

BAB IV

Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik (*Public Service*)

1. Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah

Teringat sebuah postulat yang sudah tidak asing lagi ditelinga para sarjana hukum dan politik yakni yang dikemukakan oleh Lord Acton, "*Power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*", bahwa kekuasaan sangat potensial untuk disalahgunakan. Penyalahgunaan kekuasaan terdapat beberapa varian, ada yang dalam bentuk materi (korupsi harta benda negara), dan ada yang berbentuk moral penyalahgunaan amanah yang diberikan.¹ Tidak dapat dimungkiri bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintah diwarnai dengan praktik Maladministrasi, antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Terjadinya penyelewengan seperti korupsi, kolusi, nepotisme di tubuh birokrasi pemerintahan kemungkinan besar akan terjadi dikarenakan banyak hal yang tidak diketahui oleh masyarakat. Bahkan realitasnya berbagai bentuk penyelewengan seolah-olah menjadi bagian dari sistem yang ada. Hal tersebut yang menyebabkan buruknya pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat.²

¹ Lihat Moh. Kusnardi dan Bintang R.Saragih, Ilmu Negara, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995), hlm 114. dan lihat Murtir Jeddawi, *loc.cit.*

²*Ibid.*

Pernyataan demikian diperkuat dengan banyaknya laporan penyimpangan administrasi (Maladministrasi) dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh Pelaksana Pelayanan Publik, diantaranya dilakukan oleh beberapa oknum yang berada di lingkungan pemerintah daerah (*local goverment*) termasuk Kepala Daerah. Berdasarkan laporan tahunan yang dirilis oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam kurun waktu 2016 hingga 2018 mengenai klasifikasi Terlapor sebagai berikut³:

Tabel 1

Klasifikasi Terlapor Tahun 2016

Klasifikasi Terlapor	Jumlah	Persen
Pemerintah Daerah	3.612	40%
Kepolisian	1.671	18,5%
BUMN/BUMD	650	7,2%

Tabel 2

Klasifikasi Terlapor Tahun 2017

Klasifikasi Terlapor	Jumlah	Persen
Pemerintah Daerah	3.445	41,69%

³ Dikutip dari <http://www.ombudsman.go.id/>

Kepolisian	1.042	12,61%
Instansi Pemerintah/Kementerian	787	9,52%

Tabel 3

Klasifikasi Terlapor Tahun 2018

Klasifikasi Terlapor	Jumlah	Persen
Pemerintah Daerah	2489	39,70%
Kepolisian	801	12,78%
Instansi Pemerintah/Kementerian	700	11,16%

Pada praktiknya apabila terjadi tindakan, keputusan, atau peristiwa Maladministrasi maka Penyelenggara Pelayanan Publik wajib untuk segera memperbaikinya atau memberikan ganti rugi (bila sudah ada ketentuan tentang adjudikasi khusus), baik melalui saran atau Rekomendasi Ombudsman maupun atas inisiatif (*ex officio*) dari Pelaksana Pelayanan Publik itu sendiri.⁴ Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang bunyinya bahwa *Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman*. Demikian pula

⁴ Hendra Nurtjahjo et.al., *op.cit*, hlm 8.

diperuntukan terhadap Kepala Daerah untuk wajib melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana Pasal 351 Ayat (4) *Kepala daerah wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Akan tetapi norma-norma yang disebutkan bertolak belakang dengan realitas yang ada dimana Penyelenggara Pelayanan Publik termasuk Kepala Daerah yang notabene merupakan Pembina Pelayanan Publik masih ada yang mengabaikan Rekomendasi yang diberikan Ombudsman Republik Indonesia dengan berbagai macam alasan sebagaimana laporan tahunan yang dirilis oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam kurun waktu 2016-2017 sebagai berikut⁵:

Tabel 4

Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2016-2017

No	Nomor Rekomendasi	Penerima Rekomendasi	Judul Rekomendasi	Status	Keterangan
1	0001/ REK/0692.2014/ BS.38/I/2016 tanggal 29/01/2016	Gubernur DKI Jakarta	Maladministrasi dalam Penerbitan Perizinan Kegiatan Pembangunan Apartemen (Wisma Susun) Lexington Residence Jakarta Selatan	Tidak dilaksanakan	Monitoring Final. Sudah dilaporkan kepada DPR RI dan Presiden RI: 1. Surat ORI Nomor: 1042/ORISRT/IX/201 6 Tanggal 14 September 2016 kepada Presiden RI; 2. Surat ORI Nomor: 1043/ORISRT/ IX/2016 Tanggal 14 September 2016

⁵ Dikutip dari laporan tahunan 2017 Ombudsman Republik Indonesia <https://www.ombudsman.go.id/>.

					kepada Ketua DPR RI.
2	0002/ REK/0361.2015 /PBP-41/I/2016 tanggal 18/02/2016	1. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2. Pemerintah Provinsi Riau	Permasalahan Pelayanan Publik di Provinsi Riau, Pasca Penerbitan SK Menteri Kehutanan Nomor : 673/ MENHUT-II/2014 Tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas ±1.638.294 Ha, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ±717.543 Ha dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas ±11.552 Ha dan SK Menteri Kehutanan Nomor: 878/Menhut-II/2014 Tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau.	Dilaksanakan Sebagian	Masih status sementara karena monitoring masih berlangsung. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan masih menunggu Persetujuan DPCLS oleh DPR RI.
3	0003/ REK/0398.2014 / VI/2016 tanggal 27/06/2016	Menteri Komunikasi dan Informatika	Maladministrasi Terkait Belum Dilaksanakannya Putusan Mahkamah Agung RI Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap oleh Menteri Komunikasi dan Informasi RI Mengenai Izin Penyelenggaraan	Tidak dilaksanakan	Monitoring Final. Sudah publikasi dan dilaporkan kepada DPR RI dan Presiden RI : 1. Publikasi dilaksanakan pada tanggal 15 Mei 2017. 2.Surat Nomor: 627/ORI- SRT/IV/2017 tanggal 27 April 2017 kepada

			Telekomunikasi.		Ketua DPR RI. 3.Surat Nomor: 628/ORI-SRT/IV/2017 tanggal 27 April 2017 kepada Presiden RI.
4	0004/ REK.0461.2016/ VII/2016 tanggal 28/07/2016	1. Gubernur/ Pemerintah Provinsi Banten. 2. Pemerintah Kabupaten Tangerang 3. Kantor Pertanahan Kabupaten Tangerang	Maladministrasi Dalam Proses Penataan Kampung Baru Dadap Oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang.	Dilaksanakan sebagian	Masih status sementara karena monitoring masih berlangsung (dalam proses analisis Status Akhir Pelaksanaan Rekomendasi)
5	0005/REK/IN/ XI/2016 tanggal 01/11/2016	Menteri Dalam Negeri	Penyelenggaraan Pelayanan Publik KTP Elektronik (e-KTP)	Dilaksanakan sebagian	Masih status sementara karena monitoring masih berlangsung (dalam proses analisis Status Akhir Pelaksanaan Rekomendasi)
6	0006/REK/0132.2016/ XI/2016 Tanggal 28/11/2016	Walikota Kendari	Maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang dan jasa paket pekerjaan pembangunan fisik pasar rakyat baruga tahun anggaran 2016 yang diselenggarakan oleh kelompok kerja konstruksi XIV unit layanan pengadaan (ULP Kota Kendari)	Dilaksanakan sebagian	Status sudah final. Dalam proses penyiapan pelaporan kepada Presiden RI dan DPR RI.
7	0001/REK/0246.2013/ I/2017 Tanggal 01/02/2017	Walikota Yogyakarta	Maladministrasi Dalam Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Izin Gangguan oleh Dinas Perizinan Pemerintah	Dilaksanakan Sebagian	Status sudah final. Dalam proses penyiapan pelaporan kepada Presiden RI dan DPR RI.

			Kota Yogyakarta Maladministrasi Dalam Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Izin Gangguan oleh Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta		
8	0002/ REK/1074.2015/ VI/2017 tanggal 15/06/2017	1. Menristekdikti 2. Menteri Kesehatan 3. Menteri Dalam Negeri 4. Para Kepala Daerah	Maladministrasi Dalam Penyelesaian Status Kelembagaan Perguruan Tinggi Kesehatan Milik Pemerintah Daerah	Dilaksanakan sebagian	Masih status sementara karena monitoring masih berlangsung (dalam proses analisis Status Akhir Pelaksanaan Rekomendasi)

Jumlah Rekomendasi yang pernah diterbitkan oleh Ombudsman, dalam kurun waktu tahun 2008 hingga 2018 tercatat sebanyak 33 (tiga puluh tiga) Rekomendasi yang dilaksanakan, 10 (sepuluh) Rekomendasi dilaksanakan sebagian dengan alasan yang dapat diterima, 5 (lima) Rekomendasi dilaksanakan sebagian dengan alasan yang tidak dapat diterima, 5 (lima) Rekomendasi tidak dilaksanakan dengan alasan yang dapat diterima, 17 (tujuh belas) Rekomendasi tidak dilaksanakan dengan alasan yang tidak dapat diterima, dan 17 (tujuh belas) Rekomendasi dalam proses menentukan status. Sehingga secara total, dalam

kurun waktu tahun 2008 hingga 2018, Ombudsman telah menerbitkan 87 (delapan puluh tujuh) Rekomendasi sebagaimana terangkum dalam tabel dibawah ini ⁶:

Tabel 5

Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2008-2018

Status Pelaksanaan Rekomendasi 2008-2018	Jumlah
Dilaksanakan	33
Dilaksanakan Sebagian Dengan Alasan Yang Dapat Diterima	10
Dilaksanakan Sebagian Dengan Alasan Yang Tidak Dapat Diterima	5
Tidak Dilaksanakan Dengan Alasan Yang Dapat Diterima	5
Tidak Dilaksanakan Dengan Alasan Yang Tidak Dapat Diterima	17
Dalam Proses Menentukan Status Pelaksanaan	17

Pada tahun 2018, terdapat 3 (tiga) Rekomendasi yang diterbitkan oleh Ombudsman RI, yaitu⁷:

1. Maladministrasi dalam proses penyetaraan ijazah doktoral dan pengangkatan guru besar Universitas Negeri Manado.
2. Maladministrasi dalam penunjukan yayasan pengelola Universitas Lakidende.
3. Maladministrasi dalam penyelesaian permasalahan dugaan plagiasi oleh Rektor UHO.

⁶*Ibid.*

⁷*Ibid.*

Mengapa jumlah Rekomendasi yang diberikan pada tahun 2018 hanya berjumlah 3 (tiga), Ketua Ombudsman Republik Indonesia Prof. Amazulian Rifai memberikan alasan sebagai berikut⁸:

Ombudsman Republik Indonesia mencoba untuk lebih selektif dalam mengeluarkan Rekomendasi. Apabila Rekomendasi dikeluarkan kami akan kejar sampai tuntas. Karena mengingat kendala sebelumnya, dimana Penyelenggara Pelayanan Publik maupun Pelaksana Pelayanan Publik seringkali mengabaikan Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

Pada tahun 2018 telah ada perubahan mekanisme dimana Rekomendasi merupakan produk yang dikeluarkan oleh Ombudsman (Pusat). Sedangkan laporan akhir hasil pemeriksaan (LAHP) merupakan produk yang dikeluarkan oleh Ombudsman Perwakilan Daerah.⁹ Dengan demikian apabila terjadi penyimpangan administrasi (Maladministrasi) atas penyelenggaraan pelayanan publik yang berada di daerah maka masyarakat yang merasa dirugikan dapat melaporkannya pada Ombudsman Perwakilan Daerah.

Seperti diketahui bahwa Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan mempunyai *output* yang berbeda dengan Ombudsman (Pusat) yakni Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP). Apabila LAHP tidak memperoleh tindak lanjut dari Terlapor maka Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan akan

⁸ <https://republika.co.id/berita/koran/wawasan/ofa8sd28/prof-amzulian-rifai-ketua-ombudsman-republik-indonesia-Maladministrasi-adalah-awal-dari-korupsi>, "Prof Amzulian Rifai: Ketua Ombudsman..., *loc.cit.*

⁹ Hasil wawancara dengan Asisten Ombudsman Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Banten dan Kalimantan Selatan.

menyerahkan kepada Unit Resolusi dan Monitoring (Ombudsman Pusat) untuk diambil langkah penyelesaian. Dengan kata lain Rekomendasi akan diberikan apabila dalam proses pemeriksaan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia ditemukan terjadinya Maladministrasi, namun instansi Terlapor tidak melaksanakan saran korektif yang disampaikan dalam (LAHP). Dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan akan memonitor proses pelaksanaan LAHP terlebih dahulu. Apabila Instansi Terlapor melaksanakan saran korektif maka pengaduan selesai, namun apabila saran korektif tidak dilaksanakan maka Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan akan menyampaikan usulan Rekomendasi kepada Ombudsman Republik Indonesia di Jakarta.¹⁰

Meskipun pada kenyataannya penyelenggaraan pelayanan publik sekarang masih dirasa kurang efektif sebagaimana dikemukakan oleh Asisten Ombudsman bahwa sistem penyelenggaraan pelayanan publik masih belum efektif karena belum semua Penyelenggara Pelayanan Publik mematuhi standar pelayanan publik sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik seperti SOP (Standar Operasional Prosedur), waktu, biaya, dan syarat pelayanan publik dan maklumat pelayanan publik. Hal tersebut didukung dengan masih banyaknya pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik, baik yang disampaikan langsung kepada Penyelenggara Pelayanan Publik maupun Ombudsman Republik Indonesia mengalami perkembangan secara signifikan dikarenakan adanya instrumen LAHP yang dimiliki oleh Ombudsman Perwakilan memungkinkan penyelesaian sengketa pelayanan publik lebih dini

¹⁰ *Ibid.*

tanpa harus menunggu penyelesaian dari Ombudsman (Pusat) untuk dikeluarkannya Rekomendasi. Dalam hal ini pula LAHP mampu menopang kekuatan Rekomendasi Ombudsman untuk memberikan jaminan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) terhadap masyarakat di daerah mengingat perkembangan pelayanan publik sangat dinamis dan harus dilaksanakan hingga menjangkau ke daerah-daerah.¹¹

a. Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Terhadap Kepala Daerah Berdasarkan Hukum Positif.

Ombudsman Republik Indonesia terbentuk sebagai sarana untuk menampung pengaduan masyarakat berkait adanya maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat publik. Pembentukan Ombudsman merupakan langkah positif dari pemerintah, dan hal ini ternyata mendapat sambutan yang baik dari masyarakat yang semula merasa kebingungan harus berbuat apa, ketika mendapat pelayanan publik yang buruk. Seiring dengan berjalannya waktu, keberadaan Ombudsman menjadi “kawan” tempat untuk mengadu manakala masyarakat memperoleh maladministrasi dan semakin banyak yang mulai mengenalnya.¹²

Ombudsman Republik Indonesia memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat melalui fungsi pengawasannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyebutkan.

¹¹ Hasil wawancara dengan Asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Jawa Tengah.

¹² Dyah Adriantini Sintha Dewi, “Budaya Hukum Pejabat Publik dalam Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman”, Makalah di sampaikan pada Seminar Nasional Hasil-Hasil Penelitian dan Pengabdian LPPM Universitas Muhammadiyah Purwokerto, Sabtu, 26 September 2015, hlm. 168.

Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah.

Apabila dihubungkan dengan teori pengawasan, Ombudsman Republik Indonesia mempunyai peran pengawasan dari dua perspektif sebagaimana Ridwan HR menegaskan bahwa fungsi pengawasan bisa di lihat dari 2 (dua perspektif) yaitu: *Pertama*, Pengawasan dari perspektif administrasi atau manajemen. *Kedua*, Pengawasan dari perspektif hukum.¹³ *Pertama*, Ombudsman Republik Indonesia melakukan pengawasan untuk mengamati dan menilai apakah pelayanan publik dalam suatu organ Penyelenggara Pelayanan Publik maupun Pelaksana Pelayanan Publik tertentu telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dan apakah tujuan yang telah dicanangkan itu tercapai atau tidak. *Kedua*, Ombudsman Republik Indonesia melakukan pengawasan untuk menilai apakah pelaksanaan pelayanan publik telah dilakukan sesuai dengan norma hukum (*rechtsregel*) yang berlaku, dan apakah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan itu tercapai tanpa melanggar norma hukum yang berlaku.

¹³ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, *loc.cit.*

Sementara dari segi bentuk Ombudsman Republik Indonesia termasuk dalam klasifikasi pengawas eksternal, dikarenakan secara organisatoris /struktural Ombudsman Republik Indonesia berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Hal tersebut didukung argumentasi bahwa apabila ditinjau dari sifatnya secara *expressis verbis* Ombudsman merupakan lembaga yang independen terbebas dari intervensi kekuasaan lainnya. Dengan kata lain kedudukan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal sekaligus mandiri, memungkinkan Ombudsman bekerja secara obyektif hingga nantinya menghasilkan penyelesaian laporan pengaduan Maladministrasi yang obyektif pula. Kata kunci yang senantiasa dipakai sebagai landasan kerja Ombudsman adalah sifatnya yang *low profile*, mengingat bahwa keberadaannya sangat diharapkan masyarakat untuk menjembatani komunikasi yang buntu antara masyarakat dengan pemerintah berkait pelayanan publik. Disamping itu, harapan setiap penyelesaian laporan pengaduan, adalah selesai pada tataran diperolehnya *win win solution*.¹⁴

Fungsi dan tugas Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, 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. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 7 Ombudsman bertugas:

¹⁴ Dyah Adriantini Sintha Dewi, *op.cit*, hlm. 171.

- 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.

Berangkat dari redaksi pasal *a quo*, telah disebutkan secara *expressis verbis* bahwa Ombudsman merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara. Hal demikian juga ditegaskan oleh Jaka Susila Wahyuana¹⁵ bahwa pengawasan terhadap Pelaksana Pelayanan Publik merupakan tupoksi Ombudsman Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 disebutkan secara *expressis verbis* mengenai klasifikasi subjek yang bersengketa melalui Ombudsman sebagaimana Pasal 1 Ayat (5) dan Ayat (6) yang bunyinya bahwa Pelapor adalah warga negara Indonesia atau penduduk yang memberikan Laporan kepada Ombudsman. Selanjutnya yang disebut Terlapor adalah Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman. Dengan merujuk redaksi pasal *a quo* Pelapor (masyarakat) mempunyai hak untuk memperjuangkan hak-haknya yang dilanggar oleh terlapor akibat adanya penyimpangan administrasi (Maladministrasi). Dengan kata lain

¹⁵ Hasil wawancara dengan Jaka Susila Wahyuana yang merupakan Asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta.

yang hak-haknya telah dilanggar oleh Penyelenggara dan Pelaksana Pelayanan Publik, dapat melaporkannya kepada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memproses sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 huruf g dan h Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, sebagai berikut :

- a. mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman
- b. yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan ombudsman.

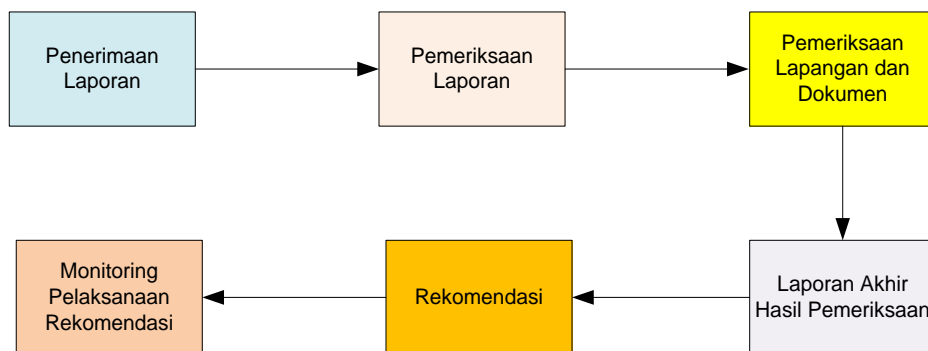
Terkait dengan mekanisme penyampaian laporan berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan, yang bunyinya bahwa Ombudsman menerima Laporan yang disampaikan dengan cara data langsung, surat dan /atau surat elektronik, telepon, media sosial, dan media lainnya yang ditujukan langsung kepada Ombudsman.

Lebih lanjut, menurut beberapa Asisten Ombudsman baik yang berada di Ombudsman Republik Indonesia (Pusat) dan Ombudsman Perwakilan memiliki penjelasan yang seragam terkait beberapa kewenangan Ombudsman dalam menangani laporan (pengaduan) pelayanan publik yaitu meminta keterangan secara tertulis maupun datang langsung, memeriksa dokumen, meminta klarifikasi, melakukan pemanggilan, mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi serta mengeluarkan Rekomendasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, secara sederhana penulis membuat bagan terkait mekanismenya diperlihatkan dalam bagan berikut:¹⁶

Bagan 1:

Mekanisme Penyelesaian Laporan melalui Ombudsman



Pada tahap pemeriksaan laporan, Ombudsman Republik Indonesia melakukan verifikasi laporan guna mengetahui laporan tersebut apakah sudah memenuhi syarat materiil dan syarat formil. Dalam hal ini berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan, yang dimaksud syarat formil dalam verifikasi sebagai berikut:

- a. Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat lengkap Pelapor serta dilengkapi dengan fotocopi identitas;
- b. Surat kuasa, dalam hal penyampaian laporan dikuasakan kepada pihak lain;
- c. Memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci;

¹⁶ Hasil wawancara dengan Asisten Ombudsman Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Banten dan Kalimantan Selatan.

- d. Sudah menyampaikan Laporan secara langsung kepada pihak Terlapor atau atasannya tetapi Laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya; dan
- e. Peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 5 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan, yang dimaksud syarat materiil dalam verifikasi sebagai berikut:

- a. Substansi Laporan tidak sedang dan telah menjadi objek Pemeriksaan Pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses Pemeriksaan di Pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut Maladministrasi dalam proses Pemeriksaan di Pengadilan;
- b. Laporan tidak sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman, proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;
- c. Pelapor belum memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan;
- d. Substansi yang dilaporkan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan Ombudsman; dan
- e. Substansi yang dilaporkan sedang dan/atau telah ditindaklanjuti oleh Ombudsman.

Setelah melalui proses verifikasi laporan yang dilakukan oleh unit penerimaan dan verifikasi laporan, tahap berikutnya adalah pemeriksaan laporan guna mengetahui apakah laporan tersebut mengandung Maladministrasi dan menemukan bukti materiil dan/atau formil yang mendukung terpenuhinya unsur Maladministrasi. Selanjutnya unit pemeriksaan melakukan pemeriksaan dokumen dan pemeriksaan lapangan.

Terkait pemeriksaan dokumen berdasarkan Pasal 13 Ayat (1) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara

Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan, pemeriksaan dokumen dilakukan dalam hal kesimpulan Ombudsman berwenang melanjutkan Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b maka dilakukan Pemeriksaan dokumen dan Hasil Pemeriksaan dokumen dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan dokumen.

Lebih lanjut, Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan, menyebutkan bahwa pemeriksaan lapangan sebagaimana dalam Pasal 13 Ayat (5) huruf d dilakukan dalam hal permasalahan yang dilaporkan memerlukan pembuktian secara visual, memastikan substansi permasalahan, dan memperoleh penjelasan dari pihak terkait. Pasal 19 Ayat (2) menyebutkan Pemeriksaan lapangan dilakukan dengan tahapan meliputi :a. tahap pemeriksaan; b. tahap pelaksanaan; c. tahap pelaporan.

Setelah melalui beberapa pemeriksaan, baik pemeriksaan laporan, pemeriksaan dokumen dan pemeriksaan lapangan, berdasarkan Pasal 25 Ayat (1) keseluruhan hasil pemeriksaan Laporan disusun dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP). Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan paling sedikit memuat beberapa hal sebagaimana Pasal 25 Ayat (2) menyebutkan yakni :

- a. identitas Pelapor;
- b. uraian Laporan;
- c. pemeriksaan yang telah dilakukan;
- d. analisis peraturan terkait;
- e. kesimpulan, berupa ditemukan bentuk Maladministrasi atau tidak ditemukan Maladministrasi; dan
- f. tindakan korektif yang dapat dilakukan.

Adapun redaksi pasal *a quo* terkait Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan dalam hal ini menimbulkan diskursus baru tentang siapakah yang mempunyai kewenangan (*bevoegdheid*) untuk mengeluarkan LAHP, apakah Ombudsman Republik Indonesia (Pusat) atau Ombudsman Perwakilan Daerah. Jika ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008, Ombudsman Republik Indonesia (Pusat) mempunyai produk akhir berupa “Rekomendasi” dan wajib terlebih dahulu melalui mekanisme verifikasi laporan, pemeriksaan laporan dan adanya laporan akhir hasil pemeriksaan laporan. Sedangkan Ombudsman Perwakilan di daerah tidak dapat mengeluarkan Rekomendasi hanya terbatas pada laporan akhir hasil pemeriksaan. Namun menurut pernyataan Asisten Ombudsman Perwakilan, apabila laporan akhir hasil pemeriksaan tidak memperoleh tindak lanjut dari terlapor atau atasan terlapor maka akan dilimpahkan ke Ombudsman Republik Indonesia (Pusat) untuk ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Rekomendasi dari Ombudsman Republik Indonesia (Pusat).¹⁷ Dengan demikian pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya ke seluruh wilayah negara Indonesia karena Perwakilan Ombudsman merupakan kepanjangan tangan dan mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman Republik Indonesia.¹⁸

Pada dasarnya ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Perwakilan Ombudsman adalah mutatis mutandis dengan Ombudsman Republik Indonesia, dalam arti dibatasi sehingga tidak sama dengan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan

¹⁷ Lihat Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia di Daerah.

¹⁸ *Ibid.*

penjelasan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan bahwa “mutatis mutandis” adalah ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman yang berlaku bagi Ombudsman juga berlaku bagi Perwakilan Ombudsman dengan melakukan perubahan-perubahan seperlunya.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa *output* dari penyelesaian sengketa pelayanan publik melalui Ombudsman Republik Indonesia yaitu dikeluarkannya produk hukum yakni yang bernama “Rekomendasi”, berdasarkan Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang dimaksud Rekomendasi yakni:

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 36 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Rekomendasi Ombudsman dikeluarkan apabila :

- a. Mediasi dan/atau konsiliasi gagal dilaksanakan;
- b. Mediasi dan/atau tidak mencapai kesepakatan atau;
- c. ditemukan bentuk Maladministrasi

Setelah dikeluarkannya Rekomendasi oleh Ombudsman Republik Indonesia terhadap Terlapor atau Atasan Terlapor. Untuk memastikan Rekomendasi yang dikeluarkan telah dilaksanakan oleh Kepala Daerah, Ombudsman Republik Indonesia melalui Unit Resolusi dan Monitoring akan melakukan monitoring pelaksanaan Rekomendasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 41 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Pelaporan.

- (1) Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor dan Atasan Terlapor, dan melakukan Pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi;
- (2) Pemantauan pelaksanaan Rekomendasi dilaksanakan dalam rentang waktu 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi;
- (3) Ombudsman melakukan Pemantauan pelaksanaan Rekomendasi oleh Terlapor dan/atau Atasan Terlapor untuk menyatakan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor telah melaksanakan Rekomendasi, melaksanakan Rekomendasi, melaksanakan sebagian Rekomendasi atau tidak melaksanakan Rekomendasi;
- (4) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja Rekomendasi tidak dilaksanakan atau dilaksanakan sebagian, dan dengan alasan yang tidak patut, Ombudsman menyampaikan Rekomendasi Penjatuhan Sanksi kepada pejabat 2 (dua) tingkat di atas Terlapor atau pejabat yang dapat menjatuhkan sanksi administratif;
- (5) Apabila Terlapor dan/atau Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi, atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi, Ombudsman dapat menyampaikan Laporan kepada DPR dan Presiden atau DPRD dan Kepala Daerah.
- (6) Ombudsman dapat mempublikasikan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi atau melaksanakan sebagian Rekomendasi tanpa alasan yang patut oleh Ombudsman

Salah satu tolok ukur keberhasilan Ombudsman adalah bagaimana Rekomendasi yang diberikan kepada instansi terkait memperoleh tanggapan dan tanggapan tersebut dapat menjawab keluhan Pelapor.¹⁹ Rekomendasi adalah lebih dari sekadar saran atau nasihat biasa kepada Pejabat Pemerintah atau Penyelenggara Negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus perkasus maupun yang sifatnya sistemik. Oleh sebab itu Rekomendasi dari Ombudsman berkaitan dengan tugasnya sebagai pengawas yang ditunjuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk

¹⁹ Antonius Sujata et.al., *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Masa Sekarang Masa Mendatang*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hlm 38.

pelayanan (hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku KKN).²⁰ Secara normatif 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.*²¹ Dengan demikian fungsi Rekomendasi Ombudsman yakni dalam rangka pengawasan (*controlling*) memperbaiki kualitas pelayanan publik dan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Namun jika ditelaah secara cermat pada tahap pelaksanaan Rekomendasi yang diberikan Ombudsman Republik Indonesia belum berjalan optimal sebagaimana mestinya fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam rangka pengawasan (*controlling*) memperbaiki kualitas pelayanan publik dan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Hal demikian dapat ditinjau dari laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia yang telah dikemukakan sebelumnya terkait pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia bahwa masih ada sebagian Kepala Daerah yang tidak melaksanakan sebagian maupun seluruh substansi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

²⁰ Sunaryati Hartono, *loc.cit.*

²¹ Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Menurut Asisten Ombudsman ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi Kepala Daerah tidak melaksanakan Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagai berikut ²²:

Pertama, faktor ketidaktahuan Kepala Daerah terhadap fungsi Rekomendasi Ombudsman kadangkala mempengaruhi tindaklanjut yang semestinya dilakukannya. Ketidaktahuan Kepala Daerah terhadap fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dikarenakan kurangnya sosialisasi mengenai tugas dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas pelayanan publik.

Kedua, Kepala Daerah merasa tidak melakukan Maladministrasi sebagaimana hasil pemeriksaan Ombudsman, atau Kepala Daerah merasa tidak melakukan semua unsur Maladministrasi seperti yang didugakan kepada dirinya (sehingga Rekomendasi hanya dilaksanakan sebagian).

Ketiga, Perbedaan interpretasi antara Ombudsman Republik Indonesia dan Kepala Daerah terhadap suatu peraturan yang diduga dilanggar oleh Kepala Daerah.

Keempat, Kepala Daerah menganggap Rekomendasi hanya sebagai saran biasa yang tidak mempunyai kekuatan hukum (*non legally binding*). Sehingga pada akhirnya Kepala Daerah tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

b. Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia

²² Hasil wawancara dengan Asisten Ombudsman Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Tengah, Jakarta Raya, Kalimantan Timur, Banten dan Kalimantan Selatan.

Jika ditelaah secara cermat, kekuatan hukum mengikat (*legally binding*) dari Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia disebutkan secara *expressis verbis* atau eksplisit dalam undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, pelaksanaan dari Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia oleh Kepala Daerah (terlapor) merupakan suatu kewajiban (*verplichting*) sebagaimana bunyinya sebagai berikut:

- (1) Terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.
- (2) Atasan terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi.
- (3) Ombudsman dapat meminta keterangan terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi.
- (4) Dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Kewajiban Penyelenggara Pelayanan Publik maupun Pelaksana Pelayanan Publik khususnya Kepala Daerah untuk melaksanakan Rekomendasi Ombudsman juga ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, sebagaimana Pasal 36 Ayat (2) menentukan 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.

Frasa “*wajib*” juga disebutkan secara tegas dalam Pasal 351 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yang menyebutkan bahwa *Kepala Daerah wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*. Apabila kepala Daerah tidak melaksanakan tentunya ada konsekuensi hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 351 Ayat (5) bahwa *Kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) 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*.

Jika menggunakan penafsiran gramatikal yang merupakan metode penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa susun kata atau bunyinya.²³ Dengan mengacu pada beberapa redaksi pasal yang disebutkan di atas telah menjelaskan bahwa frasa “*wajib*” mempunyai sifat imperatif, mengharuskan untuk melakukan sebagaimana diperintah oleh undang-undang. Secara normatif, penjelasan makna wajib telah diatur dalam Lampiran II Nomor 268, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

²³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2008), hlm 170.

Perundang-Undangan dalam memberikan petunjuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menerangkan penafsiran frasa “*wajib*” sebagai berikut²⁴:

“Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, digunakan kata *wajib*. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi”.

Merujuk redaksi pasal *a quo*, ada yang berpendapat bahwa Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia telah memiliki kekuatan hukum yang wajib dilaksanakan oleh suatu instansi publik. Argumentasi tersebut diperkuat dengan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia untuk mengeluarkan Rekomendasi berlandaskan undang-undang yang di dalamnya ada kewenangan khusus yang diberikan oleh DPR dan Pemerintah karena itu Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia masuk sebagai tatanan hukum yang diberlakukan di Indonesia.²⁵ Setiap Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia sudah melalui tahapan dan Rekomendasi Ombudsman wajib untuk dilaksanakan serta tidak dapat dilakukan banding atas keputusan yang sudah dikeluarkan tersebut. Rekomendasi mempunyai 3 (tiga) macam kekuatan, yaitu²⁶:

- 1) Kekuatan mengikat menurut hukum (*legally binding*).
- 2) Kekuatan mengikat secara moral (*morally binding*).
- 3) Kekuatan mengikat secara politik (*politically binding*).

Kekuatan Rekomendasi Ombudsman tersebut dapat diuraikan sebagai berikut. *Pertama*, rekomendasi Ombudsman mengikat menurut hukum (*legally*

²⁴ Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁵ Nuryanto A. Daim Telaah Yuridis Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman, Ombudsman Republik Indonesia-Perwakilan Jawa Timur. Surabaya dikutip dari Muhamad Rus'an Yasin, “Telaah Tentang Rekomendasi Ombudsman Terhadap Fraud Perbankan”, *Jurnal Katalogis*, No.11, Vol. 4, (2016), hlm 111-113.

²⁶ *Ibid.*

binding). Karena secara normatif sudah termuat dalam Undang-Undang baik dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 36 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, maupun dalam Pasal 351 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa menjalankan Rekomendasi Ombudsman adalah wajib dilaksanakan oleh setiap terlapor dan atasan terlapor, dan kalau tidak melaksanakannya akan dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedua, Rekomendasi Ombudsman mengikat secara moral (*morally binding*). Menurut Masdar F. Masudi, Rekomendasi Ombudsman yang sifatnya *morally binding* pada dasarnya mencoba menempatkan manusia pada martabat mulia, sehingga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, seorang pejabat publik tidak harus diancam dengan sanksi hukum, melainkan melalui kesadaran moral yang tumbuh dari lubuk hati paling dalam untuk melaksanakan perbaikan pelayanan publik.²⁷

Ketiga, Rekomendasi Ombudsman mengikat secara politik (*politically binding*). Dalam Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, disebutkan dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan

²⁷ Masdar F. Mas'udi, "Ombudsman melawan Positivisme Hukum demi Good Governance dan Keadilan", dalam C. F. G Sunaryati Hartono, ed., *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2005), hlm 34.

atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.²⁸ Namun pernyataan tersebut tidak mempunyai basis argumentasi yang kuat jika disandingkan dengan praktiknya bahwa masih ada Pelaksana Pelayanan Publik termasuk Kepala Daerah yang mengabaikan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia sehingga cenderung merugikan hak-hak Terlapor.

Mary A. Marshall dan Linda C.Reif dalam tulisannya mengatakan bahwa *“In general, the role of the Ombudsman is to make recommendations and to work through persuasion.” He does not have power to force compliance with his recommendations but operates instead through discussion with the government.*²⁹ (Secara umum, peran Ombudsman adalah membuat rekomendasi dan bekerja secara persuasi. Ombudsman tidak memiliki kekuatan untuk memaksa kepatuhannya terhadap rekomendasi tetapi sebagai gantinya beroperasi melalui proses diskusi bersama pemerintah).

Bicara soal Rekomendasi Ombudsman sebagai produk final, banyak orang pesimis. Bagaimana mungkin sebuah lembaga yang berhubungan dengan tuntutan tanggungjawab aparat kekuasaan bisa bekerja hanya dengan rekomendasi yang secara hukum tidak mengikat (*not legally binding*). Pesimisme ini wajar jika kita melihat kenyataan, dimana dengan ancaman sanksi yang bisa dipaksakan pun

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Mary A. Marshall and Linda C.Reif “The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute” *Alberta Law Review*, Volume XXXIV No I Tahun 1995, hlm 222-223.

banyak orang tidak ambil pusing, bagaimana hanya dengan Rekomendasi.³⁰ Menurut Asisten Ombudsman masyarakat harus dapat diyakinkan bahwa ada kalanya daya ikat moral itu lebih kuat dari sekedar daya ikat hukum.³¹ Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa yang menjadi problematika adalah jangankan berupa anjuran moral, putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap pun (*inkracht van gewijsde*) sukar untuk dijalankan oleh pejabat Tata Usaha Negara.³²

Pada umumnya Ombudsman berupaya memberi dorongan terhadap institusi terkait agar terikat secara moral dilandasi oleh kesadarannya sendiri untuk tidak melakukan penyimpangan, untuk mengambil tindakan pengawasan serta melakukan perbaikan (*self correction*) yang diperlukan.³³ Disitulah letak kekuatan Ombudsman yang menarik. Pendekatan yang ingin dibawa Ombudsman adalah menyentuh kesadaran dan komitmen pribadi dari pejabat publik untuk mau mematuhi asas, hukum, prosedur, dan sistem, serta mengoreksi segala penyimpangan demi meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat seadil-adilnya. Tanpa ada kesadaran itu sekarismatik dan sepiawai apapun person Ombudsman-nya dalam hal mediasi dan negosiasi atau sehebat apapun bobot Rekomendasi. Ombudsman tidak akan pernah efektif.³⁴

³⁰ Masdar F. Mas'udi, "Ombudsman melawan Positivisme Hukum demi Good Governance dan Keadilan", dalam C. F. G Sunaryati Hartono, ed., *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi...*, *op.cit*, hlm 39.

³¹ Hasil Wawancara dengan Asisten Ombudsman Perwakilan Yogyakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur.

³² Sirajudin et.al., *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi...*, *loc.cit*.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

Jadi apabila ada pejabat publik yang tidak memperhatikan atau hanya memandang sebelah mata Rekomendasi Ombudsman, maka sama sekali yang bermasalah bukanlah Ombudsmannya melainkan adalah pejabat publik itu sendiri. semua itu bagian dari dampak latar belakang sejarah masa lalu yang penuh dengan penyimpangan sehingga sudah mengurat mengakar dan sulit diberantas. Tidak suka diperlakukan sebagai manusia yang berakal budi dan berhati nurani. Masyarakat yang hanya memahami bahasa kekerasan dan hanya bersedia tunduk dengan ancaman, dengan sendirinya sulit bisa memahami urgensi atau fungsi lembaga seperti Ombudsman ini.³⁵

Milan Remac menjelaskan bagaimana cara kerja Ombudsman dalam menggunakan instrumen Rekomendasi pada umumnya sebagai berikut³⁶:

The Ombudsman only have persuasive authority that results from the fact that the assessment standards are based on the experiences of the Ombudsman and on the status of particular Ombudsman in each and every legal system. Their persuasiveness is not backed up by any legally binding provisions. This leaves a great deal of scope for the administrative bodies and their discretion. They can decide whether the reports of the ombudsman and his recommendations are going to be complied with or not. If they do not comply with them, nothing really happens as noncompliance with this type of document does not entail any real legal

³⁵ Lihat Masdar F “Ombudsman melawan Positivisme Hukum demi Good Governance dan Keadilan”, C.F.G. Sunaryati, ed, ed., *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi...*, *op.cit*, hlm 40.

³⁶ Milan Remac, “Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?”, This article is published in a peer-reviewed section of the Utrecht Law Review, hlm 75.

sanction. (Ombudsman hanya memiliki wewenang persuasif yang berdasarkan pada standar penilaian didasarkan pada pengalaman Ombudsman dan pada status Ombudsman tertentu dan setiap sistem hukum. Dalam pendekatan persuasi Ombudsman tidak didukung oleh ketentuan yang mengikat secara hukum. Hal inilah yang menjadi ruang bagi badan-badan administrasi dan kebijaksanaan. Mereka dapat memutuskan apakah laporan Ombudsman dan Rekomendasinya akan dipatuhi atau tidak. Jika mereka tidak mematuhi, tidak akan terjadi karena ketidakpatuhan terhadap jenis dokumen ini tidak memerlukan sanksi hukum yang nyata).

Adnan Buyung Nasution mengemukakan bahwa Ombudsman Republik Indonesia hanya mengharapkan kesadaran belaka dari instansi terkait yang diberikan teguran atau Rekomendasi karena melakukan Maladministrasi dan sebagainya. Berdasarkan kesadaran untuk mengambil tindakan dan melakukan koreksi serta perbaikan berdasarkan teguran atau Rekomendasi karena melakukan Maladministrasi. Berdasarkan kesadaran sendiri untuk mengambil tindakan dan melakukan koreksi serta perbaikan berdasarkan Rekomendasi Ombudsman, tidak bisa sepenuhnya tepat guna dan tepat sasaran. Lebih lanjut, Adnan Buyung Nasution menegaskan bahwa Ombudsman hanya berupaya memberi dorongan terhadap institusi terkait agar terikat secara moral dilandasi oleh kesadarannya sendiri untuk tidak melakukan penyimpangan, untuk mengambil tindakan pengawasan (*controlling action*) serta melakukan perbaikan yang diperlukan. Tidak ada sanksi-sanksi yang diberlakukan. Wajar apabila banyak yang

mengatakan bahwa dalam konteks Indonesia Rekomendasi Ombudsman yang tidak mengikat dan tidak ada sanksi apapun merupakan kelemahan yang mendasar dari keberadaan Ombudsman.³⁷

Berbeda halnya dengan keadaan di Denmark, New Zealand, saran-saran atau Rekomendasi Ombudsman sangat berwibawa dan karenanya sangat diperhatikan, bahkan jarang sekati dijumpai adanya saran atau rekomendasi seorang Ombudsman diabaikan oleh pemerintah. Selain disebabkan karena Ombudsman bekerja secara profesional dan obyektif, juga didukung oleh Parlemen, karena Ombudsman melaporkan segala aktifitasnya kepada Parlemen, dan laporan Ombudsman kepada Parlemen dijadikan bahan oleh Parlemen untuk menilai kinerja Pemerintah. Sehingga apabila Pemerintah tidak memperhatikan rekomendasi Ombudsman, kemungkinan Pemerintah akan mendapatkan penilaian buruk oleh Parlemen.³⁸

Adapun pendapat Adnan Buyung Nasution sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh P. Nikiforos Diamandouros di dalam makalahnya sebagai berikut³⁹:

The fact that an Ombudsman does not normally have the power to make legally binding decisions means that the effectiveness of the institution is

³⁷ Nina Pane, *Adnan Buyung Nasution: Nasihat Untuk SBY*, (Jakarta: Kompas, 2012), hlm 209.

³⁸ Galang Asmara, "Peranan Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance di Indonesia", *Jurnal Perspektif*, Volume VII No. 2 Tahun 2002 Edisi April, hlm 80.

³⁹ P. Nikiforos Diamandouros "The Ombudsman Institution and the Quality of democracy", distinguished speakers lectures No. 3/2006, this lecture was held on the inauguration of the Graduate school in political science, university of siena Academic year 2006/2007, Siena, october 17, 2006.

based on moral authority and, ultimately, on publicity and the ability to persuade public opinion. (Fakta bahwa Ombudsman biasanya tidak memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan yang mengikat secara hukum oleh karenanya efektivitas lembaga didasarkan pada otoritas moral dan, pada akhirnya, pada publisitas dan kemampuan untuk mempengaruhi opini publik)

Pendapat yang dikemukakan oleh Milan Remac, P. Nikiforos Diamandouros dan Adnan Buyung Nasution seakan mempertegas pendapat-pendapat ahli hukum lainnya. Pendapat tersebut antara lainnya sebagai berikut⁴⁰:

1. peranan Ombudsman dirasa kurang efisien sebab Ombudsman tidak mempunyai wewenang yang tegas untuk menjatuhkan putusan;
2. Rekomendasi tidak bersifat mengikat secara yuridis sehingga tidak dapat pula dipaksakan terhadap pemerintah untuk dilaksanakan;
3. tugas Ombudsman hanya terbatas pada penilaian dari segi hukum (*legality control*) terhadap perbuatan pemerintah. Sedangkan pemerintah dalam mengambil tindakan selalu didasarkan segi hukum maupun segi oportunitas/kegunaan yang termasuk dalam ruang lingkup (*opportunity control*).

Adapun pemaparan di atas menggambarkan keadaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia yang sebenarnya dengan merujuk peraturan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia mempunyai kekuatan hukum

⁴⁰ Paulus Effendie, *op.cit*, hlm 98.

(*legally binding*) dalam mempengaruhi pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 36 Ayat (2), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Pasal 351 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan frasa “*wajib*” untuk melaksanakan Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Sehingga Terlapor maupun Atasan Terlapor wajib untuk melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Namun jika mengacu pada realitas pelaksanaannya Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia, bunyi norma *a quo* tidak implementatif. Dalam artian Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*non legally binding*) sebagaimana mestinya dimana masih ada sebagian Kepala Daerah yang tidak mempunyai kesadaran hukum untuk melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia sehingga mempengaruhi proses penyelenggaraan pelayanan publik menjadi tidak efektif dan berdampak pada kerugian hak-hak masyarakat.

Dengan demikian tidak dapat dimungkiri bahwa dengan masih banyak Penyelenggara Pelayanan Publik maupun Pelaksana Pelayanan Publik termasuk Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia telah menunjukkan bahwa tidak semua Penyelenggara Pelayanan Publik memiliki niat atau kesadaran hukum untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Selain itu ada beberapa argumentasi mengenai mengapa masih ada sebagian Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sehingga mempertegas bahwa Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*non legally binding*), *Pertama*, terletak pada ketidakpatuhan Kepala Daerah mengenai fungsi dari Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dan ketidaktahuan akan konsekuensi apabila tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. *Kedua*, perbedaan interpretasi antara Ombudsman Republik Indonesia dan Kepala Daerah terhadap suatu peraturan yang diduga dilanggar oleh Kepala Daerah. *Ketiga*, menurut Dyah Andriantini Sintha Dewi Ombudsman Republik Indonesia memiliki produk yang bernama “*Rekomendasi*” yang sejatinya sebagai saran (*suggestion*), namun kadangkala dapat juga berarti nasihat.⁴¹ Hal demikian pula yang mengakibatkan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia berdampak tidak dilaksanakan oleh Kepala Daerah. Masih banyak Kepala Daerah yang memaknai Rekomendasi Ombudsman sebagai saran biasa maka berdampak tidak dilaksanakannya Rekomendasi dan pelapor tidak segera menerima pelayanan publik yang efektif.⁴² Selaras dengan hal tersebut R. Krikham juga mengatakan bahwa “*The public body investigated can refuse to implement these recommendations, including those relating to redress. This is the position because*

⁴¹ Sunaryati Hartono, *loc.cit.*

⁴² <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/03/03/om7c3p284-masyarakat-belum-pahami-tugas-ombudsman>, “Masyarakat Belum Pahami Tugas Ombudsman”, diakses, 03 Maret 2017.

an ombudsman's report is not legally binding".⁴³ (Badan publik yang diinvestigasi dapat menolak untuk menerapkan rekomendasi ini, termasuk yang berkaitan dengan ganti rugi. Ini adalah posisi karena suatu Laporan ombudsman tidak mengikat secara hukum)

Terkait eksistensi fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sangat tergantung pada kemampuannya melakukan pendekatan persuasif sebagaimana dikemukakan oleh para ahli, kewenangan yang diberikan kepadanya, serta bobot Rekomendasi yang diberikannya namun tingkat kesadaran hukum untuk melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia relatif masih kurang. Maka dari itu dapat dipahami mengapa pola pikir para ahli di Indonesia banyak mengasumsikan bahwa kewenangan Ombudsman Republik Indonesia relatif masih sangat lemah. Jika dibandingkan antara *scope* proses litigasi dan Ombudsman Republik Indonesia terkait efektivitas penyelesaian sengketa pelayanan publik. Menurut Asisten Ombudsman tergantung pada jenis sengketa pelayanan publiknya, apabila terkait dugaan Maladministrasi akan lebih efektif melalui Ombudsman Republik Indonesia, namun apabila lebih dominan dugaan pidana/perdata maka akan lebih efektif melalui jalur litigasi efektif.⁴⁴

Argumentasi tersebut rasanya tidak sesuai mengingat pada umumnya Rekomendasi yang merupakan instrumen Ombudsman hanyalah bersifat *morally binding* yang pada dasarnya mencoba menempatkan manusia pada martabat mulia

⁴³ R. Kirkham, "Ombudsman Section Implementing the recommendations of an ombudsman . . . again", *Journal of Social Welfare & Family Law*, Volume. 33, Nomor. 1, Maret 2011, hlm 76.

⁴⁴ Hasil Wawancara dengan Asisten Ombudsman Perwakilan Yogyakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Jakarta Raya.

sehingga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu seorang pejabat publik tidak harus diancam dengan sanksi hukum, melainkan melalui kesadaran moral yang tumbuh dari lubuk hati.

Ada beberapa perbedaan antara Ombudsman Republik Indonesia dengan lembaga-lembaga pengawasan lainnya sebagaimana Galang Asmara uraikan sebagai berikut⁴⁵:

1. Perbedaannya dengan Pengadilan terletak pada keputusannya. Putusan Pengadilan atau yang disebut Vonis memiliki beberapa upaya hukum, yakni upaya hukum banding, kasasi dan peninjauan kembali, sedangkan keputusan Ombudsman Republik Indonesia yang disebut Rekomendasi tidak memiliki upaya hukum tersebut melainkan bersifat final dan mengikat (*legal binding*). Hal ini merupakan perbedaan ORI dengan Ombudsman pada umumnya yang hanya bersifat Rekomendasi dan tidak mengikat (*non legal binding*), tidak dapat untuk dieksekusi;
2. Perbedaannya dengan Inspektorat Departemen atau Inspektorat LPND keputusannya yang bersifat administratif dan mengikat hanya terhadap Pejabat dalam lingkungan instansi yang bersangkutan karena ruang lingkup tugasnya terbatas pada Departemen/LPND yang bersangkutan semata. Sedangkan Ombudsman bersifat eksternal dan melingkupi semua institusi penyelenggara negara dan pemerintahan, bahkan individu dan swasta.

⁴⁵ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem ...*, *op.cit*, hlm 140.

3. Perbedaannya dengan BPK dan BPKP, kedua instansi ini hanya melakukan pengawasan terkait dengan penggunaan anggaran belanja negara dan daerah semata. Pengawasan oleh BPK lebih bersifat administratif dan khusus terhadap penggunaan keuangan negara. Sedangkan Ombudsman Republik Indonesia mengawasi perilaku aparat administrasi terutama yang terkait dengan pelayanan publik.
4. Perbedaannya dengan DPR/DPRD terletak pada fokus pengawasan. DPR/DPRD meliputi pengawasan politik dan administratif pada tataran pengaturan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Sedangkan Ombudsman Republik Indonesia menyangkut perilaku penyelenggara negara dalam rangka pelayanan publik.
5. Perbedaannya dengan KPK dan Kejaksaan terletak pada obyek pengawasan berupa perilaku yang terkait dengan tindak pidana, sedangkan Ombudsman mengenai Maladministrasi dalam melakukan pelayanan publik. Kecuali itu, KPK dan Kejaksaan merupakan lembaga pemerintah (*bestuur orgaan*), yang secara struktural berada di bawah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.
6. Perbedaannya dengan Inspektorat Daerah sama dengan Inspektorat Kementerian hanya menyangkut pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang dijalankan oleh instansi lainnya.

Lebih lanjut jika ditinjau dari segi pengawasan dan status serta wewenang seorang Ombudsman tidak sama dengan seorang Hakim, sebab Ombudsman tidak menjatuhkan suatu putusan (*vonis*) seperti seorang Hakim yang mengikat para

pihak yang berperkara.⁴⁶ Victor O. Ayeni mengatakan *The ombudsman is not a judge or tribunal, and has no power to make orders or to reverse administrative action. The Ombudsman seeks solutions to problems by processes of investigation and conciliation.*⁴⁷ (Ombudsman bukanlah hakim atau pengadilan, dan tidak memiliki kekuasaan untuk itu membuat atau untuk mengubah tindakan administratif. Ombudsman mencari solusi untuk menyelesaikan masalah melalui proses investigasi dan konsiliasi).

Dengan demikian Rekomendasi Ombudsman tidak dapat dipersamakan dengan sebuah putusan Pengadilan (*vonis*) yang berisi sanksi dan mengikat secara hukum (*legally binding*) karena pada umumnya Ombudsman hanya dapat memberikan saran atau pengaruh sehingga tidak ada kewajiban untuk mematuhi dalam hal ini Ombudsman sering disebut sebagai mahkamah pemberi pengaruh (*magistrature of influence*).⁴⁸

Seorang Pakar Ombudsman asal Kanada Donald C. Rowat mengemukakan bahwa⁴⁹:

Ombudsman itu hanya boleh menggonggong tetapi tidak boleh menggigit. Analogi tersebut seakan menggambarkan bahwa Ombudsman hanya boleh memberikan saran atau pengaruh bukan untuk memberikan sanksi. Hal demikian hanya terbatas pada pengalaman di negara-negara yang telah

⁴⁶ Paulus Effendie Lotulung, *loc.cit.*

⁴⁷ Victor O. Ayeni, "Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion" dalam Workshop 1: The Ombudsman as Human Rights Defender Wednesday, 10 Juni 2009, hlm 4.

⁴⁸ Sirajudin et.al., *op.cit.*, hlm 160-161.

⁴⁹ RM Surachman, "Ombudsman dan Upaya Memberantas Korupsi Di Berbagai Negara" dalam C. F. G Sunaryati Hartono, ed., *Peranan Ombudsman Dalam Rangka...,op.cit.*, hlm 56.

lebih dahulu mendirikan Ombudsman dimana Rekomendasi Ombudsman pada umumnya dipatuhi oleh Instansi-instansi Publik yang telah dilaporkan.

Sekalipun undang-undang telah mengatur secara eksplisit bahwa Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia bersifat imperatif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 Ayat (1) dengan frasa “*Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman*” dan Pasal 351 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yang menyebutkan bahwa *Kepala Daerah wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*. Namun bukan berarti jaminan bagi Kepala Daerah untuk melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Dengan merujuk pada kenyataan demikian seakan menegaskan bahwa Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legally binding*). Akibat dari Kepala Daerah yang tidak memiliki kesadaran untuk patuh terhadap Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Sehingga dapat dikatakan bahwa Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terkesan hanya sekedar saran biasa, yang jika dilaksanakan ataupun tidak dilaksanakan, tidak akan membawa pengaruh. Ditambah tidak adanya daya paksa Ombudsman Republik Indonesia terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik untuk melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana disebutkan Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa

dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dalam hal demikian menjadi perhatian utama karena tatkala Ombudsman sudah melakukan tugasnya dan hasilnya dimentahkan begitu saja oleh Atasan Terlapor maka akan menjadi sia-sia, Ombudsman seperti tidak mempunyai kekuatan untuk memaksakan pelaksanaan rekomendasi. Padahal disini melibatkan pihak masyarakat sebagai Pelapor yang telah dirugikan kepentingannya oleh Penyelenggara Pelayanan Publik. Mudji Estiningsih mengemukakan bahwa tantangan Ombudsman dalam perwujudan negara hukum yang modern dan demokratis di antaranya adalah kepatuhan pejabat publik dalam melaksanakan Rekomendasi dari Ombudsman maupun merespon atau menanggapi surat-surat dari Ombudsman.⁵⁰

Dengan demikian tantangan yang paling fundamental dari pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia adalah ketidakpatuhan Penyelenggara Pelayanan Publik khususnya Kepala Daerah terhadap Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Sehingga dapat dikatakan fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia tidak berjalan efektif seakan tertidur (*Slaapeende Regeling*). Tentunya hal demikian mempunyai implikasi terhadap kualitas perlindungan hukum

⁵⁰ Mudji Estiningsih, *op.cit*, hlm 129.

(*kwaliteit van de rechtsbescherming*), jaminan keadilan (*rechtsvaardigheid*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk seluruh warga negara (Pelapor) atas penyelenggaraan pelayanan publik.

c. Jenis Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia

Berkenaan dengan jenis Rekomendasi yang diimplementasikan, berdasarkan Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, 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”*.

Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia mencakup beberapa hal, berdasarkan Pasal 37 Ayat (1) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, Rekomendasi paling sedikit memuat:

- a. uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. uraian tentang hasil pemeriksaan;
- c. bentuk Maladministrasi yang telah terjadi; dan
- d. kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan atasan Terlapor/ atau pihak terkait

Selanjutnya berdasarkan Pasal 37 Ayat (2) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, Ombudsman Republik Indonesia mempunyai format Rekomendasi paling sedikit memuat :

- a. format dan tanggal Rekomendasi identitas para pihak terkait;
- b. identitas para pihak terkait;
- c. alasan serta perkembangan Rekomendasi;
- d. substansi Rekomendasi; dan
- e. tanda tangan Ketua Ombudsman Republik Indonesia.

Pada tataran praktiknya sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa jenis Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia yang lazim dipraktikan berjumlah 4 (empat) jenis yakni:

- a. Rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah pelapor;
- b. Rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pemberian dan efek jera;
- c. Rekomendasi yang diperuntukkan mencegah agar tidak terjadi tindakan Maladministrasi dan
- d. Rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum.

Dalam praktiknya Ombudsman Republik Indonesia memberikan jenis Rekomendasi terhadap Kepala Daerah sebagai berikut:

1. Rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah Pelapor.
Rekomendasi jenis ini memang diformulasikan untuk membantu Pelapor agar masalahnya langsung tuntas. Materi-materi rekomendasi yang dapat disusun dengan tujuan semata-mata membantu menyelesaikan permasalahan Terlapor antara lain sebagai berikut: a. Mempercepat Tindakan; b. Permintaan Maaf; c. Mempertimbangkan kembali Keputusan yang telah diambil; d. Mengubah Keputusan; e. Memberikan Penjelasan; f.

Menjelaskan Pertimbangan; g. Keringanan; h. Ganti Rugi.⁵¹ Contoh Rekomendasi disusun guna membantu penyelesaian masalah Pelapor sebagai berikut:

Pertama, Rekomendasi Nomor: 0001/REK/0246.2013/I2017 Tentang Maladministrasi Dalam Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Izin Gangguan Oleh Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta, dalam substansi Rekomendasi *a quo* merekomendasikan kepada Walikota Yogyakarta selaku atasan Terlapor dan Pihak Terlapor Terkait sebagaimana Rekomendasi nomor 1 Memerintahkan Terlapor dan Terlapor Terkait dalam hal ini untuk melakukan tindakan penerbitan berupa Peringatan III terkait kebisingan dan apabila tidak diindahkan maka melakukan pencabutan izin terhadap Rumah Makan Oxen Free yang melakukan penyalahgunaan perizinan tempat usaha rumah makan dengan kegiatan pertunjukan musik secara langsung (*live music*) dan terdapat *disc jockey* dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rekomendasi.

Kedua, Rekomendasi Nomor: 0004/REK/0461.2016/VII/2016 Tentang Maladministrasi dalam Proses Penataan Permukiman Kampung Baru Dadap Oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang, dalam substansi Rekomendasi *a quo* Nomor 5 huruf f disebutkan secara tegas agar Terlapor dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Tangerang cq Bupati Tangerang

⁵¹ Sunaryati Hartono, *loc.cit.*

untuk memberikan kompensasi (ganti rugi) kepada warga atas tanah milik warga yang berstatus Hak Milik.

2. Rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pembinaan dan efek jera. Adakalanya keluhan yang disampaikan masyarakat tidak secara langsung mengenai pelayanan umum. Tindakan beberapa oknum yang sewenang-wenang, koruptif dan sebagainya kadangkala menjadi salah satu penyebab buruknya kualitas pelayanan umum yang semestinya mereka berikan. Untuk keluhan seperti ini, Ombudsman dapat memilih susunan rekomendasi yang isinya memberikan pendapat dan saran kepada Atasan Terlapor agar Pejabat Publik yang dikeluhkan diperiksa.⁵² Contoh Rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pembinaan dan efek jera sebagai berikut:

Pertama, Rekomendasi Nomor: 0001/REK/0692.2014/BS.38/I/2016 Tentang Maladministrasi dalam Penerbitan Perizinan Kegiatan Pembangunan Apartemen (Wisma Susun) Lexington Residence Jakarta Selatan, dalam substansi Rekomendasi *a quo*, Ombudsman Republik Indonesia menyampaikan Rekomendasi kepada Gubernur DKI Jakarta agar: Nomor 1 Melakukan pemeriksaan terhadap Camat Pesanggrahan dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-perundangan yang berlaku. Nomor 3 Melakukan Pemeriksaan terhadap Kepala BPLHD DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan

⁵² *Ibid.*

maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Nomor 4 Melakukan pemeriksaan terhadap Kepala Dinas P2B (sekarang Dinas Penataan Kota) DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Nomor 5 Melakukan pemeriksaan terhadap Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedua, Rekomendasi Nomor: 0001/REK/0246.2013/I2017 Tentang Maladministrasi Dalam Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Izin Gangguan Oleh Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta, dalam substansi Rekomendasi *a quo* merekomendasikan kepada Walikota Yogyakarta selaku atasan Terlapor dan Pihak Terlapor Terkait sebagaimana Nomor 2 Memeriksa Pejabat pada instansi Terlapor yang telah melakukan kelalaian, pengabaian kewajiban hukum dan penyalahgunaan wewenang dalam pengawasan dan penertiban terhadap Rumah Makan Oxen Free yang tidak memenuhi ketentuan. Nomor 3 untuk mengambil tindakan penertiban hukum terhadap Rumah Makan Oxen Free minuman keras tanpa memiliki izin. Nomor 4 Mengambil tindakan penertiban sesuai ketentuan hukum terhadap Rumah Makan yang melakukan usaha tanpa memiliki TDUP berdasarkan ketentuan Peraturan

Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

3. Rekomendasi yang diperuntukan mencegah agar tidak terjadi tindakan Maladministrasi. Rekomendasi Ombudsman yang bersifat preventif akan menjadikan Pejabat Publik terkait lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya karena ia merasa bahwa permasalahan yang ditangani sedang dalam pengawasan Ombudsman. Dengan demikian rekomendasi Ombudsman kepada Pejabat Publik dan/atau atasannya dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Setidaknya ada dua contoh keluhan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti dengan rekomendasi preventif yakni kekhawatiran terjadinya *conflict of interest* dan Kekhawatiran adanya Pengaruh Kekuasaan Politik, Finansial, dan/atau KKN.⁵³ Contoh Rekomendasi yang diperuntukan mencegah agar terjadi tindakan Maladministrasi sebagai berikut:

Rekomendasi Nomor: 0001/REK/0692.2014/BS.38/I/2016 Tentang Maladministrasi dalam Penerbitan Perizinan Kegiatan Pembangunan Apartemen (Wisma Susun) Lexington Residence Jakarta Selatan, dalam substansi Rekomendasi *a quo*, Ombudsman Republik Indonesia menyampaikan Rekomendasi kepada Gubernur DKI Jakarta agar Menginstruksikan Kepala BPLHD DKI Jakarta agar dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari untuk: a. Melakukan penelitian kembali dan evaluasi terkait pernyataan dukungan warga yang menjadi salah satu

⁵³ *Ibid.*

dokumen yang disampaikan warga sebagai permohonan Izin Lingkungan Pembangunan Apartemen Lexington; b. Melakukan pengkajian dan pengukuran ulang terkait dampak lingkungan pembangunan Apartemen Lexington (kebisingan, getaran, kualitas air, udara dan sebagainya); c. Melakukan pengawasan dan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan dokumen Izin Lingkungan (ANDAL & RKL-RPL) Apartemen Lexington; d. Menyampaikan hasil penelitian, pengkajiaan, dan evaluasi pelaksanaan dokumen Izin Lingkungan Apartemen Lexington kepada warga terdampak dan terpengaruh serta masyarakat umum sebagai bentuk pelayanan publik, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah.

4. Rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan publik. Materi Rekomendasi yang dapat disusun untuk sasaran perubahan sistem atau proses pelayanan umum di instansi Terlapor antara lain :
- a. Mengubah Prosedur;
 - b. Menggubah Kebijakan;
 - c. Mengubah Peraturan Hukum; Mengadakan Peraturan Perundangan yang Baru.
- Contoh Rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem sebagai berikut:

Pertama, Rekomendasi Nomor: 0004/REK/0461.2016/VII/2016 Tentang Maladministrasi dalam Proses Penataan Permukiman Kampung Baru Dadap Oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang, Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Tangerang agar mematuhi dan melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan, berupa: huruf a. Membuat Peraturan Daerah tentang penataan permukiman kumuh sebagai landasan hukum; b.

Menetapkan Keputusan Bupati mengenai penetapan lokasi permukiman kumuh berdasarkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud angka satu di atas setelah terlebih dahulu memutakhirkan data dan informasi yang diperlukan dan melibatkan partisipasi masyarakat terdampak; c. Menyesuaikan rencana penanganan kawasan Kampung Baru Dadap dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Tangerang, khususnya terkait dengan rencana pembangunan fasilitas *Islamic Center* dan Kawasan Pendidikan Modern; d. Menetapkan Peraturan Bupati mengenai rencana penanganan Kawasan Kampung Baru Dadap berikut perkiraan anggaran per tahun secara proporsional; e. Melakukan seluruh langkah pada tahap pra konstruksi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PUPR NO. 02/PRT/M/2016 Tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh Pasal 32 Ayat (1) dengan melibatkan partisipasi masyarakat pada setiap langkahnya.

Kedua, Rekomendasi Nomor: 0001/REK/0246.2013/I2017 Tentang Maladministrasi Dalam Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Izin Gangguan Oleh Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta, dalam substansi Rekomendasi *a quo* merekomendasikan Walikota Yogyakarta agar meninjau kembali Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dan/atau Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2011 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, dengan melakukan perubahan ataupun dengan menerbitkan ketentuan teknis, dengan terlebih dahulu

melakukan sinkronisasi perundang-undangan terkait khususnya Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Izin Gangguan. Amandemen maupun peraturan teknis harus memuat hal-hal lebih rinci terkait dengan hiburan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pengelola usaha rumah makan dan perbedaan penyebutan istilah rekomendasi pertunjukan/pemberitahuan pertunjukan.

Dari keempat jenis Rekomendasi yang dipraktikkan tersebut telah sesuai dan tidak bertentangan dengan norma yang disebutkan di atas. Keempat jenis Rekomendasi tersebut pada hakikatnya memiliki tujuan yang sama untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*).⁵⁴ Dengan demikian Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia berkaitan dengan tugasnya sebagai lembaga pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan berupa hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁵⁵

⁵⁴ Dinny Wirawan Pratiwie “Urgensi Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance (Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia)”, *Jurnal Ilmiah Hukum*, hlm 72. <https://journal.uwgm.ac.id/index.php/yuriska/search/search?simpleQuery=Dinny+Wirawan+Pratiwie+%E2%80%9CUrgensi+Keberadaan+Ombudsman+Republik+Indonesia+Dalam+Rangka+Mewujudkan+Good+Governance+%28Ditinjau+Dari+Undang-Undang+Nomor+37+Tahun+2008+Tentang+Ombudsman+Republik+Indonesia&searchField=query>.

⁵⁵ Nina Anggraeni, “Ombudsman Republik Indonesia (Ori) Dan Pelayanan Publik (Studi Kasus Analisis Putusan Rekomendasi Ori Dan Efektivitas Rekomendasi Ori)”. Disusun Sebagai Salah Satu Syarat Menyelesaikan Program Studi Strata II pada Jurusan Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2018.

Namun tidak dapat dimungkiri fungsi dari Rekomendasi tidak dapat memberikan pengaruh secara langsung (*direct impact*) terhadap Kepala Daerah untuk melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Republik Indonesia khususnya jenis Rekomendasi yang isinya menyarankan pemberian sanksi, memberikan pendapat dan saran kepada Atasan Terlapor agar Pejabat Publik yang dikeluhkan diperiksa, dan apabila terbukti bersalah diberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku, atau diajukan ke Pengadilan Umum, Pengadilan Pidana atau Pengadilan Tata Usaha Negara.⁵⁶

Merujuk pada Pasal 1 Ayat (26) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, *Rekomendasi Penjatuhan Sanksi adalah Rekomendasi Ombudsman yang disampaikan kepada pejabat pemberi sanksi administratif.* Dalam hal ini rasanya sukar ditemukan di dalam praktiknya karena mengingat tingkat kepatuhan Kepala Daerah masih sangat rendah. Artinya tatkala Ombudsman Republik Indonesia mengeluarkan Rekomendasi terhadap Kepala Daerah untuk memeriksa dan memberikan sanksi pelanggaran terhadap bawahannya tidak memberikan jaminan bahwa Kepala Daerah dengan sigap langsung melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dengan pertimbangannya sendiri.

Sebagai contoh Rekomendasi Nomor: 0001/REK/0692.2014/BS.38/I/2016 tanggal 29/01/2016 Tentang Maladministrasi dalam Penerbitan Perizinan Kegiatan Pembangunan Apartemen (Wisma Susun) Lexington Residence Jakarta

⁵⁶ Sunaryati Hartono, *op.cit*, hlm 80.

Selatan yang diberikan terhadap Gubernur DKI Jakarta dalam substansi Rekomendasi *a quo*, Ombudsman Republik Indonesia menyampaikan Rekomendasi kepada Gubernur DKI Jakarta agar: Nomor 1 Melakukan pemeriksaan terhadap Camat Pesanggrahan dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-perundangan yang berlaku. Nomor 3 Melakukan Pemeriksaan terhadap Kepala BPLHD DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Nomor 4 Melakukan pemeriksaan terhadap Kepala Dinas P2B (sekarang Dinas Penataan Kota) DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Nomor 5 Melakukan pemeriksaan terhadap Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini Gubernur DKI Jakarta tidak mematuhi dan tidak melaksanakan seluruh substansi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan pemeriksaan dan memberikan sanksi pelanggaran disiplin. Dengan demikian kepatuhan Penyelenggara Pelayanan Publik terhadap Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tergantung pada *political will* dari Penyelenggara Pelayanan Publik itu sendiri. Sehingga Rekomendasi yang isinya menyarankan untuk dilakukan pemberian sanksi merupakan hal yang sia-sia jika

tidak ada *political will*, karena pada akhirnya Rekomendasi yang dikeluarkan tidak dilaksanakan oleh Terlapor atau Atasan Terlapor.

Sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Bagir Manan pernah menyarankan bahwa agar Rekomendasi Ombudsman dapat ditaati,⁵⁷ diperlukan dukungan teknis dan non-teknis. Dukungan non-teknis termasuk lingkungan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu pemerintahan yang bersih, terbuka, terkontrol dan bertanggungjawab. Pemerintahan semacam itu hanya mungkin terbentuk dalam sistem politik terbuka yakni demokrasi. Sikap masyarakat yang demokratis, berani menyampaikan keluhan, dan tidak berkompromi pada segala bentuk penyelewengan merupakan bentuk-bentuk dukungan sosial yang sangat berarti bagi Ombudsman.

Secara teknis, kekuatan rekomendasi Ombudsman akan ditopang oleh: *Pertama*, Sistem pendekatan dalam menemukan masalah. Maksudnya, selain menggunakan pendekatan formal (surat-menyurat, investigasi, meminta penjelasan, dan lain-lain), Ombudsman dapat pula mengembangkan pendekatan informal melalui cara-cara tertentu yang mampu mendorong pembuat keputusan melakukan perbaikan sendiri. *Kedua*, Sistem pelaporan kepada DPR. Dengan laporan ini DPR akan mengevaluasi, menilai dan membuat kebijakan yang relevan dengan laporan Ombudsman. *Ketiga*, Sistem publikasi secara periodik. *Keempat*, Adanya kewenangan untuk melaporkan kepada pihak yang berwenang

⁵⁷ Bagir Manan dikutip Susi Dwi Harijanti, "Komisi Ombudsman Nasional: Problem dan Prospek", *Jurnal Hukum*. No. 21 Volume 9, September 2002, hlm 135.

agar diadakan penyelidikan, penyidikan sampai pada penindakan secara hukum suatu badan atau pejabat yang tidak mengindahkan rekomendasinya,⁵⁸

Dari saran yang dikemukakan oleh Bagir Manan, baik secara teknis dan non teknis pada kenyataannya saat ini tidaklah sesuai ekspektasi, mengapa begitu. Sebab di dalam praktiknya lingkungan penyelenggara pelayanan publik termasuk Kepala Daerah cenderung bersifat eksklusif (tidak transparan) dan non akunabel terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satu contoh dapat dilihat dari ketidakpatuhan seorang penyelenggara pelayanan publik untuk melaksanakan Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

A. Implementasi Sanksi yang Diberikan Terhadap Kepala Daerah Dikarenakan Tidak Melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia

Sehubungan dengan fungsi Ombudsman Republik Indonesia sebagai pengawas penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, *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.*

⁵⁸ *Ibid.*

Menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, menyebutkan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁵⁹

Pada dasarnya, pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, pengawasan segi hukum dan segi kemanfaatan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi.⁶⁰ Sebagaimana disebutkan, bahwa sarana penegakan hukum itu, di samping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan J.B.JM ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum penegakan Hukum Administrasi Negara.⁶¹

Bertalian dengan pengenaan sanksi yang telah dikemukakan di atas, bila dikaitkan dengan uraian laporan tahunan yang telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya, terkait pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik maupun Kepala Daerah yang notabene merupakan Pembina Pelayanan Publik menunjukkan masih ada Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Tentunya hal demikian mempunyai konsekuensi atau akibat hukum

⁵⁹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, op.cit*, hlm 296.

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Ibid*

(*juridische gevolgen*) yakni berupa pemberian sanksi. Mengingat frasa “*wajib*” yang disematkan bersifat imperatif dalam Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Pasal 351 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Maksud dari frasa “*wajib*” dapat ditinjau dalam Lampiran II Nomor 268, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam memberikan petunjuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menerangkan penafsiran frasa “*wajib*” sebagai berikut⁶² “*Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, digunakan kata wajib. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi*”.

Berdasarkan Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, sebagai berikut:

Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 41 Ayat (5) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, menyebutkan *Apabila Terlapor dan/atau*

⁶² Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi, atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi, Ombudsman dapat menyampaikan Laporan kepada DPR dan Presiden atau DPRD dan Kepala Daerah.

Khusus bagi Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia akan diberikan sanksi yang berbeda dengan yang diterima oleh Penyelenggara Pelayanan Publik lainnya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 351 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

Kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) 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.

Untuk menegakkan Undang-Undang yang disebutkan diatur mengenai pemberian sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif diberlakukan bagi Terlapor dan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sedangkan sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan.⁶³ Dengan demikian merujuk pada penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman secara eksplisit disebutkan bahwa sanksi bagi Terlapor dan atasan

⁶³ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman adalah sanksi administratif.

Ketentuan mengenai sanksi administratif disebutkan dalam Pasal 81 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur macam-macam sanksi sebagai berikut :

- (1) Sanksi administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1) berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; atau
 - c. penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.
- (2) Sanksi administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (2) berupa:
 - a. pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;
 - b. pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau
 - c. pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.
- (3) Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa:
 - a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 - b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 - c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
 - d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.
- (4) Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk Pasal 81 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, sanksi yang dapat diberikan atas pengabaian Kepala Daerah terhadap Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia mengacu pada Pasal 351 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, disebutkan bahwa *dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.*

Apabila Terlapor atau Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia disebutkan bahwa *Terlapor dan Atasan Terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Ombudsman Republik Indonesia melakukan proses monitoring atas pelaksanaan Rekomendasi dari Pelaksana Pelayanan Publik (Terlapor) dan menindaklanjuti dari pelaksanaan Rekomendasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 41 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.

- (1) Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor dan Atasan Terlapor, dan melakukan Pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi;
- (2) Pemantauan pelaksanaan Rekomendasi dilaksanakan dalam rentang waktu 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi;
- (3) Ombudsman melakukan Pemantauan pelaksanaan Rekomendasi oleh Terlapor dan/atau Atasan Terlapor untuk menyatakan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor telah melaksanakan Rekomendasi, melaksanakan

Rekomendasi, melaksanakan sebagian Rekomendasi atau tidak melaksanakan Rekomendasi;

- (4) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja Rekomendasi tidak dilaksanakan atau dilaksanakan sebagian, dan dengan alasan yang tidak patut, Ombudsman menyampaikan Rekomendasi Penjatuhan Sanksi kepada pejabat 2 (dua) tingkat di atas Terlapor atau pejabat yang dapat menjatuhkan sanksi administratif;
- (5) Apabila Terlapor dan/atau Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi, atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi, Ombudsman dapat menyampaikan Laporan kepada DPR dan Presiden atau DPRD dan Kepala Daerah.
- (6) Ombudsman dapat mempublikasikan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi atau melaksanakan sebagian Rekomendasi tanpa alasan yang patut oleh Ombudsman

Jika merujuk Pasal 41 Ayat (4) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, *Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja Rekomendasi tidak dilaksanakan atau dilaksanakan sebagian, dan dengan alasan yang tidak patut, Ombudsman menyampaikan Rekomendasi Penjatuhan Sanksi kepada pejabat 2 (dua) tingkat di atas Terlapor atau pejabat yang dapat menjatuhkan sanksi administratif.* Dalam hal ini Kepala Daerah⁶⁴ bisa diposisikan sebagai Terlapor dan Atasan Terlapor. Artinya pasal *a quo* bisa menempatkan Kepala Daerah untuk memberikan sanksi terhadap bawahannya atau Kepala Daerah yang menerima sanksi dari atasannya, mengingat bunyi Pasal 1 Ayat 26 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata

⁶⁴ Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis. Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, bahwa Rekomendasi Penjatuhan Sanksi adalah Rekomendasi Ombudsman yang disampaikan kepada pejabat pemberi sanksi administratif.

Berkenaan dengan penjatuhan sanksi dipertegas dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrai Pemerintahan.

- (1) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh:
 - a. atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan;
 - b. kepala daerah apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah;
 - c. menteri/pimpinan lembaga apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan
 - d. presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga.
- (2) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh:
 - a. gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; dan
 - b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur.

Perlu digaris bawahi apa yang dimaksud dengan “*keputusan*” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;

- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. adalah dimaknai sebagai:

Selanjutnya berdasarkan Pasal 41 Ayat (5) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, menyebutkan bahwa *apabila Terlapor dan/atau Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi, atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi, Ombudsman dapat menyampaikan Laporan kepada DPRD dan Kepala Daerah*. Merujuk pasal *a quo* dalam konteks Kepala Daerah yang mengabaikan/tidak melaksanakan Rekomendasi, telah menggambarkan bahwa jika Kepala Daerah tidak melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman, Ombudsman Republik Indonesia dapat melaporkan Kepala Daerah kepada DPR dan Presiden atau DPRD dan Kepala Daerah. Dalam artian jika yang mengabaikan Rekomendasi tersebut adalah Walikota/Bupati, Ombudsman Republik Indonesia akan melaporkannya kepada Gubernur. Sedangkan jika yang mengabaikan adalah Gubernur maka Ombudsman Republik Indonesia akan melaporkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Namun jikalau dilihat dalam praktiknya, Ombudsman terlihat berbeda dalam memaknai Pasal 41 Ayat (5) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017, dimana dalam praktiknya Ombudsman Republik Indonesia melaporkan Gubernur, Bupati/Walikota yang tidak melaksanakan Rekomendasi terhadap Presiden dan DPR RI. Padahal jika mengacu pada peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan

atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota.⁶⁵

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, berdasarkan Pasal 6 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dan huruf d wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Gubernur. Dengan demikian seyogianya Ombudsman Republik Indonesia sebagai pengawas pelayanan publik merespon atas pengabaian Rekomendasi yang dilakukan Bupati/Walikota dengan melaporkan Bupati/Walikota terhadap Gubernur bukan kepada Presiden dan DPR.

Sebagai contoh Rekomendasi yang tidak dilaksanakan oleh Kepala Daerah yang mengakibatkan Ombudsman Republik Indonesia melaporkannya terhadap Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai berikut:

1. Penerima Rekomendasi Gubernur DKI Jakarta, Rekomendasi Nomor 0001/REK/0692.2014/BS.38/I/2016 Tentang Maladministrasi dalam

⁶⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Penerbitan Perizinan Kegiatan Pembangunan Apartemen (Wisma Susun) Lexington Residence Jakarta Selatan.

2. Penerima Rekomendasi Walikota Kendari, Rekomendasi Nomor 0006/REK/0132.2016/XI/2016 Tentang Maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang dan jasa paket pekerjaan pembangunan fisik pasar rakyat baruga tahun anggaran 2016 yang diselenggarakan oleh kelompok kerja konstruksi XIV unit layanan pengadaan (ULP Kota Kendari)
3. Penerima Rekomendasi Walikota Yogyakarta, Rekomendasi Nomor 0001/ REK/0246.2013/ I/2017 Tentang Maladministrasi Dalam Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Izin Gangguan oleh Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta Maladministrasi Dalam Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Izin

Di samping laporan Ombudsman Republik Indonesia yang diberikan terhadap Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Ombudsman Republik Indonesia dapat mempublikasikan⁶⁶ Terlapor dan atau Atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi atau melaksanakan sebagian Rekomendasi tanpa alasan yang patut sebagaimana dilihat dalam Pasal 41 Ayat (6) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.

⁶⁶ Yang dimaksud dengan "mempublikasikan" dalam ketentuan ini dilakukan melalui media masa baik cetak maupun elektronik. Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Selaras dengan bunyi redaksi pasal *a quo* anggota Ombudsman Republik Indonesia Ninik Rahayu menyatakan bahwa sanksi administrasi ditujukan kepada Terlapor atau Atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi. "*Apabila berdasarkan hasil monitoring Ombudsman ternyata Terlapor atau atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi maka akan dipublikasikan dan dilaporkan kepada DPR dan Presiden*" apabila tetap tidak melaksanakan Rekomendasi, akan dimintakan kepada pejabat yang berwenang untuk berikan sanksi administrasi.⁶⁷ Dengan kata lain apabila tidak melaksanakan Rekomendasi adalah Kepala Daerah, maka Kepala Daerah dapat dipublikasikan. Akan tetapi dengan diakomodirnya frasa "*dapat*"⁶⁸ memunculkan kebebasan Ombudsman Republik Indonesia untuk mempublikasi atau tidak mempublikasi sebagaimana dijelaskan Lampiran II Nomor 267, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam memberikan petunjuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menerangkan penafsiran frasa "*dapat*" sebagai berikut *untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat*. Dengan kata lain Ombudsman Republik Indonesia bebas menentukan tindak lanjut dari tidak patuhnya Kepala Daerah terhadap Rekomendasi baik itu melalui publikasi atau upaya lainnya.

⁶⁷ <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--ombudsman-serius-tegakkan-sanksi-administrasi>, "Ombudsman Serius Tegakkan Sanksi Administrasi", diakses 4 April 2018.

⁶⁸ Kata dapat mempunyai makna /da·pat / 1 adv mampu; sanggup; bisa; boleh; mungkin: serangan musuh tidak -- ditahan; isi hatinya tidak -- kita ketahui; 2 v cak menerima; memperoleh: pemuda yang membacok temannya itu -- hukuman penjara tiga bulan; 3 v ditemukan; tertangkap dan sebagainya: ke mana pun dicarinya, anting itu tidak -- juga; cari mereka sampai --; 4 v berhasil; tercapai (maksudnya dan sebagainya): mudah-mudahan -- juga apa yang engkau cita-citakan;-- durian runtuh, pb mendapat untung dengan tidak bersusah payah. Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/dapat>

Jika ditinjau secara cermat dari segi efektifitas (*doeltreffenheid*) penegakan hukumnya, mekanisme publikasi tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan Pasal 41 Ayat (6) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017, menunjukkan bahwa mekanisme tersebut mempunyai progres yang tidak dapat diprediksi (*unpredictable progress*) tentunya sukar untuk memberikan jaminan keadilan (*rechtsvaardigheid*), kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan kemanfaatan hukum (*doelmatigheid*) kepada rakyat.

Terlepas dari kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*) Ombudsman Republik Indonesia untuk mempublikasi, publikasi atau publisitas merupakan instrumen pendukung dalam mewujudkan efektivitas pelaksanaan Rekomendasi. Niemeijer dan Timmer mengemukakan pentingnya publisitas sebagai pembentukan *public opinion* atau opini publik.⁶⁹ Di samping itu pula Ten Berge memandang bahwa publisitas sebagai pendukung keterbukaan. Publisitas dalam konteks ini dapat berperan, *pertama*; sebagai sarana perantara dan *kedua*; sebagai mempermalukan di muka umum.⁷⁰

Dipublikasikanya putusan atau rekomendasi pengawas dapat menjadikan putusan atau rekomendasi tersebut dikenal oleh segenap komponen masyarakat dan pemerintah.⁷¹ Dengan kata lain adanya Rekomendasi yang seringkali tidak dilaksanakan oleh para terlapor. Sebaiknya selama proses rekomendasi

⁶⁹ Hertogh, Timmer, J. dan Niemeijer, B., *Nurher, overheid en Nationale Ombudsman: evaluatie van het instituut Nationale Ombudsman*, dikutip dari Irfan Fachruddin, *op.cit.*, hlm 207.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

diumumkan di media beserta monitoringnya. Hal ini bermaksud untuk memberikan sanksi sosial dan masyarakat bisa memantaunya.⁷² Selain itu, publisitas juga sebagai “*schandpaal*” atau tiang kehormatan. Publikasi dapat mempengaruhi opini publik. Opini publik dapat menekan pemerintah yang tidak berpegang kepada putusan atau rekomendasi untuk menerima dan melaksanakan.⁷³ Ten Berge mengemukakan mekanisme publikasi mengacu pada Ombudsman Belanda.

“Kekuatan lembaga Ombudsman Nasional dalam publisitasnya, dengan mana menjadi mungkin badan-baadan yang mewakili dari lembaga-lembaga pemerintahan yang bertanggung jawab harus melaksanakan tanggung jawabnya”

Publikasi merupakan instrumen yang tepat untuk menyadarkan Penyelenggara Pelayanan Publik untuk segera melaksanakan Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman. Paling tidak terdapat tiga manfaat mempergunakan cara ini, yaitu: *Pertama*, masyarakat akan sadar terhadap keberadaan lembaga ini dan mendorong pihak yang dinigikan oleh aparat pemerintah untuk melaporkan. *Kedua*, cara ini merupakan peringatan yang bersifat tetap terhadap penyelenggara negara bahwa ombudsman melakukan pengawasan dan basil kerja mereka akan secara teratur dipublikasikan kepada masyarakat luas. *Ketiga*, aparat penyelenggara negara akan bertindak lebih berhati-hati karena sesungguhnya

⁷² M. Arif Wicaksono dan Suranto, “Optimalisasi Kinerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Penysadaran Hak Masyarakat Atas Pelayanan Publik”, *Jurnal Ilmu Pemerintah & Kebijakan Publik*, Volume 1 Nomor 1 Februari 2014, hlm 100.

⁷³ Irfan Fachruddin, *loc.cit.*

tidak ada seorangpun yang menginginkan kesalahannya diumumkan kepada publik.⁷⁴ Namun sayangnya hal demikian hanya berlaku pada praktik-praktik lembaga Ombudsman negara lain, dimana tingkat kepatuhan atau kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*) Penyelenggara Pelayanan Publik masih tinggi. Misalnya di Tasmania instrumen publikasi menunjukkan bahwa penyebaran informasi tentang maladministrasi melalui media massa telah memberikan hasil yang baik bagi *executive ombudsman* di Tasmania.⁷⁵ Hal demikian bertolak belakang dengan praktik yang ada di negara Indonesia dimana tingkat kepatuhan atau kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*) terhadap Rekomendasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik masih sangat rendah.

Terkait kewajiban Kepala Daerah untuk melaksanakan Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 351 Ayat (4) *Kepala daerah wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*. Bahwa apabila Kepala Daerah tidak melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia tentunya mempunyai konsekuensi atau akibat hukum (*juridische gevolgen*) berupa pengenaan sanksi administratif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 351 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

⁷⁴ Susi Dwi Harijanti, *op.cit*, hlm 138.

⁷⁵ Mjemmas G.J. Kimwer, "The Effectiveness of an Executive Ombudsman", dikutip dari Susi Dwi Harijanti, *Ibid*.

Kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) 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.

Berdasarkan Pasal 36 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, *Kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan daerah yang melakukan pelanggaran administratif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dijatuhi sanksi administratif.* Terkait ketentuan pelanggaran administratif akibat tidak dilaksanakannya Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia oleh Kepala Daerah disebutkan dalam Pasal 36 Ayat (2) huruf r, bahwa *kepala daerah tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat atas:*

- 1. penyelenggara Pemerintahan Daerah yang tidak melaksanakan kewajiban dan/ atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik; dan*
- 2. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik;*

Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi sebagaimana disebutkan Pasal 36 Ayat 2 akan dijatuhi sanksi. Hal demikian dapat ditinjau dalam Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

- (1) Kepala daerah yang melakukan pelanggaran administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2) huruf r dijatuhi sanksi administratif berupa mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan.
- (2) Sanksi berupa mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijatuhkan oleh Menteri kepada gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/ walikota.
- (3) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan atas hasil pemeriksaan secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/ atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran dimaksud.
- (5) Proses administratif penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh:
 - a. inspektorat jenderal Kementerian, untuk sanksi yang dijatuhkan oleh Menteri; dan
 - b. perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk sanksi yang dijatuhkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Adapun pasal yang telah disebutkan di atas, secara *expressis verbis* menyebutkan bahwa sanksi administrasi bagi Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi adalah mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan. Hal selaras dikemukakan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Soni Sumarsono⁷⁶, bahwa secara normatif memang tersedia mekanisme sanksi yang dapat diberikan terhadap Kepala Daerah jika tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.

Berdasarkan Pasal 36 Ayat (2) huruf r dijatuhi sanksi administratif berupa mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan. Sebelum dijatuhi sanksi, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia terlebih

⁷⁶ <https://tirto.id/mungkinkah-rekomendasi-ombudsman-berhentikan-anies-baswedan-cGPQ>, "Mungkinkah Rekomendasi Ombudsman Berhentikan Anies Baswedan" diakses 27 Maret 2018.

dulu melakukan verifikasi secara lebih teliti, objektif, dengan didukung data, informasi, dan dokumen lain demi memastikan adanya dugaan pelanggaran.

Pembinaan khusus adalah program yang mengirim Kepala Daerah yang melanggar aturan melaksanakan pendidikan dan latihan. Menurut Soni Sumarsono hal demikian dianggap perlu jika mereka dianggap tidak mengetahui penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁷⁷ Dengan demikian sanksi yang dapat diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan hanya terbatas pada pembinaan khusus.

Berbeda halnya ketika Kepala Daerah tidak melaksanakan program strategis nasional sebagaimana disebutkan 67 huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa kepala daerah wajib melaksanakan program strategis nasional.⁷⁸ Jika tidak dilaksanakan tentunya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akan mendapatkan sanksi pemberhentian sebagaimana disebutkan Pasal 78 Ayat (2) huruf d, bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah akan diberhentikan jika tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Yang dimaksud dengan “program strategis nasional” dalam ketentuan ini adalah program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lihat Penjelasan Pasal 67 huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Direktur Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan dan Kerjasama, Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kemdagri, Rizari⁷⁹ bahwa Kepala Daerah wajib melaksanakan program strategis nasional yang salah satu program strategis nasional yang wajib disukseskan pemerintah daerah, yakni mengintegrasikan program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) ke program Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS). Apabila tidak dilaksanakan tentunya mempunyai konsekuensi yakni diberikan sanksi. Menurut Rizari sanksi pertama, Kementerian Dalam Negeri akan melayangkan teguran tertulis sebanyak dua kali. Apabila teguran tersebut masih diabaikan, Kementerian Dalam Negeri akan menghentikan sementara Kepala Daerah. Selanjutnya, apabila saat diberhentikan sementara tetap tidak melaksanakan program tersebut, maka Kementerian Dalam Negeri akan memberhentikan Kepala Daerah itu dari jabatannya.

Selain itu, Kepala Daerah dapat juga diberhentikan apabila bepergian ke luar negeri tanpa izin Menteri Dalam Negeri sebagaimana kasus yang menimpa Menteri Bupati Talaud, Sri Wahyumi Maria Manalip. Sri Wahyumi Maria Manalip diberhentikan sementara karena pergi ke luar negeri selama 3 (tiga) minggu tanpa izin Menteri Dalam Negeri.⁸⁰Merujuk Pasal 77 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang melakukan perjalanan ke

⁷⁹ <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/01/10/ojpsu335-kemdagri-ingatkan-sanksi-pemberhentian-pada-kepala-daerah>, “Kemdagri Ingatkan Sanksi Pemberhentian pada Kepala Daerah”, diakses 10 Januari 2017.

⁸⁰ <https://www.kemendagri.go.id/blog/25577-Pemberhentian-Sementara-Bupati-Talaud-Telah-Sesuai-Aturan>, “Pemberhentian Sementara Bupati Talaud Telah Sesuai Aturan”, diakses 15 Januari 2018.

luar negeri tanpa izin sebagaimana disebutkan dalam Pasal 76 Ayat (1) huruf i dikenai sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Menurut Direktur Fasilitas Kepala Daerah, DPD dan Hubungan Antarlembaga (FKDH) Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, Akmal Malik setelah melakukan proses pemeriksaan dan klarifikasi, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo akhirnya memutuskan untuk menonaktifkan Bupati Talaud dan menunjuk Wakil Bupati Talaud Petrus Tuange sebagai pelaksana tugas kepala daerah. Akmal juga mengatakan bahwa didalam kasus penonaktifan Bupati Talaud, Kementerian Dalam Negeri terlebih dahulu mendapatkan laporan dari Gubernur Sulawesi Utara. Laporan dari Gubernur Sulut, diterima pada 9 November 2017. Disebutkan dalam laporan tersebut, Bupati Talaud meninggalkan daerahnya tanpa izin mulai dari tanggal 21 Oktober sampai 13 November 2017. Setelah itu Kementerian Dalam Negeri menindaklanjuti laporan Gubernur dengan menurunkan tim untuk melakukan klarifikasi. Pemberhentian Bupati Talaud sendiri dituangkan dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 131.71-17 tahun 2018 tertanggal 5 Januari 2018. Dalam surat itu disebutkan alasan pemberhentian Sri Wahyumi yakni karena melakukan perjalanan ke Amerika Serikat sejak 20 Oktober 2017 sampai 13 November 2017 tanpa izin Menteri Dalam Negeri.⁸¹

⁸¹ *Ibid.*

Pada hakikatnya Ombudsman Republik Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi administratif maupun sanksi pidana. Dalam hal ini sanksi dalam proses Ombudsman, khususnya terkait tidak dilaksanakannya Rekomendasi, bukan merupakan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia melainkan kewenangan penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Sebab itulah Ombudsman sering disebut sebagai *magistrature of influence*. Di samping itu ada faktor lain yang membuat Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia efektif, yaitu kepemimpinan dan ketegasan dari lembaga penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Akan tetapi pertanyaan muncul di benak masyarakat pada umumnya “*apakah memang ada realisasi dari pelaksanaan pembinaan khusus terhadap Kepala Daerah*” yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di beberapa kota melalui wawancara dengan beberapa Asisten Ombudsman Republik Indonesia⁸² tidak ditemukan peristiwa konkrit terkait realisasi pelaksanaan sanksi pembinaan khusus yang diberikan terhadap Kepala Daerah. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia terkait pelaksanaan pembinaan khusus harus berhenti pada pejabat yang mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi pembinaan khusus. Dengan demikian di dalam praktiknya sanksi pembinaan khusus yang diberikan terhadap Kepala Daerah akibat tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman hanya merupakan bunyi ketentuan norma yang berlaku tidaklah implementatif,

⁸² Penelitian Penulis di Ombudsman Perwakilan Yogyakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan.

menggambarkan bahwa norma dari undang-undang tersebut tertidur (*slaapende regeling*).

Sebagai contoh: Gubernur DKI Jakarta yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dengan Rekomendasi Nomor: 0001/REK/0692.2014/BS.38/I/2016 Tentang Maladministrasi dalam Penerbitan Perizinan Kegiatan Pembangunan Apartemen (Wisma Susun) Lexington Residence Jakarta Selatan. Dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia menyampaikan Rekomendasi kepada Gubernur DKI Jakarta agar:

1. Melakukan pemeriksaan terhadap Camat Pesanggrahan dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Menginstruksikan Kepala BPLHD DKI Jakarta agar dalam waktu paling lambat 30 hari untuk:
 - a. Melakukan penelitian kembali dan evaluasi terkait pernyataan dukungan warga yang menjadi salah satu dokumen yang disampaikan warga sebagai permohonan Izin Lingkungan Pembangunan Apartemen Lexington;
 - b. Melakukan pengkajian dan pengukuran ulang terkait dampak lingkungan Pembangunan Apartemen Lexington (kebisingan, getaran, kualitas air, udara, dan sebagainya);
 - c. Melakukan pengawasan dan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan dokumen Izin Lingkungan (ANDAL dan RKL-RPL) Apartemen Lexington;
 - d. Menyampaikan hasil penelitian, pengkajian, pengukuran ulang, dan evaluasi pelaksanaan dokumen Izin Lingkungan Apartemen Lexington kepada warga terdampak dan terpengaruh serta masyarakat umum sebagai bentuk pelayanan publik, transparansi, akuntabilitas pemerintah;
3. Melakukan pemeriksaan terhadap Kepala BPLHD DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku

4. Melakukan pemeriksaan terhadap Kepala Dinas P2B (sekarang Dinas Penataan Kota) DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindak maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Melakukan pemeriksaan terhadap Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta dan jajaran terkait yang melakukan tindakan maladministrasi untuk diberikan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun isi dari Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Republik Indonesia terhadap Gubernur DKI Jakarta. Berdasarkan monitoring atau pemantauan pelaksanaan Rekomendasi yang dilakukan Tim Resolusi dan Monitoring terhadap Gubernur DKI Jakarta yang dalam hal ini tidak melaksanakan seluruh isi dari Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 351 Ayat (5) *Kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) 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.*

Dengan mengacu redaksi pasal *a quo* Kepala Daerah sudah seharusnya mendapatkan sanksi pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan Inspektorat Jenderal Kementerian, untuk sanksi yang dijatuhkan oleh Menteri akibat tidak melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Namun dalam realitas sukar ditemukan tindak lanjut dari atasan Gubernur DKI Jakarta yakni Menteri Dalam Negeri dalam

menyikapi usulan Ombudsman Republik Indonesia dalam pemberian sanksi pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan.

Jika dicermati makna dari frasa “*Atasan*” yang disebutkan dalam pasal *a quo* mempunyai makna yang subyektif. Kendati dalam sistem Tata Negara atau Lembaga Negara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan Lembaga Tinggi Negara yang menaungi pemerintahan yang ada di bawahnya, namun bukan berarti menjadikan lembaga tersebut atasan langsung instansi yang bersangkutan. Alasan lainnya adalah mengacu pada proses pemilihan Presiden, DPR/DPD RI Gubernur maupun Bupati/Walikota, semuanya melalui proses pemilihan umum secara langsung dimana masyarakat menentukan pilihannya. Dengan demikian masing-masing mempunyai basis pengaruh politik atau legitimasi tanpa adanya intervensi dari pihak lain. Maka dari itu dalam kasus di atas Menteri Dalam Negeri tidak langsung menanggapi Rekomendasi dengan pemberian sanksi administratif terhadap Gubernur DKI Jakarta. Sebab harus melewati pertimbangan-pertimbangan hukum dan politik.

Realitas tersebut seakan menguatkan argumentasi bahwa Ombudsman Republik Indonesia tidak mempunyai daya paksa terhadap Kepala Daerah untuk mematuhi dan melaksanakan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana merujuk konstruksi Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa *dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan*

*atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dan dalam Pasal 46 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaran Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Kepala daerah yang melakukan pelanggaran administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 Ayat (2) huruf r dijatuhi sanksi administratif berupa mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan. Dengan demikian mempertegas bahwa Ombudsman Republik Indonesia hanya memiliki kewenangan yang limitatif dalam mengupayakan mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik.⁸³ Hal demikian pula yang menjadi perhatian utama tatkala Ombudsman Republik Indonesia sudah melakukan tugas dan fungsinya namun pada akhirnya upaya tersebut akan dimentahkan begitu saja oleh terlapor atau atasan terlapor maka akan menjadi sia-sia upaya Ombudsman Republik Indonesia, dikarenakan tingkat kesadaran hukum dari Terlapor atau Atasan Terlapor masih sangat rendah mengakibatkan Ombudsman Republik Indonesia seperti tidak mempunyai kekuatan untuk memaksakan pelaksanaan rekomendasi. Dengan tidak adanya daya paksa Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah untuk mematuhi Rekomendasi tentunya mempunyai implikasi terhadap kualitas perlindungan hukum (*kwaliteit van de rechtsbescherming*), jaminan keadilan (*rechtsvaardigheid*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk seluruh warga negara (Pelapor) atas penyelenggaraan pelayanan publik.*

⁸³ Adam Setiawan, "Peran Ombudsman Dalam Mengawal Pelayanan Publik", Harian Bhirawa, dimuat 18 April 2019.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat dijelaskan bahwa ada beberapa faktor yang mengakibatkan pemberian sanksi terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia menjadi tidak efektif sebagai berikut:

1. Faktor Substansi;

Pengaturan mengenai pemberian sanksi pembinaan khusus terhadap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi sekarang dirasa tidaklah efektif. Sebab pada tahap implementasi telah membuka ruang bagi pemberi sanksi dengan pertimbangan subjektif untuk mengabaikan rekomendasi Ombudsman dalam penjatuhan sanksi untuk tidak memberikan sanksi terhadap Terlapor. Sudah seyogianya diatur secara detail dan ditegaskan frasa “wajib” dalam undang-undang bahwa bagi Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi wajib melaksanakan sanksi pembinaan khusus.

2. Faktor Struktur

Pertama, Kepala Daerah sebagai Terlapor atau Atasan Terlapor yang notabene merupakan pembina pelayanan publik di daerah masih ada yang tidak mematuhi Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. *Kedua*, Menteri Dalam Negeri yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman dalam penjatuhan sanksi.

3. Faktor budaya

Masih kentalnya kebiasaan patologis dalam penyelenggaraan pelayanan publik sehingga tidak heran masih ada Kepala Daerah yang tidak

mematuhi Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

Untuk mengatasi hal demikian menurut Wakil Ketua Ombudsman Republik Indonesia Lely Pelitasari Soebekty ada beberapa hal yang perlu diperkuat ditinjau dari kewenangan Ombudsman Republik Indonesia yang di antaranya. *Pertama*, penambahan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia menjadi lembaga yang mempunyai kewenangan eksekutorial. Ombudsman Republik Indonesia dapat melaksanakan rekomendasi yang sifatnya imperatif. *Kedua*, sudah saatnya Ombudsman diberikan kewenangan untuk dapat memberikan sanksi terhadap lembaga yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia mengingat selama ini Ombudsman hanya memberikan sanksi sosial terhadap lembaga yang tidak melaksanakan Rekomendasi sebagaimana contoh yang telah disebutkan sebelumnya. *Ketiga*, perlu adanya kewenangan ajudikasi khusus diatur dalam Undang-Undang Ombudsman. Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar pihak yang diputuskan Ombudsman. Dengan kewenangan tersebut, Ombudsman dapat menetapkan ganti rugi apabila masyarakat mengalami kerugian akibat kebijakan pemerintah.⁸⁴

Maka dari itu dapat dikatakan bahwa dengan memberikan kewenangan (*bevoegdheid*) tambahan terhadap Ombudsman Republik Indonesia merupakan keniscayaan manakala penyimpangan pelayanan publik (*maladministrasi*) semakin masif dan menjadi momok menakutkan bagi masyarakat yang sejatinya

⁸⁴ <https://nasional.tempo.co/read/1068473/ombudsman-ingin-punya-tiga-tambahan-wewenang/full&view=ok>, "Ombudsman Ingin Punya Tiga Tambahan Wewenang" dikases 10 Maret 2018.

merupakan penikmat kesejahteraan. Dengan kata lain memperkuat Ombudsman Republik Indonesia selayaknya melalui cara memberikan kewenangan yang cukup besar untuk menindak tegas para Terlapor atau Atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi yang telah diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Hal demikian dirasa perlu dengan alasan tidak efektifnya implementasi dari Pasal 38 Ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan tidak efektifnya Pasal 351. Kewenangan besar yang dapat diberikan terhadap Ombudsman misalnya dengan mencantumkan frasa Ombudsman dapat memberikan sanksi Terlapor dari jabatannya (*ambt*) atau memberikan sanksi denda yang cukup besar, apabila tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman. Saran tersebut bukan saja mempunyai maksud agar terlapor langsung melaksanakan Rekomendasi Ombudsman akan tetapi lebih pada menjaga marwah dan kehormatan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik. Alasan lainnya adalah tentang ikhtiar Ombudsman Republik Indonesia menekan penurunan penyimpangan administrasi (*maladministrasi*) yang dilakukan oleh Penyelenggara pelayanan Publik termasuk Kepala Daerah guna mewujudkan tujuan Negara Republik Indonesia dan tentunya memberikan jaminan perlindungan, kepastian hukum dan keadilan.⁸⁵

⁸⁵ Adam Setiawan, *loc.cit.*