

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP EKSISTENSI LEMBAGA
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN RIAU
DALAM PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN UNTUK
MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK DI PROVINSI RIAU**

Oleh : Muhammad Imam Susanto

Pembimbing 1 : Gusliana Hb, SH,M.Hum

Pembimbing 2 : Abdul Ghafur, S.Ag

Alamat : Jl. Garuda Sakti Perum UNRI Blok B No A1

Email : imamsikumbang@yahoo.com

Abstrak

Characteristic of a democratic state of law, among others, is a guarantee for any person to bring an action or state governments who did or considered doing a disservice either material or immaterial. Through Law 37 of 2008 on the Ombudsman of the Republic of Indonesia, now Indonesia has had the Ombudsman, the Ombudsman called the Republic of Indonesia, which has strengthened the position and authority. In reality, at this time the function of this agency to oversee the implementation of public service less visible benefits. Society often complained about the poor public services like this. This causes that the existence of the Ombudsman less perceived by the public and cannot meet the needs of the community as a means of complaint to the public service. In addition, the output of the Ombudsman is only a recommendation which has no binding sanctions for public service agencies to implement the recommendations that have not been able to be a solution to realize the reform bureaucracy. The purpose of this thesis, namely: First, determine the existence of the Ombudsman of the Republic of Indonesia Riau Representative in the implementation of the oversight function. Second, find the efforts made by the Ombudsman of the Republic of Indonesia Riau representative in overcoming obstacles. Third, find the constraints faced by the existence of the Ombudsman of the Republic of Indonesia Riau Representative in the implementation of the oversight function to achieve good governance in the province of Riau

Key word: law, banking, conventional, syariah.

A. Latar Belakang

Ciri negara demokrasi berdasarkan hukum, antara lain adalah jaminan bagi setiap orang untuk memperkarakan pemerintah atau negara yang melakukan atau dianggap melakukan tindakan yang merugikan baik secara materil ataupun immaterial.¹ Memperkarakan pemerintah adalah

dalam pengertian luas, yaitu mulai dari keluhan, keberatan, sampai kepada tingkat mempersengketakan secara hukum. Jaminan memperkarakan ini disertai dengan tersedianya kelembagaan dan mekanisme penyelesaian yang tidak memihak, walaupun yang dihadapi adalah pemerintah atau negara

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri atau

¹ Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Madju, Bandung, 2002, hlm. 105.

apa pun namanya di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.²

Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting. *Pertama*, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi dan bukti mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas. *Kedua*, independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. *Ketiga*, ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal..³

Melalui Undang Undang No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, sekarang Indonesia telah memiliki Ombudsman, yang disebut Ombudsman Republik

Indonesia yang telah diperkuat kedudukan dan kewenangannya. Meskipun sangat lambat, karena tercatat tidak kurang delapan tahun rancangannya di DPR. Setelah berlakunya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, maka KON berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia.⁴ Perubahan nama tersebut mengisyaratkan bahwa Ombudsman tidak lagi berbentuk Komisi Negara yang bersifat sementara, tapi merupakan lembaga negara yang permanen sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Fungsi dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia, terutama dalam melindungi warga Negara dan masyarakat dengan mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Ombudsman Republik Indonesia mengawasi dan mengoreksi cara-cara lembaga pemerintah dan pegawai/pejabatnya) memberi pelayanan kepada masyarakat dengan ramah, santun, tepat waktu, sesuai prosedur yang telah ditentukan, tanpa meminta imbalan, dan selaras dengan asas-asas umum (yang mendasari dan menghasilkan) penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Perilaku penyelenggara Negara yang berkebalikan dengan asas-asas itu disebut dengan mal-administrasi. Perbuatan maladministrasi oleh penyelenggara negara terjadi hampir setiap hari dan dialami langsung oleh masyarakat. Diantaranya seperti pemalsuan atau persekongkolan,

²T.M. Luthfi Yazid, "Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum", jurnal Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen Undang Undang Dasar 1945, Jakarta, 9 September 2004), hlm. 2.

³ *Ibid.*, hlm. 59-60.

⁴ *Ibid.* hlm. 11.

intervensi, penanganan berlarut, inkompetensi, penyalahgunaan wewenang, nyata-nyata berpihak, menerima imbalan, penguasaan tanpa hak, bertindak tidak layak serta melalaikan kewajiban. Dalam pandangan tertentu, korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) berasal dari mal-administrasi yang dianggap biasa.⁵ Tugas pengawasan ini tidak hanya terbatas pada penerimaan keluhan-keluhan anggota masyarakat terhadap pelayanan pegawai/pejabat aparatur Negara, tetapi juga meliputi upaya untuk membenahi dan meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas aparatur Negara/pemerintah. Ombudsman dapat melakukan pemeriksaan atas dasar inisiatif sendiri (*own motion investigation*).

Pemikiran agar Ombudsman Republik Indonesia diperkuat dengan seperangkat ketentuan yang mengikat dirasakan sudah menjadi kebutuhan bersama. Hal tersebut diperlukan agar rekomendasi Ombudsman sebagai senjata utamanya dipastikan benar-benar dilaksanakan, tidak tumpul atau hanya menjadi macan kertas. Oleh karenanya, Undang-Undang melengkapi Ombudsman dengan kewenangan pemanggilan paksa, pelaksanaan ajudikasi khusus dan pemberian sanksi administrasi atas pengabaian rekomendasi Ombudsman, serta ketentuan pidana bagi setiap orang yang menghalangi ombudsman dalam menjalankan tugasnya.

Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau, merupakan salah satu kantor perwakilan

Ombudsman yang melakukan kegiatan, tugas dan fungsi melayani publik, dalam menerima pengaduan dan pengawasan masyarakat tentang kinerja lembaga-lembaga pelayanan pemerintah di Provinsi Riau khususnya Kota Pekanbaru. Untuk mencapai *good governance*, tentunya Ombudsman Perwakilan Riau memiliki langkah-langkah atau program kerja seperti:⁶

Tidak ada *law enforcement* yang memadai untuk menindaklanjuti hasil kinerja Ombudsman Republik Indonesia. Penyelenggara pelayanan publik yang telah mendzalimi rakyat pun tetap dapat berlenggang tanpa memperdulikan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Realitanya, pada saat ini fungsi dari lembaga ini untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik kurang terlihat manfaatnya. Masyarakat kerap kali mengeluhkan buruknya pelayanan publik seperti ini. Hal ini menyebabkan bahwa keberadaan Ombudsman kurang dirasakan oleh masyarakat dan belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai sarana pengaduan akan pelayanan publik tersebut. Selain itu, output dari Ombudsman hanyalah berupa rekomendasi yang mana tidak mempunyai sanksi mengikat bagi badan pelayanan publik untuk melaksanakan rekomendasi tersebut sehingga belum dapat menjadi solusi untuk mewujudkan reformasi birokrasi.

B. Rumusan Masalah

⁶ Standar Operasional Kinerja Ombudsman Republik Indonesia

⁵<http://zainalmuttaqin.blog.com/2012/11/14/ombudsman-dan-penyelesaian-alternatif/>, dilihat pada tanggal 18 Desember 2013 pukul 16:05 Wib.

Berdasarkan latar belakang diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah eksistensi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam pelaksanaan fungsi pengawasan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di Provinsi Riau?
2. Apakah kendala yang dihadapi terhadap eksistensi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam pelaksanaan fungsi pengawasan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di Provinsi Riau?.
3. Apakah upaya yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Riau dalam mengatasi kendala yang dihadapi untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di Provinsi Riau?.

C. Pembahasan

1. Pengertian Pengawasan

Secara harfiah dari segi tata bahasa, kata “kontrol” berarti pengawasan, pemeriksaan dan pengendalian. Menurut Sondang P. Siagian arti dari pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.⁹

⁷ Kamus Umum Bahasa Indonesia, Cet. Keempat, Perum dan Percetakan Balai Pustaka, Jakarta, 1955, hlm. 523.

⁸ Irfan Fachruddin, Op., Cit, hlm.89

⁹ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta 1970, hlm.107

2. Bentuk Pengawasan

Bentuk atau jenis pengawasan dapat dipandang dari beberapa sudut pandang antara lain. Dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan menjadi :

- a. Kontrol Intern (*internal control*), adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkhis. Bentuk kontrol built in control.
- b. Kontrol Eksternal (*external control*), adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ yang secara organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial oleh LSM termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu pengawasan dan pengendalian oleh DPR terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain oleh peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, maupun badan lain seperti KPK dan Ombudsman.¹⁰

3. Pelayanan Publik

Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan

¹⁰ Ibid, hal. 93.

oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kepmenpan No. 63/Kep/M.Pan/7/2003). Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional, Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Dalam kondisi perkembangan masyarakat yang dinamis, birokrasi publik harus dapat memberikan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk

mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

B. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau.

1. Pengertian Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau sebagai lembaga pengawas eksternal tidak mempunyai hubungan hirarkis dengan lembaga pemerintahan dan lembaga negara lain di daerah. Kehadiran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau diharapkan mampu memberikan solusi bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Riau. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dirancang sebagai lembaga publik yang dapat memberi akses dan kontrol masyarakat dalam partisipasi pengawasan kinerja pelayanan publik dan atau dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan persoalan masyarakat dengan pemerintahan daerah.

2. Sejarah Berdirinya Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau didirikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau melalui Surat Keputusan Gubernur No. 134 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Riau.¹¹ Dalam surat keputusan

¹¹Wawancara dengan Asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau, Bapak Bambang Pratama, S.H, tanggal 18 Juli 2014.

tersebut ombudsman daerah didefinisikan sebagai lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya dalam memberikan pelayanan masyarakat. Dasar pembentukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau pada tahun 2011 menjadi Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2011 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Riau. Dalam aturan tersebut, ada perubahan definisi ombudsman daerah menjadi lembaga yang bersifat mandiri yang dibentuk dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bebas dan bersih dari KKN, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di daerah.¹²

2. Dasar Hukum dibentuknya Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau

Adanya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjadi awal hilangnya eksistensi Ombudsman Daerah yang telah terbentuk. Pelarangan penggunaan nama 'Ombudsman' bagi lembaga lain selain Ombudsman Republik Indonesia tidak hanya sekedar persoalan harus diganti menjadi nama lain selain Ombudsman namun menjadi titik awal dari tidak diakuinya ombudsman daerah sebagai lembaga yang memiliki arti filosofis

yang sama baik dari segi fungsi dan kewenangannya dengan ombudsman nasional dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia maupun ombudsman di Negara lain. Disamping itu, pelarangan nama ombudsman bagi daerah adalah tanda dari tidak masuknya ombudsman daerah dalam logika lembaga perbaikan pelayanan publik. Karena jelas bahwa Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa *complain* terhadap pelayanan publik yang buruk menjadi kewenangan ombudsman untuk menangani.

Analisa Pembahasan

A. Eksistensi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan untuk Mewujudkan Pemerintahan yang baik di Provinsi Riau.

Pasca keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010, Ombudsman di daerah yang salah satunya adalah Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan di Daerah Riau. Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 mempertegas bahwa pengawasan terhadap pelayanan publik yang dilakukan di daerah merupakan pengawasan yang simultan dan multi-aktor.

Masyarakat boleh memilih mempercayakan penanganan kasusnya ke Ombudsman yang mana. Ketakutan adanya kebingungan dari masyarakat harus memilih ombudsman yang mana harus diatasi dengan perumusan

¹² *Ibid*

berkaitan dengan system perbaikan pelayanan publik yang simultan.¹³

1. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau merupakan bagian dari *internal complain* pemerintah daerah yang bersifat independen dan eksternal. Laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelayanan publik di daerah ketika dilaporkan harus langsung kepada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau
2. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau merupakan *magistature of sanction*. Hal ini akan semakin mengefektifkan kinerja Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau manakala ada aparat pemerintah daerah yang dilaporkan ke Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau tidak memenuhi panggilan untuk ditindaklanjuti.
3. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dapat menangani kasus dengan masa kadaluwarsa 3 tahun sejak keputusan dan atau tindakan dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.
4. Dalam perannya untuk memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah atau legistalif daerah berkaitan dengan aturan-aturan yang harus diperbaiki dalam kerangka

pelayanan publik yang baik, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau akan mendesakkan perbaikan aturan dalam perbaikan pelayanan publik.

Potensi-potensi yang menunjukkan bahwa Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau merupakan bagian dari sistem pengawasan yang simultan, maka kejelasan berkaitan dengan sistem ini akan menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah untuk merumuskan dan menguatkan eksistensi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau yang secara nyata-nyata diakui keberadaan beserta tugas pokok dan fungsinya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010.¹⁴

Dari uraian terhadap putusan di atas, dapat dikatakan bahwa basis kerja dari lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau yaitu laporan pengaduan masyarakat yang masuk. Walaupun lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau memiliki hak inisiatif dalam memeriksa buruknya pelayanan publik yang berdasarkan pada pemberitaan media massa atau pengamatan sehari-hari. Secara umum, penanganan laporan di lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dilakukan melalui tiga tahap, yaitu investigasi, klarifikasi dan/atau mediasi.¹⁵ Pelapor (orang atau

¹³Moeji Rahardjo, *Peran Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY dalam Mendukung Terwujudnya Penyelenggaraan Pemerintah yang Baik*, dalam Jurnal Lembaga Ombudsman Daerah, Pelayanan Berkualitas Hak Warga Negara, Edisi: 6/Tahun III/Jul-Desember 2009.

¹⁴Aida Fitrina, *Peranan Lembaga Ombudsman dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara Medan, 2010, hlm. 44

¹⁵Asmara, Galang, 2005, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, hlm. 35

kelompok) dalam memberikan laporan dapat bersifat langsung, atau melalui surat, e-mail, telepon, faximili ke Ombudsman. Selanjutnya, pelapor akan dipanggil oleh lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau untuk melakukan konsultasi laporan bersama anggota lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau atau asisten.

Hasil konsultasi akan dikaji bersama oleh anggota dan asisten lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau yang selanjutnya merencanakan tindak lanjut pengaduan. Tindak lanjut pengaduan biasanya dilakukan dengan klarifikasi atau investigasi. Klarifikasi dilakukan dengan memanggil pimpinan instansi terkait sebagai terlapor sembari melakukan investigasi data. Setelah data atau fakta diperoleh, maka data/fakta tersebut masih perlu dianalisa, apakah memenuhi unsur-unsur mal-administrasi publik atau tidak.

Jika tidak memenuhi maka dibuatkan kesimpulan kasus yang diberikan ke pelapor. Tetapi apabila memenuhi unsur mal-administrasi publik maka kasus akan dibahas lagi. Setelah pembahasan kasus secara komprehensif, selanjutnya diputuskan apakah kasus diselesaikan melalui mekanisme mediasi atau langsung ke langkah berikutnya.

Apabila mekanisme mediasi diambil, pihak pelapor maupun terlapor didudukkan bersama membahas poin-poin bersama untuk mencapai sebuah kesepakatan bersama yang tidak saling merugikan. Tetapi jika mengambil langkah selanjutnya, berarti memberikan rekomendasi atau pendapat hukum lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau yang perlu

dilakukan oleh instansi terkait atau atasan yang berwenang sebagai terlapor.

Setelah diberikan rekomendasi selanjutnya dilakukan monitoring, monitoring reko-mendasi dilakukan untuk melihat seberapa rekomendasi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dilaksanakan oleh penerima rekomendasi (terlapor). Monitoring dilakukan melalui surat yang dilayangkan kepada terlapor perihal seberapa jauh rekomendasi sudah dijalankan.¹⁶

Namun, apabila dari hasil monitoring diketahui tidak adanya respons yang serius dari terlapor dalam menjalankan rekomendasi yang diberikan. Maka ada dua mekanisme yang bisa digunakan, menerbitkan rekomendasi kepada DPRD dan/atau menerbitkan pelanggaran maladministrasi melalui media massa.¹⁷

Dalam kasus-kasus yang signifikan dan krusial, melalui mekanisme yang tersedia, DPRD dapat meminta pertanggungjawaban eksekutif atas tindakan pengabaian terhadap eksistensi dan rekomendasi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau.¹⁸ Selain itu, apabila terlapor tidak memenuhi panggilan untuk melakukan klarifikasi sampai tiga kali, maka akan dirujuk ke lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau untuk ditindaklanjuti.

Dalam hal pelaporan kepada DPRD atas pengabaian surat rekomendasi oleh instansi terlapor,

¹⁶Wawancara dengan Asisten lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau, Bambang Pratama, SH, tanggal 11 Agustus 2014.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

selama ini menurut Bambang Pratama (asisten) belum pernah dilakukan. Sehingga jika terdapat pengabaian rekomendasi yang dilakukan oleh kepala dinas atau bupati/ walikota, maka lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau akan melakukan audiensi dengan gubernur untuk membahas masalah tersebut.¹⁹

Sebagai sebuah lembaga pengawas, lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau tentu memiliki standarisasi dalam menangani suatu laporan, salah satunya yaitu tentang indikasi pelanggaran. Sedikitnya ada 16 indikasi pelanggaran aparatur pemerintah yang digunakan oleh lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam menangani laporan. 16 indikasi tersebut yaitu intervensi, penyimpangan prosedur, pemalsuan/ persekongkolan, penggelapan barang bukti, inkompetensi lembaga, menguasai tanpa hak, penyalahgunaan wewenang, memperkeruh perkara, nyata-nyata berpihak, melalaikan kewajiban, menerima imbalan dalam pelayanan, praktek KKN, penundaan berlarut, diskriminasi pelayanan, pengabaian hak, dan tidak melakukan pelayanan.²⁰

B. Kendala yang dihadapi terhadap eksistensi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam pelaksanaan fungsi pengawasan untuk Mewujudkan

¹⁹Wawancara dengan Asisten atau Satff Anggota lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau, Bambang Pratama, SH, tanggal 11 Agustus 2014

²⁰Hamid, Mulyadi, *Posisi Ombudsman Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah, dalam Seminar: Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Good Governance*, Yogyakarta. 2012, hlm. 18.

Pemerintahan yang Baik di Provinsi Riau.

Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam perjalanannya sebagai pengawas eksternal tentu memiliki tantangan serta kendala dalam menjalankan tugasnya. Komitmen kepala daerah terhadap Ombudsman di daerahnya sangat bergantung pada motif atau dasar pemikirannya. Apabila didasari motif untuk membantu kepala daerah dalam memastikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan harapan. Maka eksistensi dan efektivitas kinerja lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau juga bisa tercapai.²¹

Pelbagai tantangan dan kendala yang menghadang lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau menjadi salah satu poin penting untuk melihat sejauh mana kemampuan lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam menjamin pelayanan publik yang berkualitas bagi setiap masyarakat di Riau. Tantangan dan kendala yang dihadapi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau berasal dari dua arah, yaitu dari internal lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau sendiri dan dari eksternal lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau.

Laporan masyarakat seperti yang telah disebutkan di atas, merupakan basis yang penting bagi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau. Artinya, tanpa ada laporan yang masuk lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau tidak dapat melakukan

²¹Op. Cit, Hamid, Mulyadi, hlm. 38.

klarifikasi dan investigasi suatu kasus, walaupun kasus *bad governance* di suatu instansi telah tersebar luas di media massa. Keberadaan lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau sekaligus dengan fungsi dan wewenangnya yang belum banyak diketahui oleh masyarakat menjadi tantangan tersendiri.²²

Beberapa pembatasan di atas yang dituangkan dalam pergub, jika dilihat lebih dalam dan seperti yang diakui oleh Bambang Pratama sendiri, sedikit banyak berbau politis. Birokrasi sebagai yang diawasi tentu merasa tidak suka terus-terusan diawasi dan dinilai oleh lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau, terutama lembaga penegakan hukum yang seringkali merasa dirinya paling benar.²³

Tantangan lainnya yaitu kekompakan dan sinergitas antara anggota dan asisten lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau. Sudah tidak diragukan bahwa asisten lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau merupakan orang-orang yang berkompeten di bidangnya. Namun, yang patut dijaga antara mereka yaitu kesamaan pendapat dan sinergitas dalam menangani suatu kasus. Perbedaan pendapat memang wajar dalam aktivitas demokrasi, tetapi jangan sampai perbedaan pendapat tersebut berlarut-larut. Yang dapat menyebabkan laporan pengaduan terabaikan akibat pembahasan yang alot.

Karena lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau

merupakan lembaga negara yang dibentuk melalui Undang-Undang. Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau, tentunya memiliki kewenangan yang terbatas pula. Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau dalam dirinya sangat paradoks, dia sangat berkuasa (*powerful*) dan sangat tidak berkuasa (*powerless*). Berkuasa karena mampu memberikan re-komendasi berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan dan memberikan laporan. Dan tidak berkuasa karena tidak bisa memaksa kepala daerah atau pimpinan instansi (terlapor) untuk mengubah atau memperbaiki sebuah kebijakan yang dianggap tidak benar.²⁴

C. Upaya yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Riau dalam mengatasi kendala yang dihadapi untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di Provinsi Riau.

Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menegaskan bahwa kedudukan Ombudsman adalah 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.²⁵

²⁴Djojosoekarto, Agung, et al (Ed, 2008, *Ombudsman Kota Makassar Pengalaman Pembangunan Ombudsman Daerah Sebagai Bagian dari Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Partnership for Governance Reform in Indonesia.

²⁵Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

²² Op. Cit, Asmara, Galang, Hlm, 47.

²³ *Ibid*

Dari kedudukan ini, perlu diperjelas dimanakah posisi Ombudsman Republik Indonesia dalam ketatanegaraan RI. UUD 1945 hasil perubahan menempatkan semua lembaga negara berada dalam posisi yang saling imbang dan kontrol (*check's and balances*). Tidak ada lembaga negara yang lebih dominan dari pada lembaga negara lainnya, seperti masa supremasi MPR sebelum perubahan UUD 1945.

Dengan kata lain kelembagaan negara di Indonesia tak bisa lagi dianalisis dengan pendekatan pemisahan kekuasaan model Trias Politica. Secara garis besar Lembaga Negara di Indonesia terbagi dalam dua kelompok, yaitu lembaga negara yang dibentuk melalui UUD dan lembaga negara yang dibentuk di luar UUD. Lembaga Negara yang pembentukannya diluar UUD seringkali disebut lembaga negara tambahan (*ekstra auxiliary*) atau lembaga negara *secondary*, dalam artian ia merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam konstitusi, namun dibentuk melalui UU (*regulatory body*).²⁶ Karena itu memahami kelembagaan negara Indonesia harus dilakukan melalui pendekatan tugas dan fungsinya. Tidak lagi seperti dulu, yang mengarah hanya kepada lembaga-lembaga yang pembentukan dan fungsinya diberikan oleh UUD. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam UUD.

Kelahirannya dilakukan oleh UU dalam rangka pengawasan kinerja

aparatur negara dan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat. Lembaga yang menjalankan fungsi seperti ini belum diatur dalam UUD. Oleh sebab itu, dalam sistem pemisahan kekuasaan, Ombudsman Republik Indonesia dapat dikategorikan sejajar dan tidak dibawah pengaruh satu kekuasaan lain. Dengan tugas dan fungsi seperti itu, keberadaan Ombudsman Republik Indonesia sangat vital dalam pemenuhan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian tujuan bernegara.

Sehubungan dengan kedudukan Ombudsman Republik Indonesia seperti di atas, maka Ombudsman bukan lagi menjadi domain pemerintah seperti halnya masa berlakunya Keppres No. 44 Tahun 2000. Pemerintah sudah tidak dapat lagi membentuk Ombudsman atau badan-badan dengan nama lain yang secara prinsip menjalankan tugas dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia. Tugas mengawasi kinerja lembaga negara dan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat telah beralih dan dilakukan oleh lembaga negara tersendiri dan menjalankan tugas dan fungsinya secara mandiri.²⁷

Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau sebagai lembaga pengawas badan atau lembaga penyelenggara pelayanan publik merupakan lembaga yang sangat penting dalam mewujudkan good governance. Hal ini disebabkan karena lembaga penyelenggara pelayanan publik yang baik harus dapat

²⁶Ibnu Tricahyo, *Posisi Ombudsman Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah disampaikan pada Diskusi Panel Ombudsman RI dan KPP tanggal 12 Pebruari 2009

²⁷Danang Girindawardana, , *Peran Ombudsman Republik Indonesia dalam Tata Kelola Pengawasan Pelayanan Publik*, dalam *Seminar: Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Good Governance*, Yogyakarta, 2012, Hlm. 19

memberikan pelayanan yang baik juga kepada masyarakat. Hal ini berkaitan erat dengan Indonesia yang merupakan negara hukum materiil dimana tujuan negara hukum materiil adalah untuk mensejahterakan rakyat.

Ketidaksinkronan tersebut menjadikan diperlukannya pembenahan-pembenahan dengan meningkatkan peranan dari lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau agar dapat mengimbangi semangat reformasi birokrasi sehingga pencapaian *good governance* tidak hanya menjadi wacana semata.²⁸ Upaya hukum yang dapat dilakukan untuk meningkatkan peranan lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau diantaranya, yaitu:

1. Kekuatan Mengikat Rekomendasi lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau Upaya hukum yang pertama ini dengan memperluas wewenang lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau yaitu memberikan wewenang dalam hal penindaklanjutan terhadap *out put* dari pemeriksaan. Sampai saat ini rekomendasi yang dikeluarkan lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau tidak mempunyai daya paksa terhadap instansi yang diberikan rekomendasi tersebut sehingga seringkali rekomendasi tersebut

tidak ada tindak lanjutnya. Walaupun dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dinyatakan bahwa bagi instansi yang tidak melaksanakan rekomendasi akan dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden tetapi tetap saja tidak efektif. Hal ini sama saja kinerja yang dilakukan oleh lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau tidak ada hasilnya. Oleh karena itu, perlu diberikan wewenang kepada lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau agar keluaran dari O lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau mempunyai daya paksa yang mengikat sehingga harus dilaksanakan oleh instansi terkait. Wewenang yang dapat ditambahkan untuk lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau berkaitan dengan rekomendasi yang dikeluarkan, misalnya:

- a. pemberian rekomendasi kepada suatu instansi dianggap sah apabila diumumkan dalam satu surat kabar nasional dan dua surat kabar harian lokal;
- b. pemberian rekomendasi harus disertai sekaligus dengan sanksi administratif apabila tidak dilaksanakan; dan
- c. disertai denda.

2. Pemberian Reward kepada Instansi Penyelenggara Pelayanan Publik

Upaya ini adalah pemberian wewenang lembaga Ombudsman

²⁸ Sari, Ratna Mustika, dkk, 2011, Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY, Jurnal Ombudsman Daerah, Edisi: 9, Tahun VI, Januari – Juni 2011, pp. 60 – 64.

Republik Indonesia Perwakilan Riau untuk memberikan penghargaan atau reward kepada instansi penyelenggara pelayanan umum. Wewenang ini menerapkan prinsip *stick and carrots* yaitu pemberian sanksi dan penghargaan. Bagi instansi yang melanggar prinsip pelayanan publik maka dikenai sanksi sedangkan yang melaksanakan pelayanan publik dengan baik diberikan penghargaan. Penghargaan atau reward ada dua macam, yaitu:

- a. bagi instansi yang paling bersih, memberikan pelayanan publik yang sesuai dan tidak ada keluhan dari masyarakat akan pelayanan yang diberikan atau dugaan penyimpangan diberikan *reward* berupa *best public institution* sebagai sebuah prestasi bagi instansi tersebut; dan
- b. bagi instansi yang paling banyak pengaduan dari masyarakat dan penyimpangannya diberikan penghargaan berupa *worst public institution* dengan maksud agar instansi tersebut berupaya memperbaiki kinerjanya.

3. Peninjauan Berkala Ombudsman Republik Indonesia kepada Instansi Penyelenggara Pelayanan Publik

Untuk menunjang wewenang yang kedua maka lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau diberikan wewenang untuk mengadakan peninjauan secara berkala dan spontanitas ke instansi-instansi yang masuk ke dalam pengawasannya. Hal ini dilakukan dengan menjalankan

amanah dari Pasal 43 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yaitu dengan membentuk perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah-daerah agar pelaksanaan wewenang ini bisa optimal. Permasalahan yang mungkin timbul adalah ketika di daerah tersebut sudah ada lembaga yang mempunyai kewenangan seperti Ombudsman Republik Indonesia hasil bentukan daerah tersebut. Hal ini mengakibatkan tumpang tindihnya kelembagaan apabila dibentuk perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah yang sudah ada lembaga sejenis misalnya di Medan, Bandung atau Yogyakarta.²⁹

4. Restrukturisasi Kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia

Untuk menanggulangi upaya hukum yang ketiga maka perlu diadakan restrukturisasi kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia. Upaya hukum ini termasuk juga perombakan lembaga sejenis yang telah ada dan merupakan bentukan daerah menjadi sebuah lembaga perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah tersebut sehingga struktur kelembagaannya menjadi jelas dan tidak tumpang tindih.

D. Kesimpulan

1. Pengawasan yang lebih ditujukan kepada upaya pencegahan terjadinya maladministrasi, segera memperbaiki kekeliruan /

²⁹Dwiyanto, Agus (Ed, 2008, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.hlm. 44

kesalahan yang terjadi dan menyelesaikan secara internal keluhan/laporan/pengaduan masyarakat secara tuntas.

2. Adanya suatu lembaga negara pengawas eksternal yang dapat menampung keluhan pengaduan masyarakat terhadap seluruh perilaku perbuatan atau keputusan Penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan, yang dapat menyelesaikan melalui mediasi, konsiliasi, ajudikasi dan rekomendasi yang dapat diterima oleh para pihak namun hasil akhir pemeriksaanya
4. hukum tetap oleh para pihak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Asmara, Galang, 2005, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo

Djojosoekarto, Agung, et al (Ed, 2008, *Ombudsman Kota Makassar Pengalaman Pembangunan Ombudsman Daerah Sebagai Bagian dari Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Partnership for Governance Reform in Indonesia.

Dwiyanto, Agus (Ed, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.hlm. 44

Fitrina, Aida, *Peranan Lembaga Ombudsman dalam*

bersifat final (tidak ada upaya hukum) disamping penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan. Dengan demikian terhadap maladministrasi yang dilakukan oleh seluruh Penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan hanya tersedia dua pilihan yaitu melalui lembaga negara mediasi atau langsung ke lembaga peradilan

3. Perlu ada jaminan dalam Undang Undang dapat dilaksanakannya rekomendasi dan putusan lembaga lembaga peradilan yang berkekuatan

Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara Medan, 2010

Girindrawardana, Danang, *Peran Ombudsman Republik Indonesia dalam Tata Kelola Pengawasan Pelayanan Publik*, dalam *Seminar: Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Good Governance*, Yogyakarta, 2012

Hamid, Muliyadi, *Posisi Ombudsman Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, dalam *Seminar: Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Good Governance*, Yogyakarta. 2012

Lubis, Solly, *Hukum Tata Negara*, Mandar Madju, Bandung, 2002

Luthfi Yazid, T.M. “Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum”, jurnal Eksistensi Sistem Kelembagaan

Negara Pascaamandemen
Undang Undang Dasar 1945,
Jakarta, 9 September 2004)

Sondang P.Siagian, *Filsafat
Administrasi*, Gunung Agung,
Jakarta 1970, hlm.107

Rahardjo, Moeji, *Peran Lembaga
Ombudsman Daerah Provinsi
DIY dalam Mendukung
Terwujudnya Penyelenggaraan
Pemerintah yang Baik*, dalam
Jurnal Lembaga Ombudsman
Daerah, Pelayanan Berkualitas
Hak Warga Negara, Edisi:
6/Tahun III/Juli-Desember 2009.

Masthuri, Budhi, *Mengenal
Ombudsman Indonesia*, Jakarta:
Pradnya Paramita, 2005

Sari, Ratna Mustika, dkk, 2011,
Laporan Pelaksanaan Tugas
Lembaga Ombudsman Daerah
Provinsi DIY, Jurnal
Ombudsman Daerah, Edisi: 9,
Tahun VI, Januari – Juni 2011,
pp. 60 – 64.

Tricahyo, Ibnu, *Posisi Ombudsman
Dalam Ketatanegaraan Republik
Indonesia, makalah disampaikan
pada Diskusi Panel Ombudsman
RI dan KPP tanggal 12 Pebruari
2009*

Kamus Umum Bahasa Indonesia, Cet.
Keempat, Perum dan Percetakan
Balai Pustaka, Jakarta, 1955

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37
Tahun 2008 tentang
Ombudsman Republik Indonesia
Wawancara dengan Asisten lembaga
Ombudsman Republik Indonesia
Perwakilan Riau, Bambang
Pratama, SH, tanggal 11 Agustus
2014.

Lain Lain :

<http://zainalmuttaqin.blog.com/2012/11/14/ombudsman-dan-penyelesaian-alternatif/>, dilihat
pada tanggal 18 Desember 2013
pukul 16:05 Wib.