

**OMBUDSMAN DALAM SISTEM KETATANEGARAN INDONESIA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008
(KAJIAN TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 62/PUU-VIII/2010)**

Syaifullah Yophi Ardiyanto¹

ABSTRACT

The Ombudsman is commonly known as a functioning institution receiving public complaints, conduct investigations, seeking a settlement out of court and make policy recommendations on reports from the public about public services. The Ombudsman aims to realize the establishment of a democratic constitutional state, just, and prosperous, the state and encourage implementation of effective governance and efficient, honest, open, clean, and free from corruption, collusion, and nepotism. In connection with the Ombudsman in the areas that were generated before the Ombudsman, the Act of the Ombudsman of the Republic of Indonesia, and then in 2010, the Constitutional Court contents of Decision No. 62/PUU-VIII/2010 in its contents decision, noted that article 46, verse (1) and verse (2) the Act of the Republic of Indonesia No. 37 year 2008 about the Ombudsman of the Republic of Indonesia (the State Gazette of the Republic of Indonesia 2008, number 139, Supplementary State Gazette of the Republic of Indonesia Number 4899) contradicted the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, and is not legally binding.

Keywords : The Ombudsman, the constitutional, and the supervision.

A. Pendahuluan

Tujuan utama reformasi diantaranya melakukan perubahan kondisi sesuai dengan tuntutan masyarakat untuk menuju terwujudnya kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis melalui terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintah yang bersih (*clean government*). Untuk mewujudkan hal tersebut, maka diperlukan pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab, peradilan yang independen dan berintegritas, serta lembaga

¹ Syaifullah Yophi Ardiyanto, S.H., M.H., adalah Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Riau.

perwakilan yang kuat dalam menjalankan pengawasan dan membawa aspirasi masyarakat. Selain itu peran masyarakat melalui perwujudan *civil society* yang kuat untuk melakukan pengawasan (kontrol publik) dan partisipasi, baik dalam tataran perumusan kebijakan maupun implementasinya sebagai syarat yang mutlak harus dipenuhi.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam penyelenggaraan tugas dan kewajiban negara yang dibebankan kepada penyelenggara pemerintahan antara lain memberikan pelayanan kepada masyarakat dimana tugas tersebut secara umum tidak hanya menjadi ruang lingkup tugas dan kewajiban aparatur pemerintah tetapi meliputi pula aparatur lembaga peradilan dan lembaga-lembaga negara lainnya yang dalam pelaksanaan tugasnya berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat.

Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan karena penyelenggaraan negara pada hakekatnya didasarkan atas mandat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilu serta institusi-institusi perwakilan rakyat. Masyarakat berhak mengawasi dan menilai apakah mandat yang diberikan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan serta memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya telah dilaksanakan secara baik atau belum.

Penyelenggaraan negara, khususnya penyelenggaraan pemerintahan tanpa disertai kontrol oleh masyarakat akan cenderung represif dan koruptif sehingga dalam jangka panjang bukan saja kurang memperoleh dukungan, tetapi juga tidak memberi kesejahteraan kepada rakyatnya.²

Salah satu sarana pengawasan masyarakat tersebut adalah dengan dibentuknya Komisi Ombudsman Nasional. Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia oleh pemerintah dimulai ketika Presiden BJ. Habibie berkuasa, kemudian dilanjutkan oleh Presiden KH Abdurrahman Wahid.³ Masa

² Antonius Sujata, *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta : Djambatan, 2000), hlm. 268.

³ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta : LaksBang Pressindo, 2006), hlm 14.

pemerintahan K.H Abdurrahman Wahid merupakan tonggak sejarah pembentukan Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia dengan keluarnya Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Dalam konteks sistem pemerintahan transisional yang sedang terjadi di Indonesia, kehadiran Komisi Ombudsman Nasional perlu dipahami sebagai sebuah keharusan. Pembentukan lembaga ide awalnya mencontoh lembaga negara serupa di negara maju macam Swedia ini punya arti strategis untuk melengkapi dan mengakselerasi proses pemberantasan korupsi di negeri ini.

Sejak awal berdiri tampaknya Ombudsman memilih untuk bersikap *low profile*. Sikap ini secara obyektif dapat dimaklumi karena Ombudsman masih dalam proses membangun kapasitas kerja dan secara politis kedudukan Keputusan Presiden juga sangat rentan terhadap “fluktuasi” politik yang berkembang.

Strategi *low profile* tersebut justru menjadikan Ombudsman semakin memperoleh dukungan publik dari pihak-pihak eksternal. Dukungan tersebut dapat diinventarisasi antara lain dari pencantumannya di Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, sampai dengan diterbitkannya TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001 yang memberi mandat kepada eksekutif dan legislatif agar menyusun Undang-Undang Ombudsman Nasional.

Bahkan Komisi Konstitusi, lembaga *ad-hoc* yang dibentuk untuk menyelaraskan hasil Amandemen UUD 1945, sempat memasukkan usulan pasal tentang Ombudsman dalam naskah Amandemen. Pasal 24 G yang mereka susun dan telah diserahkan kepada MPR periode 1999-2004. Pasal tersebut berbunyi :

- 1) Ombudsman Republik Indonesia adalah Ombudsman yang mandiri guna mengawasi penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat.
- 2) Susunan, kedudukan, dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia diatur dengan undang-undang.⁴

⁴ Ronald Rofiandri, Meretas Harapan Penguatan Komisi Ombudsman Nasional, dalam jentera jurnal hukum edisi 12, tahun 2006, hlm 79.

Namun, hasil rekomendasi Komisi Konstitusi terhadap hasil Perubahan Amandemen UUD 1945 ini ditolak oleh MPR periode sama. Akibatnya, gagasan memasukkan Ombudsman dalam naskah Konstitusi hanya menjadi rekomendasi belaka, tidak mengikat.

Ombudsman Indonesia memiliki misi untuk menciptakan suasana ataupun kondisi yang dirasakan lebih adil, lebih manusiawi serta lebih transparan. Antara pejabat yang melaksanakan pemerintahan dengan rakyatnya, harus lebih dekat dalam suasana kekuasaan. Dalam kondisi tersebut, antara warga masyarakat yang memiliki hak memperoleh pelayanan, dengan aparat yang memiliki kewajiban memberikan pelayanan, akan saling melakukan pengawasan agar masing-masing pihak tidak melakukan penyimpangan.

Ombudsman adalah wadah untuk menjembatani rakyat yang pada hakikatnya merupakan sumber kekuasaan, dengan pemerintah yang pada hakikatnya merupakan pemegang mandat untuk melaksanakan kekuasaan tersebut. Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan, karena itu wewenang yang dimilikinya mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan.

Awalnya pendirian Komisi Ombudsman Nasional pada hakikatnya adalah wujud nyata pemberian ruang publik yang cukup bagi peran serta masyarakat dalam mengawal berjalannya pemerintahan yang baik, hal ini diuraikan jelas dalam konsideran “mengingat” dalam Keputusan Presiden yang dijadikan dasar hukum pembentukan Komisi Ombudsman Nasional tersebut.⁵

Dasar pertimbangan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional adalah dalam rangka pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan

⁵ <http://www.umi.ac.id/hukum/download/ombudsman.PDF>, diakses 3 Agustus 2011.

implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi (konsideran menimbang huruf a dan b Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional).

Selama tahun 2005, Komisi Ombudsman Nasional telah menerima 1010 laporan yang terdiri dari 627 laporan tertulis, 18 laporan melalui telepon, 14 melalui *e-mail*, dan 351 disampaikan dengan cara datang langsung.⁶ Hal ini memperlihatkan bahwa ekspektasi masyarakat terhadap kehadiran Komisi Ombudsman Nasional amatlah tinggi.

Tugas pokok Komisi Ombudsman ini adalah melakukan pengawasan terhadap proses pelayanan umum oleh penyelenggara negara. Pengawasan tersebut dilakukan untuk mendorong terwujudnya *good governance* di Indonesia. Oleh karena itu, prinsip-prinsip umum *good governance* juga menjadi parameter penilaian Komisi Ombudsman Nasional dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara.⁷ Jelas bahwa beban yang dipikul oleh Komisi Ombudsman Nasional cukuplah berat.

Namun, pendirian Komisi Ombudsman Nasional yang hanya berdasarkan Keputusan Presiden oleh sebagian kalangan sudah dianggap akan mendatangkan masalah.⁸ Tidak dapat dipungkiri bahwa Keputusan Presiden saja tidaklah cukup kuat untuk dijadikan sebagai landasan yuridis keberadaan Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia. Kedudukan Keputusan Presiden secara politis sangat rentan, mudah diubah dan dicabut oleh Presiden sewaktu-waktu, hal ini menjadikan sebagian masyarakat meragukan independensi Komisi Ombudsman Nasional terhadap pemerintah.⁹

⁶ Kompas, Selasa 14 Maret 2006, hlm. 5.

⁷ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, (Jakarta : PT Pradnya Pramita, 2005), hlm 29.

⁸ Ronald Rofiandri, *Meretas Harapan Penguatan Komisi Ombudsman Nasional*, dalam jentera jurnal hukum edisi 12, tahun 2006, hlm. 82.

⁹ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman... Op.Cit*, hlm 32.

Dengan dasar pendirian Keputusan Presiden, Komisi Ombudsman Nasional tidak mempunyai wewenang eksekutorial, tapi sebatas rekomendasi.¹⁰ Rekomendasi yang dikeluarkan Komisi Ombudsman Nasional tidak mengikat secara hukum (*non-legally binding*), tetapi mengikat secara moral (*morally binding*). Hal ini menyebabkan rekomendasi yang diberikan Komisi Ombudsman Nasional terkait dengan laporan yang diterima Komisi Ombudsman Nasional kepada instansi terkait sering diabaikan atau tidak mendapatkan respon. Hal ini tentu saja memberi pengaruh terhadap terciptanya suatu iklim pemerintahan yang memegang teguh *good governance* di Indonesia yang merupakan cita-cita dan menjadi visi dari Komisi Ombudsman Nasional.

Pada akhirnya di tahun 2008 lahirlah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang ini, Ombudsman mempunyai kewenangan memeriksa hal-hal yang sifatnya mal administrasi dan kedudukan ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya ombudsman dapat bersikap obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada publik. Meski tidak bertanggungjawab kepada DPR namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya.

Dalam rangka memperlancar tugas pengawasan penyelenggaraan tugas negara di daerah, jika dipandang perlu Ketua Ombudsman Nasional dapat membentuk Perwakilan Ombudsman di daerah provinsi, Kabupaten/Kota yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Ombudsman Nasional.

Seluruh peraturan Perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku bagi Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman di daerah. Berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, selain Ombudsman Nasional yang berada di ibu kota negara beserta perwakilannya daerah dimungkinkan

¹⁰ Ronald Rofiandri, Meretas Harapan Penguatan.. *Loc.Cit*

membentuk Ombudsman Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Kewenangan Ombudsman Daerah meliputi seluruh urusan yang diserahkan kewenangannya kepada daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan mempunyai kedudukan yang independen dan bukan merupakan bagian dari Ombudsman Nasional maupun Perwakilan Ombudsman di daerah. Oleh karena itu Ombudsman Daerah diatur lebih lanjut dalam peraturan Daerah yang bersangkutan.

Sedangkan dalam Pasal 46 UU Ombudsman diatur bahwa 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. Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana di atas, dianggap menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, pada tahun 2010 Mahkamah Konstitusi dengan Putusan No 62/PUU-VIII/2010 dalam amar putusannya diputuskan bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah apa yang menjadi latar belakang dan tujuan dibentuknya Ombudsman Republik Indonesia dan apakah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No 62/PUU-VIII/2010 ?

C. Pembahasan

Awal mula pembentukan Ombudsman adalah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, Pasal 2 menyatakan : Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dari ketentuan pasal dua ini dapat terlihat bahwa Komisi Ombudsman Nasional merupakan salah satu lembaga negara mandiri yang pembentukannya didasarkan atas Keputusan Presiden.

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara itu merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.

Menurut catatan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional setidaknya terdapat sepuluh lembaga negara yang perintah pembentukan serta wewenangnya berdasarkan undang-undang, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers dan Dewan Pendidikan.¹¹

Sedangkan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dan kewenangannya diberikan keputusan presiden berjumlah setidaknya sepuluh

¹¹ A. Ahsin Tohari, "Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", dalam *Jentera Jurnal Hukum* edisi 12, tahun 2006, hlm31.

lembaga, yaitu Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, Komisi Nasional Antikekerasan terhadap perempuan, Dewan Maritim Nasional, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, Dewan Riset Nasional, Dewan Pembina Industri Strategis, Dewan Buku Nasional, dan lembaga-lembaga nondepartemen.¹²

Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga negara mandiri seperti Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting. Pertama, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi mengenai korupsi sistemik, mengakar dan sulit diberantas. Kedua, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk dibawah pengaruh kekuasaan tertentu. Ketiga, ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. Keempat, adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Kelima, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.¹³

Persoalan utamanya adalah bertebarannya lembaga-lembaga negara mandiri seperti Komisi Ombudsman Nasional dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu tidak dibentuk berdasarkan desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum keberadaannya, tapi berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Setidaknya hal ini mengakibatkan dua hal. Pertama legitimasi yuridis bagi keberadaan komisi-komisi itu sangat lemah sehingga akan mudah terkendala dalam menjalankan

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

kewenangannya. Kedua, komisi-komisi itu berjalan sendiri-sendiri tanpa tersedia sistematisasi kerja sinergis yang bisa saling mendukung satu sama lain sehingga hasil kerja suatu komisi sering kali tidak termanfaatkan dengan baik oleh komisi lainnya.

Beberapa lembaga negara mandiri itu dibentuk bukan berdasarkan kebutuhan riil ketatanegaraan yang bisa diukur secara objektif. Selain itu, beberapa lembaga-lembaga negara mandiri yang telah dibentuk, patut diragukan apakah memang merupakan jawaban yang tepat dan sebagai respons yang harus dilakukan sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Salah satu hal yang patut disayangkan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki keinginan untuk mewadahi lembaga-lembaga negara mandiri ini kedalam konstitusi saat mengubah sebanyak empat kali UUD 1945.

Komisi Ombudsman yang dibentuk berdasarkan inisiatif Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 dan tujuan pembentukannya adalah untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Presiden untuk dilaksanakan. Dilihat dari hal tersebut, maka Komisi Ombudsman Nasional bukanlah suatu lembaga yang berdiri sendiri yang bebas merdeka seperti lembaga-lembaga negara, melainkan merupakan lembaga pemerintahan yang dibentuk untuk menjalankan tugas pemerintahan, dalam hal ini adalah tugas pengawasan terhadap aparatur pemerintah, hanya saja didalam proses menjalankan fungsinya ia bebas merdeka tidak boleh dipengaruhi oleh lembaga-lembaga lain termasuk oleh Presiden sendiri.

Komisi Ombudsman Nasional sebagai salah satu bentuk lembaga negara yang pembentukannya didasarkan Keputusan Presiden tentu saja tidak bisa disejajarkan dengan kedudukan lembaga negara yang dibentuk melalui Undang-Undang Dasar, karena bila ia diberikan kedudukan yang sejajar dengan lembaga negara, maka berarti Komisi Ombudsman Nasional memiliki kedudukan yang sejajar dengan Presiden, padahal Komisi Ombudsman adalah lembaga yang dibentuk Presiden dalam kewenangannya sebagai Kepala Pemerintahan sehingga

mau tidak mau lembaga Ombudsman berada sub ordinasi dengan lembaga Kepresidenan.

Menurut Muchsan, sekiranya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia, maka lembaga tersebut hendaknya merupakan alat perlengkapan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini menurut Muchsan adalah logis karena, fungsi Ombudsman adalah meneliti serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara, sedang dewan tersebut merupakan wakil daripada rakyat yang berhak melakukan pengawasan terhadap pemerintah.¹⁴

Philipus M. Hadjon pada seminar tentang “Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional tanggal 23-24 Agustus 1999 di Jakarta, mengemukakan dua alternatif tentang kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia yakni sebagai perpanjangan tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau perpanjangan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁵

Munculnya dua alternatif tersebut menurut Philipus M. Hadjon berhubung masing-masing dari kedua alternatif tersebut masing-masing memiliki segi positif dan segi negatif. Menurut Philipus M. Hadjon, andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan MPR, segi positifnya ialah dengan wewenang MPR, bahan-bahan laporan Ombudsman dapat dijadikan bahan bagi MPR untuk menilai Presiden, namun segi negatifnya ialah disamping fungsi MPR saat ini tidak rutin seperti lembaga lainnya, pengawasan MPR lebih bersifat politik sehingga tidak dirasakan oleh warga masyarakat langsung. Andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan DPR, segi negatif MPR dapat diatasi karena fungsi DPR bersifat rutin namun segi negatifnya ialah DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden (harus diteruskan kepada MPR). Sedangkan menurut H.P Panggabean lembaga

¹⁴ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional... Op.Cit*, hlm 98

¹⁵ *Ibid*

Ombudsman hendaknya memiliki kedudukan sebagai lembaga tinggi negara atau lembaga yang disejajarkan dengan lembaga tinggi negara.¹⁶

Sekarang Ombudsman diatur dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dimana latar belakang dibentuknya Ombudsman adalah karena 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien serta sekaligus merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan. Dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat agar terwujud aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, perlu dibentuk lembaga Ombudsman Republik Indonesia;

Keberadaan Ombudsman Nasional diharapkan dapat menciptakan *clean government* dan mendorong terwujudnya *good governance* di Indonesia. Menurut Moh. Mahfud MD *clean government* yang secara harfiah diartikan sebagai pemerintah yang bersih berkaitan erat dengan *good governance* yang secara harfiah berarti pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik itu pasti

¹⁶ *Ibid*, hlm. 99.

melahirkan pemerintah yang bersih atau sebaliknya pemerintah yang bersih menjadi prasyarat dari proses pemerintahan yang baik pada umumnya.¹⁷

Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis.¹⁸ Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya. Dalam sistem pemerintahan demokratis, masyarakat memiliki kewenangan penuh untuk mengawasi kebijakan pemerintah.

Dibentuknya 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 praktek-praktek Mal administrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
- e) Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

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

¹⁷ Moh. Mahfud MD, "Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance", hlm 216 dalam *Seminar Hukum Nasional ke-VII Reformasi Hukum menuju Masyarakat Madani*, BPHN-Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

¹⁸ H.A Prayitno dan Trubus MS, *Pendidikan KADEHAM Kebangsaan, Demokrasi, dan Hak Asasi Manusia*, Edisi Ketiga, (Jakarta : Universitas Trisakti, 2003), hlm 144.

Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Disamping berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, Ombudsman juga mempunyai tugas sebagai berikut :

- 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 Mal administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h) Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud diatas, 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.

Selain wewenang sebagaimana disebut diatas, Ombudsman juga 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

Berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, selain Ombudsman Nasional yang berada di ibu kota negara beserta perwakilannya daerah dimungkinkan membentuk Ombudsman Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Kewenangan Ombudsman Daerah meliputi seluruh urusan yang diserahkan kewenangannya kepada daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan mempunyai kedudukan yang independen dan bukan merupakan bagian dari Ombudsman Nasional maupun Perwakilan Ombudsman di daerah. Oleh karena itu Ombudsman Daerah diatur lebih lanjut dalam peraturan Daerah yang bersangkutan. Di daerah seperti misalnya Ombudsman Kota Makassar, Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaga Ombudsman Swasta Provinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta, Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, yang juga menjadi pemohon dalam judicial review Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tersebut.

Dalam Pasal 46 UU Ombudsman diatur bahwa 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. Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana di atas, dianggap menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah.

Maka berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 62/PUU-VIII/2010 dalam amar putusannya diputuskan bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Adapun pendapat Mahkamah Konstitusi terhadap putusan tersebut adalah : Bahwa pembentukan lembaga ombudsman dan pilihan nama “Ombudsman” oleh pemerintah daerah dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemberian pelayanan umum adalah merupakan kebijakan yang tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku pada saat itu. Pembentukan lembaga ombudsman oleh beberapa pemerintah daerah sebelum lahirnya Undang-Undang *a quo* adalah langkah positif yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel, dengan memberi ruang bagi masyarakat untuk melaporkan segala keluhan pelayanan publik kepada lembaga ombudsman.

Pembentukan lembaga demikian adalah lazim seperti dalam praktik yang universal di berbagai negara, yaitu lembaga pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta lembaga swasta dapat membentuk lembaga ombudsman sebagai lembaga independen yang menjalankan fungsi intermediasi antara pemberi dan penerima pelayanan umum dalam hal ini misalnya pemerintah dan masyarakat untuk menerima laporan, keluhan, mencari alternatif penyelesaian serta memberi rekomendasi penyelesaian kepada pejabat yang berwenang;

Menurut Mahkamah Konstitusi, untuk menjamin tegaknya prinsip-prinsip konstitusi yaitu prinsip kepastian hukum yang adil baik bagi masyarakat maupun bagi pemerintah daerah yang telah membentuk lembaga ombudsman maka keberadaan lembaga-lembaga ombudsman tersebut harus dilindungi oleh hukum. Dengan berlakunya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang *a quo*, maka akan mengancam keberadaan dan keberlangsungan lembaga-lembaga ombudsman tersebut sekaligus melanggar prinsip-prinsip jaminan kepastian hukum yang adil yang harus diberikan kepada lembaga ombudsman yang telah didirikan secara sah menurut hukum;

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 Republik Indonesia seharusnya tetap mengakui keberadaan lembaga-lembaga ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah daerah yang telah ada dan dipercayai oleh masyarakat;

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. Demikian dikenalnya pengertian ombudsman secara meluas, orang akan cepat paham dengan sebutan ombudsman dibandingkan dengan istilah lain dalam bahasa Indonesia, umpama “lembaga pengaduan masyarakat” yang justru masih memerlukan penjelasan lebih lanjut. Kata ombudsman sudah sama dikenalnya dengan kata “lembaga bantuan hukum” yang sudah dengan mudah dipahami maksudnya. Fungsi ombudsman diperlukan untuk banyak hal dan oleh banyak pihak, oleh karenanya apabila terdapat monopoli penggunaan istilah ombudsman akan sangat mengganggu proses komunikasi publik dalam menyampaikan suatu gagasan atau pendapat. Hal demikian akan mengganggu hak berkomunikasi dan kebebasan untuk menyampaikan pendapat yang dijamin dalam konstitusi (vide Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28F UUD 1945);

Menurut Mahkamah Konstitusi, 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). Larangan demikian juga bertentangan dengan jaminan konstitusi terhadap hak setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya (vide Pasal 28C ayat (2) UUD 1945). Jaminan dan perlindungan tersebut harus juga diberikan kepada setiap lembaga atau institusi untuk membentuk lembaga ombudsman yang menjalankan fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, member alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu;

Pemberian kedudukan ombudsman sebagai lembaga negara bertentangan dengan konstitusi karena akan meniadakan keberadaan lembaga ombudsman yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah yang bukan merupakan lembaga negara dan telah menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik di tengah masyarakat. Menurut Mahkamah istilah lembaga negara tidak harus selalu dikaitkan dengan lembaga negara yang ada di tingkat pemerintah pusat atau yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang. Akan tetapi dalam arti luas, segala lembaga institusi atau organ yang menjalankan fungsi negara, dibentuk oleh negara atau dibentuk oleh lembaga atau organ yang dibentuk oleh negara dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Dengan demikian, suatu lembaga atau organ disebut lembaga negara tidak harus diberikan status secara *expressis verbis* oleh Undang-Undang pembentukannya.

Dalam hal ini, harus dibedakan dengan lembaga negara yang berhak mengajukan sengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi yang terbatas hanya pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Kata “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 haruslah terkait erat dan tidak terpisahkan dengan frasa “yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Secara implisit dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 terkandung pengakuan bahwa terdapat lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, pengertian lembaga negara harus dimaknai sebagai genus yang bersifat umum yang dibedakan antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan lembaga negara yang kewenangannya bukan dari Undang-Undang Dasar (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, tanggal 11 Juli 2006).

Menurut Mahkamah, 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. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa tidak ada

persoalan konstitusionalitas penyebutan ombudsman sebagai lembaga negara sepanjang lembaga ombudsman tersebut dibentuk oleh negara atau oleh organ negara.

D. Penutup

Lembaga Ombudsman pada umumnya dikenal sebagai lembaga yang berfungsi menerima keluhan masyarakat, melakukan investigasi, mencari penyelesaian di luar pengadilan serta membuat rekomendasi kebijakan atas laporan masyarakat mengenai pelayanan umum. Dibentuknya Ombudsman bertujuan mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera, mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Mal administrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, selain Ombudsman Nasional yang berada di ibu kota negara beserta perwakilannya daerah dimungkinkan membentuk Ombudsman Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Pasal 46 UU Ombudsman diatur bahwa 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. Institusi, lembaga, badan

hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana di atas, dianggap menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, pada tahun 2010 Mahkamah Konstitusi dengan Putusan No 62/PUU-VIII/2010 dalam amar putusannya diputuskan bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Asmara, Galang, 2006. Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, Yogyakarta : LaksBang Pressindo.

Masthuri, Budhi, 2005. Mengenal Ombudsman Indonesia, (Jakarta, PT Pradnya Pramita

Mahfud MD, Moh, “Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance”, *Seminar Hukum Nasional ke-VII Reformasi Hukum menuju Masyarakat Madani*, BPHN-Departemen Kehakiman, Jakarta.

Prayitno, H.A., dan MS, Trubus, 2003. *Pendidikan KADEHAM Kebangsaan, Demokrasi, dan Hak Asasi Manusia*, Edisi Ketiga, Jakarta : Universitas Trisakti.

Rofiandri, Ronald, 2006. “Meretas Harapan Penguatan Komisi Ombudsman Nasional”, dalam *Jentera Jurnal Hukum* edisi 12.

Sujata, Antonius, 2000. Reformasi Dalam Penegakan Hukum, Jakarta:Djambatan

Tohari, A. Ahsin, 2006. “Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jentera Jurnal Hukum*, edisi 12.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

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).

C. Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dengan Putusan No 62/PUU-VIII/2010

D. Surat Kabar

Kompas, Selasa 14 Maret 2006.