

## **OMBUDSMAN (DAERAH) DAN PEMBERDAYAANNYA<sup>1</sup>**

Oleh: Teten Masduki

*Ombudsman* merupakan salah satu kelembagaan antikorupsi yang direkomendasikan ketetapan (TAP) MPR Nomor VIII tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Lembaga antikorupsi lain, yang juga direkomendasikan dibentuk perundang-undangannya meliputi Komisi Antikorupsi, Pencucian Uang, Perlindungan Saksi, Kebebasan Memperoleh Informasi dan sebagainya. Sesungguhnya rancangan undang-undang (RUU) Komisi Antikorupsi dan Pencucian Uang kini tengah dibahas di DPR RI. Sementara Komisi Ombudsman Nasional (KON) pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid sudah dibentuk melalui Keppres Nomor 44 tahun 2000, dan sekarang berarti eksekutif *ombudsman* itu mau ditingkatkan menjadi *parliamentary ombudsman* dengan landasan hukum (*constitutional basis*) yang lebih tinggi untuk memberi keluasan yurisdiksi, wewenang dan kedudukan yang kokoh dan independen.

Di masyarakat awam *ombudsman* belum begitu banyak dikenal. Bahkan di kalangan praktisi hukum, DPR dan pemerintah, masih banyak yang menolak pembentukan *ombudsman* dengan berbagai alasan. Umumnya mereka berpandangan lebih baik membenahi kelembagaan pengawasan yang telah ada, dan memberdayakan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sekedar analog, di negeri Belanda perdebatan signifikansi pembentukan *ombudsman* berlangsung hampir 20 tahun sebelum akhirnya pada tahun 1981 diakomodasi di dalam konstitusi mereka, meskipun di sana sistem peradilan dan institusi demokrasi lainnya telah berjalan relatif sempurna. Hal yang sama juga terjadi di Perancis, pada mulanya mereka menentang pembentukan *ombudsman* karena menganggap PTUN mereka paling efektif di dunia, meski kemudian pada tahun 1973 *ombudsman* didirikan.

Yang sekarang relevan diperdebatkan barangkali bukan lagi perlu tidaknya, *ombudsman*. Tapi prasyarat-prasyarat apa yang diperlukan dalam

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya tentang Pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia bekerja sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia di Yogyakarta, 23 Oktober 2003.

pembentukan *ombudsman*, sehingga kehadirannya betul-betul dapat menjadi pelumasan bagi kelancaran sistem birokrasi atau sistem peradilan guna meningkatkan mutu pelayanan umum sebagaimana andil *ombudsman* di negara-negara maju. Pertanyaan ini perlu diajukan, sebab belajar dari pengalaman sejauh ini patut dikuatirkan agenda reformasi hukum dan kelembagaan nasional hanya bersifat seremonial politik atau latah, tanpa dilandasi niat untuk menyempurnakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

### **Maladministrasi Publik**

Kendati kata *ombudsman* (wakil sah seseorang) berasal dari Skandinavia, tapi sesungguhnya lembaga semacam *ombudsman* pernah dipraktikkan di Cina sekitar 2000 tahun lalu selama Dinasti Han dan di Korea pada era Dinasti Choseon. Saat itu ibarat seseorang yang dipercayai rakyat dan didengar nasehatnya oleh raja, sehingga dapat memainkan peran dalam menjembatani penyelesaian masalah kerajaan dengan rakyatnya atau sebaliknya. Adalah Swedia yang pertama kali mendirikan lembaga *ombudsman* klasik (*Justice Ombudsman*) pada tahun 1809. Lembaga *Parliamentary Ombudsman* (Folketingets Ombudsman) yang lebih modern mulai didirikan di Denmark tahun 1955 dan kemudian New Zealand pada tahun 1962. Hingga sekarang lembaga *ombudsman* sedikitnya telah ada di 107 negara termasuk Indonesia, kurang lebih 50 diantaranya berlandaskan konstitusi dan lainnya diatur oleh undang-undang tersendiri. Umumnya tetap menggunakan nama *ombudsman*, meskipun di sejumlah negara (Perancis), Public Protector (Afrika Selatan), Wafaki Mohtasib (Pakistan), Lok Ayukta (India).

Umumnya *ombudsman* dikenal sebagai lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (*maladministration*) publik. Yaitu meliputi keputusan-keputusan atau tindakan pejabat publik yang ganjil (*inappropriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuses of power*) atau keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) atau

pelanggaran kepatutan (*equity*). Tetapi, sesungguhnya *ombudsman* tidak sekedar sebuah sistem untuk menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus, yang utama mengambil inisiatif untuk mengkhususkan perbaikan administratif atau sistemik dalam upayanya meningkatkan mutu pelayanan masyarakat.

Pada perkembangannya tidak saja *state ombudsman* yang mengurus maladministrasi publik, tumbuh juga *ombudsman* yang dibentuk kalangan *civil society* dengan wilayah kerja yang lebih khusus. Di Inggris dan Australia, misalnya, selain ada *state ombudsman*, juga marak *ombudsman* industri seperti untuk sektor perbankan, telekomunikasi, perumahan, rumah sakit dan sebagainya. Di Swedia *ombudsman* pers yang dibentuk oleh asosiasi wartawan dan industri pers sangat efektif menangani keluhan-keluhan masyarakat yang dirugikan oleh pemberitaan media massa. Di tanah air penerbit pers yang telah memiliki ombudsman misalnya Kompas dan Jawa Pos. Dewan Pers pada tingkat tertentu juga telah menjalankan fungsi *ombudsman* pers.

Dalam hal pemberantasan korupsi, *ombudsman* berbeda dengan fungsi lembaga represif antikorupsi seperti kejaksaan dan kepolisian. Walau begitu, dari waktu ke waktu fungsi dan wilayah kerja *ombudsman* juga mengalami perkembangan. Di negara-negara Amerika Latin dan Eropa Timur, *ombudsman* juga melakukan pengawasan terhadap masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Bahkan misalnya, di Philippina, Papua Nugini, Taiwan, atau Uganda *ombudsman* memiliki kewenangan lebih luas yaitu melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, layaknya *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) atau kejaksaan di banyak negara. Fungsi *ombudsman* lebih tertuju pada perbaikan administrasi guna memastikan bahwa sistem-sistem tersebut membatasi korupsi sampai tingkat minimum, yakni penyelenggaraan administrasi yang transparan, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dalam konteks *good governance* sumbangan terbesar *ombudsman* melalui kewenangannya dalam melakukan peninjauan kebijakan publik mewakili publik, memberi peran langsung dalam upaya memperkuat dan melembagakan partisipasi masyarakat dalam mengontrol pemerintahan agar lebih transparan, akuntabel dan partisipatif. Ini penting mengingat tata pemerintahan yang baik hanya

dimungkinkan kalau ada keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan sektor swasta, tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *governance* yang mempunyai kontrol yang absolut. Korupsi tumbuh subur dalam situasi ketidakseimbangan hubungan tadi.

Fungsi Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia tidaklah jauh berbeda dengan Ombudsman di banyak negara. Yaitu, (1) mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam upaya memperoleh pelayanan umum yang berkualitas dan efisien, penyelenggaraan peradilan yang adil, tidak memihak dan jujur; (2) meningkatkan perlindungan perorangan dalam memperoleh pelayanan publik, keadilan, kesejahteraan dan dalam mempertahankan hak-haknya terhadap kejanggalan tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), keterlambatan yang berlarut-larut (*undue delay*), serta diskresi yang tidak layak.

Dibanyak negara, *ombudsman* telah menjadi lembaga alternatif bagi warga masyarakat untuk menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan terhadap birokrasi pemerintah secara cepat, gratis, tidak perlu bayar pengacara dan aman (kerahasiaan pelapor terlindungi). Penyelesaian melalui lembaga peradilan untuk masalah maladministrasi telah banyak ditinggalkan karena sangat lamban, mahal dan jauh dari kemudahan (*non-user friendly*). Pada tahun 2001 di KON tercatat ada 511 pengaduan masyarakat, diantaranya sebanyak 45% menyangkut lembaga peradilan, polisi 11%, instansi pemerintah lainnya 7%. Bandingkan dengan Commonwealth Ombudsman Australia yang didirikan sekitar 25 tahun lalu, pada tahun 2000-2001 menerima keluhan sebanyak 20.000 kasus, yang sebagian besar (60%) berhubungan dengan masalah pajak. Kelihatan sekali efektifitas KON memang masih belum seberapa, karena akses dan kepercayaan masyarakat terhadap ombudsman masih rendah. Malah Presiden Megawati, sampai sekarang tidak nampak ada keinginan untuk memberdayakan KON sebagai kelembagaan *governance* penting yang dapat dioptimalkan guna meningkatkan kinerja pemerintahannya.

### **Ombudsman Daerah (*Local Ombudsman*)**

Untuk konteks Indonesia, dengan luas wilayah kepulauan dan jumlah penduduk yang sangat besar, barangkali tidak mungkin semua masalah

maladministrasi publik bisa ditangani oleh *ombudsman* nasional secara cepat dan murah. Dan dalam konteks otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dimana hampir seluruh kewenangan ***public administration*** dilimpahkan ke daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama; lima bidang. Maka harus dimungkinkan dibentuk *ombudsman* daerah ditingkat propinsi, kabupaten atau walikota yang independen.

Bisa saja yurisdiksi dan kewenangan *ombudsman* daerah itu terbatas pada bidang *public administration* yang dilimpahkan daerah, sementara lima bidang vertikal yang menjadi kewenangan pusat ditangani *ombudsman* nasional. Jadi ada dua kelembagaan *ombudsman* di daerah, yaitu *ombudsman* daerah dan representatif *ombudsman* nasional. Atau bisa juga di daerah hanya ada satu *ombudsman*, yaitu *ombudsman* daerah yang melakukan dua fungsi sekaligus selain menangani administrasi publik di daerah, tapi juga berperan sebagai *liaison official* *ombudsman* nasional untuk menangani lima bidang kelembagaan vertikal tadi.

### **Efektifitas dan Kekuatan Ombudsman**

Banyak pihak yang meragukan efektifitas *ombudsman* mengingat teguran atau rekomendasi-rekomendasi *ombudsman* bukan merupakan putusan pengadilan yang mengikat secara hukum (*legal binding*) sehingga tidak ada kewajiban untuk mematuhi, karena *ombudsman* lebih merupakan mahkamah pemberi pengaruh (*magistratur of influence*). Hal itu barangkali ada benarnya, apalagi di tanah air, jangankan berupa anjuran moral, putusan pengadilan yang sudah berketetapan hukum tetap pun masih sulit untuk dijalankan. Tetapi disitulah justru kekuatan *ombudsman* yang menarik. Pendekatan yang ingin dibawa *ombudsman* adalah **menyentuh kesadaran dan komitmen pribadi dari pejabat publik untuk mau mentaati asas, hukum, prosedur, sistem, mengoreksi segala penyimpangan demi meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat seadil-adilnya**. Tanpa ada kesadaran itu, seharistik dan sepiawai apapun person *ombudsman*-nya dalam mediasi dan negosiasi, atau sehebat apapun bobot rekomendasinya, *ombudsman* tidak akan pernah

efektif. Seperti tadi putusan pengadilan yang mengikatpun tidak banyak artinya kalau tidak ada ketulusan untuk mematuhi. Karena itu prasyarat dasar pembentukan *ombudsman* harus dimulai oleh suatu hasrat luhur dari bangsa ini untuk memperbaiki diri, mentaati asas, hukum atau sistem, menghormati HAM untuk meminimalkan pelbagai bentuk penyimpangan kekuasaan atau maladministrasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa dilandasi prinsip itu pembentukan *ombudsman* hanya akan sia-sia.

Kekuatan *ombudsman* yang lain terletak pada kepercayaan semua pihak atas pertimbangan-pertimbangannya yang kredibel dan tidak berpihak (*impartial*), sehingga tidak boleh ada pihak-pihak atau institusi yang bisa mempengaruhi atau mengintervensi *ombudsman* dalam menjalankan wewenangnya (*independent*). Dalam hal ini menyangkut independensi kelembagaan, personal, maupun fungsional. Karena itu sedikitnya ada beberapa prasyarat utama yang perlu mendapat jaminan hukum.

### **Kelembagaan**

1. ombudsman harus bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga-lembaga lain atau disubordinasi atau diawasi oleh kekuasaan negara, meskipun *ombudsman* dipilih DPR dan diangkat Presiden serta harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada yang memilihnya;
2. sebagai 'mahkamah pemberi pengaruh', secara kelembagaan *ombudsman* harus berwibawa, sehingga perlu mendapatkan rekognisi politik yang kuat atau diberi kedudukan hukum yang tinggi (*constitutional basis*) setara dengan lembaga konstitusi lainnya;
3. memiliki kekuasaan untuk memeriksa, mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis dan memaksanya untuk memberikan jawaban; memiliki keleluasaan untuk mengakses dokumen dan memaksa orang atau instansi untuk menyerahkan dokumen dan bukti-bukti yang relevan; memiliki hak inisiatif dan diskresi untuk melakukan penyelidikan dan mengajukan perbaikan sistemik; menyampaikan

hasil penyelidikan, penilaian dan rekomendasi yang diusulkan kepada publik.

4. di banyak negara, efektifitas *ombudsman* dalam melakukan investigasi atau klarifikasi atas keluhan-keluhan masyarakat banyak ditentukan oleh sejauh mana pengakuan hak rakyat untuk mengakses informasi dan mendapat informasi publik yang benar, yang diatur di dalam Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Pemerintah (*Freedom of Information Act*). Bahkan ada sejumlah *ombudsman* yang landasan hukumnya UU tersebut. Dalam hal ini ada semacam *government liability* yang “mewajibkan” kepada pejabat publik agar mematuhi teguran atau permintaan klarifikasi keluhan masyarakat yang pada dasarnya bersifat sukarela;
5. dalam menjalankan wewenangnya *ombudsman* harus diberikan kecukupan dana, dukungan manajerial dan administrasi;
6. memiliki kekebalan (imunitas) dari berbagai tuntutan dan gugatan di pengadilan atas tindakan-tindakan dalam menjalankan kewenangannya;
7. dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat, sehingga *ombudsman* tidak melayani atau dinikmati hanya oleh segelintir orang.

## **Personal**

1. person *ombudsman* harus mendapat kepercayaan publik, nonpartisan, kompeten, memiliki kejujuran yang tinggi dan kedudukannya harus kuat, tidak mudah dipecah oleh pihak yang mengangkatnya. Karenanya, pemilihan person *ombudsman* harus melalui satu proses yang ketat dan terbuka bagi uji publik, dan kewenangan dan syarat-syarat pemberhentian *ombudsman* harus diatur secara jelas dan hanya atas dasar alasan yang terbatas.
2. karena tidak bisa memaksa, person *ombudsman* harus memiliki kemampuan persuasi (*influencer*), negosiasi, mediasi (*arbiter*), advokasi, *lobbying*, intermediasi (jembatan kepentingan publik dan negara), *conflict resolver*, dan *advisor*;

3. memiliki kepercayaan diri dan keberanian dalam menjalankan kewenangannya.