

**KEDUDUKAN OMBUDSMAN SEBAGAI  
*MAGISTRATURE OF INFLUENCE* DAN  
*MAGISTRATURE OF SANCTION* DALAM  
MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* MELALUI  
PENGAWASAN MALADMINISTRASI PELAYANAN  
PUBLIK DI JAWA TENGAH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Program Strata 1 (S-1)**



**Disusun Oleh:**

**GESANG BANYUWANGSA**

**1902056068**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UIN WALISONGO SEMARANG  
2023**

# PERSETUJUAN PEMBIMBING

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Hal : Naskah Skripsi an. Gesang Banyuwangsa

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Walisongo Semarang

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Setelah kami meneliti dan melalui proses bimbingan serta perbaikan, bersama ini saya telah menyetujui naskah skripsi saudara:

Nama : Gesang Banyuwangsa

NIM : 1902056068

Jurusan : Ilmu Hukum

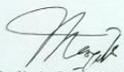
Judul Skripsi : ***Kedudukan Ombudsman Sebagai Magistrature of Influence dan Magistrature of Sanction dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah***

Selanjutnya mohon kepada Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang agar skripsi saudara tersebut segera dimunaqosyahkan. Demikian agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Semarang, 6 Juni 2023

Pembimbing I



Dr. Novita Dewi Masyitoh, S.H., M.H.

NIP. 197910222007012011

Pembimbing II



Arina Hukmu Adila, M.H.

NIP. 199401182019032022

# LEMBAR PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO SEMARANG  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jalan Prof. Dr. H. Hamka Semarang 50185  
Telepon (024)7601291, Faksimili (024)7624691, Website : <http://fsh.walisongo.ac.id>.

## LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi Saudara : Gesang Banyuwangsa  
NIM : 1902056068  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : **Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah**

Telah dimunaqsyahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, dan dinyatakan lulus/baik/cukup pada tanggal 20 Juni 2023 dan dapat diterima sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana Strata 1 (S.1) tahun akademik 2022/2023 Program Studi Ilmu Hukum.

Ketua Sidang/Penguji

AHMAD MUNIF, M.S.I.  
NIP. 198603062015031006

Semarang, 8 Juli 2023

Sekretaris Sidang/Penguji

ARINA HUKMU ADILA, S.H., M.H.  
NIP. 199401182019032022

Penguji Utama I

MARIA ANNA MURYANI, S.H., M.H.  
NIP. 196206011993032001



Penguji Utama II

ALI MASKUR, S.H., M.H.  
NIP. 197603292016011901

Pembimbing I

DR. NOVITA DEWI MASYITHOH, S.H., M.H.  
NIP. 197910222007012011

Pembimbing II

ARINA HUKMU ADILA, S.H., M.H.  
NIP. 199401182019032022

## **MOTTO**

*The law always limits every power it gives*

(Hukum selalu membatasi setiap kekuatan yang diberikannya)

*-David Hume-*

## **PERSEMBAHAN**

Alhamdulillah, saya persembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua orang tua peneliti, Bapak Arif Mukti Satyo Nugroho, S.Psi. dan Ibu Dian Rahmawati, S. Sos.
2. Adik peneliti, Gesang Ragil Pramesti
3. Keluarga peneliti
4. Wali studi peneliti, Bapak Nazar Nurdin, M.S.I
5. Dosen pembimbing peneliti, Ibu Dr. Novita Dewi Masyithoh, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I dan Ibu Arina Hukmu Adila, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing II
6. Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah
7. Teman-teman peneliti yang tidak bisa disebut satu per satu
8. Semua pihak yang memberikan bantuan kepada peneliti dalam penyelesaian skripsi.

# DEKLARASI

## DEKLARASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Gesang Banyuwangsa

NIM : 1902056068

Jurusan : Ilmu Hukum

Fakultas : Syariah dan Hukum

Judul Skripsi : **Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah**

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, peneliti menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang pernah ditulis oleh orang lain atau diterbitkan. Demikian juga skripsi ini tidak berisi pikiran-pikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang dijadikan sebagai rujukan.

Semarang, 6 Juni 2023

  
Gesang Banyuwangsa  
NIM. 1902056068

## ABSTRAK

Kedudukan Ombudsman dalam ketatanegaraan Indonesia sebagai *Magistrature of Influence* atau *Magistrature of Sanction* dalam mewujudkan *Good Governance* melalui pengawasan maladministrasi pelayanan publik menjadi perdebatan. Kewenangan Ombudsman melakukan adjudikasi khusus berupa ganti rugi belum dilaksanakan. Perlu adanya kepastian hukum kedudukan Ombudsman dan adjudikasi khusus ganti rugi. Berdasarkan kedudukan dan kewenangannya, hambatan yang dialami dan upaya yang dilakukan Ombudsman menjadi penting untuk diketahui.

Jenis penelitian yang dipakai adalah yuridis-empiris. Penelitian bersumber pada data primer, data sekunder, dan bahan hukum. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan studi kepustakaan/dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif analisis.

Hasil dari penelitian ini kemudian memberikan 2 (dua) kesimpulan. Pertama, Ombudsman merupakan *magistrature of influence* sebagaimana juga Ombudsman di negara lain. Namun, para pendiri Ombudsman di Indonesia menilai apabila Ombudsman di Indonesia hanya merupakan *magistrature of influence* saja seperti negara lain, dikhawatirkan banyak terjadi pembangkangan terhadap rekomendasi Ombudsman karena tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Kedua, hambatan yang dialami Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah yaitu: kegiatan tahun 2022 terkendala oleh proses perencanaan kegiatan yang pelaksanaannya cukup dinamis, jumlah asisten kurang, dan dukungan anggaran, sarana dan prasarana belum memadai. Upaya yang dilakukan Ombudsman yaitu: mengoptimalkan teknologi informasi serta mekanisme dan prosedur yang sesuai, pengajuan pengadaan asisten, pengajuan tambahan anggaran, dan peningkatan sinergitas antar insan Ombudsman.

**Kata Kunci:** *Magistrature of Influence, Magistrature of Sanction, Adjudikasi Khusus Ombudsman, Hambatan dan Upaya Ombudsman*

## **ABSTRACT**

*The position of the Ombudsman in the Indonesian constitution as Magistrature of Influence or Magistrature of Sanction in creating Good Governance oversight of maladministration of public services is debatable. The Ombudsman's authority to make special adjudication of compensation has not been exercised. There needs to be legal certainty for the position of the Ombudsman and special adjudication for compensation. Based on their position and authority, it is important to know the obstacles experienced and the efforts made by the Ombudsman.*

*The type of research used is juridical-empirical. The research is sourced from primary data, secondary data, and legal materials. Data collection techniques using interviews and literature/documentation studies. The data analysis technique was carried out by descriptive analysis.*

*The results of this study then provide 2 (two) conclusions. First, the Ombudsman is magistrature of influence as well as Ombudsman in other countries. However, the founders of the Ombudsman in Indonesia considered that the Ombudsman in Indonesia was only magistrature of influence just like other countries, it is feared that there will be a lot of disobedience to the Ombudsman's recommendations because they do not have binding legal force. Second, the obstacles experienced by the Central Java Ombudsman Representative, namely: activities in 2022 are constrained by the activity planning process whose implementation is quite dynamic, the number of assistants is lacking, and budget support, facilities and infrastructure are inadequate. Efforts made by the Ombudsman are: optimizing information technology and appropriate mechanisms and procedures, proposing procurement of assistants, submitting additional budgets, and increasing synergy between Ombudsman personnel.*

***Keywords: Magistrature of Influence, Magistrature of Sanction, Ombudsman Special Adjudication, Obstacles and Ombudsman Efforts***

## KATA PENGANTAR

Segala puji hanya milik Allah SWT atas segala rahmat-Nya, penulis mampu menyelesaikan skripsi dengan Judul: “Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah “ sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1) jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Walisongo Semarang. Sholawat serta salam selalu tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, keluarga, sahabat, beserta para pengikutnya. Semoga penulis tidak sebatas menyanjung, tapi juga melaksanakan sunnah-sunnah Rasulullah Muhammad SAW.

Penelitian dengan judul “Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah” penulis angkat atas dasar ketertarikan penulis ketika Magang Klinik Hukum di Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah terkait kedudukan Ombudsman di Indonesia. Khususnya terkait kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction*. Juga terkait kewenangan Ombudsman melakukan ajudikasi khusus ganti rugi yang selama 14 tahun belum juga dilaksanakan, sehingga menimbulkan problematika di masyarakat dan menciderai prinsip kepastian hukum.

Penulis memutuskan untuk melakukan penelitian dengan tujuan memberikan sumbangsih pemikiran terkait problematika yang terjadi serta memberikan titik terang berdasarkan data dan fakta di lapangan. Penulis juga ingin memperkenalkan kepada

masyarakat tentang keberadaan Ombudsman khususnya Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah serta menjelaskan hambatan yang dialami dan upaya yang dilakukan.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis mendapat banyak bimbingan, bantuan dan dorongan, baik bersifat moral, material, maupun spiritual. Oleh karenanya melalui pengantar ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terkait, antara lain kepada:

1. Bapak Arif Mukti Satyo Nugroho, S.Psi. dan Ibu Dian Rahmawati, S. Sos.
2. Bapak Dr. H. Mohamad Arja Imroni, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang, para wakil dekan, serta seluruh dosen dan staf di lingkungan Fakultas Syari'ah dan Hukum.
3. Ibu Brilliyani Erna Wati, S.H., M. Hum., selaku Kepala Prodi Jurusan Ilmu Hukum serta Ibu Dr. Novita Dewi Masyithoh, S.H., M.H., selaku Sekretaris Prodi Jurusan Ilmu Hukum
4. Ibu Dr. Novita Dewi Masyithoh, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I dan Ibu Arina Hukmu Adila, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing II yang selalu memberikan bimbingan, arahan, saran dan doa terbaik untuk penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Ibu Siti Farida, S.H., M.H., selaku Kepala Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, Bapak Achmed Ben Bella, S.H., selaku Kepala Keasistenan Pencegahan Maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H., selaku Kepala Keasistenan Pemeriksaan

Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, dan Ibu Elyna Noor Dina Nazla, S.PT., SH., M.SI., selaku Kepala Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan (PVL) Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah serta seluruh pegawai Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah.

6. Lembaga Riset dan Debat (LRD) UIN Walisongo Semarang.
7. Teman-teman Ilmu Hukum 2019.
8. Banyak pihak yang tidak bisa disebutkan satu per satu. Terima kasih.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini memiliki kekurangan, tidak lepas dari kesalahan, dan jauh dari kata sempurna. Masukan dalam bentuk kritik dan saran yang membangun dari pembaca sekalian sangat penulis harapkan. Akhirnya, semoga skripsi ini bermanfaat bagi para pembaca sekalian. Aamiin.

Semarang, 6 Juni 2023



Gesang Banyuwangsa  
NIM. 1902056068

## DAFTAR ISI

|   |      |
|---|------|
| PERSETUJUAN PEMBIMBING .....  | ii   |
| LEMBAR PENGESAHAN.....  | iii  |
| MOTTO .....   | iv   |
| PERSEMBAHAN.....  | v    |
| DEKLARASI .....   | vi   |
| ABSTRAK .....   | vii  |
| <i>ABSTRACT</i> .....   | viii |
| KATA PENGANTAR .....  | ix   |
| DAFTAR ISI.....   | xii  |
| BAB I.....  | 1    |
| PENDAHULUAN .....   | 1    |
| A. LATAR BELAKANG.....  | 1    |
| B. RUMUSAN MASALAH.....   | 10   |
| C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN .....  | 10   |
| D. TINJAUAN PUSTAKA .....   | 12   |
| E. METODE PENELITIAN .....  | 18   |
| F. TEKNIK ANALISIS DATA .....   | 23   |
| G. SISTEMATIKA PENELITIAN.....  | 24   |
| BAB II.....   | 26   |
| OMBUDSMAN SEBAGAI <i>MAGISTRATURE OF INFLUENCE</i><br>DAN <i>MAGISTRATURE OF SANCTION</i> DALAM<br>MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE ..... | 26   |
| A. TINJAUAN UMUM TENTANG OMBUDSMAN .....  | 26   |
| 1. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah .....  | 26   |

|  |    |
|--|----|
| B. SIFAT, ASAS, TUJUAN, FUNGSI, TUGAS DAN WEWENANG OMBUDSMAN .....   | 27 |
| 1. Sifat Ombudsman .....   | 27 |
| 2. Asas Ombudsman.....   | 27 |
| 3. Tujuan Ombudsman .....  | 28 |
| 4. Fungsi Ombudsman.....   | 29 |
| 5. Tugas Ombudsman.....  | 29 |
| 6. Wewenang Ombudsman .....  | 30 |
| C. DEFINISI DAN KONSEPSI.....  | 31 |
| 1. Pelayanan Publik .....  | 31 |
| 2. Pengawasan Pelayanan Publik .....   | 34 |
| 3. <i>Magistrature of Influence</i> dan <i>Magistarure of Sanction</i><br>37   |    |
| 4. Maladministrasi.....  | 39 |
| 5. Ajudikasi .....   | 45 |
| 6. <i>Good Governance</i> .....  | 47 |
| 7. Kepastian Hukum.....  | 53 |
| BAB III .....  | 56 |
| KEDUDUKAN OMBUDSMAN SEBAGAI <i>MAGISTRATURE OF INFLUENCE</i> DAN <i>MAGISTRATURE OF SANCTION</i> DALAM MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> MELALUI PENGAWASAN MALADMINISTRASI PELAYANAN PUBLIK DI JAWA TENGAH..... | 56 |
| A. KEDUDUKAN OMBUDSMAN SEBAGAI <i>MAGISTRATURE OF INFLUENCE</i> DAN <i>MAGISTRATURE OF SANCTION</i> .....  | 56 |
| 1. Kedudukan Ombudsman dalam Ketatanegaraan Indonesia .....  | 56 |

|                      |   |     |
|----------------------|---|-----|
| 2.                   | Kedudukan Ombudsman sebagai <i>Magistrature of Influence</i> dan <i>Magistrature of Sanction</i> .....  | 66  |
| 3.                   | Ajudikasi Khusus oleh Ombudsman .....   | 82  |
| B.                   | MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> PELAYANAN PUBLIK .....  | 87  |
| 1.                   | Pelayanan Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i> .....   | 87  |
| 2.                   | Keasistenan Ombudsman dan Proses Penyelesaian Laporan Masyarakat oleh Ombudsman .....   | 101 |
| BAB IV               | .....   | 116 |
|                      | HAMBATAN YANG DIALAMI OMBUDSMAN SEBAGAI <i>MAGISTRATURE OF INFLUENCE</i> DALAM MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> MELALUI PENGAWASAN MALADMINISTRASI PELAYANAN PUBLIK DAN UPAYA YANG DILAKUKAN ..... | 116 |
| A.                   | KEASISTENAN PENERIMAAN DAN VERIFIKASI LAPORAN (PVL) .....   | 116 |
| B.                   | KEASISTENAN PEMERIKSAAN LAPORAN .....   | 126 |
| C.                   | KEASISTENAN PENCEGAHAN MALADMINISTRASI .....  | 135 |
| BAB V                | .....   | 143 |
| PENUTUP              | .....   | 143 |
| A.                   | KESIMPULAN .....  | 143 |
| B.                   | SARAN .....   | 145 |
| C.                   | PENUTUP .....   | 147 |
| DAFTAR PUSTAKA       | .....   | 148 |
| LAMPIRAN             | .....   | 157 |
| DAFTAR RIWAYAT HIDUP | .....   | 171 |



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2002 menegaskan konsep Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, kemudian dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dalam konsep Negara Hukum, kedaulatan tertinggi terletak pada hukum dan segala sesuatu didasarkan pada hukum.<sup>1</sup> Slogan yang sering digunakan dalam Bahasa Inggris adalah “*the rule of law, not of man*”. Menurut Jimly Asshiddiqie, yang dimaksud pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya. Mengenai prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia menurut Indriati Soeprapto adalah “Negara hukum pengurus (*verzorgingstaat*)”,<sup>2</sup> apabila diteliti lebih lanjut mengenai konsep negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia berdasarkan konstitusinya lebih mengarah kepada konsep negara kesejahteraan

---

<sup>1</sup> J.C.T Simorangkir, dkk, Kamus Hukum, Cetakan kesepuluh (Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan kesepuluh, 2006). 143

<sup>2</sup> Indriati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 1998), 1

(*welfarestate*) dimana negara mempunyai peran yang cukup besar tidak lagi hanya membuat dan mempertahankan hukum namun lebih luas lagi yaitu menyelenggarakan kepentingan umum dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.<sup>3</sup>

Konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*) dapat dijumpai dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea IV yang menyatakan bahwa, “negara melindungi bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Maka, pemerintah berkewajiban melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya, karena sejatinya pemerintah adalah pelayan publik (*public servant*).

Salah satu langkah yang dilakukan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Hal ini dilakukan dalam rangka melaksanakan tugas dan menyelesaikan berbagai macam urusan masyarakat yang menjadi kewajibannya. Hal tersebut termuat dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara

---

<sup>3</sup> Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, (Bandung: Alumni, 1985) 41.

melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Pada hakikatnya, pelayanan publik adalah kegiatan pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Harapan dari pelayanan publik adalah memuaskan keinginan masyarakat sebagai pengguna layanan. Untuk mencapainya diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan yang dimaksud adalah kesesuaian antara harapan dan kenyataan.

Istilah lain dari pengawasan adalah kontrol. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa.<sup>4</sup> Menurut Newman, *control is assurance that the performance conform to plan*, artinya pengawasan adalah jaminan bahwa kinerja sesuai dengan rencana.<sup>5</sup> Pengawasan pelayanan yang diselenggarakan

---

<sup>4</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga-Cetakan 1, Balai Pustaka, Jakarta, 2001. 521.

<sup>5</sup> Muchsan, Sistem Pengawasan terhadap perbuatan Aparat Pemerintahan dan PTUN di Indonesia, (Yogyakarta: Liberty, 2000), 37

oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan. Oleh sebab itu, perlu membentuk suatu lembaga yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik sekaligus mengakomodasi aspirasi masyarakat terkait pelayanan publik. Pada 10 Maret 2000 pemerintah membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional yang dilandasi tiga pemikiran dasar, yaitu peran serta masyarakat melakukan pengawasan, peran serta masyarakat untuk meminimalisir penyalahgunaan wewenang, serta untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan. Kemudian posisi Ombudsman sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Terkait dengan pelayanan publik, tidak dapat dipisahkan dari tujuan dari menciptakan pelayanan publik yang prima yaitu untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terutama menyangkut aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia. Salah satu bentuk usaha untuk menciptakan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik

adalah dengan melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri.

Ombudsman Republik Indonesia, yang selanjutnya disebut dengan Ombudsman RI menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Maladministrasi berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia,

Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, tidak secara eksplisit menyebut Ombudsman sebagai lembaga pemberi pengaruh (*Magistrature of Influence*) melainkan secara implisit. Implisitasnya tercermati dalam penjelasan umum undang-undang tersebut yang menjelaskan bahwa, “Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan Laporan atas dugaan Maladminsitrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik”. Ombudsman RI sebagai *magistrature of influence* dalam pengawasan pelayanan publik, memainkan peran meyakinkan institusi publik dan birokrasi bahwa koreksi dan rekomendasi atas laporan dugaan maladministrasi serta deteksi dan saran atas potensi maladministrasi, sangat menguntungkan institusi publik dan birokrasi dalam perbaikan sistem pelayanan publik sehingga praktik maladministrasi tidak terus berulang, yang secara langsung akan meningkatkan kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan kepada

warga masyarakat.<sup>6</sup>

Disisi lain, kedudukan Ombudsman apakah sebagai *magistrature of influence* atau sebagai *magistrature of sanction* seringkali menjadi perdebatan. Ombudsman sendiri melalui berbagai keterangannya menyatakan bahwa Ombudsman merupakan *magistrature of influence* bukan sebagai *magistrature of sanction*. Pada awal pembentukan Ombudsman berdasarkan Perpres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, Ombudsman merupakan *magistrature of influence* karena tidak dibekali instrument rekomendasi yang memaksa ataupun kewenangan untuk memberikan sanksi (*magistrature of sanction*). Namun, sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman dibekali instrument pemaksaan melalui Pasal 38 yang menyatakan bahwa terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Artinya terdapat konsekuensi apabila rekomendasi Ombudsman tidak dilaksanakan. Konsekuensi tersebut diesbut dalam pasal yang sama yaitu Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Pasal 39 menyebutkan bahwa terlapor dan

---

<sup>6</sup> <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--pemeriksaan-ombudsman-sebagai-magistrature-of-influence>

atasan terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan Ombudsman sebagai *magistrature of sanction* diperjelas melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 50 yang menyatakan bahwa Ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan ajudikasi khusus dalam perkara tuntutan ganti kerugian terkait pelayanan publik paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diundangkan. Yang menjadi perhatian adalah terkait belum dilaksanakannya amanat Pasal 50 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sampai dengan 14 tahun setelah undang-undang tersebut diterbitkan. Hal tersebut tentu mempengaruhi kinerja Ombudsman menjalankan kewenangannya dalam melakukan pengawasan pelayanan publik.

Berdasarkan Laporan Tahunan Ombudsman 2022: Mengawasi Pelayanan Publik bagi Pemulihan yang Lebih Kuat. Pada 2022, Ombudsman pusat dan kantor perwakilan secara keseluruhan menangani 22.197 kasus (perwakilan 19.495 kasus dan pusat 2.702 kasus), mulai dari laporan masyarakat sebanyak 6.767, konsultasi non-laporan 11.427, respon cepat sebanyak 1.437, investigasi atas prakarsa sendiri 88, serta tembusan sebanyak 2.478 kasus. Dari 22.197 laporan masyarakat, menghasilkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) dengan 8.292

dugaan maladministrasi. Masyarakat juga telah berkonsultasi kepada Ombudsman sebanyak 11.427 laporan yang meningkat dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Pada tahun 2021, Ombudsman menerima konsultasi sebanyak 8.716 laporan. Hal ini memperlihatkan bahwa sebenarnya masyarakat semakin sadar untuk lebih proaktif dalam menyampaikan permasalahan pelayanan publik yang dialami, dengan terlebih dahulu berkonsultasi dengan Ombudsman. Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, pada tahun 2022 terdapat 287 laporan pengaduan masyarakat. Sebanyak 287 laporan yang terdiri dari Laporan Masyarakat 242 laporan, Respon Cepat Ombudsman 44 laporan dan Laporan Inisiatif 1 laporan. Ombudsman menemukan lebih dari 10 jenis maladministrasi sepanjang 2022, yaitu: penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, permintaan imbalan uang korupsi, penyimpangan prosedur, bertindak tidak layak/tidak patut, berpihak, konflik kepentingan, dan diskriminasi. Yang terbanyak berupa praktik penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan sebanyak, dan penyimpangan prosedur. Ada pula pemberi layanan yang meminta cuan.<sup>7</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan publik masih belum baik, karena masih banyak ditemukan

---

<sup>7</sup> Laporan tahunan Ombudsman 2022, Mengawasi Pelayanan Publik bagi Pemulihan yang Lebih Kuat

maladministrasi.

Berdasarkan permasalahan di atas penulis tertarik untuk menggali lebih dalam kedudukan Ombudsman sebagai *magistrature of influence* dan *magistrature of sanction*, kewenangan adjudikasi khusus ganti rugi oleh Ombudsman, dan hambatan yang dialami dan upaya yang dilakukan. Maka penulis mengajukan permasalahan ini untuk dilaksanakan penelitian dengan judul “Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah”

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka menarik untuk diketahui dan diteliti lebih jauh mengenai:

1. Bagaimana Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah?
2. Bagaimana Hambatan yang Dialami Oleh Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah dan Upaya Apa yang Dilakukan?

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

Sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, tujuan dan manfaat yang hendak dicapai adalah sebagai

berikut:

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk Mengetahui Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah.
- b. Untuk Mengetahui Hambatan yang Dialami Oleh Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah dan Upaya Apa yang Dilakukan.

### **2. Manfaat Penelitian**

- a. Bagi Masyarakat hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang pengawasan pelayanan publik, membuka kesadaran terkait partisipasi masyarakat atas pelayanan publik, kedudukan lembaga Ombudsman, dan hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.
- b. Bagi Ombudsman hasil penelitian ini diharapkan dapat memperjelas kedudukan Ombudsman serta memberikan masukan terkait kewenangannya dalam menyelenggarakan ajudikasi khusus perkara tuntutan ganti kerugian terkait pelayanan

- publik yang sampai saat ini belum dilaksanakan.
- c. Bagi Pemerintah hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya. Juga memberikan gambaran kepada pemerintah mengenai hambatan yang dialami Ombudsman serta upaya yang dilakukan Ombudsman sehingga diharapkan pemerintah dapat mengetahui dan memberikan solusi terkait hambatan tersebut.

#### **D. TINJAUAN PUSTAKA**

Penelitian mengenai Ombudsman RI telah beberapa kali dilakukan, namun setelah penulis melakukan penelusuran literatur, terdapat perbedaan substansial antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu. Beberapa penelitian terdahulu yang membahas Ombudsman RI antara lain:

1. Penelitian Annisa Ayu Pratiwi, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Nomor Induk Mahasiswa: B012191013, menulis dengan Judul: Penegakan Hukum Terhadap Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Rumusan Masalah yang diangkat tentang pengaruh faktor undang-undang dalam penegakan hukum rekomendasi Ombudsman RI dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan pengaruh

faktor penegak hukum dalam penegakan hukum rekomendasi Ombudsman RI dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Penelitian yang diangkat adalah Sistem Hukum Ombudsman Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pelayanan publik (public service). Berisi kajian dan penjelasan pengaruh faktor undang-undang dan faktor penegak hukum dalam Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.<sup>8</sup> Penelitian Annisa Ayu Pratiwi berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan dengan kedudukan Ombudsman Sebagai *magistrature of influence* dan *magistrature of sanction* dalam mewujudkan *good governance* melalui pengawasan maladministrasi Pelayanan publik di Jawa Tengah.

2. Penelitian Rahayu Rizki Sekar Wangi, Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Semarang, Nomor Induk Mahasiswa: A.111.15.0155, menulis dengan Judul: Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Untuk Mencegah Maladministrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Rumusan Masalah yang diangkat tentang peran Ombudsman RI

---

<sup>8</sup> Annisa Ayu Pratiwi, “Penegakan Hukum Terhadap Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik”, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Makassar, 2022)

Perwakilan Jawa Tengah untuk mencegah maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan kendala yang dihadapi oleh ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah untuk mencegah maladministrasi dalam penyelenggara pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan cara mengatasinya. Penelitian yang diangkat berisi kajian dan penjelasan terkait Peran Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam penyelenggaraan pelayanan publik beserta kendala dan cara mengatasinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudman RI.<sup>9</sup> Penelitian Rahayu Rizki Sekar Wangi berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan dengan kedudukan Ombudsman Sebagai *magistrature of influence* dan *magistrature of sanction* dalam mewujudkan *good governance* melalui pengawasan maladministrasi Pelayanan publik di Jawa Tengah.

3. Penelitian Muhamad Khoerul Umam, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Salatiga, Nomor

---

<sup>9</sup> Rahayu Rizki Sekar Wangi, “Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Untuk Mencegah Maladministrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008”, Skripsi Strata Satu Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Semarang (Semarang, 2019)

Induk Mahasiswa: 33030160067, menulis dengan Judul: Kedudukan Konstitusional Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Untuk Mewujudkan Clean Governance. Rumusan Masalah yang diangkat tentang kedudukan konstitusional Ombudsman RI dalam ketatanegaraan Indonesia untuk mewujudkan *clean governance* dan upaya Ombudsman RI dalam penegakan pengawasan pelayanan publik untuk mewujudkan *clean governance*. Penelitian yang diangkat adalah kedudukan konstitusional Ombudsman RI untuk mewujudkan *clean governance*. Berisi kajian dan penjelasan kedudukan ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta upaya Ombudsman dalam mewujudkan Clean Governance melalui penegakan pengawasan pelayanan publik.<sup>10</sup> Penelitian Muhamad Khoerul Umam berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan dengan kedudukan Ombudsman Sebagai *magistrature of influence* dan *magistrature of sanction* dalam mewujudkan *good governance* melalui pengawasan maladministrasi Pelayanan publik di Jawa Tengah.

#### 4. Penelitian Erdiansyah, Mahasiswa Program Studi

---

<sup>10</sup> Muhamad Khoerul Umam, “Kedudukan Konstitusional Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Untuk Mewujudkan Clean Governance”, Skripsi Strata Satu Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Salatiga (Salatiga, 2020)

Hukum Tata Negara, Pascasarjana (S2) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu, Nomor Induk Mahasiswa: 2163060911, menulis dengan Judul: Kewenangan dan Tindakan Hukum Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Bengkulu Dalam Menyelesaikan Maladministrasi Pada Organisasi Perangkat Daerah. Rumusan Masalah yang diangkat tentang Bagaimana Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Ombudsman dalam Memeriksa Maladministrasi Organisasi Perangkat Daerah di Kota Bengkulu? Dan Bagaimana Efektifitas Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Ombudsman dalam Pencegahan Maladministrasi Pada Organisasi Perangkat Daerah di Kota Bengkulu? Penelitian yang diangkat adalah kewenangan dan tindakan Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Bengkulu dalam menyelesaikan masalah maladministrasi pada OPD di Kota Bengkulu serta efektifitasnya dalam melaksanakan tugas dan kewenangan tersebut.<sup>11</sup> Penelitian Erdiansyah berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan dengan Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan

---

<sup>11</sup> Erdiansyah, “Kewenangan dan Tindakan Hukum Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Bengkulu Dalam Menyelesaikan Maladministrasi Pada Organisasi Perangkat Daerah”, Tesis Program Studi Hukum Tata Negara, Pascasarjana (S2) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu (Bengkulu, 2019)

Magistrature of Sanction dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah.

5. Penelitian Nur Fachri, Mahasiswa Konsentrasi Hukum Kelembagaan Negara, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Nomor Induk Mahasiswa: 1614048000093, menulis dengan Judul: Peran Ombudsman Republik Indonesia Sebagai *State Auxiliary Organ* Dalam Mengawasi Pelayanan Publik Terhadap Maladministrasi. Rumusan Masalah yang diangkat tentang peran dan Fungsi Ombudsman dalam pengawasan pelayanan publik dan apa saja penghambat dan pendukung fungsi pengawasan Ombudsman terhadap pelayanan publik. Penelitian yang diangkat adalah peran dan fungsi Ombudsman sebagai *State Auxiliary Organ* dalam pengawasan pelayanan publik serta penghambat dan pendukung fungsi tersebut.<sup>12</sup> Penelitian Nur Fachri berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan dengan kedudukan Ombudsman Sebagai *magistrature of influence* dan

---

<sup>12</sup> Nur Fachri, “Peran Ombudsman Republik Indonesia Sebagai *State Auxiliary Organ* Dalam Mengawasi Pelayanan Publik Terhadap Maladministrasi”, Skripsi Strata Satu Konsentrasi Hukum Kelembagaan Negara, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah (Jakarta, 2018)

*magistrature of sanction* dalam mewujudkan *good governance* melalui pengawasan maladministrasi Pelayanan publik di Jawa Tengah.

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Penulis dalam melakukan penelitian menggunakan jenis penelitian hukum lapangan (yuridis-empiris). Penelitian lapangan pada hakikatnya adalah metode untuk menemukan secara khusus dan realitas apa yang telah terjadi pada suatu saat ditengah masyarakat.<sup>13</sup> Yuridis empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.<sup>14</sup> Dalam penelitian ini penulis meneliti implementasi aturan hukum terkait kewenangan Ombudsman sebagai

---

<sup>13</sup> Kartini kartono, Pengantar Metodologi Riset Sosial (Bandung:Mandar Maju, cet.VIII, 1996), 102

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial (Bandung: PT. Citra Aditya Sakti, 1989), 62.

*Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* serta mengkaji hambatan dan upaya yang dilakukan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah.

Penelitian hukum empiris dapat diistilahkan dengan penelitian hukum non-doktrinal dikarenakan kajian-kajiannya bersifat posteriori atau ide dan teori datangnya belakangan, sedangkan fakta dan data tampak di awal.<sup>15</sup> Sehingga dalam proses penelitian akan menyajikan sebuah data, informasi dan permasalahan yang terjadi di lapangan.

## **2. Pendekatan Penelitian**

Penulis menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Tujuan utama penelitian kualitatif adalah menjabarkan temuan atau fenomena, menyajikannya apa adanya sesuai fakta atau temuan di lapangan. Memahami dan menggambarkan fenomena secara mendalam dan detail.<sup>16</sup>

## **3. Lokasi Penelitian**

Pada penelitian yang penulis lakukan dilaksanakan di Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang beralamat di Jl. Siwalan No.5, Wonodri, Kec. Semarang Selatan, Kota Semarang, Jawa Tengah, 50242. Penulis memilih tempat tersebut karena terkait dengan substansi yang akan penulis

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2014, h. 12

<sup>16</sup> Dr. Bachtiar, S.H., M.H., *Metode Penelitian Hukum*, Tangerang Selatan, Unpam Press, Cetakan pertama, 2018, 88

lakukan sehingga diharapkan dapat memperoleh data dan informasi agar dapat memecahkan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis.

#### **4. Sumber dan Jenis Data**

Pada penelitian ini penulis menggunakan 3 (tiga) sumber data, yaitu sebagai berikut:

##### **a. Sumber Data Primer**

Sumber data primer adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung oleh orang penelitian dari sumber pertama atau yang bersangkutan memerlukannya.<sup>17</sup> Sumber data primer diperoleh dengan datang langsung ke Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dan menemui pejabat yang bersangkutan untuk melakukan observasi dan wawancara.

##### **b. Sumber Data Sekunder**

Sumber data sekunder, yaitu data yang bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh penulis, tetapi diperoleh dari biro statistik, majalah, keterangan atau publikasi lainnya.<sup>18</sup> Sehingga pada penelitian ini penulis memperoleh data dan informasi dari literatur yang berkaitan dengan penelitian. Data yang digunakan adalah

---

<sup>17</sup> M.iqbal Hasan, Pokok-pokok Metodologi dan Aplikasinya, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2002), 21.

<sup>18</sup> Abdullah K, Tahapan Dan Langkah-Langkah Penelitian (Cet. I; Watampone: Luqman Al- Hakim Press, 2013), 42.

Laporan Hasil Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan Publik, Laporan Tahunan Ombudsman RI 2020, dan 2021, Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah 2022, dan data dari penelitian terdahulu.

c. Bahan Hukum<sup>19</sup>

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas, Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas.
- 3) Bahan hukum tersier sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, maupun ensiklopedi.

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

---

<sup>19</sup> I Ketut Suardita, Pengenalan Bahan Hukum (PBH), Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017.

Menurut Sugiyono, teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data.<sup>20</sup> Adapun metode pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

a. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dilakukan secara sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian.<sup>21</sup> Dalam Penelitian ini terdapat beberapa informan yang memiliki pengetahuan memadai tentang rumusan masalah yang diangkat. Diantaranya adalah Ketua Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, Kepala Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan (PVL), Kepala Keasistenan Pemeriksaan Laporan, dan Kepala Keasistenan Pencegahan Maladministrasi.

b. Dokumentasi

Gottschalk menyatakan bahwa dokumen (dokumentasi) dalam pengertiannya yang lebih luas berupa setiap proses pembuktian

---

<sup>20</sup> Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D, (Bandung: Alfabeta, 2013), cet ke-19, 224.

<sup>21</sup> Ibid, 33

yang didasarkan atas jenis sumber apa pun, baik itu yang berupa tulisan, lisan, gambaran, atau arkeologis.<sup>22</sup> Menurut Sugiyono dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif.<sup>23</sup> Pengumpulan data dengan studi pustaka/dokumen merupakan kegiatan menelusuri, memeriksa, mengkaji data-data sekunder dan bahan-bahan hukum. Data sekunder yang diteliti meliputi data arsip dan data resmi dari Ombudsman yang dipublikasikan.

## **F. TEKNIK ANALISIS DATA**

Teknik analisis data merupakan sebuah teknik yang membahas terkait proses pengolahan data dan informasi yang sudah didapatkan selama melakukan penelitian untuk mendapatkan hasil dari penelitian tersebut. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif analisis sehingga hasil penelitian disajikan dalam bentuk uraian naratif. Menurut miles dan

---

<sup>22</sup> Gottschalk, Louis, *Understanding History: A primer of Historical Method* (terjemahan Nugroho Notosusanto), (Jakarta, UI Press, 1986), 38.

<sup>23</sup> *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik*, (Depok, Rajawali Pers, 2020), 217.

Huberman, kegiatan analisis terdiri dari tiga alur kegiatan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi data sebagai berikut<sup>24</sup>:

- a) Reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari pola dan temanya dan membuang hal yang tidak perlu. Melalui hal ini diharapkan data yang akan dianalisa adalah data yang benar- benar diperlukan sesuai fokus penelitian.
- b) Penyajian data. Penyajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Melalui penyajian data maka diharapkan dapat tersusun dalam pola hubungan sehingga akan mudah untuk dipahami. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan jenisnya. Namun yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.
- c) Verifikasi data. Langkah ketiga dari data kualitatif menurut Milles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan yang berdasarkan reduksi data dan sajian data.

## **G. SISTEMATIKA PENELITIAN**

---

<sup>24</sup> Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R & D, h. 45.

Sistematika penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. BAB I penulis menjelaskan rumusan masalah yang akan diangkat yang mengacu pada latar belakang dari objek kajian penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta sistematika penelitian.
2. BAB II penulis menjelaskan tinjauan umum tentang Ombudsman serta definisi dan konsepsi.
3. BAB III berisi data dan pembahasan rumusan masalah nomor 1.
4. BAB IV berisi data dan pembahasan rumusan masalah nomor 2.
5. BAB V berisi penutup berupa kesimpulan, saran, dan rekomendasi mengenai hasil dari penelitian yang dilakukan.

## **BAB II**

### **OMBUDSMAN SEBAGAI *MAGISTRATURE OF INFLUENCE* DAN *MAGISTRATURE OF SANCTION* DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE**

#### **A. TINJAUAN UMUM TENTANG OMBUDSMAN**

##### **1. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah**

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota. Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan. Kepala perwakilan dibantu oleh asisten Ombudsman. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman. Perwakilan Ombudsman RI tersebar di 34 Provinsi di Indonesia, salah satunya Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah, yang selanjutnya disebut Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah.

Ombudsman dalam melakukan fungsi, tugas, dan kewenangannya menggunakan anggaran yang bersumber dari APBN yang selanjutnya dialokasikan kepada Ombudsman di tiap perwakilan. Pada 2022,

Ombudsman RI berhasil melakukan penyerapan anggaran sebesar 95,95 persen dari pagu Rp204.336.998.000, atau terserap Rp196.064.598.606. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah pada Tahun 2022 mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp. 1.502.342.000. Berbeda dengan anggaran lembaga lain seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang berasal dari APBN dan APBD.

## **B. SIFAT, ASAS, TUJUAN, FUNGSI, TUGAS DAN WEWENANG OMBUDSMAN**

### **1. Sifat Ombudsman**

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik (yang dimaksud dengan “hubungan organik” adalah hubungan yang bersifat struktural atau hierarkis dengan lembaga negara atau lembaga lain) dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

### **2. Asas Ombudsman**

Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dilandasi beberapa asas yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun

2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Kepatutan
- b. Keadilan
- c. Non-Diskriminasi
- d. Tidak Memihak
- e. Akuntabilitas
- f. Keseimbangan
- g. Keterbukaan
- h. Kerahasiaan.

### **3. Tujuan Ombudsman**

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman bertujuan:

- a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera
- b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme
- c. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik
- d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme

- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

#### **4. Fungsi Ombudsman**

Fungsi Ombudsman sebagaimana Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia 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.

#### **5. Tugas Ombudsman**

Tugas Ombudsman sebagaimana Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu:

- 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.
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang

## **6. Wewenang Ombudsman**

Ombudsman menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, serta memiliki kewenangan yang diatur dalam Pasal 8, yaitu:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan.
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor.

- d. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan.
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

## **C. DEFINISI DAN KONSEPSI**

### **1. Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dari pemerintah. Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut Kotler dikutip Tjiptono, yaitu berarti “setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat *intangibile* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu”.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Dwiyanto, Agus. 2002. Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.

Pelayanan publik menurut Pasolong adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>26</sup> Selanjutnya Kurniawan menyatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>27</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan tujuan pelayanan publik adalah:

---

<sup>26</sup> Pasolong, Harbani, 2007. Teori Administrasi Publik. CV Alfabeta, Bandung. Hal. 128

<sup>27</sup> Kurnawan, Agung, 2005. Transformasi Pelayanan Publik Pembaharuan, Yogyakarta. Hal. 7

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip berikut, yaitu<sup>28</sup>:

- a. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun Penyelenggara.
- b. Konsistensi. Dalam penyusunan dan penerapan standar pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam mentaati waktu, prosedur,

---

<sup>28</sup> Permen PAN & RB No. 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan

persyaratan, dan penetapan biaya pelayanan yang terjangkau.

- c. Partisipatif. Penyusunan Standar pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
- d. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan.
- e. Berkesinambungan. Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan.
- f. Transparansi. Harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat.
- g. Keadilan. Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

## **2. Pengawasan Pelayanan Publik**

Pengawasan pelayanan publik secara umum dapat diartikan bahwa setiap manusia membutuhkan pengawasan pelayanan, bahkan pelayanan publik tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Setiap pengawasan apapun, maksud utama dan yang selalu menjadi esensi dari setiap bentuk pengawasan

adalah tujuan untuk mencegah dan menghindari sedini mungkin terjadinya berbagai kesalahan, kekeliruan, atau penyalahgunaan wewenang, di samping juga untuk menindak atau memulihkan manakala hal-hal tersebut sudah terjadi.<sup>29</sup> Suatu sistem pengawasan yang baik pelaksanaannya menjadi alat penekan bagi kemungkinan terjadinya berbagai bentuk penyimpangan tersebut.

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan suatu perbuatan atau kegiatan, dalam hukum tata negara dan hukum pemerintahan berarti untuk menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga-lembaga pemerintahan (Badan dan Pejabat Tata Usaha Negara) agar berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.<sup>30</sup>

Menurut Galang Asmara, ada begitu banyak lembaga yang melakukan pengawasan dan memfungsikan diri sebagai lembaga pengawasan. Macam-macam lembaga pengawasan, yaitu:<sup>31</sup>

- a. Ditinjau dari segi kedudukan dari organ/badan

---

<sup>29</sup> Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2008) h. 99

<sup>30</sup> Mc. Wija, *Pengawasan Pelayanan Publik*, (Jakarta, Binangkit, 2015) h. 77

<sup>31</sup> Galang Asmara, *Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan (Hukum Kelembagaan Negara)*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2016) h. 55

yang melaksanakan kontrol

- 1) Kontrol internal. Kontrol internal berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Kontrol ini disebut juga *built on control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara insidental.
  - 2) Kontrol eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.
- b. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya suatu kontrol
- 1) Kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pembentukannya merupakan kewenangan pemerintah.
  - 2) Kontrol *a posteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah.
- c. Ditinjau dari segi objek diawasi suatu kontrol
- 1) Kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk

menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari perbuatan pemerintah.

- 2) Kontrol segi kemanfaatan, adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

### **3. *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction***

Secara harfiah *Magistrature* berasal dari bahasa Prancis *Magistrature* yang berarti mahkamah atau peradilan serta *Influence* yang berarti pengaruh dan *Sanction* yang berarti sanksi. Sehingga *Magistrature of Influence* pengertiannya adalah mahkamah (lembaga) pemberi pengaruh dan *Magistrature of Sanction* adalah mahkamah (lembaga) pemberi sanksi. Ombudsman RI sebagai *Magistrature of Influence* dalam pengawasan pelayanan publik memainkan peran meyakinkan institusi publik dan birokrasi bahwa koreksi dan rekomendasi atas laporan dugaan maladministrasi serta deteksi dan saran atas potensi maladministrasi sangat menguntungkan institusi publik dan birokrasi dalam perbaikan sistem pelayanan publik, sehingga praktik maladministrasi dapat dicegah dan tidak terus berulang. Yang secara langsung meningkatkan kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan kepada warga masyarakat.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia tidak secara eksplisit menyebut Ombudsman sebagai lembaga pemberi pengaruh (*Magistrature of Influence*), implisitasnya tercermati dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia pada paragraf kesepuluh yang menjelaskan bahwa Ombudsman dalam memeriksa Laporan tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar Penyelenggara Negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua Laporan harus diselesaikan melalui mekanisme Rekomendasi. Hal ini yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan Laporan.

Terkait kewenangan sebagai *Magistrature of Sanction*, Ombudsman berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disebutkan bahwa untuk menegakkan undang-undang ini 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. Selain itu terdapat juga kewenangan ajudikasi khusus oleh Ombudsman terkait penyelesaian ganti rugi apabila tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan konsiliasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

#### **4. Maladministrasi**

Secara harfiah Maladministrasi berasal dari bahasa Latin “*malum*” yang berarti jahat, buruk, dan jelek serta “*administrare*” yang berarti mengurus atau melayani, Maladministrasi berarti pelayanan atau pengurusan yang buruk dan jelek.<sup>32</sup> *Department for Work and Pensions*, mengatakan bahwa Maladministrasi tidak didefinisikan. Namun, istilah Maladministrasi kadangkala digunakan untuk menggambarkan ketika tindakan kita atau ketika kita tidak bertindak berakibat pada pelayanan terhadap konsumen yang tidak sesuai dengan komitmen yang kita berikan. Hal ini berlaku dalam keadaan di mana kita tidak bertindak dengan baik atau menyediakan pelayanan yang buruk. Maladministrasi misalnya

---

<sup>32</sup> Ridwan HR dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, (Yogyakarta: UII Press, 2018), 141.

adalah saran yang salah, ketidaksopanan, kesalahan dan penundaan.<sup>33</sup>

Maladministrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/ atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Tipe-tipe Maladministrasi menurut Buku "Ombudsman vs Maladministrasi: Kenali Dulu Baru Benahi" yaitu penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, permintaan imbalan uang korupsi, penyimpangan prosedur, bertindak tidak layak/tidak patut, berpihak, konflik kepentingan, dan diskriminasi.<sup>34</sup>

Adapun bentuk-bentuk Maladministrasi yang

---

<sup>33</sup> Department For Work and Pension, *Financial Redress for Maladministration*, dikutip dari A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 135.

<sup>34</sup> Tim Komunikasi Publik-Bidang Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia, *Ombudsman vs Maladministrasi: Kenali Dulu Baru Benahi*, 2013.

telah disebutkan di atas telah diakomodir sebagaimana Pasal 11 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 yang menyebutkan bentuk-bentuk Maladministrasi meliputi:

- a. Penundaan berlarut, merupakan perbuatan mengulur waktu penyelesaian layanan atau memberikan layanan melebihi baku mutu waktu dari janji layanan.
- b. Tidak memberikan pelayanan, merupakan perilaku mengabaikan tugas layanan sebagian atau keseluruhan kepada masyarakat yang berhak atas layanan tersebut.
- c. Tidak kompeten, merupakan penyelenggara layanan yang memberikan layanan tidak sesuai dengan kompetensi.
- d. Penyalahgunaan wewenang, merupakan perbuatan melampaui wewenang, melawan hukum, dan/atau penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan wewenang tersebut dalam proses Pelayanan Publik.
- e. Penyimpangan prosedur, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang tidak sesuai dengan alur/prosedur layanan.
- f. Permintaan imbalan, merupakan permintaan imbalan dalam bentuk uang, jasa maupun barang secara melawan hukum atas layanan yang diberikan kepada pengguna layanan.

- g. Tidak patut, merupakan perilaku yang tidak layak dan patut yang dilakukan oleh penyelenggara layanan publik dalam memberikan layanan yang baik kepada masyarakat pengguna layanan.
- h. Berpihak, merupakan keberpihakan dalam penyelenggaraan layanan publik yang memberikan keuntungan dalam bentuk apapun kepada salah satu pihak dan merugikan pihak lainnya atau melindungi kepentingan salah satu pihak tanpa memperhatikan kepentingan pihak lainnya.
- i. Diskriminasi, merupakan pemberian layanan secara berbeda, perlakuan khusus atau tidak adil di antara sesama pengguna layanan.
- j. Konflik kepentingan, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang dipengaruhi karena adanya hubungan kelompok, golongan, suku atau hubungan kekeluargaan baik secara hubungan darah maupun karena hubungan perkawinan sehingga layanan yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.

Mc. Wija menjelaskan yang termasuk bentuk tindakan maladministrasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan

adanya<sup>35</sup> :

- a. *Mis Conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.
- b. *Deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disugahi informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat. Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara.
- c. *Defective Policy Implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan.
- d. *Bureaupathologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi ini antara lain:

---

<sup>35</sup> Mc. Wija, Pengawasan Pelayanan Publik, (Jakarta, Binangkit, 2015) h. 77

- 1) *Indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. Jadi suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa ada keputusan akhir yang jelas. Biasanya kasus-kasus seperti bila menyangkut sejumlah pejabat tinggi. Banyak dalam praktik muncul kasus-kasus yang di peti es kan.
- 2) *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.
- 3) *Cicumbloution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan kata-kata terlalu banyak. Banyak janji tetapi tidak ditepati. Banyak kata manis untuk menenangkan gejala masa. Kadang-kadang banyak kata-kata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat.
- 4) *Rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya kaku. Ini efek dari model pemisahan dan impersonality dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak, dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokoknya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus per kasus.
- 5) *Psycophancy* yaitu kecenderungan penyakit

birokrat untuk menjilat pada atasannya. Ada gejala asal bapak senang. Kecenderungan birokrat melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani. Gejala ini bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik.

- 6) *Over staffing* yaitu gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengurangi efisiensi.
- 7) *Paperasserie* adalah kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir, banyak laporan-laporan, tetapi tidak pernah dipergunakan sebagaimana mestinya fungsinya.
- 8) *Defective accounting* yaitu pemeriksaan keuangan yang cacat. Artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui. Biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah *mark up* proyek keuangan.

## **5. Ajudikasi**

Dalam bahasa Indonesia, kata “ajudikasi” sesungguhnya belum dimuat dalam KBBI. Dalam beberapa literatur hukum, sarjana hukum Indonesia mulai menggunakan kata ajudikasi yang mengacu pada terjemahan istilah bahasa Inggris

“*adjudication*”. Secara resmi, istilah *adjudication* belum diserap ke bahasa Indonesia dan belum terdapat padanan kata yang sesuai sebagai terjemahannya. Istilah yang paling mendekati adalah “penyelesaian sengketa”. Akan tetapi, penyelesaian sengketa ini dalam konsepsi bahasa Inggris dibedakan antara penyelesaian melalui jalur formal, yaitu pengadilan (*adjudication*) maupun melalui jalur informal, misalnya arbitrase atau mediasi (disebut dengan *arbitration*).

*Black’s Law Dictionary* menerjemahkan kata *adjudication* dengan “*the giving or pronouncing a judgment or decree in a cause*”. Batasan yang lebih jelas terdapat dari akar kata *adjudication* yang berkata dasar *adjudicate* yang berarti “*to settle in the exercise of judicial authority*” atau menyelesaikan sengketa melalui jalur kekuasaan kehakiman. Sementara, dalam kamus hukum yang sama, *arbitration* dimaknai dengan “*The submission for determination of disputed matter to private unofficial persons selected in manner provided by law or agreement*”. Dengan mengacu pada pemaknaan istilah tersebut dalam bahasa Inggris maka jelas letak perbedaannya adalah pada pihak yang menyelesaikan sengketa. Oleh karena itu, istilah penyelesaian sengketa yang dimaksud disini adalah mengacu dengan proses

penyelesaian melalui pengadilan (*adjudication*).<sup>36</sup>

## 6. *Good Governance*

Secara umum, *governance* diartikan sebagai sebuah kegiatan untuk mengatur (*governing*), baik pada sector publik maupun sektor swasta. Bevir berpendapat bahwa *governance* mengacu pada semua proses pemerintahan, baik yang dilakukan pemerintah, pasar, atau jaringan. Jaringan yang dimaksud di sini adalah pemerintahan yang berhubungan dengan suku, perusahaan atau wilayah dan apakah berdasarkan hukum, norma, kekuasaan, atau bahasa. Oleh karena itu, *governance* adalah istilah yang lebih luas daripada *government* karena tidak hanya berfokus pada negara dan institusi formal, namun juga pada penciptaan peraturan dan ketertiban dalam praktik sosial.<sup>37</sup>

*Good Governance* berarti tata pemerintahan yang baik. *World Bank* mengemukakan pengertian *good governance* sebagai sebuah pemerintahan yang memiliki karakteristik mencakup akuntabilitas dan transparansi, efisiensi dalam menjalankan fungsi pemerintah, melakukan supremasi hukum, dan memiliki sistem politik yang stabil. Secara sederhana,

---

<sup>36</sup> <https://bisariyadi.wordpress.com/2021/01/08/ajudikasi-konstitusional-teori-ataukah-konsep/>

<sup>37</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press Cetakan keempat Maret 2014, Yogyakarta hal. 67

good governance didefinisikan oleh Peters sebagai kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu dan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Bevir mendefinisikan *good governance* sebagai pengelolaan negara dengan memperhatikan nilai-nilai demokratis, terbuka, dan profesional. Menurut Bevir, *good governance* menuntut sebuah negara untuk bertindak demokratis, memiliki pengelolaan yang efisien dan terbuka, serta tersedianya pasar yang kompetitif, baik di sektor publik maupun swasta. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan Basheka, pada era demokrasi, masyarakat mendanai biaya operasional pemerintah melalui pajak. Tentu saja, masyarakat harus mendapatkan pelayanan publik yang baik dari pemerintah sebagai ganti dari pajak yang dibayarkan. Masyarakat secara umum menginginkan pelayanan publik yang disediakan dengan efisien, efektif, transparan, dan menggunakan cara yang akuntabel dari pemerintah. Penyedia pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat memerlukan pemerintah yang jujur, taat pada proses hukum, dan semua institusi bekerja dalam prinsip demokrasi. Legislatif sebagai bagian dari pemerintah juga harus melakukan pekerjaan konstitusionalnya tanpa intervensi dan eksekutif harus benar-benar berkomitmen serta kompeten dalam memberikan pelayanan. Begitu juga dengan lembaga peradilan harus benar-benar independen. Bukan

hanya institusi-institusi tersebut, semua institusi dan di tingkat manapun yang telah dilimpahkan tanggung jawab juga harus melakukan hal yang sama untuk mewujudkan konsep *good governance* pada pemerintah.<sup>38</sup>

Secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*, yaitu<sup>39</sup>:

- a. Praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar.
- b. Praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting.
- c. Praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada

---

<sup>38</sup> Ibid, hal. 17

<sup>39</sup> Ibid, hal. 18-19

kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, AAUPB meliputi:

- a. Kepastian hukum, yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Kemanfaatan, yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:
  - 1) Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain. Kepentingan individu dengan masyarakat.

- 2) Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing.
  - 3) Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain.
  - 4) Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat.
  - 5) Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang.
  - 6) Kepentingan manusia dan ekosistemnya.
  - 7) Kepentingan pria dan wanita.
- c. Ketidakberpihakan, yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d. Kecermatan, yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan

dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan, yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f. Keterbukaan, yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- g. Kepentingan umum, yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- h. Pelayanan yang baik, yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 7. Kepastian Hukum

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul *einführung in die rechtswissenschaften*. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: Keadilan (*Gerechtigkeit*), Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu. Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.

Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>41</sup> Tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang

---

<sup>41</sup> Dominikus Rato, *Pengantar Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h.59

harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekacauan (*chaos*) akibat ketidaktegasan sistem hukum. Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.<sup>42</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Sudikno mengartikan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang "; Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13, Nomor 2, 2016..194

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta, 1999, 145.

**BAB III**  
**KEDUDUKAN OMBUDSMAN SEBAGAI**  
***MAGISTRATURE OF INFLUENCE* DAN**  
***MAGISTRATURE OF SANCTION* DALAM**  
**MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* MELALUI**  
**PENGAWASAN MALADMINISTRASI PELAYANAN**  
**PUBLIK DI JAWA TENGAH**

**A. KEDUDUKAN OMBUDSMAN SEBAGAI**  
***MAGISTRATURE OF INFLUENCE* DAN**  
***MAGISTRATURE OF SANCTION***

**1. Kedudukan Ombudsman dalam Ketatanegaraan**  
**Indonesia**

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana terejawantahkan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsep penting dari negara hukum yang menjadi prinsip utama dalam menjalankan pemerintahan ialah adanya pemisahan kekuasaan.<sup>44</sup> Kekuasaan negara terbagi kedalam cabang-cabang khusus berdasarkan pada jenis-jenis kekuasaan dengan ketentuan masing-masing kekuasaan dijalankan oleh lembaga negara

---

<sup>44</sup> Janpatar Simamora. (2014). “Tafsir Negara Hukum Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Jurnal Dinamika Hukum 14 (3). 553.

tersendiri.<sup>45</sup> Tujuan dari adanya pembagian kekuasaan agar tidak terpusatnya kekuasaan pada satu tangan untuk menghindari timbulnya penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Terdapat ungkapan masyhur dari Lord Acton perihal kekuasaan yakni *power tends to corrupt, absolut power corrupt absolutely* yang berarti setiap kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk menyeleweng dan menindas, kekuasaan yang tidak terbatas akan bisa menimbulkan penyelewengan yang tidak terbatas pula.

John Locke menjadi pelopor konsep pembagian kekuasaan dan membagi kekuasaan kedalam tiga cabang kekuasaan yakni, kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan federatif.<sup>46</sup> Konsep tersebut dikembangkan oleh Montesquie dengan konsep pemisahan kekuasaan (*trias politica*).<sup>47</sup> Konsep pemisahan kekuasaan menghendaki kekuasaan dipisahkan kedalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.<sup>48</sup> Adapun dasar pemisahaan

---

<sup>45</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. (2010). Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 4.

<sup>46</sup> Hamdan Zoelva. (2001). Pemakzulan Presiden di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika, 61.

<sup>47</sup> Ismail Suny. (1982). Pembagian Kekuasaan Negara. Jakarta: Aksara Baru.. 1-2

<sup>48</sup> CST Kansil. (2004). Ilmu Negara Umum dan Indonesia. Jakarta: Pradnya Paramita. 70.

kekuasaan tersebut ialah pada fungsi-fungsi pemerintahan.<sup>49</sup> Terdapat perbedaan dari kedua pendapat tersebut. Perbedaan ditunjukkan pada kategorisasi cabang kekuasaan. John Locke mengklasifikasikan kekuasaan yudikatif kedalam kekuasaan eksekutif.<sup>50</sup> Sedangkan, Montesquie mengklasifikasikan kekuasaan federatif kedalam kekuasaan eksekutif dan memandang kekuasaan yudikatif harus berdiri sendiri terpisah dengan kekuasaan lain.<sup>51</sup>

Prinsip *checks and balances* menjadi suatu pedoman penerapan pemisahan kekuasaan dengan tujuan adanya control dari satu lembaga negara ke lembaga negara lain.<sup>52</sup> Sehingga dapat ditafsirkan bahwa prinsip *checks and balances* ialah prinsip saling mengimbangi antar cabang kekuasaan negara.<sup>53</sup> Dalam perkembangan sistem pemerintahan modern, teori pemisahaan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara murni dan memunculkan lembaga negara

---

<sup>49</sup> Suparto. (2016). “Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman yang Independen Menurut Islam”. Jurnal Selat 4 (1). 116.

<sup>50</sup> Gunawan A Tauda. (2012). Komisi Negara Independen. Yogyakarta: Genta Press. 52

<sup>51</sup> Miriam Budiardjo. (2002). Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia. 150.

<sup>52</sup> Sunarto. (2016). “Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal Masalah-Masalah Hukum 45 (2). 158

<sup>53</sup> Zulkarnain Ridlwan. (2015). “Cita Demokrasi Indonesia Dalam Politik Hukum Pengawasan DPR Terhadap Pemerintah”. Jurnal Konstitusi 12 (2). 312.

baru.<sup>54</sup> Selain itu, lembaga negara juga diberikan lebih dari satu fungsi.<sup>55</sup> Beberapa negara juga melaksanakan teori pemisahan kekuasaan dengan berbagai model.<sup>56</sup> Beberapa contoh negara yang menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) ialah Inggris, Amerika Serikat, dan Indonesia. Inggris dalam menerapkan prinsip *separation of powers* tidak menerapkannya secara mutlak melainkan menggabungkan cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam artian perdana menteri harus merangkap sebagai anggota parlemen. Amerika Serikat menyempurnakan ajaran Montesquie dengan dengan ajaran *checks and balances* agar tidak menimbulkan masalah *gridlock* dengan tujuan agar pemerintahan dapat berjalan efektif. Sedangkan di Indonesia, implementasi *separation of power* dilakukan dengan adanya kewenangan eksekutif dalam membentuk undang-undang.<sup>57</sup>

Dalam penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia dilakukan oleh lembaga negara. Lembaga negara merupakan wujud dari kelengkapan negara

---

<sup>54</sup> Gunawan A Tauda. Op. Cit. 52.

<sup>55</sup> Utrecht. Op.Cit. 17-24

<sup>56</sup> Haposan Siallagan. (2015). "Problematics on Separation of Power Theory Implementation". Jurnal Dinamika Hukum 15 (3). 325.

<sup>57</sup> Zulfan. (2018). "Analisis Pengaturan dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi". Jurnal Media Hukum 25 (1).

yang memiliki fungsi untuk menjalankan kekuasaan dan mewujudkan cita-cita negara.<sup>58</sup> Lembaga negara diartikan sebagai organisasi atau badan kenegaraan.<sup>59</sup> Lembaga negara atau *civilated organization* memiliki makna bahwa lembaga negara tersebut dibentuk oleh negara, dari negara, untuk negara dengan tujuan untuk membangun negara tersebut.<sup>60</sup> Dalam konsep organisasi negara terdapat dua unsur pokok yang saling terkait yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* merupakan tempatnya sedangkan *functie* merupakan isi dari organ tersebut sesuai dengan tujuan dari pembentuknya.<sup>61</sup> Dari sudut pandang hukum tata negara positif (*positieve staatsrecht*), lembaga negara diartikan sebagai organ negara yang secara umum menjadi materi muatan dalam konstitusi suatu negara.<sup>62</sup>

Bomer Pasaribu mengatakan bahwa negara merupakan sebuah organisasi. Sebagai sebuah

---

<sup>58</sup> A. Fickar Hadjar, dkk. (2003). Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Jakarta: KRHN dan Kemitraan. 4

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie. (2016). Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Op. Cit. 1.

<sup>60</sup> Mustafa Luthfi dan M. Iwan Satriawan. (2014). Meneropong Komisi Informasi Publik?. Malang: UB Press. 13.

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie. (2006). Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 99.

<sup>62</sup> Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto. (2001). Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti. 19-20.

organisasi, negara dengan sendirinya mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Dalam mencapai tujuan tersebut, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu. Untuk mencapai fungsi-fungsi tertentu tersebut, negara memerlukan alat-alat pelengkap negara, yang disebut lembaga negara. Dalam rangka mencapai tujuan negara, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu pula. Hal ini juga sudah umum dikenal dalam doktrin tentang hukum dan negara, sedangkan untuk menyelenggarakan fungsifungsi negara diperlukan pula sejumlah alat-alat perlengkapan negara, yaitu lembaga negara.<sup>63</sup>

Kurang luwesnya amandemen UUD 1945 membuat lembaga negara yang dibentuk hanya terbatas sehingga berdampak pada pembentukan lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>64</sup> Pembentukan lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya

---

<sup>63</sup> Bomer Pasaribu, "Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies melalui Peraturan Perundang-Undangan", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. 4.

<sup>64</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Op. Cit. 4.

menjadi solusi aplikatif demi menciptakan pembagian kekuasaan yang baik.

Lembaga negara di Indonesia dibagi menjadi dua macam yakni *constitutional state organ* dan *state auxiliary organ*. *Constitutional state organ* ialah lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Sedangkan, *state auxiliary organ* ialah lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan bukan oleh UUD 1945 tetapi oleh peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam mengklasifikasikan lembaga negara, Sri Soemantri mengklasifikasikan dua sistem ketatanegaraan yakni sistem ketatanegaraan dalam arti sempit dan arti luas. Sistem ketatanegaraan dalam arti sempit meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945. Sedangkan, yang dimaksud dari sistem ketatanegaraan dalam arti luas meliputi seluruh lembaga negara baik lembaga negara yang terdapat didalam maupun di luar UUD 1945.<sup>65</sup> Bagir Manan membedakan lembaga negara ke dalam tiga jenis, yakni:<sup>66</sup>

- a. Alat kelengkapan negara, yaitu lembaga negara yang menjalankan fungsi negara

---

<sup>65</sup> Ahmad Basarah. (2014). "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". Jurnal MMH 43 (1). 3

<sup>66</sup> Novianto M. Hantoro. (2016). "Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara". Jurnal Negara Hukum 7 (2). 148

secara langsung yang bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Presiden dan Wakil Presiden.

- b. Lembaga administratif, yaitu lembaga negara yang memiliki fungsi administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Atau dapat diartikan tidak bertindak untuk dan atas nama negara melainkan hanya menjalankan fungsi administratif.
- c. *State auxiliary organ/agency/bodies*, yaitu lembaga negara yang memiliki fungsi sebagai penunjang dari fungsi lembaga negara yang termasuk dalam alat kelengkapan negara.

Pada umumnya *state auxiliary organ* memiliki sifat semi pemerintahan atau quasi, yang diberikan fungsi tunggal, atau fungsi campuran yang salah satunya disatu pihak sebagai pengatur, administratif, dan dilain sisi juga menghukum. Kemudian, terdapat kriteria khusus kepada lembaga negara untuk dikategorikan sebagai lembaga quasi atau bukan. Berikut merupakan keenam kriteria tersebut, yakni:<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie. (2013). *Pengadilan Khusus dalam Tim Penyusun Komisi Yudisial*. (2013). *Putih Hitam Pengadilan Khusus*. Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial. 17-18.

- a. Lembaga negara memiliki kekuasaan untuk melakukan penilaian dan pertimbangan (*the power to exercise judgement and discretion*)
- b. Lembaga negara memiliki kekuasaan untuk mendengar, menentukan, dan membuat putusan (*the power to hear and determine or to ascertain facts and judgements*)
- c. Lembaga negara memiliki kekuasaan untuk membuat amar putusan dan membuat dasar pertimbangan yang mengikat subyek hukum dalam putusannya (*the power to make binding orders and judgements*)
- d. Lembaga negara memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang per orang (*the power to affect the personal or property right of private persons*)
- e. Lembaga negara memiliki kekuasaan untuk memeriksa saksi-saksi, memaksa saksi untuk hadir, dan mendengar keterangan para pihak dalam persidangan (*the power to examine witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing*)

- f. Lembaga negara memiliki kekuasaan untuk menjatuhkan sanksi hukuman (*the power to enforce decisions or impose penalties*).

Sebagian ahli ada yang tetap mengelompokkan dalam lingkup kekuasaan eksekutif atau dalam kelompok kekuasaan baru, yakni kekuasaan keempat (*the fourth branch of the government*) seperti yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp sebagai berikut:

*“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.”*

Berdasarkan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp, terdapat kekuasaan keempat yakni lembaga-lembaga Independen. Lembaga ini menurut Yves Meny dan Andrew Knapp ada karena kecenderungan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas

lembaga independen.<sup>68</sup>

Ombudsman merupakan *state auxiliary organ*, dimana Ombudsman merupakan lembaga negara independen yang dibentuk dan kewenangannya diberikan bukan oleh UUD 1945 tetapi oleh peraturan perundang-undangan lainnya yaitu melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Dalam Laporan Kinerja Ombudsman Republik Indonesia tahun 2021 disebutkan, Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, berada pada tataran antara eksekutif dan legislatif untuk membantu kinerja penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan publik.<sup>69</sup>

## **2. Kedudukan Ombudsman sebagai Magistrature of Influence dan Magistrature of Sanction**

Awal pembentukan Ombudsman melalui Keppres Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional maupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia tidak secara eksplisit menyebut Ombudsman sebagai lembaga

---

<sup>68</sup> Yves Meny dan Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3 edition, Oxford, Oxford University Press, 281.

<sup>69</sup> Laporan Kinerja Ombudsman RI Tahun 2021

pemberi pengaruh (*magistrature of influence*), namun secara implisit tercermati dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia pada paragraf kesepuluh yang menyatakan bahwa Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan laporan atas dugaan maladminsitrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi.

Di sisi lain, Ombudsman secara eksplisit memiliki kekuatan untuk memberikan sanksi. Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik menyatakan bahwa untuk menegakkan undang-undang ini 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. Dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman

Republik Indonesia, 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. Sedangkan dalam Pasal 44 menyatakan bahwa setiap orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Maka muncul pertanyaan menarik mengapa Ombudsman tidak disebut *Magistrature of Sanction* melainkan *Magistrature of Influence*.

Keberadaan Pasal 39 dan 44 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang mengatur ketentuan tentang sanksi administratif dan pidana sebenarnya merupakan bentuk perlindungan yang diberikan kepada Ombudsman dalam melakukan tugas dan wewenangnya. Menurut Galang Asmara, hal ini dapat dipahami karena kultur Bangsa Indonesia pada saat ini belum sepenuhnya memiliki budaya yang patuh pada norma-norma moral, sehingga manakala Rekomendasi Ombudsman tidak bersifat mengikat secara hukum namun hanya secara moral, maka akan terjadi banyak pembangkangan terhadap

rekomendasi Ombudsman. Suatu rekomendasi Ombudsman yang hanya bersifat moral (*morally binding*) hanya akan efektif dilaksanakan di sebuah negara yang memiliki budaya kepatuhan yang tinggi terhadap putusan Ombudsman.

Ombudsman sendiri tidak mampu memberikan sanksi tersebut secara langsung kepada pihak-pihak yang melanggar ketentuan tersebut. Dalam pemberian sanksi administratif, Ombudsman tidak memiliki kewenangan memberikan sanksi secara mutlak (*execution*), tetapi sebatas memberikan saran agar penyelenggara negara yang mendapatkan rekomendasi tersebut untuk memperbaiki kinerjanya. Ombudsman tidak dapat memberikan suatu bentuk sanksi kepada penyelenggara negara yang telah mendapatkan rekomendasinya namun dengan menyampaikan kepada atasan terlapor. Kemudian bila terlapor dan atasan terlapor tidak juga melaksanakan rekomendasi Ombudsman, maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor dan menyampaikan laporan kepada DPR serta Presiden berdasarkan Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Kemudian terlapor dan atasan terlapor dapat dikenakan sanksi administratif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana

Pasal 39 diatas. Sedangkan terkait sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 44 diatas, Ombudsman juga tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi pidana secara langsung melainkan melalui mekanisme penyelesaian tindak pidana yakni dengan cara Ombudsman memberikan laporan kepada pihak kepolisian. Sehingga terpahamilah bahwa sebenarnya Ombudsman tidak memberikan sanksi-sanksi tersebut secara langsung melainkan Ombudsman memberikan saran/pengaruh untuk kemudian diberikan sanksi bagi pihak-pihak yang tidak melakukan rekomendasi Ombudsman, ataupun dengan melapor kepada kepolisian bagi pihak-pihak yang menghalangai Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan.

Menurut Galang Asmara, Ombudsman menjadi *Magistrature of sanction* secara tidak langsung karena Ombudsman tidak dapat memberikan sanksi secara mandiri namun pemberian sanksi akan dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan yang berlaku<sup>70</sup>. Beliau menyampaikan bahwa pada dasarnya Ombudsman merupakan *Magistrature of*

---

<sup>70</sup> Wawancara melalui surat dengan Galang Asmara Hasibuan, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Mataram, 27 Februari 2023.

*Influence* atau lembaga yang hanya berfungsi sebagai pemberi pengaruh bukan pemberi sanksi (*magistrature of sanction*). Artinya bahwa rekomendasi Ombudsman tidak dapat dipaksakan untuk dilaksanakan. Dengan kata lain jika sebuah rekomendasi ombudsman tidak dilaksanakan oleh pihak terlapor, maka pihak terlapor yang dipersalahkan oleh ombudsman tidak dapat diberikan sanksi hukum. Rekomendasi Ombudsman tidak bersifat mengikat secara hukum (*non legally binding*). Rekomendasi Ombudsman hanya bersifat morally binding (*mengikat secara moral*). Namun kasus di Indonesia, Ombudsman RI tidak sepenuhnya sebagai *Magistrature of Influence* melainkan juga sebagai *magistrature of sanction*, karena menurut Pasal 38 Angka (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman. Kemudian pada Ayat (2) dikatakan, bahwa 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. Kemudian Ayat (4) menyatakan:

*“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.*

Pasal 39 menyatakan, “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”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tersebut maka sebuah Rekomendasi Ombudsman tidak semata-mata bersifat *morally binding* melainkan *legally binding* karena menurut pasal tersebut Rekomendasi ombudsman wajib dilaksanakan dan jika tidak dilaksanakan maka akan dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Hal tersebut membawa akibat Ombudsman RI menjadi *Magistrature of sanction* secara tidak langsung karena Ombudsman RI tidak dapat memberikan sanksi secara mandiri namun pemberian sanksi akan dilakukan oleh pejabat yang berwenang

sesuai dengan peraturan yang berlaku.<sup>71</sup>

Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, Sabarudin Hulu mengatakan bahwa Ombudsman sebagai lembaga yang lahir setelah reformasi dituntut untuk memiliki ciri tersendiri dalam melaksanakan kewenangannya. Hal tersebut tercermin melalui pendekatan yang dilakukan yakni melalui pendekatan persuasif bukan melalui ancaman hukuman semata. Berikut hasil wawancara dengan Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, Sabarudin Hulu.

*“Ombudsman sebagaimana yang disampaikan tadi, apakah sebagai yang memberikan pengaruh atau memberikan sanksi. Bagi saya justru ombudsman ini hadir sejak awal sebagai anak reformasi, maka dia harus berbeda dengan lembaga yang lain. Berbeda dengan lembaga penegak hukum, berbeda dengan Inspektorat, berbeda dengan lembaga pengawasan yang lain. Maka karena filosofinya, kehadiran ombudsman lebih menitik beratkan kepada moral. Maka lebih pas bagi Ombudsman*

---

<sup>71</sup> Wawancara melalui surat dengan Galang Asmara Hasibuan, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Mataram, 27 Februari 2023.

*sebagai lembaga yang memberikan pengaruh, bukan lembaga yang memberikan sanksi. Karena kalau memberikan sanksi itu apa bedanya dengan KPK? Apa bedanya dengan pengadilan? Apa bedanya dengan penyidik? Apa bedanya dengan kejaksaan? terlalu banyak lembaga yang memberikan sanksi, tapi toh juga tidak ada Perubahan, banyak orang kemudian ditangkap juga tidak ada penyelesaian. Mana yang lebih kemudian memunculkan bagaimana membuat atau membentuk lembaga yang memberikan pengaruh dengan memberikan contoh kepada penyelenggara. Menyelesaikan suatu masalah itu tidak selalu bermuara dengan pidana, tidak selalu bermuara dengan sanksi. Maka yang harus dicermati itu adalah seorang pengawas itu harus benar-benar dia posisinya katakan sebagai negarawan gitu ya sebagai orang tua, jadi bukan sebagai pemberi hukuman. Orang tua itu tugasnya apa? merangkul anaknya, bukan menghukum anaknya pukul terus pukul terus pukul terus sampai anaknya kurus siapa yang bertanggung jawab kalau anaknya kurus? orang tuanya juga kan, siapa yang beli obat? orang tuanya juga. Maka apa yang bisa dilakukan? berarti ada sesuatu yang harus diubah dari pemahaman terutama kesadaran moral kepada anak anaknya. Anak-anak diberikan nasehat, di situlah*

*kehadiran Ombudsman. Tapi kalau orang tua mengatakan jangan merokok, sementara orang tuanya merokok. Eh anak-anakku jangan terlalu rakus ya, lalu jangan terlalu konsumtif, tapi orangtuanya juga konsumtif. Orang tua harus memberikan contoh maka di situlah kehadiran Ombudsman itu. Bagaimana kemudian menghadirkan sosok lembaga yang memberikan pengaruh bukan memberikan sanksi. Jadi saya tidak setuju kalau Ombudsman sebagai pemberi sanksi. Tapi dia lebih sebagai Magistrature of Influence yang memberikan pengaruh. Makanya di Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI itu banyak orang beranggapan kenapa hanya rekomendasi ombudsman. Jangan salah, di dalam Undang-Undang rekomendasi itu wajib dilaksanakan. Beberapa ombudsman di luar negeri mereka kaget masa iya wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Kehadiran ombudsman itu kan bukan pemberi sanksi, bukan sebagai lembaga yang menakutkan gitu ya. Tapi dia hadir ya filosofinya itu bagaimana mengubah moral, membangun kesadaran penyelenggara yang selama ini mindsetnya itu ingin dilayani ubah supaya dia mau melayani masyarakat. Kalau dibaca Seluruh isi filosofi dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI itu sebenarnya tidak*

*terlalu banyak kewenangan-kewenangan yang menjurus kepada sanksi kecuali menghalangi pemeriksaan tapi itu pidana. Itu jarang sekali, belum lah belum kita lakukan sampai kepada pembinaan terhadap seorang penyelenggara yang menghalangi tugas Ombudsman”<sup>72</sup>*

Dalam Buku Ombudsman Indonesia: Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang (2002) menyebutkan bahwa hampir semua Ombudsman di dunia menggunakan daya persuasif (*power of persuasion*). Hampir di seluruh negara yang memiliki lembaga Ombudsman, kekuatan rekomendasi Ombudsman hanyalah mengikat secara moral. Cara yang demikian itu disebabkan kenyataan bahwa rekomendasi-rekomendasi Ombudsman tidak mengikat secara hukum. Namun, Sebenarnya Ombudsman di Indonesia memiliki keunikan dibandingkan Ombudsman di negara lain. Hal tersebut terlihat dari rekomendasi Ombudsman di Indonesia yang wajib untuk dilaksanakan sebagaimana Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan bahwa

---

<sup>72</sup> Wawancara secara langsung dengan Sabarudin Hulu, Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, 23 Februari 2023.

Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman. Dalam buku yang sama, seorang Sarjana Hukum Belgia, André Molitor, menyatakan bahwa oleh karena rekomendasi-rekomendasi Ombudsman tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, lembaga ini merupakan *Magistrature of Influence* bukan *Magistrature of Sanctions*. Efisiensinya sangat tergantung pada kemampuannya melakukan persuasi, kewenangannya yang diberikan kepadanya, serta bobot dan kualitas rekomendasinya. Setiap proses apapun substansinya selalu membutuhkan waktu serta niat baik para pelakunya sendiri untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dengan kata lain keberhasilan Ombudsman sangat ditentukan oleh institusi itu sendiri, Ombudsman sekedar memberi dorongan melakukan kinerja pengawasan yang dilaksanakannya. Birokrasi itu sendiri yang akan menentukan berhasil tidaknya menjadi pelayan masyarakat. Secara khusus para pemimpin Birokrasi serta pimpinan sangat berperan dalam usaha mencapai keberhasilan sebab sebenarnya mereka itu juga yang melakukan pengawasan secara melekat (*built in control*) sekaligus melaksanakan tugas serta fungsi yang diembannya. Patut diketahui, bahwa sekalipun diberi wewenang yang sangat luas, hampir semua

Ombudsman menggunakan daya persuasif (*power of persuasion*). Dalam hal ini masyarakat harus dapat diyakinkan bahwa ada kalanya daya ikat moral itu lebih kuat dari sekedar daya ikat hukum. Bukankah juga ada beberapa putusan Pengadilan yang konon katanya berkekuatan hukum tetapi mendapat resistensi ketika akan dilakukan eksekusi. Artinya, kekuatan hukum bukanlah satu-satunya cara atau jaminan untuk melakukan satu perubahan ke arah yang lebih baik. Oleh karena itu, yang menjadi titik terpenting dari segalanya bukanlah daya ikat rekomendasi, tetapi sejauh mana para penyelenggara negara memiliki itikad untuk menindaklanjuti setiap rekomendasi. Setiap proses apapun substansinya selalu membutuhkan waktu serta niat baik para pelakunya sendiri untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dengan kata lain keberhasilan Ombudsman sangat ditentukan oleh institusi itu sendiri, Ombudsman sekedar memberi dorongan melakukan kinerja pengawasan yang dilaksanakannya. Birokrasi itu sendiri yang menentukan berhasil atau tidaknya menjadi pelayan masyarakat. Secara khusus para pemimpin Birokrasi serta pimpinan sangat berperan dalam usaha mencapai keberhasilan sebab sebenarnya mereka itu juga yang melakukan pengawasan secara melekat (*built in control*) sekaligus melaksanakan tugas serta fungsi yang

diembannya.<sup>73</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, rekomendasi Ombudsman yang dilengkapi dengan sanksi administratif menurut penulis memiliki alasan yang cukup masuk akal jika melihat tingkat kesadaran hukum di Indonesia yang masih rendah. Menurut Edward Omar Sharif Hiariej yang saat ini menjabat Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Wamenkumham) mengatakan budaya dan kesadaran masyarakat akan hukum belum kuat, kesadaran hukum di Indonesia masih bersifat heteronom yang artinya taat akan hukum akibat paksaan, dorongan, tekanan, ataupun ketakutan terhadap sanksi yang diterapkan.<sup>74</sup> Selain hal tersebut, tentu juga sebagai upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan, menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara serta guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan

---

<sup>73</sup> Komisi Ombudsman Nasional (2002). "Ombudsman Indonesia: Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang". Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

<sup>74</sup> <https://www.kemenkumham.go.id/berita-utama/kemenkumham-dorong-akselerasi-kesadaran-hukum>

sebagaimana menjadi landasan filosofis dan sosiologis pembentukan Undang-Undang No. 37 tahun 2008. Rekomendasi Ombudsman yang diikuti dengan sanksi administratif berbeda dengan praktik di beberapa Negara lain seperti, Swedia, Ethiopia dan New Zealand. Di negara tersebut rekomendasi Ombudsman hanya mengikat secara moral (*morally binding*). Hal ini dikarenakan tingginya kesadaran hukum badan publik di Negara tersebut. Berbeda dengan Indonesia dimana rekomendasi Ombudsman yang sebelumnya hanya mengikat secara moral (*morally binding*) telah diperkuat agar mengikat secara hukum (*legally binding*). *Morally binding* atau dikenal dengan istilah mengikat secara moral, adalah suatu ketentuan yang hanya bersifat mengikat secara moral agar tidak melakukan penyimpangan yang dilandasi dengan kesadaran diri sendiri. Sementara, untuk *legally binding* adalah mengikat secara hukum, yang mana suatu ketentuan yang ada mengikat secara hukum memiliki daya paksa dalam hal apabila ada yang melanggar ketentuan tersebut. *Legally binding* sendiri apabila tidak dilaksanakan memiliki konsekuensi hukum berupa sanksi pidana atau sanksi administratif. Berbeda dengan *morally binding* yang hanya mendapat sanksi moral saja. Namun, pada

dasarnya dalam undang-undang dinyatakan bahwa kewenangan Ombudsman bukanlah sebagai lembaga yang dapat memberikan sanksi secara mutlak (*execution*), tetapi hanya sebatas memberikan saran agar penyelenggara negara yang mendapatkan rekomendasi tersebut untuk memperbaiki kinerjanya. Ombudsman tidak dapat memberikan suatu bentuk sanksi kepada penyelenggara negara yang telah mendapatkan rekomendasinya namun hanya menyampaikan kepada atasan atau Presiden serta DPR untuk menindaklanjuti apabila terjadi dalam hal rekomendasi Ombudsman tidak dilaksanakan.<sup>75</sup>

Maka perlu mengefektifkan kedudukan Ombudsman sebagai *Magistrature of Influence*, salah satunya adalah menyinergikan dengan pengembangan sanksi sosial seperti budaya malu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terkhususnya praktik penyelenggaraan pemerintahan serta pelembagaan politik dan nilai-nilai politik yang menciptakan transparansi dan ruang partisipasi publik dalam memberikan kontrol yang optimal terhadap tata kelola

---

<sup>75</sup> [https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8#\\_ftn1](https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8#_ftn1)

pemerintahan.<sup>76</sup>

Kedudukan Ombudsman sebagai *Magistrature of Sanction* dapat diperjelas melalui pelaksanaan kewenangan adjudikasi khusus ganti rugi sebagaimana amanat pasal 50 Ayat (5) dan (6) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa dalam hal penyelesaian ganti rugi, ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi khusus. Adjudikasi khusus sebagaimana dimaksud dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Namun sampai saat ini tidak kunjung dilaksanakan. Penyelesaian ganti rugi dalam ketentuan ini dimaksudkan apabila tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan konsiliasi.

### **3. Adjudikasi Khusus oleh Ombudsman**

Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa

- a. Penyelenggara wajib memutuskan hasil pemeriksaan pengaduan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap.

---

<sup>76</sup> <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--dua-dekade-ombudsman-ri-sebagai-magistrature-of-influence>

- b. Keputusan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib disampaikan kepada pihak pengadu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diputuskan.
- c. Dalam hal pengadu menuntut ganti rugi, keputusan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) memuat jumlah ganti rugi dan batas waktu pembayarannya.
- d. Penyelenggara wajib menyediakan anggaran guna membayar ganti rugi.
- e. Dalam hal penyelesaian ganti rugi, ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi khusus.
- f. Adjudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (5) dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.
- g. Dalam melaksanakan adjudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (5), mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh peraturan ombudsman.
- h. Mekanisme dan ketentuan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dan Ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan presiden.
- i. Penyelenggara berkewajiban memberikan tembusan keputusan kepada pengadu mengenai penyelesaian perkara yang

diadakan.

Dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dijelaskan mengenai penyelenggara, Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dalam Penjelasan Pasal 50 Ayat (5) dan (8) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa adjudikasi khusus adalah adjudikasi yang hanya terkait dengan penyelesaian ganti rugi. Penyelesaian ganti rugi dalam ketentuan ini dimaksudkan apabila tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan konsiliasi. Dalam peraturan presiden ini, antara lain diatur mengenai kewajiban penyelenggara membayar ganti rugi yang baru dapat dibayarkan oleh pimpinan penyelenggara setelah nilai kerugian dimaksud dapat dibuktikan besarnya oleh pengadu dan diterima oleh penyelenggara. Dengan dibayarkannya ganti rugi, aduan dinyatakan selesai.

Galang Asmara mengatakan bahwa kemungkinan Pemerintah sendiri belum mampu

menyiapkan anggaran untuk pemberian ganti rugi, sehingga pemerintah tidak mau memberikan ganti rugi. Sehingga pemerintah belum mengeluarkan Peraturan Presiden.<sup>77</sup> Menurut Sabaruddin Hulu, ajudikasi khusus ganti rugi itu memang merupakan hak masyarakat untuk mendapatkan. Kalau tidak ada ganti rugi yang diberikan dikhawatirkan tidak terjadi perubahan perilaku pemberi layanan. Sebenarnya, ajudikasi khusus ditekankan bagaimana mengarahkan terjadi perubahan perilaku dan kesadaran pemberi layanan atau diartikan memberikan efek jera, jika dahulu tidak ada ajudikasi khusus sebenarnya lebih bagus, tapi karena sudah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maka menjadi kewajiban pemerintah untuk menindaklanjuti dan menyelesaikan terkait amanat undang-undang tersebut. Kalau pemerintah siap, maka harus dilaksanakan pemerintah dengan mengeluarkan Perpres. Kalau tidak siap, maka revisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik khususnya yang terkait dengan kewenangan ajudikasi khusus oleh Ombudsman.

---

<sup>77</sup> Wawancara melalui surat dengan Galang Asmara Hasibuan, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Mataram, 27 Februari 2023.

Lebih lanjut, Sabaruddin Hulu mengatakan bahwa Ombudsman tidak seperti persidangan, bukanlah pelaksana hukum acara untuk memberikan ganti rugi ataupun sanksi. Pemahaman Ombudsman bukan seperti yang dipikirkan oleh pemerintah bahwa nantinya akan banyak masyarakat yang menuntut ganti rugi kepada Ombudsman dan darimana anggarannya, pemerintah mungkin melihat ini terlalu besar anggarannya. Ombudsman memformulasikan adjudikasi khusus apabila memang diberikan kewenangannya kepada Ombudsman adalah dengan menekankan pada sanksi moral. Contohnya adalah dengan permintaan maaf secara langsung beserta membawa apa yang diminta oleh korban maladministrasi yang menjadi sengketa pelayanan publik. Sebenarnya, pengaturan terkait ganti rugi telat termuat dalam Undang-Undang nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yakni dalam ketentuan kewenangan Ombudsman Pasal 8 Ayat 1 Huruf f yang menyatakan bahwa Ombudsman berwenang membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan. Sabaruddin Hulu menagatakan, tidak mengapa adjudikasi khusus diberikan kepada lembaga negara lain, cukuplah Ombudsman

seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia lebih kepada pemeriksaan yang kemudian memberikan pengaruh. Namun, sekali lagi ini merupakan kewajiban pemerintah bagaimana penyelesaian amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Ajudikasi khusus menurut Sabaruddin Hulu tidak semata-mata tentang ganti kerugian dengan uang tetapi yang lebih penting adalah memberikan pelayanan balik kepada korban maladminitrasi.<sup>78</sup>

## **B. MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* PELAYANAN PUBLIK**

### **1. Pelayanan Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan *Good Governance***

Pilihan strategis dalam mewujudkan good governance di Indonesia adalah melalui reformasi penyelenggaraan pelayanan publik yang mencirikan nilai-nilai yang selama ini melekat pada *good governance*. Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi pilihan strategis untuk mewujudkan good governance di Indonesia, yaitu:<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Wawancara secara langsung dengan Sabarudin Hulu, Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, 23 Februari 2023.

<sup>79</sup> Agus Dwiyanto (Editor), *Muwujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), h. 21-24

- a. Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan. Karena jika semakin meluas apatisme dan pesimisme dalam mewujudkan *good governance* dapat menumbuhkan toleransi yang semakin luas terhadap praktik *bad governance*, praktik *bad governance* semakin dianggap wajar dan mendapat toleransi dalam masyarakat. Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam mewujudkan *good governance*, maka

diharapkan toleransi terhadap praktik *bad governance* dapat dihentikan.

- b. Berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah dalam ranah pelayanan publik. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satu makna penting dari *governance* yang membedakan dengan *government* adalah keterlibatan aktor-aktor diluar pemerintahan dalam merespon masalah-masalah publik. *Governance* lebih luas dari *government* karena dalam praktik *governance* melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Dalam pelayanan publik, keterlibatan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar selama ini sudah banyak terjadi sehingga praktik *governance* dalam pelayanan publik bukanlah hal baru. Hal ini merupakan keuntungan untuk memulai perubahan karena fondasi keterlibatan unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar sebelumnya telah ada. Selanjutnya yang diperlukan adalah melakukan reposisi terhadap unsur tersebut dan redistribusi

peran yang proporsional dan saling melengkapi di antara pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar sehingga sinergi dapat dikembangkan.

Mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* seperti efisien, non-diskriminatif, dan berkeadilan, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dengan mudah dikembangkan parameternya di dalam ranah pelayanan publik. Kompleksitas konsep *good governance* dan sifatnya yang multidimensional sering mempersulit pengembangan parameter dan indikator yang dapat digunakan untuk mengukur perkembangan dari praktik *good governance*. Kesulitan memformulasikan tolok ukur dan indikator yang dapat digunakan untuk mengembangkan praktik *good governance* menjadi awal dari kegagalan upaya melakukan reformasi mewujudkan *good governance*. Tidak adanya tolok ukur dan indikator yang jelas membuat perkembangan dalam membangun *good governance* tidak dapat dimonitor secara jelas sehingga upaya untuk mengetahui kegagalan ataupun keberhasilannya tidak dapat dilakukan.

Dengan menjadikan pelayanan publik sebagai pintu masuk untuk mengenalkan *good governance* maka tolok ukur dan indikator yang jelas dari pengembangan *good governance* relatif mudah dikembangkan.

- c. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi peertaruhan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga.

Dalam era dimana warga dapat menggunakan hak-hak politiknya untuk

menentukan nasib sebuah rezim dengan cara memilih presiden, gubernur, bupati, walikota, dan lainnya secara langsung, maka legitimasi kekuasaan akan sangat ditentukan oleh warga sebagai pengguna jasa/layanan terhadap kemampuan seorang presiden, gubernur, bupati, walikota, dan lainnya dalam menyelenggarakan pelayanan yang mereka perlukan. Dengan memperhatikan berbagai hal di atas tentu pejabat publik memiliki kepentingan untuk melakukan pembaharuan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Nasib mereka, apakah dapat mempertahankan jabatannya atau tidak, sedikit banyak dipengaruhi oleh penilaian warga terhadap kualitas pelayanan yang mereka dapatkan. Ketidakpuasan warga terhadap praktik penyelenggaraan pelayanan publik dapat memperkecil legitimasi kekuasaan dan membahayakan kelangsungan kekuasaan sebuah rezim pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, masyarakat yang tidak puas terhadap pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah juga memiliki banyak cara untuk menghukum pemerintah, salah satunya melalui lembaga Ombudsman.

Dalam perspektif *governance*, tuntutan perubahan peran pemerintah dan birokrasinya juga berarti pula tuntutan perubahan peran dari warga negara itu sendiri, yakni tuntutan yang lebih besar kepada warga negara untuk berdaya, mengurus dirinya sendiri, berpartisipasi, dan memonitor akuntabilitas pemerintah dan birokrasinya. Singkat kata, idealitas untuk mewujudkan *governance* yang baik, antara pemerintah dan masyarakat, dapat terjadi apabila dua pihak yang memiliki kapasitas saling mendukung dan melengkapi. Warga negara harus menampilkan sikap dan perilaku yang bertanggungjawab, aktif, berpartisipasi, dan memiliki kesadaran. Sementara pemerintah dan birokrasinya harus menampilkan karakteristik pemerintahan yang terbuka, tanggap, mau mendengar dan mau melibatkan (inklusif).<sup>80</sup>

Conyers mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan masyarakat secara sukarela yang didasari oleh determinan dan kesadaran diri masyarakat itu sendiri dalam program pembangunan. Selain itu, Arif mendefinisikan partisipasi sebagai bentuk keterlibatan yang sifatnya spontan didasari oleh kesadaran penuh serta tanggung

---

<sup>80</sup> Deddy Mulyadi, Hendrikus T. Gedeona, Muhammad Nur Afandi, *Administrasi Publik untuk Pelayanan Publik*, (Bandung: Alfabeta Cv, 2018), h. 21

jawab terhadap kepentingan suatu kelompok untuk mencapai tujuan bersama. Menurut Isbandi, partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di sekitar masyarakat, kemudian dalam proses pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternative solusi untuk menangani masalah, proses pelaksanaan upaya mengatasi masalah tersebut serta keterlibatannya dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi di masyarakat.<sup>81</sup>

Nabatchi dan Leighninger menjabarkan tiga manfaat dari partisipasi masyarakat, yaitu partisipasi dapat menciptakan keberadaban, partisipasi dapat membentuk komunitas, dan partisipasi dapat memecahkan masalah publik sekaligus membantu dalam pembuatan kebijakan. Manfaat ini memberikan kontribusi penting dalam jalannya pemerintahan. Penjelasan atas tiga manfaat menurut Nabatchi dan Leighninger ialah sebagai berikut.

a. Partisipasi dapat Menciptakan Keberadaban (Civility)

Nabatchi dan Leighninger berpendapat bahwa esensi partisipasi masyarakat yang sukses adalah dengan memperlakukan

---

<sup>81</sup> Amy Y.S. Rahayu, Vishnu Juwono, Khrisna Puji Rahmayanti, *Pelayanan Publik dan E-Government Sebuah Teori dan Konsep*, (Depok: Rajawali Press, 2020), h. 301-302

masyarakat seperti orang dewasa. Partisipasi berstruktur baik tampaknya muncul dari dua elemen kunci dalam hubungan antara orang dewasa, yaitu lebih banyak kesempatan untuk berbagi dan mencerna informasi serta ajakan untuk menggunakan cerita dan pengalaman pribadi untuk menjelaskan apa yang mereka pikirkan. Dengan begitu, hubungan yang baru dipupuk dengan baik melalui partisipasi tidak hanya terjadi di antara masyarakat, tetapi juga terbentuk antara masyarakat dan pejabat publik, terutama saat pejabat publik menjadi bagian dari proses tersebut. Ini menjadi salah satu alasan mengapa beberapa bentuk partisipasi mengarah pada tingkat kepercayaan yang lebih tinggi antara masyarakat dan pemerintah.

b. Partisipasi dapat Membentuk Komunitas

Sudah diketahui bahwa partisipasi memiliki kemampuan untuk menghasilkan keberadaban dan membangun hubungan yang baik maka dapat diasumsikan partisipasi dapat mengembangkan jaringan komunitas yang lebih kuat. Hubungan yang kuat dan berkelanjutan antara masyarakat, hubungan yang kuat antara masyarakat dan lembaga publik, serta perasaan positif dari masyarakat tentang lingkungan mereka sangat berkorelasi

dengan serangkaian hasil positif, mulai dari pembangunan ekonomi hingga kesehatan masyarakat.

- c. Partisipasi dapat Memecahkan Masalah Publik dan Membantu dalam Pembuatan Kebijakan

Berpartisipasi memberikan dampak positif, yaitu masyarakat lebih mengetahui tentang isu-isu publik. Dengan adanya kesadaran mengenai isu yang ada, ditambah dengan serangkaian rekomendasi yang mencerminkan pemahaman masyarakat mengenai isu tersebut dapat menjadi awal dari perdebatan mengenai kebijakan. Kemudian, partisipasi dalam prosesnya dapat menjembatani perbedaan. Hal tersebut terjadi karena partisipasi dapat menyatukan pendapat masyarakat yang berasal dari berbagai sisi kebijakan untuk mempertemukan kesamaan satu sama lain. Partisipasi juga berpengaruh pada peningkatan akuntabilitas pejabat publik. Sebagai sarana untuk menghubungkan masyarakat dengan pejabat publik, partisipasi dalam prosesnya akan membangkitkan lebih banyak komunikasi untuk isu-isu selanjutnya. Partisipasi mendorong masyarakat untuk bertindak dalam pemecahan masalah sehingga pemerintah mendapatkan sudut pandang dari luar area kebijakan, yaitu oleh orang-orang

yang bukan aparatur negara dan organisasi yang bukan bagian dari pemerintahan. Tidak hanya itu, dengan banyaknya perspektif, partisipasi akhirnya menghasilkan inisiatif ataupun ide-ide baru. Masyarakat yang aktif berpartisipasi pun mendapatkan manfaat, seperti menemukan sumber daya dan *partner* yang sejalan serta mendapatkan pengetahuan berharga untuk melahirkan pemimpin baru. *Public Private Partnership* dapat terbentuk lebih mudah karena adanya partisipasi. Dengan berbagai pihak di luar pemerintah bekerja sama untuk memecahkan masalah akan meningkatkan kesempatan untuk bekerja sama menyediakan barang publik yang dimulai dengan pertukaran pendapat, kemudian menghasilkan gagasan lalu mengambil tindakan.<sup>82</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diatur tentang hak dan kewajiban masyarakat dalam hal pelayanan publik, yaitu berdasarkan Pasal 18 dan 19 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak:

---

<sup>82</sup> Amy Y.S. Rahayu, Vishnu Juwono, Birokarasi & Governance: Teori, Konsep, dan Aplikasinya, (Depok: Rajawali Press, 2019), h. 170-172

- a. Mengetahui kebenaran isi standar pelayanan
- b. Mengawasi pelaksanaan standar pelayanan
- c. Mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan
- d. Mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan
- e. Memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan
- f. Memberitahukan kepada pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan
- g. Mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman
- h. Mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan ombudsman
- i. Mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Masyarakat berkewajiban:

- a. Mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan dalam standar pelayanan
- b. Ikut menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik
- c. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

Bentuk partisipasi yang berkelanjutan memiliki dampak yang lebih kuat kepada keadilan, efisiensi pemerintah, dan kepercayaan. Tiago Piexoto menemukan bahwa:<sup>83</sup>

- a. Masyarakat yang berpartisipasi lebih bersedia untuk membayar pajak.
- b. Pemerintah lebih cenderung menyelesaikan proyek yang sudah direncanakan
- c. Keuangan negara dikelola dengan lebih baik dan kerentanan terhadap korupsi lebih berkurang.
- d. Masyarakat yang berpartisipasi lebih mempercayai lembaga publik.
- e. Pengeluaran negara lebih cenderung menguntungkan masyarakat yang berpenghasilan rendah.

---

<sup>83</sup> Ibid.. 171

f. Kemiskinan berkurang.

Wu dan Jung menambahkan, partisipasi masyarakat penting karena memiliki manfaat terhadap implementasi kebijakan sehingga berkesempatan lebih besar untuk berhasil dan mendapat sedikit hambatan dari masyarakat. Hal ini dapat terwujud ketika sebuah kebijakan menanamkan dan mengintegrasikan banyak pandangan masyarakat dalam proses perencanaan. Bukan hanya itu, perlu dilakukan pembagian informasi melalui transparansi yang membuat masyarakat mendapatkan kesempatan untuk melakukan pengawasan langsung. Melalui mekanisme tersebut, pejabat publik memperoleh umpan balik dari masyarakat. Saran dan informasi dari masyarakat inilah yang merupakan fondasi untuk perbaikan kebijakan maupun pelayanan publik yang akan datang. Sedangkan Michels mengidentifikasi bahwa partisipasi masyarakat dapat berkontribusi dalam pengambilan keputusan (*influence*), melibatkan masyarakat secara perorangan dalam proses kebijakan (*inclusion*), mengembangkan keterampilan masyarakat (*skills and virtues*), mengarahkan kepada keputusan yang rasional berdasarkan pertimbangan publik (*deliberation*), dan meningkatkan legitimasi keputusan

(*legitimacy*).<sup>84</sup>

## **2. Keasistenan Ombudsman dan Proses Penyelesaian Laporan Masyarakat oleh Ombudsman**

### **a. Keasistenan Ombudsman<sup>85</sup>**

Pengawasan pelayanan publik sebagai *core business* Ombudsman RI memerlukan transformasi struktur organisasi sesuai fungsi utama yaitu penyelesaian laporan masyarakat dan pencegahan maladministrasi. Berikut struktur organisasi berdasarkan Peraturan Ombudsman RI Nomor 43 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja pada Keasistenan Ombudsman RI. Keasistenan pada Ombudsman RI terbagi dalam Keasistenan Kantor Pusat dan Keasistenan Kantor Perwakilan.

Keasistenan Ombudsman RI adalah unit kerja asisten di lingkungan Ombudsman RI yang melaksanakan tugas dan fungsi pokok Ombudsman RI di bidang penyelesaian laporan dan/atau bidang pencegahan maladministrasi atau bidang pengawasan.

---

<sup>84</sup> Ibid. 169.

<sup>85</sup> Laporan kinerja Ombudsman Tahun 2021

Keasistenan Perwakilan adalah unit kerja asisten di lingkungan perwakilan Ombudsman yang melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang perwakilan Ombudsman di bidang penyelesaian laporan dan/atau bidang pencegahan maladministrasi atau bidang pengawasan. Susunan organisasi Keasistenan Kantor Perwakilan terdiri atas:

1. Keasistenan Pengaduan Masyarakat, mempunyai tugas penyelenggaraan koordinasi, sinkronisasi dan integrasi penyelesaian laporan pada tahapan penerimaan, pencatatan dan verifikasi laporan di wilayah kerjanya.
2. Keasistenan Pemeriksaan Laporan, mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan koordinasi, sinkronisasi dan integrasi pelaksanaan pemeriksaan laporan pada wilayah kerjanya.
3. Keasistenan Pencegahan Maladministrasi, mempunyai tugas merumuskan kebijakan, melakukan koordinasi dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang deteksi, analisis dan perlakuan pelaksanaan saran dalam rangka pencegahan maladministrasi.

**b. Proses Penyelesaian Laporan Masyarakat oleh Ombudsman<sup>86</sup>**

Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah pada tahun 2022, jumlah laporan yang disampaikan ke Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah terdiri dari Laporan Masyarakat sebanyak 242 laporan, Respon Cepat Ombudsman 44 laporan, Laporan Inisiatif 1 laporan, dan Konsultasi Non Laporan 435 konsultasi. Total jumlah laporan dan konsultasi non laporan yang diterima Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah sebanyak 722.<sup>87</sup> Proses penyelesaian laporan masyarakat di Ombudsman dimulai dari laporan yang masuk dari masyarakat kepada Ombudsman. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan disebutkan bahwa Ombudsman menerima Laporan yang disampaikan dengan cara datang langsung, surat dan/atau surat elektronik, telepon, media sosial, dan media lainnya yang

---

<sup>86</sup> Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.

<sup>87</sup> Laporan Tahunan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah tahun 2022

ditujukan langsung kepada Ombudsman. Ombudsman dapat menerima laporan yang disampaikan oleh pihak lain sebagai kuasa pelapor dalam hal pelapor tidak dapat menyampaikan laporannya secara langsung kepada Ombudsman dengan menyertakan bukti surat kuasa. Dalam hal Laporan disampaikan dengan cara datang langsung, pelapor wajib mengisi formulir penyerahan laporan dan diberikan tanda terima laporan.

Laporan yang telah masuk selanjutnya dilakukan verifikasi syarat formil dan syarat materiil. Adapun Syarat formil dalam verifikasi laporan sebagai berikut:

1. Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat lengkap pelapor serta dilengkapi dengan fotokopi atau nomor kartu identitas yang terkonfirmasi dengan data kependudukan.
2. Surat kuasa, dalam hal penyampaian laporan dikuasakan kepada pihak lain.
3. Memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci.
4. Sudah menyampaikan laporan secara langsung kepada pihak terlapor atau atasannya tetapi laporan tersebut tidak

mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.

5. Peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.

Dalam hal laporan tidak memenuhi syarat formil, Ombudsmn memberitahukan secara tertulis kepada pelapor untuk melengkapi laporan dalam 30 hari kerja. Apabila dalam waktu 30 hari kerja pelapor tidak segera melengkapi dan menyampaikannya kepada Ombudsman maka laporan tidak ditindaklanjuti dan pelapor dianggap telah mencabut berkas laporan. Apabila Laporan memenuhi syarat formil, dilanjutkan dengan verifikasi syarat materiil. Syarat materiil dalam verifikasi laporan adalah sebagai berikut:

1. Substansi laporan tidak sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.
2. Laporan tidak sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman

proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut.

3. Pelapor belum memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan.
4. Substansi yang dilaporkan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan Ombudsman.
5. Substansi yang dilaporkan tidak sedang dan/atau telah ditindaklanjuti oleh Ombudsman.

Selanjutnya hasil verifikasi syarat formil dan materiil disusun dalam bentuk ringkasan hasil verifikasi. Ringkasan hasil verifikasi paling sedikit memuat:

1. Identitas Pelapor
2. Terlapor
3. Dugaan Maladministrasi
4. Kronologi Laporan
5. Kesimpulan (Ombudsman tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan dalam hal laporan tidak memenuhi syarat materiil atau Ombudsman berwenang melanjutkan pemeriksaan dalam hal laporan memenuhi syarat materiil)
6. Klasifikasi Laporan masyarakat

Ringkasan hasil verifikasi disampaikan dalam Rapat Pleno atau Rapat Perwakilan untuk diputuskan tindak lanjutnya laporan tersebut. Dalam hal Ombudsman tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan, akan diberitahukan secara tertulis kepada Pelapor. Dalam hal Ombudsman berwenang melanjutkan pemeriksaan, Ombudsman dapat melakukan penugasan atau penyerahan laporan. Selanjutnya dilakukan pemeriksaan laporan. Dalam tahap pemeriksaan, yang pertama dilakukan adalah pembuktian dugaan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan laporan untuk menemukan bukti materiil dan/atau formil yang mendukung terpenuhinya unsur Maladministrasi. Bukti dalam pemeriksaan laporan berupa:

1. Surat/ dokumen
2. Keterangan Pelapor, Terlapor, Saksi, Pihak terkait, dan Ahli.
3. Informasi/ data elektronik
4. Barang

Apabila terdapat laporan yang berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum maka pemberian keterangan dilakukan dibawah sumpah. Laporan dinyatakan ditemukan Maladministrasi apabila dalam pemeriksaan terdapat kesesuaian antara peristiwa/kejadian

dengan petunjuk dan alat bukti yang dikumpulkan. Setelah proses pemeriksaan dokumen selesai, hasil pemeriksaan dokumen dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan dokumen yang memuat sebagai berikut:

1. Nomor dan tanggal registrasi
2. Identitas Pelapor
3. Terlapor
4. Kronologi Laporan
5. Substansi Laporan
6. Dugaan Maladministrasi
7. Harapan Pelapor
8. Peraturan terkait
9. Data pendukung sementara
10. Analisis
11. Kesimpulan sementara
12. Tindak lanjut.

Selanjutnya keasistenan pemeriksaan laporan melakukan bedah laporan sebelum menetapkan laporan hasil pemeriksaan dokumen beserta keputusan tindak lanjut. Tindak lanjut merupakan bentuk tindakan yang akan dilakukan Ombudsman, antara lain:

1. Permintaan data
2. Permintaan klarifikasi Pemanggilan
3. Pemeriksaan lapangan
4. Konsiliasi

## 5. Menghentikan Pemeriksaan.

Tindak lanjut Laporan dengan permintaan data dapat dilakukan dalam hal masih diperlukan informasi tambahan dari pelapor. Permintaan klarifikasi dilakukan dengan meminta penjelasan secara tertulis dan/atau secara langsung. Permintaan klarifikasi tertulis disampaikan kepada terlapor, atasan terlapor dan pihak terkait lainnya. Terlapor dan/atau atasan terlapor wajib menjawab permintaan klarifikasi Ombudsman secara tertulis dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya surat permintaan klarifikasi tersebut. Dalam hal Ombudsman memerlukan penjelasan atas jawaban klarifikasi tertulis, Ombudsman dapat mengadakan pertemuan dengan terlapor dan/atau atasan terlapor. Dalam hal terlapor tidak memenuhi panggilan Ombudsman dengan alasan yang sah, dilakukan penghadiran secara paksa dengan bantuan pihak kepolisian.

Ombudsman menyampaikan pemberitahuan secara tertulis mengenai perkembangan penyelesaian laporan kepada pelapor untuk ditanggapi pelapor dalam waktu paling lambat 14 hari terhitung sejak pelapor menerima surat pemberitahuan

tersebut. Disisi yang lain, Ombudsman dapat menghentikan pemeriksaan dalam hal:

1. Substansi laporan diketahui bukan wewenang Ombudsman.
2. Substansi Laporan menjadi objek pemeriksaan pengadilan.
3. Laporan sedang dalam proses penyelesaian dalam waktu yang patut dari instansi.
4. Pelapor tidak memenuhi permintaan Ombudsman untuk memberi tanggapan atau melengkapi data tambahan.
5. Laporan dicabut Pelapor pada tahap sebelum dilakukan permintaan klarifikasi.

Penghentian pemeriksaan dibuat melalui surat keputusan yang ditandatangani oleh Ketua Ombudsman atau Kepala Perwakilan Ombudsman dan disampaikan kepada pelapor dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak Laporan hasil Pemeriksaan dokumen.

Hasil Pemeriksaan lapangan dituangkan dalam Laporan hasil Pemeriksaan lapangan. Laporan hasil pemeriksaan lapangan paling sedikit memuat:

1. Substansi Laporan

2. Kegiatan yang dilakukan
3. Temuan
4. Penjelasan pelapor, terlapor, atasan terlapor, dan/atau pihak terkait, apabila pemeriksaan lapangan dilakukan secara terbuka
5. Kesimpulan
6. Rencana tindak penyelesaian.

Laporan hasil Pemeriksaan lapangan tersebut disusun paling lambat 10 (sepuluh) hari sejak selesainya kegiatan pemeriksaan lapangan. Selanjutnya keseluruhan hasil pemeriksaan laporan disusun dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP). Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) memuat:

1. Identitas Pelapor, Terlapor dan dugaan Maladministrasi
2. Uraian Laporan
3. Hasil pemeriksaan
4. Pendapat Ombudsman
5. Kesimpulan berupa ditemukan maladministrasi, tidak ditemukan maladministrasi, dan pemeriksaan dihentikan

Dalam hal Laporan ditemukan Maladministrasi, maka dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) terdapat tindakan korektif yang harus dilakukan oleh terlapor,

atasan terlapor atau instansi terkait. Dalam hal Laporan ditemukan maladministrasi, maka dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) terdapat tindakan korektif yang harus dilakukan oleh Terlapor, Atasan Terlapor atau instansi terkait. Laporan dinyatakan selesai apabila:

1. Pemeriksaan dihentikan
2. Telah memperoleh penyelesaian dari terlapor
3. Telah mencapai kesepakatan dalam konsiliasi dan/atau mediasi
4. Telah diterbitkan rekomendasi
5. Tidak ditemukan Maladministrasi.

Laporan dapat ditutup pada setiap tahapan penyelesaian Laporan apabila:

1. Pemeriksaan dihentikan
2. Laporan dinyatakan selesai
3. Rekomendasi telah dilaksanakan
4. Rekomendasi tidak dilaksanakan dan telah dipublikasikan atau telah dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Rekomendasi Ombudsman dikeluarkan, apabila:

1. Mediasi dan/atau Konsiliasi gagal dilaksanakan

2. Mediasi dan/atau Konsiliasi tidak mencapai kesepakatan
3. Ditemukan bentuk Maladministrasi.

Rekomendasi paling sedikit memuat:

1. Uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman
2. Uraian tentang hasil Pemeriksaan
3. Bentuk Maladministrasi yang terjadi
4. Kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan terlapor, atasan terlapor dan/atau pihak terkait.

Pemantauan pelaksanaan Rekomendasi dilaksanakan dalam rentang waktu 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi. Ombudsman melakukan pemantauan pelaksanaan Rekomendasi oleh terlapor dan/atau atasan terlapor untuk menyatakan terlapor dan/atau atasan terlapor telah melaksanakan Rekomendasi, melaksanakan sebagian Rekomendasi atau tidak melaksanakan Rekomendasi.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, Ombudsman merupakan *state auxiliary organ*, dimana Ombudsman merupakan lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan bukan oleh UUD 1945 tetapi oleh peraturan perundang-undangan lainnya yaitu melalui

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Laporan Kinerja Ombudsman Republik Indonesia tahun 2021 disebutkan, Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, berada pada tataran antara eksekutif dan legislatif untuk membantu kinerja penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan publik. Ombudsman dalam memeriksa laporan wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, dan tidak memihak.

Ombudsman tidak memiliki kewenangan memberikan sanksi secara mutlak (*execution*), tetapi sebatas memberikan saran agar penyelenggara negara yang mendapatkan rekomendasi tersebut untuk memperbaiki kinerjanya. Ombudsman tidak dapat memberikan suatu bentuk sanksi kepada penyelenggara negara yang telah mendapatkan rekomendasinya namun dengan menyampaikan kepada atasan terlapor. Kemudian bila terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor dan menyampaikan laporan kepada DPR serta Presiden berdasarkan Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Oleh karena itu, kedudukan Ombudsman sebagai *magistrature of influence* dan *magistrature of sanction* harus diatur dengan jelas untuk mewujudkan kepastian hukum, artinya harus termuat secara eksplisit dalam undang-undang. Ajudikasi khusus ganti rugi yang belum

dilaksanakan menjadi kewajiban untuk diselesaikan. Apabila ajudikasi khusus dilaksanakan tentu menjadikan Ombudsman sebagai lembaga pemberi sanksi. Satjipto Rahardjo dalam teori kepastian hukum menyatakan bahwa kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Gustav Radbruch menyebutkan 3 nilai dasar hukum yaitu: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekacauan (*chaos*).

Pelayanan publik menjadi pilihan strategis untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia berdasarkan beberapa pertimbangan, yaitu:

1. Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan masyarakat
2. Berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah dalam ranah pelayanan publik.
3. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini.

**BAB IV**  
**HAMBATAN YANG DIALAMI OMBUDSMAN**  
**SEBAGAI *MAGISTRATURE OF INFLUENCE***  
**DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE***  
**MELALUI PENGAWASAN MALADMINISTRASI**  
**PELAYANAN PUBLIK DAN UPAYA YANG**  
**DILAKUKAN**

**A. KEASISTENAN PENERIMAAN DAN**  
**VERIFIKASI LAPORAN (PVL)**

Dalam menggali informasi terkait hambatan yang dialami Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan (PVL) Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah serta upaya yang dilakukan, penulis melakukan wawancara secara langsung dengan Kepala Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan (PVL) Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Elyna Noor Dina Nazla. Ketika diwawancara terkait hambatan yang dialami dalam melakukan penerimaan dan verifikasi laporan dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut, memberikan jawaban yang telah diubah menjadi teks sebagai berikut.<sup>88</sup>

*“Hambatan yang pertama adalah karakteristik pelapor. Dalam masyarakat ada yang berkarakter*

---

<sup>88</sup> Wawancara secara langsung dengan Elyna Noor Dina Nazla, Kepala Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, 23 Februari 2023.

*istilahnya kalo di kami (Ombudsman) itu pelapor sulit yang menganggap ombudsman itu super power, artinya bisa menangani apa saja, seperti masalah-masalah yang terkait sengketa tanah atau masalah keperdataan seperti itu menganggap kita (Ombudsman) bisa menyelesaikan, padahal kan tidak ya. Kalau untuk sengketa yang sifatnya privat antar orang perorangan kita tidak bisa masuk karena bukan kewenangan Ombudsman. Kemudian terkait mekanisme pelaporan ada beberapa prosedur persyaratan, salah satunya untuk melapor ke Ombudsman itu harus sudah melakukan upaya menyampaikan pengaduan kepada terlapor atau atasannya ketika tidak di respon baru setelah itu melapor ke Ombudsman. Nah, terkadang pelapor trust-nya kepada terlapor udah turun sehingga mereka merasa kalau melapor kesana (terlapor) pasti tidak ditindaklanjuti, jadi kita (Ombudsman) butuh effort untuk memberikan penjelasan kepada pelapor harus lapor dulu kepada instansi terkait, kalau tidak ada respon baru melapor ke Ombudsman. Namun, ada juga masyarakat yang tidak mau, pengennya langsung ke Ombudsman. Solusinya kita berikan pemahaman kita tunjukkan pasalnya ditunjukkan sop-nya melapor ke ombudsman.*

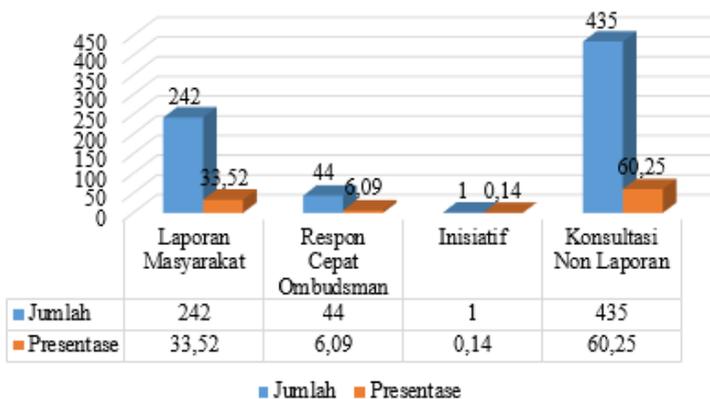
**Hambatan yang kedua** adalah terkait sumber daya manusia. Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah hanya diisi 2 orang. Padahal diharuskan meng-handle ratusan laporan. Hal tersebut berakibat pada proses verifikasi laporan

*menjadi lebih lama karena kita selesaikan satu-satu apabila tidak ada urutan prioritas, kecuali terhadap laporan RCO (Respon Cepat Ombudsman) kita prioritaskan apalagi yang menyangkut nyawa seseorang, menyangkut keterbatasan waktu, dan hak hidup itu memang kita prioritaskan, tetapi kalau laporan reguler itu satu-satu sesuai dengan urutan masuknya. Nah, karena kita di PVL hanya berdua dan belum lagi ada tugas lain dari Kepala Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah tentu berakibat menghambat proses verifikasi. Sehingga dari sisi waktu menjadi mundur tidak on time bisa mundur 2-3 hari, tapi tetap kita upayakan proses verifikasi selesai dalam waktu 14 hari kerja sesuai aturan.*

***Hambatan yang ketiga** ini hampir sama dengan hambatan mengenai karakter pelapor yang sulit, yaitu bagaimana mengelola harapan pelapor. Jikalau hambatan yang pertama tadi cenderung kita memberi penjelasan tentang mekanisme melapor ke Ombudsman. Dalam hal mengelola harapan pelapor contohnya adalah terdapat kasus sengketa tanah antara orang perorangan yaitu dengan keluarganya atau dengan lainnya, kemudian dia melaporkan sebuah instansi misalkan dalam hal ini kepala desa karena dianggap memihak kepada lawan dari pelapor. Disini batasan kewenangan Ombudsman adalah kepada pelayanan publik, sehingga kita menganggap laporan di Ombudsman selesai setelah kepala desa sudah memfasilitasi pengajuan laporan (hak-hak pelapor) yang bersangkutan. Namun terkadang, harapan pelapor adalah*

sampai sengketanya tuntas atau sampai tanahnya itu menjadi milik dia kembali. Tentu kita tidak bisa sampai kesitu karena bukan kewenangan Ombudsman. intinya yang dilaporkan adalah pihak desa terkait pelayanan memberikan fasilitasi untuk menyelesaikan permasalahan warganya. fokusnya di situ, kalau kepala desa atau Camat sudah mengundang para pihak untuk melakukan mediasi (upaya), intinya sudah di fasilitasi. Maka kita anggap selesai karena sudah diberikan pelayanan.”

Data Penerimaan dan Konsultasi Laporan serta Konsultasi Non Laporan Tahun 2022 (Januari-Desember) Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah



#### Bagan 4.1

### Data Penerimaan, Konsultasi Laporan serta Konsultasi Non Laporan Tahun 2022

Berdasarkan Data Penerimaan, Konsultasi Laporan serta Konsultasi Non Laporan Tahun 2022, dalam kurun waktu Januari s.d. Desember Tahun 2022, jumlah laporan yang disampaikan ke Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah sebanyak 287 laporan yang terdiri dari Laporan Masyarakat 242 laporan, Respon Cepat Ombudsman 44 laporan dan Laporan Inisiatif 1 laporan. Jumlah tersebut terbilang sangat besar jika dibandingkan dengan Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan (Keasistenan PVL) yang dilaksanakan oleh 2 (dua) personil yakni Ibu Elyna Noor Dina Nazla dan Ibu Dewi Ayu Wulandari.

Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan karakteristik pelapor sulit maupun dalam mengelola harapan pelapor adalah pada proses Konsultasi Laporan maupun Konsultasi Non Laporan, Tim Penerimaan dan Verifikasi Laporan akan mendengarkan permasalahan dan keluhan pelapor kemudian memberikan saran terkait langkah-langkah yang harus ditempuh pelapor, termasuk memberikan kontak pengaduan lembaga/Instansi yang berwenang apabila substansi permasalahan bukan pelayanan publik/bukan kewenangan Ombudsman. Apabila substansi yang dilaporkan merupakan kewenangan Ombudsman, pelapor disarankan agar berupaya terlebih dahulu menyampaikan keberatan/pengaduan kepada Instansi terlapor, hal tersebut bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik. Oleh karena

itu, Tim Penerimaan dan Verifikasi Laporan seringkali menyarankan pelapor agar menyampaikan pengaduan secara tertulis kepada Instansi terlapor dan surat pengaduan tersebut ditembuskan ke Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah.

| Mekanisme Penyampaian Laporan dan Konsultasi | Jumlah     | Presentase |
|--|------------|------------|
| Surat  | 303        | 41,97      |
| Whatsapp                                     | 206        | 28,53      |
| Datang Langsung                              | 78         | 10,80      |
| Email  | 61         | 8,45       |
| Ombudsman On The Spot                        | 60         | 8,31       |
| Website                                      | 9          | 1,25       |
| Telepon                                      | 4          | 0,55       |
| SP4N Lapor                                   | 1          | 0,14       |
| <b>Jumlah</b>                                | <b>722</b> | <b>100</b> |

**Tabel 4.1**  
**Data Mekanisme Penyampaian Laporan dan Konsultasi Tahun 2022**

Berdasarkan Tabel 4.1 di atas, sejak bulan Maret tahun 2020, Indonesia mengalami pandemi Covid-19 dengan angka penularan yang fluktuatif. Dalam rangka mengurangi angka penularan Covid-19, Ombudsman RI membatasi pertemuan tatap muka dengan pelapor. Penyampaian laporan maupun konsultasi disarankan melalui online (email, website, whatsapp, call center)

maupun surat. Pelapor yang datang langsung akan di berikan formulir penerimaan laporan dan diminta menyusun kronologi secara tertulis. Penyampaian konsultasi dan pengaduan secara online ini cukup efektif untuk mempercepat proses penerimaan dan verifikasi laporan sehingga dapat mengurangi hambatan keterbatasan jumlah personil sekaligus mengurangi frekuensi pertemuan antara Tim Ombudsman dengan pelapor untuk mencegah keberpihakan, konflik kepentingan maupun diskriminasi dalam menyelesaikan laporan masyarakat. Ombudsman juga melakukan kegiatan Ombudsman *On The Spot* yakni layanan jemput bola sesuai domisili Pelapor. Layanan ini di fokuskan untuk masyarakat yang tidak memahami cara menggunakan layanan online maupun masyarakat yang termasuk dalam kelompok rentan. Kegiatan Ombudsman *On The Spot* juga digunakan sebagai sarana sosialisasi kepada masyarakat terkait tugas, fungsi, dan kewenangan Ombudsman.

| Total Laporan yang Diverifikasi Formil/Materiil                            | Jumlah |
|--|--------|
| Laporan yang tidak memenuhi syarat formil/materiil                         | 102    |
| Laporan yang masuk tahap pemeriksaan                                       | 175    |
| Laporan yang masih dalam proses verifikasi dan permintaan kelengkapan data | 7      |
| Laporan yang dilimpahkan ke Ombudsman RI Pusat                             | 3      |

## **Tabel 4.2.**

### **Data Laporan yang Diverifikasi Keasistenan PVL**

Pengaduan yang diterima oleh Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan (PVL) tidak semuanya dapat ditindaklanjuti ke tahap pemeriksaan laporan. Laporan yang dapat ditindaklanjuti ke tahap pemeriksaan adalah laporan yang memenuhi syarat formil dan materiil laporan. Ketentuan mengenai syarat formil dan materiil laporan diatur lebih lanjut dalam Keputusan Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 244 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Tata Laksana Pemberian Konsultasi, Penerimaan dan Verifikasi Laporan di Lingkungan Ombudsman Republik Indonesia. Adapun Laporan yang ditutup dengan alasan tidak memenuhi syarat formil adalah karena Pelapor tidak melengkapi data/dokumen, Pelapor mencabut laporan, Pelapor bukan Warga Negara Indonesia dan bukan korban langsung maupun Kuasa, Laporan tidak dilengkapi nama, alamat atau nomor telepon yang jelas, Pelapor adalah Lembaga/Instansi Pemerintah, Peristiwa yang dilaporkan telah lewat 2 tahun, substansi yang sama pernah dilaporkan dan ditangani Ombudsman, sedangkan Laporan yang ditutup dengan alasan tidak memenuhi syarat materiil antara lain Pelapor belum berupaya menyampaikan keberatan ke Instansi Terlapor atau atasannya, substansi yang dilaporkan sedang atau telah menjadi objek pemeriksaan di Pengadilan, Substansi laporan bukan kewenangan Ombudsman dan Instansi Terlapor bukan

kewenangan Ombudsman.

Hambatan pelapor sulit yang menganggap Ombudsman *super power* maupun pelapor yang tidak mematuhi sistematika dan mekanisme laporan terlihat pada Tabel 2 maupun Tabel 3. Dari jumlah tersebut, laporan yang memenuhi syarat formil dan materiil dilanjutkan ke tahap pemeriksaan sebanyak 182 laporan, 3 laporan diteruskan ke Ombudsman Pusat karena Instansi terlapor berkedudukan di Jakarta dan 102 laporan ditutup di tahap verifikasi karena tidak memenuhi syarat formil dan/atau materiil. Artinya pemahaman masyarakat terkait Ombudsman masih perlu diperbaiki khususnya terkait sistematika dan mekanisme laporan.

| <b>Alasan Penutupan/Penolakan Laporan</b>           | <b>Jumlah</b> | <b>Presentase</b> |
|---|---------------|-------------------|
| Tidak melengkapi data/dokumen                       | 72            | 68,57             |
| Substansi laporan bukan kewenangan Ombudsman        | 4             | 3,81              |
| Instansi yang dilaporkan bukan kewenangan Ombudsman | 4             | 3,81              |
| Substansi laporan sedang/telah menjadi              | 9             | 8,57              |

|   |   |      |
|---|---|------|
| objek pemeriksaan di Pengadilan   |   |      |
| Pelapor belum berupaya menyampaikan pengaduan ke Instansi Terlapor atau atasannya | 2 | 1,90 |
| Pelapor adalah Instansi Pemerintah  | 4 | 3,81 |
| Berkas laporan tidak dilengkapi nama/alamat/nomor telepon yang jelas              | 3 | 2,86 |
| Substansi Laporan telah ditindaklanjuti oleh Ombudsman RI/Perwakilan              | 1 | 0,95 |
| Pelapor tidak memenuhi kriteria Pelapor (Pemerhati)                               | 2 | 1,90 |
| Laporan Sedang Dalam Proses Penyelesaian Instansi Terlapor                        | 1 | 0,95 |
| Laporan diteruskan ke Ombudsman RI Pusat/Perwakilan                               | 3 | 2,86 |

|               |            |            |
|---------------|------------|------------|
| <b>Jumlah</b> | <b>105</b> | <b>100</b> |
|---------------|------------|------------|

**Tabel 4.3.**

**Data Penutupan Laporan di Tahap Verifikasi Tahun  
2022**

Berdasarkan Uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa hambatan yang dialami oleh Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah adalah karakteristik pelapor (pelapor sulit) dan jumlah sumber daya manusia yang kurang. Hambatan tersebut diupayakan penyelesaiannya oleh Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dengan memberikan pemahaman kepada pelapor melalui konsultasi dan memaksimalkan sumber daya manusia yang ada dengan resiko keterlambatan dari waktu yang ditentukan.

**B. KEASISTENAN PEMERIKSAAN LAPORAN**

Keasistenan Pemeriksaan Laporan Perwakilan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah terdiri dari 8 (delapan) personil yakni:

1. Sabarudin Hulu, S.H., M.H. (Asisten Madya, Kepala Keasistenan)
2. Moch. Agus Ardyansyah, S.T., S.H., M.H. (Asisten Muda)
3. Tri Lindawati, S.Pi., S.S, M.A. (Asisten Muda)
4. Imam Munandar, SKM (Asisten Muda)
5. Nika Vera Ardiani, S.H., M.H. (Asisten Pratama)

II)

6. Kun Retno Handayani, S.H., M.H. (Asisten Pratama II)
7. Fitrianto Wahono, S.H. (Asisten Pratama II)
8. Munib Arrohmah, S.Kep (Asisten Pratama)

Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dalam melakukan pemeriksaan laporan mengalami hambatan terkait kurangnya jumlah asisten jika dibandingkan dengan wilayah cakupan Jawa Tengah sebanyak 35 Kabupaten/Kota ditambah beberapa kementerian, lembaga, dan BUMN/BUMD. Dalam menggali informasi terkait hambatan yang dialami Keasistenan Pemeriksaan Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah serta upaya yang dilakukan, penulis melakukan wawancara secara langsung dengan Kepala Keasistenan Pemeriksaan Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H. Ketika diwawancara terkait hambatan yang dialami dalam melakukan pemeriksaan laporan masyarakat dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut, memberikan jawaban sebagai berikut:<sup>89</sup>

*“Hambatan kita itu yang pertama adalah karakter masing-masing pelapor itu beda-beda. Ada yang pemarah, ada yang pendiam, ada juga yang banyak*

---

<sup>89</sup> Wawancara secara langsung dengan Sabarudin Hulu, Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, 23 Februari 2023.

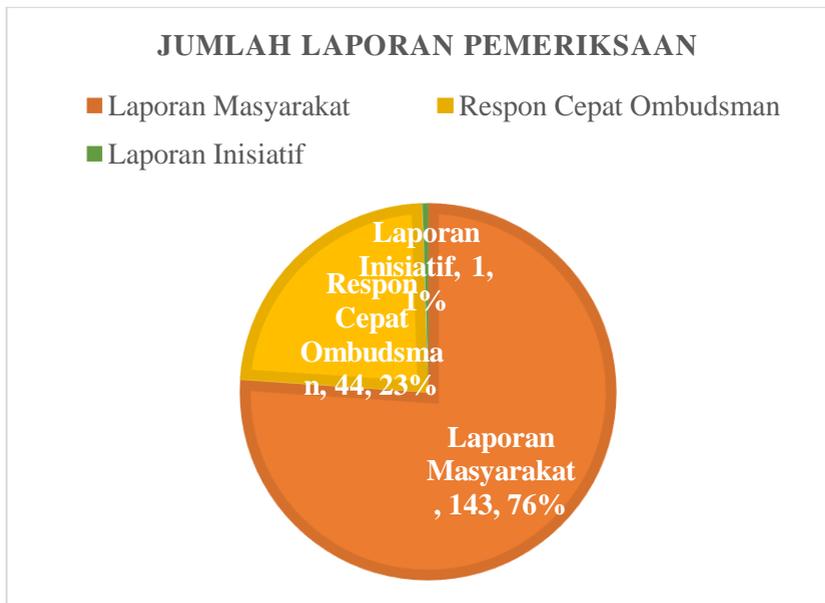
*bicara. Jadi terutama terhadap pelapor yang ngotot tidak mau mendengar dan semauanya sendiri, tidak mau mendengarkan penjelasan Ombudsman, malah pelapor tersebut yang ingin mengatur. Juga menjadi hambatan adalah pelapor maupun terlapor yang memang belum memahami tupoksi atau kewenangan Ombudsman. Kemudian, **hambatan yang kedua** adalah adanya kuasa, memang sebenarnya kami mengharapkan ada pendamping yang bisa memberikan pemahaman karena bisa jadi si pemberi kuasa itu tidak paham kemana harus melapor. Tapi yang seharusnya dipahami bahwa Ombudsman ini sama sekali tidak ada kepentingan ibaratnya Ombudsman berpihak kepada terlapor atau pelapor, nah ini tantangannya adalah kedua pihak ini curiga gitu kalau kita memiliki kepentingan tersendiri baik dengan pelapor maupun dengan terlapor. Di situ nanti mereka menyadari sendiri ketika menerima keputusan. Ketika kita sebelum mengeluarkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) kita paparkan dulu enak toh kita paparkan kepada penyelenggara ini lho temuan kami, berbeda dengan polisi yang sudah menetapkan tersangka tidak memberi paparan ini lho yang kami periksa. Begitu juga dengan pengadilan mana ada kesempatan bagi terdakwa coba dilihat bisa ngga kamu laksanakan kalau saya kasih putusan seperti ini, mana ada. Tapi kalau Ombudsman membuka, ini kira-kira sudah sesuai belum, siapa tau juga kita bisa keliru. Anda (terlapor) bisa laksanakan ini ngga, kalau anda tidak bisa melaksanakan,*

kira-kira apa yang bisa anda laksanakan lalu apa konsekuensinya kalau ini kemudian anda tidak melaksanakan, kita buka. Begitu juga dengan pelapor, ini temuan pemeriksaan kami kepada telapor berikut penjelasannya, silakan menyampaikan keberatan. Ombudsman tidak langsung tutup, kita beri tahu dulu silakan direspon. Setelah direspon lalu kita baca, kita analisa dan periksa kembali kalau itu memang relevan. **Hambatan ketiga** masalah sumber daya manusia yang masih kurang. Hanya 8 orang melakukan pengawasan 1 Provinsi dan 35 kabupaten/kota se Jawa Tengah ditambah kementerian dan lembaga seperti Kemenkumham, Kementerian PUPR Bea Cukai, Pelindo, Kejaksaan, Kepolisian, dan Pengadilan dan lainnya. Semua (asisten Ombudsman) sebenarnya kurang. Coba lihat Kejaksaan Negeri berapa jaksanya, polres berapa penyidikanya, padahal itu tingkat kabupaten lho. Saya coba bisa gak sih misalkan 1 kabupaten/kota 2 orang asisten Ombudsman, berarti  $35 \times 2 = 70$  atau mungkin gak usah 70 dulu, 30 dulu saja deh bisa tidak. Jadi jumlah yang masuk di Ombudsman itu 287 laporan, coba dibagi aja dengan jumlah asisten 8 orang. Hanya 7 orang menangani berkas karena saya sebagai kepala keasistenan yang harus mengoordinir dalam penyusunan keputusan. Belum lagi kegiatan lain yang diikuti oleh kawan-kawan misalkan sidak, harus ikut serta dalam hal memberikan sosialisasi juga bersama dengan teman-teman pencegahan. Belum lagi mengikuti kajian. Belum lagi ada program dari pusat,

*nah itu numpuk. Makanya kehadiran kita, benar-benar mengupayakan penanganan laporan ini se-optimal mungkin sesuai dengan SOP yang ada, waktunya gitu lho. Lalu yang membantu kita ada yang namanya penanganan pengaduan dengan metode propartif (progresif dan partisipatif). Nah pengelolaan pengaduan ini yang kemudian teman-teman itu mendapatkan keahlian, keahlian di dalam menyelesaikan pengaduan secara efektif dan efisien. saya ikut pelatihan di Belanda selama dua minggu terkait FTA (fair treatment approach) jadi pendekatan-pendekatan yang berkeadilan jadi menyelesaikan pengaduan masyarakat dengan pendekatan yang berkeadilan, mengesampingkan administrasi yang rumit, lalu mencoba menerjemahkan setiap pengaduan itu bahwa ada makna kita memaknai. Ibarat gini, asas-asas pemerintahan yang baik, asas kecermatan. kita tidak hanya menghafal asas kecermatan adalah seorang pejabat itu harus cermat, atau asas kepastian hukum yang berarti setiap tindakan itu berdasarkan hukum. Kita bisa menghafal tapi tidak bisa mengurai makna dari itu sebenarnya. Misalkan seorang walikota diajukan permohonan Izin Mendirikan Bangunan sesuai dengan prosedur sudah dilengkapi, persyaratan sudah terpenuhi, maka wajib bagi walikota untuk menerbitkan. Tapi walikota harus cermat, cermat melihat dokumen yang diberikan, cermat melihat apa alasan permohonan ini diajukan, cermat melihat survei ke lapangan betul atau tidak objeknya, cermat melihat*

*kehidupan masyarakat di lingkungan tersebut. ketika sudah cermat dia turun ada tim, oh ternyata bangunan untuk katakanlaf karaoke ini di tengah pemukiman, oh di sebelahnya ternyata ada rumah ibadah, oh ternyata di situ kehidupan sosialnya itu sudah mencair dan tidak ingin diintervensi oleh kegiatan-kegiatan yang penuh dengan hedonisme dan lain sebagainya. Secara aturan oke, tapi secara hukum yang hidup dalam masyarakat, karena hukum tidak hanya tertulis namun ada yang tidak tertulis. Maka itu yang harus dilihat bahwa Bagaimana nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Oh maaf permohonan izin anda tidak saya keluarkan, karena ternyata di sana kalau mau buka karaoke disini ada Mushola di situ ada Gereja di situ Vihara, itu yang bijaksana. Makanya itulah tugas Ombudsman memaknai itu bagaimana metode propartif ini kita menggunakan skill. Misalkan dalam menelepon, jangan karena kita adalah Ombudsman langsung menelepon pelapor 'ini kami telah menerima pengaduan, tapi ada hal yang kurang dan sebagainya' ini tidak boleh, tapi harus memperkenalkan diri dengan baik dan menayakan terlebih dahulu sedang ada kesibukan atau tidak, kalau masih sibuk bisa diatur waktu lain. Artinya hargai dan hormati bahwa pelapor ataupun terlapor punya kepentingan. Pelapor maupun terlapor merasa 'diwongke' istilahnya memanusiakkan manusia, tapi kalau menggunakan cara-cara lama, saya ini pejabat anda yang punya kepentingan, saya ini pegawai mau saya layani anda atau tidak tetap gaji saya ada kok setiap*

*bulan. Jadi itu yang membuat hancur, membuat kecewa dan kepercayaan publik menurun terhadap penyelenggara. Nah itulah metode propartif itu. Juga selalu melakukan diskusi antar asisten pemeriksaan, karena menghadapi pelapor maupun terlapor yang berbeda-beda, jadi itu menambah pengetahuan dalam menghadapi pelapor maupun terlapor. Sikap itu yang paling utama, dan bisa memperlihatkan sifat seseorang. Jadi itulah lebih mengedepankan solusi daripada melihat kebelakang mencari siapa yang bersalah, itu tidak akan menyelesaikan masalah tapi malah menambah masalah. Tapi lihat kedepan, apa yang bisa dilakukan, artinya mencari solusi”*



**Grafik 4.1.**

### **Data Laporan Tahap Pemeriksaan**

Dari grafik di atas menggambarkan bahwa dari sejumlah 165 Laporan masyarakat yang masuk, yang memenuhi syarat formil dan materiil sebanyak 143 laporan masyarakat yang kemudian dilanjutkan ke tahap pemeriksaan. Selanjutnya terdapat 44 Respon Cepat Ombudsman, dan 1 Laporan Inisiatif. Sehingga total penanganan laporan di Tahun 2022 pada Keasistenan Pemeriksaan Laporan terdapat 188 laporan yang harus diselesaikan oleh tujuh orang personil karena satu orang sebagai Kepala Keasistenan yang mengkoordinir dalam penyusunan keputusan sebagaimana disampaikan oleh Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dalam wawancara di atas.

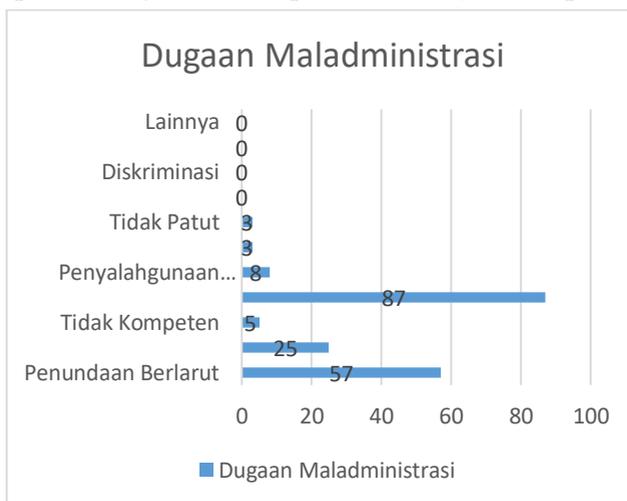


**Grafik 4.2.**

#### **Data Klasifikasi Laporan**

Dari sejumlah 188 Laporan Masyarakat yang

dilanjutkan dalam tahap pemeriksaan Perwakilan Ombudsman Provinsi Jawa Tengah tahun 2022, diantaranya terklasifikasi laporan berat sejumlah 110 Laporan, Laporan Sedang sejumlah 32 Laporan, dan Laporan sederhana sejumlah 46 Laporan. Keasistenan Pemeriksaan Perwakilan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah mencatat dalam tahun 2022 dari 188 laporan yang ditindaklanjuti ke tahapan pemeriksaan tiga urutan terbanyak dilaporkan yakni substansi Pendidikan sebanyak 70 laporan masyarakat, kedua terkait Pedesaan sebanyak 20 laporan, ketiga terkait Kepolisian sebanyak 16 laporan.



**Grafik 4.3.**

### **Klasifikasi Dugaan Maladministrasi**

Pada grafik di atas terlihat bahwa dalam tahun 2022, dugaan maladministrasi yang paling banyak dilaporkan terkait Penyimpangan Prosedur sebanyak 87

laporan, Penundaan Berlarut 57 laporan, dan Tidak Memberikan Pelayanan 25 laporan. Selain itu Penyalahgunaan Wewenang sebanyak 8 laporan, Tidak Kompeten 5 laporan, Permintaan Imbalan uang dan Tidak Patut masing-masing 3 laporan.

Berdasarkan Uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa hambatan yang dialami oleh Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah adalah karakter masing-masing pelapor, adanya kuasa pelapor, dan sumber daya manusia yang kurang. Hambatan tersebut diupayakan penyelesaiannya oleh Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dengan memberikan penjelasan kepada pelapor, melakukan paparan kepada kedua belah pihak terkait temuan Ombudsman sebelum menerbitkan Laporan Akhir Hasil Pemriksaan (LAHP), dan mengajukan penambahan asisten serta memaksimalkan sumber daya manusia dengan cara memeberikan pelatihan penanganan pengaduan dengan metode propartif (progresif dan partisipatif).

### **C. KEASISTENAN PENCEGAHAN MALADMINISTRASI**

Bidang Pencegahan Maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dilaksanakan oleh 2 (dua) personil, yakni:

1. Achmed Ben Bella, S.H. (Asisten Pratama, Kepala Keasistenan)
2. Falah Hidayatullah, S.T. (Asisten Pratama,

Anggota)

Adapun kinerja Bidang Pencegahan Maladministrasi sesuai perjanjian kinerja Perwakilan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Tahun 2022 adalah sebagai berikut:

1. Terselenggaranya Kampanye/Edukasi terkait pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik oleh Perwakilan.
2. Terlaksananya Survei Kepatuhan tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
3. Tercapainya Provinsi/Kabupaten/Kota masuk dalam kategori Zona Hijau.

Selain tugas pokok Bidang Pencegahan Maladministrasi yang diberikan sesuai perjanjian kinerja, juga melaksanakan tugas tambahan sebagai berikut:

1. Melakukan tugas pengumpulan data/monitoring pelayanan publik yang menjadi perhatian Ombudsman RI tingkat nasional maupun yang menjadi perhatian Ombudsman RI tingkat Perwakilan.
2. Melakukan pengembangan jaringan kerja.
3. Memberikan bimbingan/pendampingan kepada Mahasiswa/i yang melaksanakan magang mandiri maupun kampus merdeka.
4. Membantu pelaksanaan tugas kehumasan seperti penyusunan siaran pers, sosialisasi dan

pengelolaan media sosial.

Dalam menggali informasi terkait hambatan yang dialami Keasistenan Pencegahan maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah serta upaya yang dilakukan, penulis melakukan wawancara secara langsung dengan Kepala Keasistenan Pencegahan Maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Bapak Achmed Ben Bella. Ketika diwawancara terkait hambatan yang dialami dalam melakukan pencegahan maladministrasi dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut, memberikan jawaban yang telah diubah menjadi teks sebagai berikut:<sup>90</sup>

*“Mengenai pencegahan maladministrasi ini muncul di Pasal 7 Undang-Undang Ombudsman kemudian dijabarkan lebih lanjut bahwa pencegahan maladministrasi ini adalah serangkaian tindakan deteksi analisis dan perlakuan pelaksanaan saran. Hal ini mengacu kepada peraturan Ombudsman tentang tata cara pencegahan maladministrasi. Jadi memang yang rutin dilakukan dalam kegiatan pencegahan maladministrasi yang pertama adalah penilaian kepatuhan standar pelayanan publik, **hambatan yang pertama** adalah kegiatan tersebut sudah sangat memakan banyak energi maupun anggaran. Dari sumber daya manusia dan*

---

<sup>90</sup> Wawancara secara langsung dengan Ahmed Benbella, Kepala Keasistenan Pencegahan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, 23 Februari 2023.

anggaran itu sangat besar karena wilayah kami 35 kabupaten/kota. Demikian dengan kantor kepolisian resor (polres) dan kantor pertanahan (kantah). Jadi untuk melakukan penilaian kepatuhan itu juga dalam rangka pencegahan administrasi, karena kita pastikan semua standarnya terpenuhi dulu supaya masyarakat tidak menjadi korban dari maladministrasi, karena mereka (masyarakat) haknya harus dipenuhi dulu oleh penyelenggara sebagai konsekuensi dari kewajibannya. Kemudian yang kedua untuk pencegahan maladministrasi adalah melaksanakan kajian perbaikan kebijakan pelayanan publik di mana kita melaksanakan kajian terhadap sistem, bukan terhadap perilaku ya tapi terhadap sistem atau peraturan dalam pelayanan publik yang nanti outputnya adalah saran. Kalau di keasistenan pemeriksaan laporan kan outputnya rekomendasi kalau untuk di pencegahan maladministrasi adalah saran-saran perbaikan kepada pimpinan penyelenggara pelayanan publik untuk meminimalisir potensi terjadinya maladministrasi. Dari uraian sebelumnya, **hambatan yang kedua** adalah program kajian kebijakan pelayanan publik itu sudah masuk dalam perencanaan RPJMN (rencana pembangunan jangka menengah nasional) di mana dalam satu tahunnya itu hanya tersedia satu kajian per tahun, khusus di ombudsman Perwakilan Jawa Tengah itu mendapatkan satu judul saja (satu jenis kajian). Satu kajian tersebut bisa memakan waktu sekitar tiga bulan, Jadi hanya satu topik saja yang bisa kita tuntaskan dalam

*setahun. Seperti di tahun 2020, Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah mengambil kajian mengenai penanganan limbah vaksin Covid-19 karena disitu diduga berpotensi terjadi maladministrasi terkait limbah vaksin. Kemudian muncul saran perbaikan untuk Walikota Kota Semarang. Kemudian di tahun 2021 adalah mengenai tata kelola perizinan untuk nelayan kecil (nelayan tradisional). Kemudian di tahun 2022 Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah tidak mendapatkan program untuk kajian sehingga kami tidak melaksanakan kajian, karena semua kajian dilaksanakan oleh pusat dan kami hanya membantu Ombudsman RI di Jakarta. Untuk Jawa Tengah, ada beberapa kajian yang diambil oleh Ombudsman RI di Jakarta yaitu mengenai pelayanan bagi ODGJ (orang dengan gangguan kejiwaan) di panti sosial milik pemerintah maupun swasta. Yang kedua adalah pelayanan mengenai kedarurat bencana terkait darurat bencana. Jadi ada dua hal itu dan hasilnya sudah disampaikan oleh pusat. Hambatannya karena semuanya sudah terkunci dalam RPJMN (rencana pembangunan jangka menengah nasional) sehingga kita tidak bisa merespon isu-isu terkini, padahal yang namanya pelayanan publik ini dinamis mengikuti dinamika kehidupan bermasyarakat yang cepat berubah, masyarakat butuh ini butuh itu, tapi kita tidak bisa merespon karena terdapat aturan yang mengikat. Oleh karenanya untuk isu-isu yang dinamis dari masyarakat terkait pelayanan publik kita gunakan tools Investigasi Atas Prakarsa Sendiri (IAPS) seperti itu mas.*

*selain itu, hambatan yang ketiga memang hampir terjadi di semua aspek yaitu sumber daya manusia. Sumber daya manusia di keasistenan pencegahan maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah hanya dua orang. Kemudian juga tadi ya terkait kemampuan belanja kita terkait kajian itu ya memang hanya satu kegiatan saja tidak boleh lebih, kalau mau lebih silakan tapi pendanaan terkait kajian terbatas hanya untuk satu kajian sehingga harus mencari sumber pendanaan sendiri. Masalahnya Ombudsman kan tidak boleh menerima pendanaan dari pihak ketiga. Oleh karenanya nantinya di rancangan undang-undang yang terbaru untuk perubahannya itu akan mengakomodir itu misal dari luar negeri atau dari instansi mana itu dipersilahkan.”*

Berdasarkan Uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa hambatan yang dialami oleh Keasistenan Pencegahan Maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah adalah kegiatan penilaian kepatuhan standar pelayanan publik sudah menguras banyak energi dan anggaran, program kajian kebijakan pelayanan publik masuk dalam perencanaan RPJMN (rencana pembangunan jangka menengah nasional) sehingga tidak bisa merespon isu-isu terkini. Hambatan tersebut diupayakan penyelesaiannya oleh Keasistenan Pencegahan Maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dengan memaksimalkan penilaian standar kepatuhan pelayanan publik untuk memastikan standar pelayanan publik terpenuhi serta mengajukan penambahan anggaran,

untuk merespon isu-isu terkini dilakukan dengan Investigasi Atas Prakarsa Sendiri (IAPS).

Hasil wawancara di atas berkesesuaian dengan Laporan Tahunan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Tahun 2022. Berdasarkan laporan tersebut, terdapat beberapa hambatan yang dialami, yaitu<sup>91</sup>:

1. Kegiatan tahun 2022 terkendala oleh proses perencanaan kegiatan yang pelaksanaannya cukup dinamis.
2. Jumlah Asisten Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah.
3. Dukungan anggaran, sarana dan prasarana belum memadai, sehingga perlu peningkatan.

Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah telah melakukan upaya untuk mengatasi hambatan tersebut, yaitu:

1. Mengoptimalkan teknologi informasi serta mekanisme dan prosedur yang sesuai dengan situasi pandemi.
2. Pengadaan Calon Asisten Ombudsman minimal 5 (lima) orang.
3. Pengajuan revisi anggaran dan pengajuan tambahan anggaran jika memungkinkan masih ada.
4. Peningkatan sinergitas antar bidang dan insan

---

<sup>91</sup> Laporan Tahunan Tahun 2022 Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah

Ombudsman.

Melihat posisi strategis Ombudsman untuk mewujudkan pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab melalui pengawasan maladministrasi pelayanan publik serta dalam mewujudkan *good governance* sudah seharusnya pemerintah memberikan perhatian lebih. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara harus berdasarkan hukum. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum selalu berada dalam proses menjadi, artinya hukum secara terus menerus membangun dan berubah menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan tersebut tercerminkan dari 3 nilai dasar hukum menurut Gustav Radbruch, yaitu: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Maka, hukum bukanlah instrumen yang absolut dan final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuan hukum untuk memberikan dampak baik bagi manusia. Hambatan yang dialami Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah menuntut dilakukannya perubahan hukum yang selama ini digunakan untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan sehingga memenuhi nilai keadilan, kemanfaatan, dan berkepastian hukum.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan deskripsi dan analisis sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Ombudsman di Indonesia merupakan *magistrature of influence* sebagaimana juga Ombudsman yang dianut negara lain. Namun, para pendiri Ombudsman di Indonesia menilai apabila Ombudsman di Indonesia merupakan *magistrature of influence* begitu saja seperti negara lain, dikhawatirkan banyak terjadi pembangkangan terhadap rekomendasi Ombudsman karena tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Oleh karena itu terdapat ancaman sanksi administratif dan pidana berdasarkan Pasal 39 dan 44 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman tidak dapat memberi sanksi secara langsung melainkan pemberi pengaruh dalam pemberian sanksi.

Ajudikasi khusus ganti rugi yang belum dilaksanakan menjadi kewajiban untuk diselesaikan. Apabila ajudikasi khusus dilaksanakan tentu menjadikan Ombudsman

sebagai lembaga pemberi sanksi. Kedudukan Ombudsman sebagai *magistrature of influence* dan *magistrature of sanction* harus diatur dengan jelas untuk mewujudkan kepastian hukum. Mekanisme ganti rugi telah termuat dalam Pasal 8 Ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Pelayanan publik menjadi pilihan strategis untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia berdasarkan beberapa pertimbangan, yaitu:

- a. Pelayanan publik menjadi ranah interaksi antara pemerintah dengan masyarakat.
  - b. *good governance* dapat diartikulasikan lebih mudah dalam ranah pelayanan publik.
  - c. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*.
2. Berdasarkan Laporan Tahunan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Tahun 2022, terdapat beberapa hambatan yang dialami, yaitu
- a. Kegiatan tahun 2022 terkendala oleh proses perencanaan kegiatan yang pelaksanaannya cukup dinamis.
  - b. Jumlah Asisten Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah.
  - c. Dukungan anggaran, sarana dan prasarana belum memadai, sehingga perlu peningkatan.

Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah

telah melakukan upaya untuk mengatasi hambatan tersebut, yaitu:

- a. Mengoptimalkan teknologi informasi serta mekanisme dan prosedur yang sesuai dengan situasi pandemi.
- b. Pengadaan Calon Asisten Ombudsman minimal 5 (lima) orang.
- c. Pengajuan revisi anggaran dan pengajuan tambahan anggaran jika memungkinkan masih ada.
- d. Peningkatan sinergitas antar bidang dan insan Ombudsman

## **B. SARAN**

Berangkat dari berbagai persoalan mengenai kedudukan Ombudsman sebagai lembaga pengawas maladministrasi pelayanan publik dan hambatan yang dialami serta upaya yang dilakukan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, maka penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

### **1. Untuk Ombudsman**

Ombudsman RI harus memperhatikan dengan serius terkait hambatan-hambatan yang dialami oleh Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah. Hambatan tersebut tentu mempengaruhi kinerja sehingga berdampak terhadap pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu. Juga mendorong agar Ombudsman menjalin komunikasi intensif dengan pemerintah terkait

tindak lanjut ajudikasi khusus ganti rugi oleh Ombudsman maupun terkait peraturan lain untuk memperkuat kedudukan Ombudsman.

2. Untuk Pemerintah

Penulis mendorong agar pemerintah segera merespon hambatan yang dialami oleh Ombudsman. Mendorong pemerintah untuk segera menentukan sikap terkait ajudikasi khusus ganti rugi oleh Ombudsman sehingga tidak terjadi ketidakpastian hukum berkepanjangan. Penulis juga mendorong pemerintah untuk melakukan perbaikan secara konsisten dan berkelanjutan terhadap pelayanan publik.

3. Untuk Pembuat Undang-Undang

Antara Ombudsman, pemerintah, dan pembuat undang-undang harus bergandengan tangan dalam pengawasan pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, sehingga perwujudan *good governance* tidak sebatas impian.

4. Untuk Seluruh Masyarakat

Ombudsman tidak bisa mewujudkan *good governance* pelayanan publik tanpa adanya kesadaran dan dukungan dari masyarakat. Artinya kehadiran masyarakat untuk mewujudkan *good governance* khususnya dalam pengawasan pelayanan publik sangat penting. Hal tersebut juga akan dirasakan sendiri oleh masyarakat ketika

menggunakan layanan publik. Oleh karena itu, pemahaman dan pengetahuan masyarakat terkait Ombudsman harus ditingkatkan.

### **C. PENUTUP**

Demikian penyusunan skripsi ini, segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan kemampuan dan kesempatan bagi penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul “Kedudukan Ombudsman Sebagai *Magistrature of Influence* dan *Magistrature of Sanction* dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pengawasan Maladministrasi Pelayanan Publik di Jawa Tengah”.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak terlepas dari kekurangan maupun kesalahan. Maka dari itu, Penulis sangat mengharapkan masukan, kritik, dan saran dari pembaca sekalian. Semoga dapat menjadi pengalaman dan pembelajaran berharga bagi penulis kedepannya. Sekian dan terimakasih, semoga bermanfaat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Simorangkir, J.C.T, dkk. (2006) Kamus Hukum, Cetakan kesepuluh (Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan kesepuluh, 2006).
- Indriati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).
- Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, (Bandung: Alumni, 1985).
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012)
- Dominikus Rato, Pengantar Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010.
- Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta, 1999, Edisi Ketiga-Cetakan 1, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- W.J.S. Poerwadarminta. Kamus Umum Bahasa Indonesia. (Jakarta, Balai Pustaka, 1984)
- Sujamto. Beberapa pengertian di bidang pengawasan, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983)
- Sirajun dkk. Hukum Pelayanan Publik. (Malang; Setara press, 2012).
- Kartini kartono, Pengantar Metodologi Riset Sosial (Bandung, Mandar Maju, cet.VIII, 1996).

- Soerjono Soekanto, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial (Bandung: PT. Citra Aditya Sakti, 1989).
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2014.
- Dr. Bachtiar, S.H., M.H., Metode Penelitian Hukum, Tangerang Selatan, Unpam Press, Cetakan pertama, 2018.
- M. Iqbal Hasan, Pokok-pokok Metodologi dan Aplikasinya, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2002).
- Abdullah K, Tahapan Dan Langkah-Langkah Penelitian (Cet. I; Watampone: Luqman Al- Hakim Press, 2013).
- Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D, (Bandung: Alfabeta, 2013), cet ke-19.
- V. Wiratna Sujarweni, Metodologi Penelitian: Bisnis & Ekonomi, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2015).
- Gottschalk, Louis, Understanding History: A primer of Historical Method (terjemahan Nugroho Notosusanto), (Jakarta, UI Press, 1986).
- Imam Gunawan, Metode Penelitian Kualitatif, Teori Dan Praktik, (Jakarta: BumiAksara, 2013).
- Lexy J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2012).
- Ibn Taymiyyah, al-Hisbah, 19. Lihat juga, Hamid Muhammad Abu Talib, al- Tanzim al-Qada'i al-Islami (Kairo: Matba'at al-Sa'adah, 1982).
- Muhammad Mamduh al-'Arabi, Dawlat al-Rasul Salla Allah 'Alayhi wa Sallam fi al- Madinah (Kairo: al-Hay'ah al-

- Misriyyah al-‘Ammah li al-Kitab, 1988), 196. Lihat juga, al- Qasimi, Nizam al-Hukm.
- Atiyyah Mustafa Mushrifah, al-Qada’ fi al-Islam (Beirut: Dar al-Sharq al-Awsat, 1966).
- Galang Asmara, Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan (Hukum Kelembagaan Negara), LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2016.
- Dwiyanto, Agus. 2002. Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Pasolong, Harbani, 2007. Teori Administrasi Publik. CV Alfabeta, Bandung.
- Kurnawan, Agung, 2005. Transformasi Pelayanan Publik Pembaharuan, Yogyakarta.
- Sri Hartini, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, (Jakarta, Sinar Grafika, 2008).
- Mc. Wija, Pengawasan Pelayanan Publik, (Jakarta, Binangkit, 2015).
- Agus Dwiyanto, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, Cetakan keempat, Maret 2014.
- Ridwan HR dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, Hukum Kepegawaian, (Yogyakarta: UII Press, 2018).
- Department For Work and Pension, Financial Redress for Maladministration, dikutip dari A’an Efendi dan Freddy Poernomo, Hukum Administrasi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

- Tim Komunikasi Publik-Bidang Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman vs Maladministrasi: Kenali Dulu Baru Benahi.
- Hamdan Zoelva. (2001). Pemakzulan Presiden di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ismail Suny. (1982). Pembagian Kekuasaan Negara. Jakarta: Aksara Baru.
- CST Kansil. (2004). Ilmu Negara Umum dan Indonesia. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Gunawan A Tauda. (2012). Komisi Negara Independen. Yogyakarta: Genta Press.
- Miriam Budiardjo. (2002). Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia.
- A. Fickar Hadjar, dkk. (2003). Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Jakarta: KRHN dan Kemitraan.
- Mustafa Luthfi dan M. Iwan Satriawan. (2014). Meneropong Komisi Informasi Publik”. Malang: UB Press.
- Jimly Asshiddiqie. (2006). Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto. (2001). Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti.
- Komisi Ombudsman Nasional (2002). “Ombudsman Indonesia: Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang”. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

- Deddy Mulyadi, Hendrikus T. Gedeona, Muhammad Nur Afandi, *Administrasi Publik untuk Pelayanan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2018).
- Amy Y.S. Rahayu, Vishnu Juwono, Khrisna Puji Rahmayanti, *Pelayanan Publik dan E-Government Sebuah Teori dan Konsep*, (Depok: Rajawali Press, 2020).
- Amy Y.S. Rahayu, Vishnu Juwono, *Birokarasi & Governance: Teori, Konsep, dan Aplikasinya*, (Depok: Rajawali Press, 2019).
- Yves Meny dan Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3 edition, Oxford, Oxford University Press.

### **Skripsi dan Tesis**

- Annisa Ayu Pratiwi, “Penegakan Hukum Terhadap Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik”, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Makassar, 2022)
- Rahayu Rizki Sekar Wangi, “Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Untuk Mencegah Maladministrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008”, Skripsi Strata Satu Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Semarang (Semarang, 2019)
- Muhamad Khoerul Umam, “Kedudukan Konstitusional Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Untuk Mewujudkan Clean Governance”, Skripsi Strata Satu Program Studi Hukum

Tata Negara, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Salatiga (Salatiga, 2020)

Erdiansyah, “Kewenangan dan Tindakan Hukum Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Bengkulu Dalam Menyelesaikan Maladministrasi Pada Organisasi Perangkat Daerah”, Tesis Program Studi Hukum Tata Negara, Pascasarjana (S2) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu (Bengkulu, 2019)

Nur Fachri, “Peran Ombudsman Republik Indonesia Sebagai State Auxiliary Organ Dalam Mengawasi Pelayanan Publik Terhadap Maladministrasi”, Skripsi Strata Satu Konsentrasi Hukum Kelembagaan Negara, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah (Jakarta, 2018)

### **Jurnal Ilmiah dan Artikel Ilmiah**

Zulkarnain Ridlwan. (2015). “Cita Demokrasi Indonesia Dalam Politik Hukum Pengawasan DPR Terhadap Pemerintah”. Jurnal Konstitusi 12 (2).

Sunarto. (2016). “Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal Masalah-Masalah Hukum 45 (2).

Suparto. (2016). “Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman yang Independen Menurut Islam”. Jurnal Selat 4 (1).

R. Tony Prayogo, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang

- Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang “, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13, Nomor 2, 2016.
- Haposan Siallagan. (2015). “Problematics on Separation of Power Theory Implementation”. Jurnal Dinamika Hukum 15 (3).
- Zulfan. (2018). “Analisis Pengaturan dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi”. Jurnal Media Hukum 25 (1).
- Bomer Pasaribu, “Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies melalui Peraturan Perundang-Undangan”, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007.
- Ahmad Basarah. (2014). “Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’s Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal MMH 43 (1).
- Novianto M. Hantoro. (2016). “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”. Jurnal Negara Hukum 7 (2).
- Janpatar Simamora. (2014). “Tafsir Negara Hukum Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Jurnal Dinamika Hukum 14 (3).
- Jimly Asshiddiqie. (2013). Pengadilan Khusus dalam Tim Penyusun Komisi Yudisial. (2013). Putih Hitam Pengadilan Khusus. Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.

## **Undang-undang dan peraturan**

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI  
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik  
Permen PAN & RB No. 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis  
Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan  
Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan  
Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017  
tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan  
Penyelesaian Laporan.

### **Internet**

<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--pemeriksaan-ombudsman-sebagai-magistrature-of-influence>

[https://ombudsman.go.id/file\\_service/unduh/anno/fanno\\_5f59e2aeaca94\\_1599726254.pdf](https://ombudsman.go.id/file_service/unduh/anno/fanno_5f59e2aeaca94_1599726254.pdf)

<https://bisariyadi.wordpress.com/2021/01/08/ajudikasi-konstitusional-teori-ataukah-konsep/>

<https://www.kemenkumham.go.id/berita-utama/kemenkumham-dorong-akselerasi-kesadaran-hukum>

[https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8#\\_ftn1](https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8#_ftn1)

<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--dua-dekade-ombudsman-ri-sebagai-magistrature-of-influence>

### **Laporan Kerja dan Modul**

Laporan kinerja Ombudsman Tahun 2021

Laporan Tahunan Tahun 2022 Ombudsman RI Perwakilan Jawa  
Tengah

Laporan tahunan Ombudsman 2022, Mengawasi Pelayanan Publik  
bagi Pemulihan yang Lebih Kuat

I Ketut Suardita, Pengenalan Bahan Hukum (PBH), Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017.

## LAMPIRAN

### 1. Daftar Pertanyaan Wawancara

a. Wawancara via surat dengan Prof. Dr. H. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum (Penulis Buku **Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan (Hukum Kelembagaan Negara)**, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Mataram, Pada 27 Februari 2023.

- 1) Apakah Ombudsman adalah *Magistrature of Influence*? Dan Bagaimana penjelasan tentang Ombudsman sebagai *Magistrature of Influence*?
- 2) Bagaimana penjelasan tentang Ombudsman sebagai *Magistrature of Sanction*?
- 3) Apakah Ombudsman adalah *Magistrature of Sanction*? Dan bagaimana urgensi Ombudsman sebagai *Magistrature of Sanction*?
- 4) Pasal 39 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mengatur tentang ketentuan sanksi administratif dan ketentuan pidana. Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum undang-undang tersebut disebutkan bahwa untuk menegakkan undang-undang ini 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. Bagaimana pendapat Prof.

Dr. H. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum terhadap hal tersebut?

- 5) Apakah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia masih perkasa menghadapi tantangan dan kondisi masyarakat Indonesia tahun 2023 ini? Menurut Prof. Dr. H. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum, hal apa yang belum ada (diatur) dalam Undang-Undang tersebut padahal idealnya ada? Perlukah melakukan revisi terhadap Undang-Undang tersebut?
- 6) Salah satu kewenangan Ombudsman juga diberikan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam pasal 50 disebutkan bahwa ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan ajudikasi khusus ganti rugi yang dilaksanakan paling lambat 5 tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Namun faktanya, sampai saat ini amanat Undang-Undang tersebut belum dapat dilaksanakan salah satunya karena belum ada Peraturan Presiden yang mengatur. Menurut Prof. Dr. H. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum, mengapa ajudikasi khusus ganti rugi tersebut belum dapat dilaksanakan? Bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut? Dan apa akibat hukum dari tidak dilaksanakannya amanat dalam Undang-Undang?
- 7) Bagaimana potret pelayanan publik di Indonesia saat ini? Apakah memperlihatkan pelayanan publik

yang inklusif bagi seluruh rakyat Indonesia atau sebaliknya?

- 8) Menurut Prof. Dr. H. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum, bagaimana gambaran hambatan/tantangan Ombudsman kedepannya? Dan upaya apa yang harus disiapkan untuk mengatasi hambatan tersebut?
- 9) Bagaimana peran partisipasi masyarakat dalam mewujudkan Good Governance?
- 10) Apa masukan, saran, atau kritik dari Prof. Dr. H. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum untuk Ombudsman?

**b. Wawancara langsung dengan Elyna Noor Dina Nazla (Kepala Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan (PVL) Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, Pada 23 Februari 2023)**

- 1) Apakah Ombudsman adalah *Magistrature of Sanction*? Dan bagaimana urgensi Ombudsman sebagai *Magistrature of Sanction*?
- 2) Pasal 39 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia mengatur tentang ketentuan sanksi administratif dan ketentuan pidana. Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa untuk menegakkan undang-undang ini 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. Bagaimana pendapat Ibu Elyna Noor Dina Nazla, S.PT., SH., M.SI. terhadap hal tersebut?

- 3) Salah satu kewenangan Ombudsman juga diberikan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Pasal 50 disebutkan bahwa ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan adjudikasi khusus ganti rugi yang dilaksanakan paling lambat 5 tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Namun faktanya, sampai saat ini amanat Undang-Undang tersebut belum dapat dilaksanakan salah satunya karena belum ada Peraturan Presiden yang mengatur. Menurut Ibu Elyna Noor Dina Nazla, S.PT., SH., M.SI., secara praktik, mengapa adjudikasi khusus ganti rugi tersebut belum dapat dilaksanakan? Bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut? Dan upaya apa yang telah dilakukan Ombudsman terkait permasalahan tersebut?
- 4) Bagaimana potret pelayanan publik di Jawa Tengah saat ini? Apakah memperlihatkan pelayanan publik yang inklusif bagi seluruh rakyat Jawa Tengah atau bagaimana? Dengan cara apa saja masyarakat dapat melapor ke Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah?

- 5) Apa saja hambatan yang dialami dalam melakukan penerimaan dan verifikasi laporan masyarakat? Dan upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut?
- 6) Apa saja program yang dimiliki keasistenan Penerimaan dan Verifikasi laporan Ombudsman? Bagaimana pelaksanaannya di Jawa Tengah? Bagaimana terkait program *On The Spot*? Bagaimana Inovasi keasistenan Pencegahan Maladministrasi dalam membangun transformasi digitalisasi pelayanan publik di Jawa Tengah?
- 7) Bagaimana pelaksanaan dan penjelasan terkait Ombudsman menyelenggarakan pelayanan Konsultasi kepada Pelapor atau masyarakat umum yang diatur dalam PO Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas PO Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan? Apakah juga merubah nama Keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan?
- 8) Bagaimana keterkaitan partisipasi masyarakat dengan pelayanan publik dalam mewujudkan *good governance*? Sejauh mana pengetahuan masyarakat terhadap Ombudsman? Bagaimana upaya Ombudsman memperkenalkan diri kepada masyarakat?
- 9) Bagaimana pendapat Ibu Elyna Noor Dina Nazla, S.PT., SH., M.SI. terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik

Indonesia? Apakah ada urgensi untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang tersebut?

10) Hal apa yang menjadi harapan Ibu Elyna Noor Dina Nazla, S.PT., SH., M.SI. untuk perbaikan dan perkembangan Ombudsman kedepannya, khususnya terkait keasistenan Penerimaan dan Verifikasi Laporan?

**c. Wawancara langsung dengan Sabarudin Hulu (Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, Pada 23 Februari 2023).**

1) Apakah Ombudsman adalah *Magistrature of Sanction*? Dan bagaimana urgensi Ombudsman sebagai *Magistrature of Sanction*?

2) Pasal 39 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia mengatur tentang ketentuan sanksi administratif dan ketentuan pidana. Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa untuk menegakkan undang-undang ini 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. Bagaimana pendapat Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H. terhadap hal tersebut?

- 3) Salah satu kewenangan Ombudsman juga diberikan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Pasal 50 disebutkan bahwa ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan adjudikasi khusus ganti rugi yang dilaksanakan paling lambat 5 tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Namun faktanya, sampai saat ini amanat Undang-Undang tersebut belum dapat dilaksanakan salah satunya karena belum ada Peraturan Presiden yang mengatur. Menurut Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H., secara praktik, mengapa adjudikasi khusus ganti rugi tersebut belum dapat dilaksanakan? Bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut? Dan upaya apa yang telah dilakukan Ombudsman terkait permasalahan tersebut? Menurut Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H., terlepas dari amanat Undang-Undang dan dengan melihat praktik di lapangan, apakah adjudikasi khusus ganti rugi diperlukan?
- 4) Bagaimana potret pelayanan publik di Jawa Tengah saat ini? Apakah memperlihatkan pelayanan publik yang inklusif bagi seluruh rakyat Jawa Tengah? Bagaimana capaian kinerja pemeriksaan laporan masyarakat di Jawa Tengah Tahun 2022?
- 5) Apa saja hambatan yang dialami dalam melakukan pemeriksaan laporan masyarakat? Dan strategi apa yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut?

- 6) Apa saja program yang dimiliki keasistenan pemeriksaan laporan Ombudsman? Bagaimana pelaksanaannya di Jawa Tengah? Apa maksud pemeriksaan yang sederhana, cepat, dan berkualitas?
- 7) Dalam Pasal 46 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara. Bagaimana pendapat Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H.? Bagaimana respon dari pelayan publik yang diadukan oleh masyarakat dalam proses pemeriksaan Ombudsman di Jawa Tengah?
- 8) Produk analisa/administratif apa saja yang dikeluarkan oleh Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman dalam satu kasus (laporan)? Bagaimana pendapat Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H. terkait masalah kurangnya waktu dan tenaga Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman khususnya di perwakilan?
- 9) Bagaimana pendapat Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H. terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia? Apakah ada urgensi untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang tersebut?

10) Hal apa yang menjadi harapan Bapak Sabarudin Hulu, S.H., M.H. untuk perbaikan dan perkembangan Ombudsman kedepannya, khususnya terkait keasistenan pemeriksaan?

**d. Wawancara langsung dengan Ahmed Ben Bella (Kepala Keasistenan Pencegahan Maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, Pada 23 Februari 2023)**

- 1) Apakah Ombudsman adalah *Magistrature of Sanction*? Dan bagaimana urgensi Ombudsman sebagai *Magistrature of Sanction*?
- 2) Pasal 39 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia mengatur tentang ketentuan sanksi administratif dan ketentuan pidana. Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa untuk menegakkan undang-undang ini 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. Bagaimana pendapat Bapak Achmed Ben Bella, S.H. terhadap hal tersebut?
- 3) Salah satu kewenangan Ombudsman juga diberikan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Pasal 50

disebutkan bahwa ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan adjudikasi khusus ganti rugi yang dilaksanakan paling lambat 5 tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Namun faktanya, sampai saat ini amanat Undang-Undang tersebut belum dapat dilaksanakan salah satunya karena belum ada Peraturan Presiden yang mengatur. Menurut Bapak Achmed Ben Bella, S.H., secara praktik, mengapa adjudikasi khusus ganti rugi tersebut belum dapat dilaksanakan? Bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut? Dan upaya apa yang telah dilakukan Ombudsman terkait permasalahan tersebut? Menurut Bapak Achmed Ben Bella, S.H., terlepas dari amanat Undang-Undang dan dengan melihat praktik di lapangan, apakah adjudikasi khusus ganti rugi diperlukan?

- 4) Bagaimana potret pelayanan publik di Jawa Tengah saat ini? Apakah memperlihatkan pelayanan publik yang inklusif bagi seluruh rakyat Jawa Tengah atau bagaimana? Bagaimana pandangan Bapak Achmed Ben Bella, S.H. terkait Ombudsman yang bersikap pasif hanya menunggu datangnya laporan yang diajukan oleh masyarakat?
- 5) Apa saja hambatan yang dialami dalam melakukan pencegahan maladministrasi? Dan strategi apa

yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut?

- 6) Apa saja program yang dimiliki keasistenan pencegahan maladministrasi Ombudsman Perwakilan Jawa tengah? Bagaimana seharusnya peran Ombudsman jika melihat dari arti Ombudsman itu sendiri? Dan bagaimana hubungannya dengan *muhtasib*?
- 7) Bagaimana penjelasan terkait standar pelayanan publik dan maklumat pelayanan publik? Bagaimana kepatuhan pelayan publik di Jawa Tengah? Apakah nilai kepatuhan pelayan publik menjadi indikator pelayanan publik yang baik? Bagaimana dengan nilai kepatuhan pelayan publik yang baik namun tidak sedikit masyarakat yang belum merasakan pelayanan tersebut?
- 8) Bagaimana keterkaitan partisipasi masyarakat dengan pelayanan publik dalam mewujudkan *good governance*? Sejauh mana pengetahuan masyarakat terhadap Ombudsman? Bagaimana upaya Ombudsman memperkenalkan diri kepada masyarakat?
- 9) Bagaimana pendapat Bapak Achmed Ben Bella, S.H. terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia? Apakah ada urgensi untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang tersebut?

- 10) Hal apa yang menjadi harapan Bapak Achmed Ben Bella, S.H. untuk perbaikan dan perkembangan pelayanan publik kedepannya?

## 2. Dokumentasi Wawancara



Wawancara bersama Ibu Elyna Noor Dina Nazla,  
S.PT., SH., M.SI.



Wawancara bersama Bapak Sabarudin Hulu,

S.H., M.H.



Wawancara bersama Bapak Achmed Ben Bella,  
S.H.

### 3. Surat Riset Penelitian



**OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**  
**PERWAKILAN JAWA TENGAH**  
Jl. Siwalan Nomor 5, Wonodri, Kota Semarang Telp/Fax (024)  
8442627  
website: www.ombudsman.go.id

Nomor : B/248/HM.02.03-14/XI/2022 Semarang, 21 November 2022  
Lampiran : -  
Perihal : Tanggapan Permohonan Ijin Riset

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang  
di tempat

Menindaklanjuti surat Saudara Nomor: B-5812/Un.10.1/D1/PP.00.09/10/2022 mengenai permohonan ijin riset Prodi S1 Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang di kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah memberikan ijin riset dimaksud kepada mahasiswa dengan identitas sebagai berikut:

| NO. | Nama Mahasiswa     | NIM        | Prodi         |
|-----|--------------------|------------|---------------|
| 1.  | Gesang Banyuwangsa | 1902056068 | S1 Ilmu Hukum |

Selanjutnya untuk berkoordinasi pelaksanaan kegiatan pengambilan data tersebut dapat menghubungi Staf Sekretariat Ombudsman, Sdr Alfadi Pratama di nomor 024-8442627/ 081379795252.

Demikian, atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

Kepala Perwakilan,



Siti Farida

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

- Nama Lengkap : Gesang Banyuwangsa  
Tempat, tanggal lahir : Madiun, 18 Maret 2001  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Warukkalong RT/RW 03/03,  
Kwadungan, Ngawi  
Telepon/Ponsel : 089667304750  
Email : [gesangbanyu@gmail.com](mailto:gesangbanyu@gmail.com)  
Riwayat Pendidikan :
1. SD Muhammadiyah 1 Ngawi (2007-2013)
  2. SMP DIMSA Sragen (2013-2016)
  3. SMA Trensains Muhammadiyah Sragen (2016-2019)
  4. UIN Walisongo Semarang (2019-sekarang)