Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan. Selain itu, terdapat pengaturan dalam Pasal 40 UU Pelayanan Publik bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik salah satunya kepada Ombudsman. Dalam hal ini Ombudsman RI telah memiliki dasar hukum untuk melaksanakan tugas dalam menerima pelaporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dari masyarakat, sehingga implementasinya Ombudsman sebagai pengawas pelaksanaan pelayanan publik hanya perlu meningkatkan pelaksanaan dari pengawasan tersebut dan memberikan pemahaman kepada masyarakat akan pemenuhan syarat dan ketentuan untuk melakukan pelaporan.

Direktorat Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah Kemendagri dan Perwakilan Ombudsman Kaltim mengemukakan diperlukannya sosialisasi dan publikasi secara rutin terkait adanya tugas, fungsi, dan wewenang Ombudsman RI sehingga partisipasi masyarakat dalam pengawasan layanan publik akan meningkat. Kemudian diperkuatnya tugas Ombudsman RI melalui koordinasi dengan penyelenggara pelayanan publik dalam pengembangan jaringan kerja dan pencegahan maladministrasi antara lain melakukan edukasi, konsultasi, pengembangan jaringan kerja, serta memperkuat pengawasan kelompok masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Perwakilan Ombudsman Jabar. Oleh karena itu, dengan adanya peraturan perundang-undangan terkait pelaporan atas dugaan maladministrasi pelayanan publik maka masyarakat memiliki hak untuk melakukan pelaporan dan pentingnya keterlibatan partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui pelaporan. Tanpa adanya partisipasi masyarakat maka fungsi Ombudsman RI dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan pembentukan jejaring pengawasan tidak akan maksimal sehingga diperlukan sosialisasi dan publikasi yang masif terkait tugas dan kewenangan Ombudsman RI untuk meningkatkan pemahaman masyarakat, serta kerjasama dengan lembaga lain.

2. Minimnya Pemahaman Masyarakat Terkait Pendekatan Propartif yang Dilakukan oleh Ombudsman RI

Umumnya yang diketahui masyarakat ketika adanya laporan dugaan maladministrasi secara internal dipersulit dalam pengurusannya dan laporan tersebut

belum tentu akan didengarkan dan mendapatkan respon yang baik. Hal tersebut dipahami karena hampir semua bentuk pelayanan publik dilalui dengan prosedural yang baku, sehingga ketika muncul keluhan masyarakat terkait dugaan maladministrasi pelayanan publik juga akan diselesaikan dengan cara yang formal. Menurut Perwakilan Ombudsman Kaltim, Layanan publik terkesan sulit dikarenakan tidak terpublikasi. Selanjutnya apabila sudah ada standar layanan publik, masih akan muncul kemungkinan masyarakat menyampaikan keluhan adanya ketidaksesuaian/penyimpanagn atas layanan publik yang ada. Akibatnya, masyarakat menjadi enggan melaporkan karena harus berurusan dengan prosedural yang rumit dan berhadapan dengan persoalan hukum, padahal dengan ketiadaan laporan masyarakat upaya perbaikan dan peningkatan pelayanan publik menjadi sulit untuk ditingkatkan.

Dalam upaya mengoptimalkan fungsi pencegahan dan penyelesaian laporan masyarakat, menurut Akademisi FISIP UI, sejak tahun 2016 Ombudsman RI telah menerapkan pendekatan Propartif (Progresif dan Partisipatif), yang merupakan sebuah pendekatan informal yang dibuat dalam rangka menjaring partisipasi dari pihak penyelenggara layanan yang dilaporkan (terlapor) dan masyarakat yang membuat laporan (pelapor). Secara umum, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "progresif" diartikan sebagai ke arah kemajuan, berhaluan ke arah perbaikan keadaan sekarang, dan bertingkat-tingkat naik. Sedangkan Partisipatif berasal dari kata dalam bahasa inggris "*participation*" yang artinya pengikutsertaan atau pengambilan bagian. Partisipatif berarti keterlibatan mental serta emosi seseorang untuk pencapaian suatu tujuan dan orang tersebut ikut bertanggung jawab di dalamnya.

Dalam pendekatan penanganan pengaduan yang dilakukan Ombudsman RI, bila dicermati dari sisi hukum, maka kita mengenal yang namanya hukum progresif. Teori Hukum Progresif menegaskan bahwa hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya. Dengan filosofi tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum.[54] Sedangkan, Partisipatif dimaksudkan sebagai keterlibatan masyarakat sebagai bagian dari solusi.

Berdasarkan data Perwakilan Ombudsman Riau, dalam menggunakan mediasi secara formal maupun mediasi secara informal akan disesuaikan dengan substansi laporan masyarakat dan juga tingkat kesulitan dari laporan tersebut. Substansi laporan yang umumnya diterima oleh Perwakilan Ombudsman Riau berkaitan dengan substansi pendidikan, kepegawaian, kesehatan, administrasi kependudukan, pertanahan, kepolisian, listrik, perizinan penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu, peradilan, air minum, pajak, ketenagakerjaan, dan sebagainya. Berdasarkan substansi laporan tersebut nantinya akan diputuskan oleh Kepala Perwakilan Ombudsman Riau dan selanjutnya laporan tersebut akan ditindaklanjuti dengan pemeriksaan. Substansi laporan yang biasanya ditangani dalam pendekatan propartif pada umumnya berada pada substansi laporan pendidikan, kepegawaian, dan administrasi, kependudukan, air minum, dan sebagainya. [55] Proses mediasi yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan propartif diarahkan pada proses mediasi yang bersifat *win-win solution* untuk mencari mufakat antara kedua belah

[54] Satjipto, Rahardjo, *Hukum Progresif sebuah sintesa hukum*, Jakarta, Genta Pub, 2009, Hal. 5
[55] Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau. *Laporan Tahunan 2018 Ombudsman Republik Indonesia*. Pekanbaru: ORI Perwakilan Provinsi Riau, 2018, Hal. 6.

pihak, dalam segi waktu penyelesaian dengan pendekatan propartif jauh lebih cepat karena dapat menjadi solusi prosedur yang berbelit-belit.

Menurut Perwakilan Ombudsman Kaltim, pendekatan pengaruh/propartif yang dilakukan Ombudsman RI dapat mengefektifkan pengawasan Ombudsman RI, yang melingkupi 3 (tiga) ranah, yaitu penyelenggara layanan publik, APIP, dan masyarakat. Ketiganya menjadi lingkungan kerja pengawasan Ombudsman RI guna meningkatkan kualitas layanan publik dan memberantas maladministrasi. Secara efektif kinerja dengan pendekatan propartif, Ombudsman RI telah berhasil meminimalisir keluarnya rekomendasi atau dengan kata lain rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman RI bersifat "*Ultimum Remedium*", rekomendasi merupakan sanksi yang terakhir jika upaya lainya tidak dijalankan oleh Terlapor, hal ini dapat dilihat berdasarkan data berikut:

Status Pelaksanaan Rekomendasi	Tahun															Jumlah 2008 s.d. 2022	Persentase
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Dilaksanakan	0	3	5	3	11	6	10	7	3	1	0	1	0	0	0	50	60.98%
Dilaksanakan Sebagian	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0	0	0	4	4.88%
Tidak Dilaksanakan	0	2	2	3	4	3	3	2	1	0	3	0	1	1	1	26	31.71%
Penyerahan/Penerbitan	-														2	2	2.44%
	0	5	7	6	15	9	14	9	6	2	3	1	1	1	3	**82**	100.00%

Gambar 6.
Data Pelaksanaan Rekomendasi Tahun 2008-2022
Sumber Data: Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring

Berdasarkan data tersebut, sejak tahun 2016 Ombudsman RI terjadi berkurangnya jumlah rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI. Dengan metode propartif, dapat menyelesaikan masalah dengan teknik dialog yang baik sehingga Penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat dapat saling memahami. Dari segi penerapan pendekatan propartif masih baru yaitu tahun 2016, sehingga masyarakat banyak yang kurang memahami padahal menurut Lawrence M. Friedman pemahaman masyarakat terhadap hukum merupakan faktor utama dalam bekerjanya hukum di masyarakat. Dengan demikian, perlu adanya sosialisasi yang *massive* dari Ombudsman RI serta perwakilannya agar masyarakat paham terkait pendekatan propartif oleh Ombudsman RI dalam menyelesaikan laporan dugaan maladministrasi.

Pendekatan propartif juga telah efektif diberlakukan di Provinsi Bali yakni dengan cara Perwakilan Ombudsman Bali melakukan Kerjasama dengan seluruh pemerintah daerah yang dituangkan dalam nota kesepahaman. Hal ini mendorong akuntabilitas dan kerjasama Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan yang semakin baik serta proaktif dalam menindaklanjuti segala bentuk laporan dari masyarakat baik melalui Ombudsman maupun tidak. Perwakilan Ombudsman Bali juga melakukan supervisi dalam setiap kegiatan yang dilaksanakan.

D. Aspek Pengarus Utamaan Nilai-Nilai Pancasila

Undang-undang sebagai suatu alat untuk mewujudkan tujuan negara harus menginstitusionalisasi nilai Pancasila dalam pembentukannya. Dalam hal ini proses evaluasi undang-undang menjadi relevansi yang kuat dalam mewujudkan Internaliasasi nilai Pancasila dalam satu siklus pembentukan undang-undang. Penyelarasan seluruh materi muatan UU Ombudsman RI dengan nilai Pancasila penting untuk dilaksanakan.

Sejak diundangkannya UU Ombudsman RI pada tahun 2019 hingga tahun 2023 masih ditemukan adanya variasi masalah aduan pelayanan publik baik di pusat maupun daerah yaitu sepanjang tahun 2017, 2018, 2019, dan 2020 tercatat peningkatan jumlah laporan/aduan masyarakat dari tahun ke tahun yang masuk ke Ombudsman RI namun tidak terselesaikan. Hal tersebut dikarenakan responden tidak mengetahui tentang ombudsman karenanya Ombudsman belum menjadi Lembaga yang dikenal diseluruh masyarakat. Adapun lemahnya kewenangan Ombudsman terkait rekomendasi Ombudsman. Berdasarkan hasil telaahan dari Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) terhadap UU Ombudsman RI, masih ditemukan beberapa persoalan ataupun pertentangan norma dalam UU Ombudsman RI dengan nilai-nilai Pancasila antara lain:

1. Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman RI terkait dengan definisi maladministrasi yakni "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," menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateril. Hal ini bertentangan dengan Sila ke-2 dan ke-4 Pancasila karena ketentuan tersebut belum memuat penjelasan pasal yang komprehensif terkait dengan ruang lingkup maladministrasi.
2. Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI berkaitan dengan definisi terlapor tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 yang memuat definisi Ombudsman. Akibat ketidaksinkronan ini terdapat ketidakharmonisan antara ruang lingkup terlapor. Hal ini menyebabkan ketentuan Pasal ini bertentangan dengan nilai Pancasila sila ke-4.
3. Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI mengatur bahwa Ombudsman RI dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Hal ini bertentangan dengan Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik yang mengatur bahwa Ombudsman RI wajib membentuk perwakilan di daerah yang sifatnya hierarkis. Akibat ketidaksinkronan kedua ketentuan ini, maka menyebabkan pengaturan ini masih bertentangan dengan sila ke-4 Pancasila.
4. Berkaitan dengan rekomendasi yang tidak dilaksanakan oleh Terlapor, Ombudsman RI berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU Ombudsman RI memiliki tugas untuk mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi demi kepentingan umum. Akan tetapi ketentuan Pasal *a quo* bertentangan dengan penjelasaanya yakni Penjelasan ketentuan Pasal 8 ayat (1) yang tidak mewajibkan Ombudsman untuk mengumumkan hasil temuan, kesimpulan atau rekomendasi. Adanya ketentuan yang saling kontradiktif tersebut menyebabkan adanya ketidakpastian hukum serta menciptakan ketidakadilan bagi terlapor yang tidak diberlakukan sama. Akibatnya norma tersebut bertentangan dengan Sila ke-4 dan sila ke-5 Pancasila.
5. Pasal 37 UU Ombudsman RI yakni berkaitan dengan rekomendasi Ombudsman RI yang memuat, 'uraian yang disampaikan kepada Ombudsman, uraian tentang hasil

pemeriksaan, bentuk maladministrasi yang terjadi dan kesimpulan serta pendapat Ombudsman mengenai hal yang perlu dilaksanakan'. Menurut BPIP rekomendasi semacam ini menjadi tidak komprehensif, terstruktur, dan lengkap. Akinbatnya hal ini berimplikasi pada kualitas perlindungan hukum (*kwaliteit van de rechtsbescheming*), jaminan keadulan (*rechtsvaardigheid*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk seluruh pelapor. Hal ini bertentangan dengan sila ke-4 Pancasila.

6. Pasal 39 UU Ombudsman RI mengatur bahwa terlapor dan atasan terlapor dapat dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, berkaitan dengan sanksi dalam hal ini tidak dapat dipersamakan, tergantung pada *legal standing* masing-masing Terlapor maupun atasan terlapor. Selain itu, adanya ketentuan sanksi administrative berdasarkan peraturan perundang-undangan ini juga menjadi yurisdiksi masing-masing lembaga untuk menangani. Sehingga, Ombudsman RI tidak memiliki *bargaining power* untuk memberikan efek jera. Akibatnya hal ini menimbulkan ketidakadilan bagi pelapor. Sehingga, ketentuan ini tidak bersesuaian dengan ketentuan sila ke-5 Pancasila.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Ditinjau dari aspek substansi, terdapat beberapa ketentuan yang harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku pada saat ini dan juga perlu melakukan penyempurnaan dengan penambahan beberapa hal dalam materi muatan yang diatur dalam UU Ombudsman RI. Hal ini ditujukan agar ketentuan dalam UU Ombudsman RI. dapat mewujudkan asas dan tujuan pembentukan UU Ombudsman RI dan memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam UU PPP. Selain itu, ditinjau dari sisi implementasi juga masih banyak ditemukan beberapa permasalahan.

1. Aspek Substansi Hukum

a. Belum Adanya Pengaturan Eksistensi Ombudsman yang Berasal dari Unsur Non Pemerintah (Tindak Lanjut Atas Putusan MK 62/PUU-VII/2010)

Putusan MK Nomor: 62/PUU-VIII/2010 dalam amar putusannya disebutkan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dalam *putusan a quo*, terdapat pertimbangan MK yang menarik yaitu "Ombudsman" merupakan kaidah umum yang telah diterima secara internasional sebagai fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu. Secara doktriner, "Ombudsman" merupakan model pengawasan yang memiliki kekhususan dan telah diakui secara internasional maka masyarakat dapat membentuk lembaga atau institusi dengan model seperti "Ombudsman". Serta berdasarkan amanat UU Pelayanan Publik telah terdapat unit pelayanan pengaduan internal Penyelenggara pelayanan publik dengan model "Ombudsman". Dengan demikan, "Ombudsman" merupakan sebuah metode pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang telah diakui secara universal, maka tidak hanya Negara yang dapat membentuk institusi Pengawasan Penyelenggaraan pelayanan publik dengan model Ombudsman melainkan masyarakat atau pihak swasta juga dapat membentuk institusi pengawasan Penyelenggaraan pelayanan publik seperti Ombudsman**.**

b. Belum diaturnya Kode Etik Ombudsman RI dan Mekanisme Penegakannya Bagi Ombudsman

UU Ombudsman RI belum mengakomodir pengaturan Kode Etik Ombudsman RI bagi anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal dan perwakilan Ombudsman, padahal pengaturan tersebut berfungsi untuk menjaga dan menegakkan keluhuran serta kehormatan bagi anggota Ombudsman, Sekretariat Jenderal dan perwakilan Ombudsman dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

c. Tidak Diaturnya Status Ombudsman RI Sebagai Pejabat Negara

Anggota Ombudsman RI sebagai pimpinan lembaga belum diatur statusnya sebagai pejabat negara baik dalam pengaturan UU ASN yang mengklasifikasikan pejabat negara maupun dalam UU lain termasuk UU Ombudsman RI itu sendiri. Hal ini mengakibatkan adanya disparitas secara protokoler sebagai pimpinan lembaga. Selain itu, Status Anggota sebagai Pengawas lembaga lembaga lain dalam hal maladministrasi pelayanan publik menjadi tidak optimal. Setidaknya sebagai lembaga pengawas yang dilegitimasi oleh sebuah Undang-Undang, kedudukan Anggota Ombudsman RI dapat setara atau lebih tinggi dari lembaga yang diawasi.

d. Belum Adanya Pengaturan Kewenangan Pencegahan Maladministrasi dalam UU Ombudsman RI

Bahwa dalam UU Ombudsman RI belum mengakomodir adanya pengaturan wewenang dalam hal pencegahan maldaministrasi. Akan tetapi, Ombudsman RI telah mengeluarkan PO 41/2019 yang mengatur prinsip-prinsip pencegahan maladministrasi dan secara substansi bersifat mengikat keluar. Maka dari itu sifat PO 41/2019 saat ini bersifat *Non Delegated* dan tidak memiliki kepastian hukum.

e. Belum Jelasnya Definisi Terlapor dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI

Terdapat inkonsistensi pengaturan antara Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI yang mengatur mengenai definisi Terlapor dengan Pasal 1 angka 1 UU Ombudsman RI yang mengatur mengenai definisi Ombudsman dan Pasal 6 UU Ombudsman RI yang mengatur mengenai fungsi Ombudsman. Sebab, dalam definisi Terlapor pada Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman, hanya menyebutkan "Penyelenggara Negara dan Pemerintahan" sebagai pihak yang melakukan maladministrasi. Ketentuan tersebut berbeda dengan definisi Ombudsman dalam Pasal 1 angka 1 dan fungsi Ombudsman dalam Pasal 6 UU Ombudsman RI yang menyebutkan bahwa, selain Penyelenggara Negara dan Pemerintahan, terdapat pula, BUMN, BUMD, badan swasta dan 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 sebagai pihak yang diawasi oleh Ombudsman RI. Inkonsistensi pengaturan tersebut menyebabkan tidak jelasnya siapa yang boleh dilaporkan ke Ombudsman dan menimbulkan adanya perbedaan ruang lingkup kewenangan pengawasan Ombudsman. Selain itu, belum pada definisi Terlapor tersebut belum mengadopsi asas *presumption of innocence.* Maka dari itu, definisi Terlapor tersebut belum melindungi Hak Asasi Manusia bagi Terlapor.

f. Perubahan definisi Rekomendasi pada Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI

Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman RI memberikan batas pengertian rekomendasi. Definisi ini tidak jelas sebab, hanya memuat unsur "kesimpulan, pendapat, dan saran". Dalam Pasal 37 UU Ombudsman RI, rekomendasi dimaknai sebagai sebuah produk hukum berupa keputusan akhir Ombudsman RI yang memuat ringkasan laporan masyarakat, pendapat, kesimpulan tentang maladministrasi dan saran. Hal ini terdapat pertentangan sifat dalam pengertiannya. Selain itu, belum ada kata wajib dalam pengertian Rekomendasi Ombudsman yang memiliki daya ikat.

g. Dekonstruksi Asas-Asas dalam UU Ombudsman RI

Pelaksanaan pengawasan dan pencegahan maladministrasi oleh Ombudsman RI dilaksanakan dengan berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana tertuang dalam ketentuan asas UU Ombudsman RI. Asas yang diberlakukan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya antara lain, asas kepatutan, asas keadilan, asas non-diskriminasi, asas tidak memihak, asas akuntabilitas, asas keseimbangan, asas keterbukaan, dan asas kerahasiaan. Asas ini merupakan bentuk pengejawantahan maksud pembentukan UU Ombudsman. Namun demikian, terkait asas ini tidak diatur secara detail maksudnya baik dalam penjelasannya. Hal ini menyebabkan penormaan asas dalam batang tubuh ini tidak dapat dilaksanakan.

h. Ketidakjelasan Pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) juncto Pasal 43 ayat (1) UU Ombudsman RI.

Adanya perbedaan pengaturan dalam Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI dan Pasal 46 ayat (3) UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai wajib atau tidaknya pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah. Adanya perbedaan pengaturan tersebut merupakan "*clash of legislation",* penyelesaiannya tidak dengan pendekatan asas "*Lex Specialis*", melainkan asas kemanfaatan dimana pengawasan Penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya perwujudan pelayanan publik yang berkualitas maka untuk menjangkau akses masyarakat ke tiap daerah sudah sepatutnya pembentukan Perwakilan Ombudsman ada di setiap daerah provinsi.

i. Rekonstruksi ketentuan dalam Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI

Pasal 7 huruf d UU Ombudsman RI mengatur mengenai salah satu tugas Ombudsman RI dalam melakukan investigasi atas prakarsa sendiri. Investigasi atas Prakarsa sendiri merupakan metode proaktif (tanpa laporan) untuk menindaklanjuti maladministrasi. Ombudsman RI juga telah mengatur melalui Peraturan Ombudsman RI Nomor 38 Tahun 2019 yang mengikat keluar dikarenakan secara substansial Ombudsman memiliki kewenangan pemeriksaan terhadap Pelapor, Saksi, Ahli dan Terlapor. Namun, berkaitan "investigasi atas Prakarsa sendiri" dalam UU Ombudsman RI tidak diatur sebagai sebuah wewenang, melainkan sebagai sebuah tugas. Akibatnya hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum.

j. Perubahan penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI menyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya Ombusdman RI mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi demi kepentingan umum. Namun penjelasan ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI menyatakan "Ketentuan mengenai pengumuman hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi bukan merupakan kewajiban bagi Ombudsman" yang mana hal ini menimbulkan ketidakjelasan pelaksanaan kewenangan Ombudsman RI karena adanya kontradiksi pengaturan Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI dengan penjelasannya.

k. Belum Jelasnya Pengaturan Kepegawaian Asisten Ombusdman

Adanya perbedaan pengaturan UU Ombudsman RI dan UU ASN mengenai status kepegawaian. Ombudsman RI memiliki Asisten Ombudsman, sedangkan dalam

ketentuan UU ASN hanya dikenal 2 (dua) jenis status kepegawaian yakni PNS dan PPPK. Pengaturan UU Ombudsman RI belum mengikuti pengaturan kepegawaian dalam UU ASN.

l. Belum Adanya Pembagian Kewenangan Ombudsman Pusat dan Perwakilan Ombudsman di Daerah

UU Ombudsman RI mengatur terkait fungsi, tugas dan kewenangan Ombudsman RI dalam Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8. Ketentuan terkait fungsi, tugas dan kewenangan Ombudsman RI pusat berdasarkan Pasal 43 ayat (4) UU Ombudsman RI juga diberlakukan untuk Ombudsman RI Perwakilan. Ketentuan Pasal 43 ayat (4) tidak membedakan sama sekali pengaturan terkait fungsi, tugas, dan kewenangan Ombudsman RI Pusat dan Perwakilan Ombudsman RI, dengan memberlakukan secara mutatis mutandis. Artinya seluruh fungsi, tugas, dan kewenangan Ombudsman RI pusat juga diberlakukan bagi Perwakilan Ombudsman sebagai perpanjangan tangan. Namun demikian, terdapat beberapa tugas ataupun wewenang Ombudsman RI Pusat yang tidak dapat dilaksanakan oleh Perwakilan Ombudsman, seperti penyampaian rekomendasi kepada DPR RI.

2. Aspek Struktur Hukum

a. Belum Optimalnya Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman RI

Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI belum sepenuhnya dilaksanakan oleh terlapor/atasan terlapor dikarenakan belum patuhnya penyelenggara publik terhadap rekomendasi Ombudsman RI, serta belum adanya prosedur atau mekanisme bagi DPR dan Presiden untuk menindaklanjuti rekomendasi.

b. Adanya Tumpang Tindih Kewenangan *Monitoring* dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Ombudsman memiliki wewenang dalam melakukan kewenangan *monitoring* evaluasi dan evaluasi Penyelenggaraan pelayanan publik terkait pencegahan maladmins. Namun demikian selain Ombudsman RI terdapat K/L yang melaksanakan fungsi yang sama. Salah satu yang memiliki tugas yang sama antara Ombudsman RI dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam hal pelaksanaan monitoring pelayanan publik / opini pelayanan publik. Meski dalam pelaksanaannya terdapat kewenangan ini belum efektif koordinasi dan kolaborasi antara kementerian atau lembaga yang mempunyai kewenangan monitoring pelayanan publik, nyatanya hal ini menjadi keluhan pemerintah daerah yang menganggap pengawasan yang berlapis menjadi permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

3. Aspek Budaya Hukum

a. Belum Optimalnya Pelaporan Dugaan Maladministrasi oleh Masyarakat

Ombudsman RI merupakan salah satu sarana alternatif untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam

Pasal 7 UU Ombudsman RI bahwa Ombudsman RI memiliki tugas salah satunya adalah menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman. Dapat dilihat bahwa dalam implementasi telah banyak masyarakat yang telah melakukan pelaporan terhadap Ombudsman RI namun tidak jarang ditemukan masih adanya kendala partisipasi masyarakat melakukan pelaporan terkait maladministrasi penyelenggaraan pelayanan publik di beberapa daerah.

b. Minimnya Pemahaman Masyarakat Terkait Pendekatan Propartif yang Dilakukan oleh Ombudsman RI

Pendekatan Propartif (Progresif dan Partisipatif) yang dilakukan Ombudsman RI merupakan sebuah pendekatan informal yang dibuat dalam rangka menjaring partisipasi dari pihak penyelenggara layanan yang dilaporkan (terlapor) dan masyarakat yang membuat laporan (pelapor). Namun, pendekatan propartif diterapkan Ombudsman RI baru mulai tahun 2016, sehingga masyarakat masih banyak yang belum mengetahui.

4. Aspek Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila

Sejak diundangkannya UU Ombudsman RI pada tahun 2019 hingga tahun 2023 masih ditemukan adanya variasi masalah aduan pelayanan publik baik di pusat maupun daerah yaitu sepanjang tahun 2017, 2018, 2019, dan 2020 tercatat peningkatan jumlah laporan/aduan masyarakat dari tahun ke tahun yang masuk ke Ombudsman RI namun tidak terselesaikan. Hal tersebut dikarenakan responden tidak mengetahui tentang ombudsman karena Ombudsman belum menjadi lembaga yang dikenal oleh seluruh masyarakat. Berdasarkan hasil telaahan BPIP, masih terdapat beberapa pengaturan dalam UU Ombudsman RI yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, di antaranya:

a. Ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-2 dan ke-4 Pancasila.
b. Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke- 4 Pancasila.
c. Pasal 5 ayat (2) UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-4 Pancasila.
d. Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-4 dan ke-5 Pancasila.
e. Pasal 37 UU Ombudsman RI tidak bersesuaian dengan Sila ke-4 Pancasila.
f. Pasal 39 UU Ombudsman RI tidak berseuaian dengan Sila ke -5 Pancasila.

Merujuk pada permasalahan-permasalahan di atas, yang ditinjau dari aspek substansi hukum, aspek struktur hukum/kelembagaan, aspek budaya hukum, dan aspek pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila, maka dapat disimpulkan bahwa UU Ombudsman RI belum cukup memadai sebagai dasar hukum dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dan juga belum mampu memenuhi asas dan tujuan dibentuknya UU ini. Selain itu, ditinjau dari substansi maupun implementasinya, terdapat beberapa pengaturan dalam UU Ombudsman RI yang belum selaras dengan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, dipandang

perlu untuk dilakukannya perubahan, penyempurnaan, atau penggantian terhadap UU Ombudsman RI sebagaimana rekomendasi yang diberikan pada Bab V buku ini.

B. Rekomendasi

Puspanlak UU Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi yang ditujukan untuk penguatan dari sisi regulasi melalui penyempurnaan dan harmonisasi rumusan antara UU Ombudsman RI dengan undang-undang terkait lainnya, serta penguatan fungsi penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai berikut:

1. Aspek Substansi Hukum

a. Perlu penghapusan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU Ombudsman RI serta pengaturan lembaga atau institusi dengan model Ombudsman yang berasal dari peran serta masyarakat.

b. Perlu ada pengaturan Kode Etik Ombudsman RI dan mekanisme penegakannya serta pendelegasian pengaturannya tersebut.

c. Perlu untuk mengatur status Ombudsman RI sebagai Pejabat Negara dalam UU Ombudsman sebagai bentuk legitimasi Ombudsman RI dalam pengawasan dan pencegahan maladministrasi pelayanan publik.

d. Perlunya pengaturan kewenangan upaya pencegahan maladministrasi dan pendelegasian pengaturan atas wewenang pencegahan maladministrasi tersebut.

e. Perlu untuk melakukan perubahan pengaturan dalam materi muatan Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman ini dengan menyesuaikan dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 UU Ombudsman RI agar memenuhi asas kejelasan rumusan dan asas ketertiban dan kepastian hukum.

f. Perlu mengubah Pasal 1 angka 7 dengan menyesuaikan Pasal 37 UU Ombudsman RI serta menambahkan kata “wajib”.

g. Perlu penjelasan asas dalam Pasal 3 UU Ombudsman RI agar tidak terjadi multitafsir dalam implementasinya.

h. Perlu untuk mengubah kata “dapat” dengan kata wajib dalam Pasal 5 ayat (1) terkait dengan pembentukan Perwakilan Ombudsman.

i. Perlu rekonstruksi terkait dengan pelaksanaan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik ke dalam bagian wewenang dan menghapuskan ketentuan Pasal 7 huruf d.

j. Perlu untuk mengubah penjelasan Pasal 8 ayat (1) dengan frasa “cukup jelas” agar selaras dan tidak menimbulkan kontradiksi dengan Pasal 8 ayat (1).

k. Perlu dilakukan pengalihan status kepegawaian Asisten Ombudsman menjadi ASN melalui adanya pengaturan mengenai pengalihan status kepegawaian dan masa transisi pengalihan.

l. Perlu adanya pembedaan pengaturan antara kewenangan Ombudsman RI di pusat dan Perwakilan Ombudsman daerah dengan memperhatikan sifat dari wewenang Ombudsman Perwakilan merupakan delegatif dari Ombudsman RI. Selanjutnya,

perlu adanya pengaturan lebih lanjut berkaitan pembagian kewenangan Ombudsman RI dengan Perwakilan Ombudsman daerah.

2. Aspek Struktur Hukum

a. Perlunya penguatan tindak lanjut rekomendasi Ombudsman RI melalui pemberian pemahaman dan koordinasi penyelenggara pelayanan publik khususnya dengan Kementerian PAN RB.

b. Perlu adanya penataan fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

3. Aspek Budaya Hukum

a. Perlu sosialisasi dan publikasi yang lebih masif terkait tugas dan kewenangan Ombudsman RI untuk meningkatkan pemahaman masyarakat

b. Perlu sosialisasi secara *massive* dari Ombudsman RI serta perwakilannya terkait pendekatan propartif kepada masyarakat.

4. Aspek Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila

a. Perlu untuk mendefinisikan ruang lingkup maladministrasi dalam Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman RI dengan konkret sehingga menjamin kepastian hukum.
b. Perlu untuk melakukan sinkronisasi definisi terlapor dalam Pasal 1 angka 6 UU Ombudsman RI baik dalam ketentuan umum maupun fungsi Ombudsman RI sehingga tercipta keserasian.
c. Perlu untuk mengharmoniskan berkaitan dengan pengaturan pendirian perwakilan Ombudsman di daerah dalam Pasal 5 ayat (2) dengan Pasal 46 ayat (3) UU Ombudsman RI sehingga dapat menyelesaikan problematika ketidakpastian hukum.
d. Perlu adanya formulasi aturan yang saling selaras berkaitan dengan tugas Ombudsman RI untuk mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi dalam Pasal 8 ayat (1) beserta dengan penjelasannya.
e. Perlu untuk merekonstruksikan ulang definisi dan ruang lingkup rekomendasi dalam Pasal 37 yang disertai dengan sanksi sehingga memberikan efek jera bagi Terlapor.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

B. Buku

Christin Nathania Liu dkk, "Kedudukan Kementerian Negara Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia," Lexprivatum 10, no. 5 (2022).

Dewa Gede Atmadja, "Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum," Kertha Wicaksana 12, no. 2 (2018).

Drs. H. Surnadi, M.Si. Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik, Cetakan Kedua. (Bandung: PT Refika Aditama, 2012)

Edi Suharto, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, Bandung: Refika Aditama, 2005

Enny Agustina, "Peran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelesaian Maladministrasi Di Indonesia," Jurnal Ilmu Hukum 1, no. 2 (2018).

G.H. Addink, "Transparent Administration and Public Participation, A Principle of Good Governance From A Comparative", dalam Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, Surabaya, 2008

I Dewa Gede Atmadja, Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945, Setara Press, Malang, 2010

Jumiarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. (Bandung: Nuansa Cendekia: 2009)

Lawrence M. Friedman, Hukum Amerika Sebuah Pengantar [American Law an Introduction], diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa: 2001)

Prijono Tjiptoherijanto dan Mandala Manurung. Paradigma Adminitrasi Publik dan Perkembangannya. (Jakarta: UI Press, 2010)

Satjipto, Rahardjo, Hukum Progresif sebuah sintesa hukum, Jakarta, Genta Pub, 2009, Hal. 5

Solechan, "Memahami Peran Ombudsman Republik Indonesia sebagai Badan Pengawas Penyelenggara Pelayanan Publik di Indonesia", Administrative Law & Governance Journal, Volume 1, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang: 2018

Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007)

C. Jurnal

Achmad Sodiqi. Pemaknaan Hak Menguasai Negara Atas Sumberdaya Pesisir Dan Pulau Pulau Kecil (online). https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi%20materi/permasalahan-hat/Prof.%20Achmad%20Sodiki_PEMAKNAAN%20HAK%20MENGUASAI%20NEGARA%20ATAS%20SUMBERDAYA%20PESISIR%20DAN%20PULAU%20PULAU%20KECIL.pdf diakses pada 19 Februari 2023

Bappenas. Pedoman Manajemen Pengetahuan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Tahun 2022 (Online). https://jdih.bappenas.go.id/peraturan/countviewer/3004/2022pedomanppn004.pdf diakses pada 24 Februari 2023.

Dadang. Kedudukan Dan Fungsi Rekomendasi Dprd Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perizinan Oleh Pemerintah Daerah (Online). http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/SKD/article/view/2337#:~:text=Rekomendasi%20yang%20dikenal%20di%20dalam,keputusan%20atau%20pelaksanaan%20tindak%20pemerintahan. Diakses pada 24 Februari 2023

Lesmana Rian Andhika. *Evolusi Konsep Tata Kelola Pemerintah: Sound Governance, Dynamic Governance dan Open Government (Online). https://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/867/0 diakses pada 24 Februari 2023*

Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik. Tafsir Mk Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan Mk Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, Dan UU No. 20/2002 (online). https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/717/203 diakses pada 20 Februari 2023

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau. Laporan Tahunan 2018 Ombudsman Republik Indonesia. Pekanbaru: ORI Perwakilan Provinsi Riau, 2018, Hal. 6.

D. *Website*

https://kbbi.web.id/

https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--kekuatan-lahp-ombudsman

https://Ombudsman RI.go.id/news/r/Ombudsman RI-ri-luncurkan-laporan-tahunan-2021--layanan-pemda-paling-banyak-dilaporkan-masyarakat,

LAMPIRAN

TIM PENYUSUN

KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN

UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

A. Tugas Tim

Untuk melaksanakan kegiatan penyusunan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI, Puspanlak UU Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

1. Menyusun rencana kegiatan *(ToR*) pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI;
2. Melaksanakan pengumpulan data dan informasi:
   a. Studi kepustakaan;
   b. Diskusi dengan berbagai narasumber terkait di pusat; dan
   c. Diskusi dengan berbagai narasumber di daerah objek pemantauan.
3. Menyusun laporan hasil pengumpulan data dan informasi;
4. Menyusun pokok-pokok hasil pengumpulan data dan informasi serta pokok-pokok pemikiran yang akan dituangkan dalam penyusunan kajian dan evaluasi;
5. Menyusun konsep kajian dan evaluasi berdasarkan pokok-pokok pemikiran yang telah diputuskan;
6. Menyampaikan laporan pengumpulan data dan informasi;
7. Menyampaikan laporan hasil penyusunan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU Ombudsman RI kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi II DPR RI dan Pimpinan Badan Legislasi DPR RI;
8. Menyusun *executive* summary dan infografis kajian dan evaluasi; dan
9. Memasukkan hasil kajian dalam *website* puspanlakuu.dpr.go.id dan mendokumentasikannya di Puspanlak UU, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Perpustakaan Nasional, Perpustakaan DKI Jakarta dan Perpustakaan DPR RI.

B. Nama Anggota Tim

1. Dra. Tanti Sumartini, M.Si.
   NIP. 196310011988032001
2. Susi Daryati, S.H., M.H.
   NIP. 197912242005022001
3. Putri Ade Norvita Sari, S.H., M.H.
   NIP. 199301192018012002
4. Muhammad Wildan Ramdhani, S.H., M.Kn
   NIP. 198805052014021001
5. Ira Chandra Puspita, S.H., M.H
   NIP. 198810032018012001
6. Annisha Putri Andini, S.H., M.H.
   NIP. 199111072018012002
7. Ernawati, S.Sos., M.H.
   NIP. 197704272006042002
8. Dr. Laily Fitriani, S.H., M.H
   NIP: 197703172002122004
9. Ri'dhollah Purwa Jati, S.H.
   NIP. 199807132022022001
10. Plantino Pransiscus, S.H.
    NIP. 199501182022021001
11. Inda Rachmawati, S.H
12. Vidy Fauzizah Sampurno, S.H.
13. Imam Wildan Purbo Prakoso, S.H.., M.H.

Copyright@PuspanlakUU2023

PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN, SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

Jl. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta Pusat, 10270
Website: http://puspanlakuu.dpr.go.id