
**Analisa Peran Pencegahan Maladministrasi dalam Positioning
Ombudsman Jangka Panjang**

***The Analysis of the Role of Maladministration Prevention in Long-term
Positioning of Ombudsman***

Ria Maya Sari¹, Rosdiana²

Fakultas Hukum, Universitas Balikpapan Jalan Pupuk Raya, Damai Bahagia, Balikpapan,
Kecamatan Balikpapan Selatan, Kalimantan Timur, 76114
E-mail: ¹mayasari@uniba-bpn.ac.id; ²rosdiana@uniba-bpn.ac.id

Abstrak

Artikel ini mengkaji beberapa hal, yaitu perkembangan model Ombudsman Republik Indonesia setelah 21 (dua puluh satu) tahun didirikan, perbandingan tugas dan fungsi Pencegahan di Ombudsman RI sebelum dan sesudah diterbitkannya Peraturan Ombudsman Nomor 41/2019 terkait tata cara pencegahan maladministrasi pelayanan publik, analisa sejauh mana pengaruh peranan Pencegahan tersebut dalam *positioning* Ombudsman secara jangka panjang, bagaimana potensi tantangan yang akan dihadapi oleh ORI dalam pelaksanaan fungsi pencegahan maladministrasi dengan mendasarkan pada pengalaman Penulis selama bekerja di Kantor Perwakilan (Provinsi Kalimantan Timur), dan usulan rekomendasi untuk menghadapi tantangan tersebut. Makalah ini disusun dengan penelitian eksploratif dengan metode kualitatif berupa kajian atas beberapa literatur dan hasil riset akademis, serta menggabungkan pendekatan normatif-empiris dengan mendasarkan pada berbagai regulasi yang relevan dan studi pengalaman yang diperoleh Penulis selama bekerja di Perwakilan Kaltim. Artikel ini menyarankan beberapa rekomendasi, yang paling penting diantaranya: memperkuat fungsi manajemen pengetahuan dan data di unit pencegahan serta jaringan dengan media, perlunya riset terkait analisa SWOT dan pembentukan *roadmap* kebijakan Ombudsman, memperkuat lobi-lobi politis ke mitra strategis, dan secara jangka panjang adalah memasukkan pengaturan hukum terkait Ombudsman ke dalam Konstitusi agar dapat memperkuat kelembagaan Ombudsman.

Kata kunci: Ombudsman; Pencegahan Maladministrasi; Pelayanan Publik.

Abstract

This article aims to analyze few issues, which are: the development of Indonesian Ombudsman's model after its 21 years' establishment, the comparison of Ombudsman's roles and functions before and after the enactment of Ombudsman Regulation Number 41/2019 concerning the procedures to prevent the maladministration in public services delivery, the analysis of the extent of the prevention roles in Ombudsman's long-term positioning, the potential challenges Ombudsman will deal in implementing its prevention roles which are based on the writer's experiences of having been working in Ombudsman Representative Office of East Kalimantan, and the recommendation proposals to tackle such challenges. This paper uses explorative research with qualitative analysis method on various related literatures and academic researches in addition to combine the normative-empiric approach according to the relevant regulations and the writer's experience as aforementioned. This article proposes a few recommendations, most importantly: the strengthening of the knowledge and data management's function, the networks of media, as well as the political lobbies to

Ombudsman's strategic partners; the necessity of academic research related to Ombudsman's SWOT analysis and the formation of Ombudsman's policy roadmap; and for the long term, to incorporate the Ombudsman into the Constitution for its institutional reinforcement.

Keywords: *Ombudsman; Prevention Maladministration; Public Services.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada 10 Maret 2021, Ombudsman Republik Indonesia memperingati 21 (dua puluh satu) tahun berdirinya sejak dibentuk pada tahun 2000 silam di era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) melalui Keputusan Presiden RI (Keppres) Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional (selanjutnya disebut KON). Politik pembentukan KON pada saat itu adalah untuk melakukan pengawasan secara independen terhadap penyelenggaraan negara khususnya aparatur pemerintahan dan lembaga peradilan, serta membantu menciptakan atau mengembangkan kondisi yang kondusif guna mendukung pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) melalui peran serta masyarakat.¹

Kemudian pada tahun 2008, KON bertransformasi menjadi sebuah lembaga negara yang bernama Ombudsman Republik Indonesia yang dibentuk melalui Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU ORI) yang diberikan mandat dalam Pasal 6 untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Lebih lanjut, tugas dan wewenang Ombudsman diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 yang pada intinya menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan menindaklanjuti Laporan tersebut, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan, membangun jaringan kerja, melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Jika melihat uraian tugas dan wewenang Ombudsman tersebut, Ombudsman bertugas melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik (selanjutnya disebut PO Pencegahan). Dengan PO Pencegahan ini, Ombudsman memiliki pedoman dan kerangka kerja yang jelas untuk melakukan tugas dan fungsi Pencegahan baik di Kantor Pusat maupun di Kantor-kantor Perwakilan, dimana fungsi dan peranan Pencegahan menjadi salah satu Indikator Kinerja Utama Ombudsman RI yang dituangkan dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Ombudsman RI Tahun 2020-2024.

Terdapat beberapa tulisan yang menulis terkait pencegahan maladministrasi pelayanan publik yang dilakukan oleh ombudsman yaitu:

1. Skripsi atas nama Ade Andri program studi Hukum Tata Negara Fakultas hukum Syariah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi dengan judul : “Kewenangan Ombudsman Jambi dalam Penanganan Kasus Maladministrasi pada Pelayanan Publik di Kepolisian Daerah (Studi Kepolisian Daerah Jambi Tahun 2020).” Dengan rumusan

¹ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara: Kedudukan Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2016), hlm 2.

masalah (1) Bagaimana kewenangan yang dilakukan Ombudsman Perwakilan Jambi dalam penanganan kasus maladministrasi pelayanan publik di Kepolisian Daerah Jambi? (2) Bagaimana peran Ombudsman Perwakilan Jambi dalam menyelesaikan laporan maladministrasi Pelayanan Publik ? (3) Bagaimana efektivitas peran Ombudsman terhadap perbaikan Sistem Pelayanan Publik di Kepolisian Daerah Jambi ?

2. Artikel yang ditulis oleh Rinaldi Purnama Rangga dengan judul Kinerja Ombudsman RI perwakilan Kalteng dalam melakukan pengvwsan pelayanan publik di Kalimantan Tengah (Studi Bidang Pencegahan Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Tengah) yang diterbitkan JISPAR, Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan. Volume 9 Issue 1 (2020).

Berdasarkan dengan dua tulisan tersebut diatas yang menjadi perbedaan dengan tulisan penulis yaitu selain perbedaan lokasi penelitian juga dasar hukum yang digunakan serta objek penelitiannya. Dasar hukum yang digunakan oleh kedua artikel diatas hanya Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU ORI), sed Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU ORI) sedangkan penulis selain menggunakan dasar hukum Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia juga menggunakan dasar hukum Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Ombudsman RI Tahun 2020-2024 serta memperbandingkan tugas, fungsi, cara kerja dan pendekatan Pencegahan sebelum dan sesudah diterbitkannya PO Pencegahan. Selain itu, Penulis juga ingin menganalisa sejauh mana pengaruh peranan Pencegahan tersebut dalam *positioning* Ombudsman secara jangka panjang.

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan penjelasan tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penulisan ini yaitu sejauh mana pengaruh peranan Pencegahan tersebut dalam *positioning* Ombudsman secara jangka panjang? dan bagaimana potensi tantangan yang akan dihadapi oleh Ombusman Republik Indonesia (ORI) dalam pelaksanaan fungsi pencegahan maladministrasi?

C. Metode

Penulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dengan kondisi apa yang terjadi dalam kenyataan. Pendekatan yang duguakan dalam tulisan ini adalah metode kualitatif berupa kajian kepustakaan dengan menggunakan bahan hukum primer berupa regulasi/peraturan perundang-undangan terkait, serta bahan sekunder berupa buku-buku serta karya ilmiah lainnya, dengan pendekatan normatif-empiris yakni penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi dengan data empiris.²

D. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Ombudsman

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

² *Ibid.*, hal.43.

Pengertian Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman menurut 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 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.

2. Tujuan dan Fungsi Ombudsman

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan 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.

Selanjutnya ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

3. Pengertian Pencegahan Maladministrasi

Pencegahan Maladministrasi adalah proses, cara, atau tindakan yang dilakukan oleh ombudsman secara aktif melalui deteksi, analisis, dan perlakuan pelaksanaan saran agar maladministrasi tidak terjadi atau berulang (Pasal 1 angka 5 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik).

4. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Sinambela, pelayanan publik adalah sebagai 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.³ Sedangkan pengertian pelayanan publik menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas rang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

³ Nabila Firstia Izzati, "Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia," *Sasi* 26, no. 2 (2020): hlm 41.

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pasal 1 angka 1 memberikan pengertian umum pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Prinsip pelayanan public

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik terdapat beberapa prinsip pelayanan publik yaitu:

- a) Kesederhanaan
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan
- b) Kejelasan
 - 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
 - 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
 - 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran
- c) Kepastian Waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.
- d) Akurasi
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- e) Keamanan
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
- f) Tanggungjawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g) Kelengkapan sarana dan prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika)
- h) Kemudahan akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah terjangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap dingin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j) Kenyamanan
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

II. PEMBAHASAN

1. Model Ombudsman di Indonesia Setelah 21 Tahun Perjalanannya

Institusi Ombudsman sebagaimana yang didefinisikan oleh International Ombudsman Institute (IOI) merupakan sebuah badan atau institusi yang ‘menawarkan pertimbangan yang independen dan objektif atas keluhan/pengaduan/laporan, yang ditujukan untuk mengoreksi ketidakadilan yang ditimbulkan terhadap seseorang sebagai akibat dari tindakan maladministrasi.’⁴ Ombudsman lahir karena adanya kebutuhan endemik yang dihadapi oleh seluruh lapisan masyarakat untuk “memanusiakan” sistem birokratis yang melaksanakan kewenangannya baik dalam sektor publik maupun privat, dan menghadapi ancaman dalam birokrasi.⁵ Hal ini senada dengan pendapat Larry Hill, bahwa terdapat empat faktor dominan utama yang menjelaskan ancaman dalam birokrasi, yakni:⁶

- a. Pertumbuhan birokrasi yang sangat besar mengkerdulkan individu (*bureaucracy’s gargantuan growth dwarfs the individual*);
- b. Birokrasi secara politik tidak responsif atau tidak efisien (*bureaucracies are politically unresponsive or inefficient*);
- c. Hubungan birokrasi secara melekat bersifat tidak manusiawi (*bureaucratic relationships are inherently dehumanizing*); dan
- d. Birokrasi menikmati keunggulan kekuasaan strategisnya atas perangkat pengawasan pemerintahan tradisional (*bureaucracy enjoys strategic power advantages over the traditional government control devices*).

Secara historis, Ombudsman dipandang sebagai “perkembangan yurisprudensi” di tengah abad kedua puluh, yang secara global dapat menjadi solusi institusional yang mampu memberikan keragaman fungsi akuntabilitas.⁷ Dalam beberapa dekade terakhir, terjadi perkembangan yang sangat pesat dalam pembentukan lembaga Ombudsman secara global, meskipun dari segi aspek masyarakatnya, bentuk pemerintahannya dan tradisi birokrasinya sangat berbeda dari model Ombudsman awal di negara-negara dimana awal mula Ombudsman itu berdiri.⁸

Sedangkan untuk Ombudsman di Indonesia, jika ditinjau dari segi historis serta politik hukum pendiriannya, pembentukan Ombudsman yang diawali dengan KON pada tahun 2000 di masa pemerintahan Presiden Gus Dur bertujuan untuk menjawab kebutuhan reformasi demokrasi, desentralisasi, pemberantasan korupsi, dan penegakan kembali “*rule of law*” setelah 30 (tiga puluh) tahun kekuasaan Orde Baru. Bersama dengan Mahkamah Konstitusi, KPK, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan pendirian kembali Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), KON menjadi bagian dari “paket institusi penjaga” yang dikenalkan dalam banyak negara demokratis baru pada masa itu, yang salah satu misinya utamanya adalah memberantas korupsi.⁹ Oleh karena Indonesia telah memiliki Komnas HAM sejak tahun 1994, diputuskan bahwa untuk memasukkan fungsi klasik *ombudsperson* ke dalam sebuah lembaga/institusi baru dengan mengadopsi model Ombudsman Belanda yang mana para pendiri KON pada saat itu sudah sangat familiar dengan model tersebut, namun tetap menyesuaikan dengan kondisi politik dan birokratis di Indonesia.¹⁰ Apabila model KON pada saat itu menggabungkan tugas dan fungsi antara Ombudsman klasik (*classical*) dengan penyelesaian maladministrasinya dengan tugas dan fungsi perlindungan hak asasi manusia

⁴ Marc Hertogh and Richard Kirkham, “The Ombudsman and Administrative Justice: From Promise to Performance,” in *Research Handbook on the Ombudsman* (Edward Elgar Publishing, 2018), hlm 1.

⁵ Larry Hill, *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand’s Democratic Experiment* (New Jersey: Princeton University Press, 1976), hlm 8.

⁶ Ibid.

⁷ Marc Hertogh dan Richard Kirkham, *Op.cit.*, hal. 3.

⁸ Sabine Carl, “The History and Evolution of the Ombudsman Model,” in *Research Handbook on the Ombudsman* (Edward Elgar Publishing, 2018), hlm 17-30.

⁹ Adriaan Bedner, “Ombudspersons in Developing Countries: The Case of Indonesia,” in *Research Handbook on the Ombudsman* (Edward Elgar Publishing, 2018), hlm 5.

¹⁰ Ibid.

(HAM), maka dapat dikatakan sebagai model Ombudsman *hybrid* sebagaimana yang dianut oleh negara-negara Australia, Selandia Baru, Hong Kong, dan Afrika.¹¹ Di satu sisi, definisi model Ombudsman *hybrid* ini merupakan perbedaan dengan model klasik yang terletak pada aspek solusi/penyelesaiannya (*redress*) dan aspek pengawasannya (*control*), dimana Ombudsman *hybrid* lebih menekankan pada pendekatan sistemiknya dengan hasil yang fokus pada *'fire-fighting'* sekaligus *'fire-watching'* meskipun hanya dalam ruang lingkup penyelesaian/tindak lanjut maladministrasi.¹²

Kemudian pada tahun 2008, KON bertransformasi menjadi sebuah lembaga negara bernama Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, yakni UU Nomor 37 Tahun 2008 (UU ORI). Meskipun model awal ORI (dahulu KON) ini diadopsi dari model Ombudsman Belanda, seiring perjalanannya terdapat perbedaan yang sangat mencolok di antara ORI dengan Ombudsman Belanda ini, yang mencakup: jumlah keanggotaan pimpinan KON yang kolektif dan sistem pengambilan keputusannya yang kolektif kolegial, peran ORI dikonstruksikan untuk memberantas korupsi, objek pengawasan ORI yang juga mencakup lembaga peradilan, serta ORI dapat menindaklanjuti pengaduan/laporan yang secara substansi dapat ditindaklanjuti dengan mekanisme banding administrasi lainnya.¹³ Dengan luasnya cakupan wewenang, tugas dan fungsi Ombudsman untuk penyelesaian laporan terkait maladministrasi, dalam UU ORI juga disematkan tugas untuk melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dalam Pasal 7 huruf g yang akan diuraikan lebih lanjut dalam bagian selanjutnya.

Dengan memperhatikan model Ombudsman di Indonesia pada masa sebelum dan sesudah diterbitkannya UU ORI, model KON merupakan model Ombudsman klasik (*classical ombudsperson*) yang pada saat itu dianggap sebagai jalan efektif untuk negara yang 'baru lahir sebagai negara demokratis' yang bercita-cita mewujudkan *good governance* namun dengan kondisi *rule of law* yang masih lemah dan tingkat ekonomi negara menengah ke bawah. Kemudian dengan perkembangannya, terutama pasca UU ORI, ORI berevolusi menjadi model *hybrid* dengan pendekatan sistemiknya dalam upaya pencegahan maladministrasinya yang dituangkan dalam "Saran Kebijakan Publik" serta perpaduan antara fungsi penyelesaian dan pengawasan ("*fire-fighting*" and "*fire-watching*"), bahkan termasuk "*fire-preventing*" yang dilakukan oleh ORI, meskipun ORI sendiri tidak memiliki wewenang, tugas dan fungsi di bidang penegakan hak asasi manusia (HAM) jika kita merujuk pada definisi model Ombudsman *hybrid* seperti di negara-negara lain, karena fungsi penegakan HAM merupakan kewenangan Komnas HAM. Lebih jauh, walaupun Rekomendasi ORI yang merupakan 'produk mahkota' seringkali dianggap kurang represif, di satu sisi ORI juga dianggap berhasil menepis citra "harimau ompong" (*toothless tiger*) meskipun baru sebatas pada penyelesaian laporan atas kasus-kasus tertentu yang dianggap lebih kompleks yang mana membutuhkan jaringan kerja dan dukungan yang luas guna menekan instansi pemerintah yang terlibat dalam maladministrasi.¹⁴

2. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pencegahan di Ombudsman (Perbandingan Pencegahan antara Sebelum dan Sesudah PO Pencegahan)

Telah diuraikan pada bagian sebelumnya bahwa ORI juga memiliki tugas pokok dalam hal melakukan pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang

¹¹ Benny YT Tai, "The Ombudsman and the Rule of Law," in *Research Handbook on the Ombudsman* (Edward Elgar Publishing, 2018), hlm 124.

¹² Sabine Carl, *op.cit.*, hal.18.

¹³ Adriaan Bedner, *op.cit.*, hal.169-170.

¹⁴ *Ibid*, Hal.175-176.

diamanatkan dalam UU ORI. Menindaklanjuti mandat UU ORI tersebut, pada medio 2019, ORI mengeluarkan PO Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik (PO Pencegahan) sebagai pedoman pelaksanaan pencegahan maladministrasi dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan pelayanan publik di segala bidang. Dalam konsideransnya, PO ini berfungsi menjadi landasan atau pedoman dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pencegahan maladministrasi di lingkungan ORI. Pencegahan maladministrasi dalam PO ini didefinisikan sebagai proses, cara, atau tindakan yang dilakukan oleh Ombudsman secara aktif melalui Deteksi, Analisis, dan Perlakuan Pelaksanaan Saran agar maladministrasi tidak terjadi atau berulang (Pasal 1 angka 5).

Sebelum PO Pencegahan diterbitkan, ORI tidak memiliki pedoman/kerangka kerja mengenai definisi upaya pencegahan itu sendiri dan cakupan ruang lingkungannya, sehingga antar Pusat dan Perwakilan atau antar Perwakilan satu dengan lainnya, memiliki interpretasi yang berbeda berkenaan dengan pelaksanaan pencegahan maladministrasi, yang mengakibatkan biasanya tolok ukur bahkan ketidakseragaman terkait sasaran dan efektivitas pencegahan maladministrasi dimaksud.

Lebih lanjut, sebelum adanya PO Pencegahan, salah satu metode yang dikembangkan oleh Ombudsman untuk upaya pencegahan maladministrasi adalah melakukan *own-motion investigation* (selanjutnya disebut OMI) yang objeknya tidak selalu merujuk pada penilaian seberapa besar masalah tersebut, tetapi OMI juga bisa digunakan untuk merespons pemberitaan di media.¹⁵ Tidak jarang, isu OMI ini juga berbasis pada data Laporan Masyarakat Ombudsman yang sifatnya berulang atau membutuhkan pendekatan penyelesaian sistemik. OMI ini tidak hanya berfungsi sebagai penarik perhatian media, tetapi juga merupakan cara yang efektif untuk meningkatkan jumlah laporan masyarakat di kantor Ombudsman perwakilan.

Kemudian, selain OMI, salah satu upaya pencegahan maladministrasi adalah Sosialisasi, yang menjadi program prioritas baik itu ORI Pusat maupun di Perwakilan. Secara tidak langsung, tujuan Sosialisasi ini untuk meningkatkan visibilitas ORI, yang mana ini menjadi masalah tipikal yang dihadapi oleh Ombudsman di negara-negara berkembang selain masalah aksesibilitas, yang disebabkan oleh kurangnya kepercayaan diri dan/atau kemampuan untuk melaporkan instansi pemerintahan yang dimiliki oleh warga negara di negara-negara berkembang.¹⁶ Sehingga Sosialisasi ini secara sengaja memang ditargetkan kepada kelompok-kelompok tertentu, misalnya dengan membuat jaringan/simpul dengan pelajar/mahasiswa atau aktivis organisasi masyarakat sipil, namun sayangnya kelompok-kelompok target ini belum tentu bisa mencapai ke seluruh warga yang seharusnya terbantu dengan layanan-layanan ORI.

Diskursus mengenai teknis pencegahan maladministrasi ini mulai mengemuka sekitar tahun 2018 seiring dengan pembenahan internal Ombudsman yang kemudian menghasilkan PO Pencegahan yang menjelaskan tata cara teknis penyelenggaraan fungsi dan kerja pencegahan di ORI secara detail dan konkret.

Dalam PO Pencegahan ini, pencegahan maladministrasi salah satunya dilakukan dalam bentuk kajian kebijakan pelayanan publik yang harus melalui tiga tahapan, yakni Deteksi – Analisis – dan Perlakuan Pelaksanaan Saran, dimana masing-masing tahapan ini memiliki ruang lingkungannya sendiri-sendiri. Ketiga tahapan ini ditujukan untuk menciptakan proses manajerial yang lebih efektif, tepat guna, dan berkepastian terhadap *output* yang diterima

¹⁵ Adriaan Bedner, *Ibid.*, hal.180.

¹⁶ *Ibid.*, hal. 182. Lihat juga Adriaan W. Bedner and Jacqueline AC Vel, "An Analytical Framework for Empirical Research on Access to Justice," *Law, Social Justice and Global Development Journal* 15, no. 1 (2010): hlm 1-29.

oleh *stakeholder*.¹⁷ Pada tahap deteksi, merujuk pada Pasal 3-4 PO Pencegahan, bertujuan untuk mengetahui potensi maladministrasi yang dilakukan oleh pihak terkait dan mengidentifikasi isu permasalahan untuk perbaikan, yang mana ruang lingkupnya adalah maladministrasi yang berulang serta isu pelayanan publik yang berdampak luas dan menjadi perhatian publik.

Dalam tahap analisis, sesuai dengan Pasal 18-19 PO Pencegahan, bertujuan untuk memastikan bahwa telah terjadi maladministrasi, mengidentifikasi penyebab maladministrasi tersebut, dan memperbaiki pelaksanaan pelayanan dengan pemberian saran, kemudian yang menjadi ruang lingkup dalam tahapan analisis ini terdiri dari maladministrasi yang berulang, isu pelayanan publik yang berdampak luas dan menjadi perhatian umum, serta perubahan kebijakan yang diusulkan. PO Pencegahan sendiri mengakomodasi 3 (tiga) metode analisis yang terdiri dari Survei, dan Kajian yang terdiri dari Tinjauan Sistemik/*Systemic Review* dan Kajian Cepat/*Rapid Assessment*). Adapun perbedaan antara *Systemic Review* dengan *Rapid Assessment* adalah:

*“Systemic review dimulai dari proses pematangan konsep, penyamaan persepsi, hingga serangkaian kegiatan pengumpulan data yang komprehensif, detail, dan menyeluruh dalam upaya untuk mendapatkan gambaran permasalahan secara konkrit. Kajian dengan metode rapid assessment berangkat dari sejumlah laporan masyarakat serta memiliki durasi kegiatan lebih singkat, karena kajian ini ditujukan untuk menangani peristiwa atau permasalahan tertentu yang membutuhkan penanganan secara cepat.”*¹⁸

Tahapan terakhir adalah Perlakuan Pelaksanaan Saran (selanjutnya disebut PPS) yang bertujuan untuk memastikan agar saran Ombudsman dilaksanakan oleh instansi penyelenggara, adanya pendampingan pelaksanaan saran dan memastikan adanya perubahan kebijakan. Tahapan PPS ini mencakup ruang lingkup saran perbaikan yang dilaksanakan oleh Penyelenggara dan rencana aksi atau tindak lanjut (Pasal 30-31 PO Pencegahan). Lebih lanjut, tahapan PPS ini dalam dilakukan dalam beberapa bentuk berupa monitoring atas pelaksanaan saran, publikasi saran, dan pendampingan.

Dengan adanya PO Pencegahan ini, kini Unit Kerja Keasistenan Pencegahan baik di Ombudsman Pusat maupun Perwakilan memiliki pedoman dan kerangka acuan kerja yang jelas untuk melaksanakan tugas dan fungsi Ombudsman dalam hal pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu, *output* dari kegiatan pencegahan dapat diukur, yakni dengan adanya Saran Perbaikan yang diproduksi melalui serangkaian tahapan dengan pendekatan sistemik mulai dari mendeteksi potensi maladministrasi, menganalisa penyebab maladministrasi tersebut hingga melakukan monitoring dan pendampingan agar Saran dimaksud dapat dilaksanakan/diimplementasikan oleh Instansi Penyelenggara terkait. Pendekatan sistemik ini dilakukan dengan pemetaan berbagai data yang tidak hanya bersumber dari data laporan/pengaduan masyarakat yang masuk ke Ombudsman, tetapi juga melalui pemetaan dari regulasi terkait, *trending issues* di media, informasi dari pemangku kepentingan, serta literatur akademik. Sehingga dasar dan analisa terkait identifikasi potensi maupun penyebab maladministrasi dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah kepada para pihak terkait. Di satu sisi, dengan adanya kredibilitas tersebut, Saran dimaksud dapat menjadi bahan bagi pemberitaan media/wartawan, bahan literasi atau referensi bagi dunia akademik/riset, dan juga sebagai salah satu dasar pertimbangan bagi instansi pemerintah terkait untuk melaksanakan pembenahan/perbaikan di internalnya.

¹⁷ *Peraturan Ombudsman RI Nomor 44 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2020-2024*, n.d., hlm 63.

¹⁸ *Ibid.*, hal.32.

3. Gambaran Singkat Rencana Strategis Ombudsman Tahun 2020-2024 terkait Pencegahan

Pada tahun 2020 lalu, ORI telah menetapkan rencana strategisnya selama 5 (lima) tahun yakni periode 2020-2024 melalui Peraturan Ombudsman RI Nomor 44 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2020-2024. Rencana strategis (selanjutnya disebut renstra) disusun sebagai penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (selanjutnya RPJMN) Tahun 2020-2024. Sesuai dengan Renstra tersebut dan juga mengacu pada RPJMN 2020-2024, ORI memiliki target kinerja melalui 2 (dua) programnya, yakni Program Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Program Dukungan Manajemen. Secara singkat, renstra ini disusun dengan visi “Pengawasan Pelayanan Publik yang Efektif dan Berkeadilan” yang diimplementasikan melalui 3 (tiga) misi, yaitu “Memperkuat Kelembagaan; Meningkatkan Kualitas Pelayanan Ombudsman RI; dan Mendorong Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.”

Dalam hal program pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, sasaran yang ingin dicapai ORI adalah “Terwujudnya Peningkatan Kualitas Pengawasan Pelayanan Publik” yang ditunjukkan dengan indikator berikut:¹⁹

- a) Tingkat kepuasan pengawasan pelayanan publik Ombudsman;
- b) Kepatuhan Tinggi Kementerian/Lembaga/Daerah terhadap pelaksanaan UU Yanblik.

Untuk mencapai sasaran tersebut, salah satu kegiatan yang akan dilaksanakan oleh ORI adalah pencegahan maladministrasi yang menasar terlaksananya penguatan pencegahan maladministrasi guna perbaikan pelayanan publik, yang ditunjukkan dengan indikator sasaran sebagai berikut:

- 1) Instansi penyelenggaraan pelayanan publik yang memperoleh Opini tertinggi (pada tahun 2024 tercapai target 10 (sepuluh) instansi);
- 2) Persentase saran perbaikan kebijakan pelayanan publik yang dilaksanakan (pada tahun 2024 tercapai target 70% (tujuh puluh persen));
- 3) Indeks Persepsi Maladministrasi. (pada tahun 2024 tercapai target nilai 4 (empat) dari skala indeks 10 (sepuluh));

4. Analisa Peran Pencegahan Maladministrasi dalam *Positioning* Ombudsman dalam Jangka Panjang

“*Before one can evaluate the success of the Ombudsman institution, one must understand its core purpose and function.*”²⁰ Sesuai dengan kutipan tersebut, salah satu tolok ukur efektifitas keberadaan Ombudsman dalam menjalankan fungsinya, yakni dengan melihat apakah pemerintah (bahkan akademisi) dapat belajar dari Ombudsman.²¹ Ombudsman dengan perannya yang lebih proaktif dengan mekanisme investigasi sistemik, pendampingan, saran korektif dan pelatihannya, dapat menjadi pengaruh terhadap instansi pemerintah dalam urusan pembenahan birokrasinya serta sebagai sarana “*promoting governmental learning.*”²² Selama ini, terjadi diskusi di antara para akademisi mengenai potensi Ombudsman untuk mengisi peran yang lebih dinamis dalam hubungannya dengan pemerintah, selain dengan

¹⁹ Ibid., hal.73-74.

²⁰ Brian Thompson and M. Seneviratne, “Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice, Butterworths, 2002, 370 Pp., Pb.\${\$pound}\$ \$ 23.95,” *Parliamentary Affairs* 56, no. 2 (2003): hlm 387. Lihat juga Chris Gill, “What Can Government Learn from the Ombudsman?,” in *Research Handbook on the Ombudsman* (Edward Elgar Publishing, 2018), hlm 302.

²¹ Chris Gill, op.cit., hal.198.

²² Ibid.

fungsinya yang sebagai “*fire-watching*”, “*fire-prevention*” atau “*control*.” Para akademisi berpendapat bahwa Ombudsman ini memiliki beberapa *asset* berupa kewenangan yang kuat untuk melakukan investigasi, kemampuan untuk membuat rekomendasi, dan kemampuan untuk mempertimbangkan aspek-aspek proses administratif yang tidak disentuh oleh lembaga peradilan.²³ Bahkan keunggulan utama dari institusi Ombudsman di seluruh dunia adalah kemampuannya untuk dicangkokkan ke dalam berbagai sistem hukum dan politik yang berbeda-beda.²⁴ Meskipun terdapat banyak kesamaan antara Ombudsman di seluruh dunia, dalam hal evaluasi efektivitas Ombudsman, sangat penting untuk mempertimbangkan konteks sejarah dan sosio-politisinya, dikarenakan Ombudsman secara konstan beradaptasi dan merespon terhadap lingkungan dimana institusi tersebut ditransplantasi, dan penyesuaian serta perkembangan yang secara konstan itulah yang mendefinisikan peran dan kesuksesan Ombudsman.²⁵

Untuk mengukur kesuksesan kinerja lembaga Ombudsman, harus dilihat terlebih dahulu tujuan dan fungsi utama ORI dan bagaimana ORI itu beradaptasi dengan segala dinamika di Indonesia sejak ia didirikan, yang mana secara konteks politis dan historis, ORI dimaksudkan untuk perwujudan demokrasi, reformasi pemerintahan dan aparaturnya, serta pemberantasan KKN. Berdasarkan Pasal 6 UU ORI, Ombudsman berfungsi “...*mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.*” Kemudian di Pasal 7 diuraikan beberapa tugas Ombudsman, 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; dan
- h) melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa ORI memiliki renstra yang menjadi roadmap kebijakan ORI selama 5 (lima) tahun ke depan hingga tahun 2024, yang di dalamnya menyinggung beberapa kali fungsi pencegahan maladministrasi sebagai salah satu alat bagi ORI mengimplementasikan visi, misi dan rencana strategisnya. Bahkan dalam renstra tersebut, PO Pencegahan dimaksudkan sebagai “*alur ban berjalan*” untuk mengarahkan ORI secara kelembagaan menjadi pengawas pelayanan publik yang efektif.

Penting untuk diperhatikan juga bahwa secara filosofis, pembentukan Ombudsman tidak terkecuali ORI didasarkan pada tiga tujuan, yakni tujuan demokratis (memeriksa apakah itikad dari para prinsipal politik sudah dilaksanakan), tujuan konstitusional (membuka,

²³ Ibid.

²⁴ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, vol. 79 (Martinus Nijhoff Publishers, 2004).

²⁵ Johannes Chan and Vivian Wong, “The Politics of the Ombudsman: The Hong Kong Experience,” *Research Handbook on the Ombudsman*, 2018, hlm 113.

²⁵ Chris Gill, *op.cit.*, hal.198.

membongkar dan memperbaiki penyalahgunaan wewenang), dan tujuan pembelajaran (mempromosikan dan mendorong perbaikan dan peningkatan di pemerintahan).²⁶

Seiring dengan tujuan pembelajaran dimaksud, ORI melalui fungsi pencegahan maladministrasinya dapat melakukan *benchmarking* terhadap reformasi ‘*New Public Management*’ (selanjutnya NPM) yang menjadi *hallmark* dari sebagian besar negara Demokratis berat selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun terakhir.²⁷ Hal ini antara lain melibatkan diintegrasikan fungsi pembuatan kebijakan dan penyampaian kebijakan pemerintah yang diiringi dengan masalah ketidaksempurnaan kontrol, yang diimbangi sebagian dengan perluasan mekanisme akuntabilitas internal dalam pemerintahan, sehingga reformasi NPM ini menitikberatkan pada pandangan yang sangat penting tentang mekanisme akuntabilitas, dimana peningkatan kinerja manajerial dan penekanan pada peningkatan *output* birokrasi dipandang semakin penting, sehingga dalam konteks ini, Ombudsman menjadi salah satu lembaga yang dilirik karena Ombudsman dengan tugas dan fungsinya berusaha mempengaruhi tindakan pemerintah dan membantu pemerintah untuk belajar.²⁸ Lebih jauh, mekanisme akuntabilitas tidak menggunakan mekanisme pengawasan semata, tetapi juga harus mampu membawa pembelajaran bagi pemerintah.²⁹

Memperhatikan uraian di atas, patut direnungi apakah ORI secara jangka panjang akan memosisikan dirinya sebagai lembaga yang dapat “membawa pembelajaran bagi pemerintah.” Dengan melihat model ORI yang sekarang, sebagaimana yang sudah dibahas di atas, ORI memiliki fungsi kombinasi (*model hybrid*), yang tidak hanya memperjuangkan ketidakadilan bagi individu atau warga negara yang mengalami kerugian (maladministrasi) dan mengusahakan penyelesaiannya, tetapi ORI juga melalui fungsi pencegahan maladministrasinya, secara proaktif memberikan saran perbaikan guna pembenahan dan peningkatan di instansi-instansi pemerintah. Metafora yang mungkin tepat disematkan pada ORI ini adalah trifungsi *hybrid* yakni ‘*fire-fighting*,’ ‘*fire-watching*,’ dan ‘*fire-preventing*,’ namun yang paling mendekati fungsi pencegahan adalah ‘*fire-preventing*.’

Penulis berpendapat bahwa fungsi pencegahan ORI dapat menjadi *benchmarking* bagi instansi-instansi pemerintah penyelenggara pelayanan publik untuk merumuskan arah kebijakannya, sehingga ‘pencegahan maladministrasi’ dapat berkontribusi pada *positioning* ORI secara jangka panjang sebagai pengawas pelayanan publik yang efektif sekaligus salah satu sumber rujukan bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik guna membenahi sistem dan kinerja pelayanan publiknya, sebagaimana yang dikutip dari Harlow (1978) bahwa kontribusi spesifik dari Ombudsman bagi sistem keadilan administratif adalah kemampuannya untuk mengaudit proses administratif dan membawa perubahan sistemik (“*the specific contribution of the ombudsman to the administrative justice system is its ability to audit administrative processes and bring about systemic change*”).³⁰

Aspek lainnya dari pendekatan pencegahan ini adalah kemampuannya untuk mengembangkan hubungan yang dekat dan kolaboratif terhadap para aparatur/administrator

²⁶ Mark Bovens, Thomas Schillemans, and Paul’t Hart, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool,” *Public Administration* 86, no. 1 (2008): hlm 225.

²⁷ Chris Gill, op.cit., hal.300.

²⁸ “*This has involved, among other things, a disaggregation of the policy-making and policy delivery functions of government, with problems of imperfect control compensated for in part by the expansion of internal accountability mechanism within government. Importantly, the NPM reforms emphasized a particularly instrumental view of accountability mechanisms, where improved managerial performance and an emphasis on improving the quality of bureaucratic outputs came to be seen as increasingly important. It is perhaps not surprising, in this context, that scholars have noticed an increasing trend towards the ombudsman seeking to influence government action and help it to learn.*” Ibid., hal.300-301.

²⁹ Ibid., 301.

³⁰ Carol Harlow, “Ombudsmen in Search of a Role,” *The Modern Law Review* 41, no. 4 (1978): hlm 446.

dan memasuki simpul kebijakannya untuk dipengaruhi,³¹ yang mana ini merupakan salah satu modalitas ORI untuk *positioning* jangka panjangnya. Ke depannya, ORI juga dapat memanfaatkan segala keunggulannya untuk “membentuk struktur kebijakan pemerintah,” yang maksudnya: turut mempengaruhi pengambilan kebijakan pemerintah melalui hasil-hasil keluaran saran kebijakan atas berbagai isu dan potensi maladministrasi yang dikelola oleh unit kerja pencegahan maladministrasi.

ORI juga dapat menjadi lembaga penegak ‘*rule of law*’ dengan fungsi ‘*fire-prevention*’-nya dengan membantu instansi-instansi pemerintah mengembangkan mekanisme pengaduan internalnya sendiri dan pengaduan ke Ombudsman menjadi sistem penyelesaian pengaduan lapis kedua (*second tier of the complaint-handling system*). Prinsip-prinsip atau pedoman administrasi yang baik yang direkomendasikan oleh ORI dapat menjadi standar mengenai bagaimana ‘masyarakat Pelapor’ seharusnya ditangani dan diselesaikan aduannya oleh instansi penyelenggara tersebut. Selain itu, dengan pendekatan ORI yang lebih aktif, dapat membantu menemukan ‘kecacatan/kekurangan sistem’ yang nantinya dapat ditindaklanjuti tidak hanya bagi instansi terkait (eksekutif) tapi juga oleh lembaga legislatif (DPR RI dan DPRD). Pandangan Penulis ini diilhami oleh pendapat David Lipsky bahwa “*the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policy they carry out.*”³²

5. Potensi Tantangan yang akan dihadapi oleh Pencegahan Ombudsman

Hingga kini, ORI masih menghadapi berbagai kelemahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana yang diuraikan dalam Renstra, yakni:

- 1) Belum lengkapnya norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam penyelenggaraan tugas, fungsi dan wewenang ORI;
- 2) Belum optimalnya dukungan kapasitas kelembagaan yang memadai dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang ORI yang semakin meningkat, baik di kantor Pusat maupun di 34 (tiga puluh empat) perwakilan, dimana kapasitas kelembagaan ini juga melingkupi kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia (selanjutnya SDM);
- 3) Dukungan sarana dan prasarana ORI di seluruh Indonesia juga belum optimal;
- 4) Belum adanya *grand design* pengembangan dan pelatihan SDM sehingga masih memerlukan penataan, pengembangan kompetensi khususnya Asisten terkait teknis pengawasan pelayanan publik;
- 5) Belum optimalnya kehadiran ORI dalam melayani masyarakat dikarenakan masih banyak masyarakat yang belum memahami apa itu ORI dan bagaimana tugas dan fungsinya.

Lebih lanjut, terdapat beberapa potensi tantangan yang dihadapi oleh Ombudsman, khususnya dalam memberikan pengaruh (*Magistrature of Influence*) kepada pemerintah, seperti:

1. Kepatuhan instansi penyelenggara terhadap saran Ombudsman sangat bergantung pada itikad baik dari pemerintah itu sendiri, terutama ketika pihak atasannya juga tidak mendukung saran Ombudsman;³³

³¹ U. Van de Pol, “The Added Value of a Local Ombudsman,” *The Impact of Ombudsmen*, Brugge: Vanden Broele, 2009.

³² Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service* (Russell Sage Foundation, 2010).

³³ Norman Lewis and Patrick Birkinshaw, *When Citizens Complain: Reforming Justice and Administration* (Open University Press, 1993).

2. Di satu sisi, faktor kedekatan jaringan atau hubungan baik dapat menjadi modalitas Ombudsman untuk pelaksanaan tugas dan fungsinya, namun di sisi lain hal ini dapat menjadi “ancaman” bagi Ombudsman itu sendiri³⁴
3. Lebih pragmatis lagi, beberapa oknum mempertanyakan efektivitas tindakan-tindakan eksternal untuk memperbaiki praktik birokratis dan mencatat potensi perilaku yang defensif daripada membenahan di bagian birokrat sebagai hasil dari kerja-kerja Ombudsman;³⁵
4. Ada masalah lebih jauh lagi berkaitan dengan kemampuan Ombudsman untuk mengembangkan standar-standar yang koheren sebagai pedoman perilaku badan-badan publik, dikarenakan standar maladministrasi itu lebih luas daripada prinsip-prinsip administrasi yang baik di dalam hukum, sehingga makna dari standar-standar yang dibangun oleh Ombudsman menjadi sangat tidak pasti. Hal ini akibat dari perkembangan prinsip-prinsip ‘*good administration*’ yang satu langkah lebih maju, sehingga masih terdapat ketidakpastian sejauh mana prinsip-prinsip tersebut mendominasi dalam proses pengambilan keputusan di Ombudsman.³⁶
5. Kemudian terdapat berbagai kendala lain yang umumnya dihadapi oleh Ombudsman di seluruh dunia dikemukakan oleh Steyvers dan Reyanart (2009), antara lain: *contested role, constitutional uncertainty, informal resolution/settlement approaches, a lack of principled approach, lack of formal enforcement, ombudsman ‘capture,’ unintended consequences, not all have own initiative powers, and complaints are episodic.*³⁷

Meskipun gambaran tantangan dan kendala di atas diambil dari situasi Ombudsman di seluruh dunia, gambaran tersebut mencerminkan sebagian kenyataan yang kini dihadapi oleh ORI dan mungkin saja akan terus terjadi dalam beberapa waktu ke depan.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Pada awal pembentukannya, ORI yang masih menjadi KON mengadopsi model Ombudsman klasik yang terilhami dari model Ombudsman Belanda (*Nationale Ombudsman Nederland*) yang merupakan model paling familiar bagi pendiri-pendiri awal KON pada saat itu. Di satu sisi, pemilihan model classical ini juga menyesuaikan dengan kebutuhan dan situasi politik dan hukum Indonesia pada saat itu yang baru saja memasuki masa reformasi setelah lepas dari Orde Baru, dimana model ini dianggap bisa menjawab tujuan prioritas pada saat itu, yakni pemberantasan KKN. Namun, seiring dengan perkembangannya, terutama setelah diterbitkannya UU ORI, model ORI perlahan bertransformasi menjadi model *hybrid* yang menggabungkan fungsi ‘*fire-watching*,’ ‘*fire-preventing*,’ dan ‘*fire-fighting*’ dimana tugas dan fungsi ORI tidak hanya berfokus pada aspek penyelesaian laporan terkait maladministrasi tapi juga termasuk membenahan sistemik yang terkandung dalam fungsi pencegahan maladministrasi.

Sebelum diterbitkannya PO Pencegahan, pelaksanaan tugas dan fungsi pencegahan tidak memiliki keseragaman dan tolok ukur dalam mengukur sasaran maupun efektivitas pencapaiannya, bahkan penerjemahan fungsi pencegahan dan bentuk-bentuk kegiatannya cukup beragam baik antara ORI Pusat dengan Perwakilan,

³⁴ Jeff King, *Judging Social Rights*, vol. 3 (Cambridge University Press, 2012).

³⁵ Michael Adler, “A Socio-Legal Approach to Administrative Justice,” *Law & Policy* 25, no. 4 (2003): hlm 323.

³⁶ Gill, 2013. Lihat juga Steyvers and Reynart, op.cit.

³⁷ Gill, op.cit., hal.304.

maupun antar Perwakilan itu sendiri. Jadi, tidak ada pedoman konkret mengenai fungsi pelaksanaan itu dilaksanakan di ORI. Pencegahan pada saat itu berusaha menjawab kebutuhan agar ORI dapat lebih dikenal di masyarakat (sosialisasi), memperluas akses masyarakat untuk mengadu/melapor ke ORI agar jumlah pengaduan yang masuk dapat meningkat, meraih perhatian publik melalui media atau melakukan *own-motion investigation* untuk menjawab isu-isu dengan pendekatan sistemik. Terdapat beberapa potensi tantangan/kendala dalam melaksanakan fungsi-fungsi pencegahan, yang berasal dari internal maupun eksternal Ombudsman itu sendiri, seperti masyarakat yang kurang familiar dengan tugas dan fungsi Ombudsman, pelaksanaan saran korektif dari Ombudsman sangat bergantung pada itikad baik (kesediaan) instansi penyelenggara untuk mematuhi dan melaksanakan saran tersebut, atau kurang memadainya pengetahuan dan/atau kompetensi penyelenggara layanan terhadap pelayanan publik.

B. Saran

Penulis mengusulkan beberapa langkah yang dapat dipertimbangkan ke depannya bagi pelaksanaan tugas Pencegahan secara jangka panjang terutama dalam *positioning* ORI, antara lain:

1. ORI dapat memperkuat fungsi manajemen pengetahuan dan data agar dapat mengumpulkan dan menyebarluaskan data yang lebih baik sehubungan dengan hasil-hasil kerja atau produk ORI yang dapat menjadi pembelajaran bagi pemerintah (implementasi fungsi '*fire-preventing*');
2. Berbagai saran kebijakan yang dikeluarkan oleh ORI dapat dievaluasi kembali terutama terkait apakah saran kebijakan tersebut memiliki dampak berkelanjutan terhadap instansi penyelenggara yang 'diintervensi';
3. Dalam hal manajemen pengetahuan dan data tersebut, ORI dapat mengelolanya dengan cara-cara yang dapat memungkinkan dilakukannya perbandingan oleh instansi/kementerian/lembaga/pemerintah daerah atau bahkan lembaga pengawas lainnya, gunanya untuk memperkaya referensi dan sudut pandang satu sama lain;
4. Penguatan jaringan dengan media, dan data dari ORI dapat dimanfaatkan oleh media untuk kepentingan ORI "menekan dengan tangan lain" berbagai *stakeholder* terkait tindak lanjut saran perbaikan/korektif atau hasil-hasil temuan ORI;
5. Perlunya riset secara berkelanjutan dari pihak akademis eksternal yang netral untuk menganalisa SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, dan Threats*) dan mengevaluasi ORI untuk penguatan internal, pembentukan kebijakan baik ke dalam maupun ke luar, serta menentukan *positioning*nya secara jangka panjang dan menyusun rencana konkretnya;
6. ORI perlu untuk memainkan perannya di level-level elitis (Kementerian strategis, DPR RI tidak hanya Komisi II, Kepala Daerah dan DPRD) untuk menginfiltrasi atau mempengaruhi pembentukan kebijakan secara *top-down*, tidak melulu *bottom-up* sebagaimana yang kini banyak dilakukan oleh ORI, khususnya di kantor perwakilan.
7. Secara jangka panjang, perlu penguatan kelembagaan ORI melalui landasan konstitusionalisme (inkorporasi Ombudsman ke dalam Konstitusi Republik Indonesia).

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Adler, Michael. "A Socio-Legal Approach to Administrative Justice." *Law & Policy* 25, no. 4 (2003): 323–52.

- Asmara, Galang. *Hukum Kelembagaan Negara: Kedudukan Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2016.
- Bedner, Adriaan. "Ombudspersons in Developing Countries: The Case of Indonesia." In *Research Handbook on the Ombudsman*. Edward Elgar Publishing, 2018.
- Bedner, Adriaan W., and Jacqueline AC Vel. "An Analytical Framework for Empirical Research on Access to Justice." *Law, Social Justice and Global Development Journal* 15, no. 1 (2010).
- Bovens, Mark, Thomas Schillemans, and Paul't Hart. "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool." *Public Administration* 86, no. 1 (2008): 225–42.
- Carl, Sabine. "The History and Evolution of the Ombudsman Model." In *Research Handbook on the Ombudsman*. Edward Elgar Publishing, 2018.
- Chan, Johannes, and Vivian Wong. "The Politics of the Ombudsman: The Hong Kong Experience." *Research Handbook on the Ombudsman*, 2018.
- Firdaus, Sunny Ummul, Putri Anjelina Nataly Panjaitan, and Rizky Kurniyanto Widysasmito. "Peran Dissenting Opinion Hakim Konstitusi Dalam Pembaharuan Hukum Nasional." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 1 (2020): 1–10.
- Gill, Chris. "What Can Government Learn from the Ombudsman?" In *Research Handbook on the Ombudsman*. Edward Elgar Publishing, 2018.
- Harlow, Carol. "Ombudsmen in Search of a Role." *The Modern Law Review* 41, no. 4 (1978): 446–54.
- Heriyanto, Bambang. "Problematika Penyelesaian Perkara 'Fiktif Positif' Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *Pakuan Law Review* 5, no. 1 (2019): 38–56.
- Hertogh, Marc, and Richard Kirkham. "The Ombudsman and Administrative Justice: From Promise to Performance." In *Research Handbook on the Ombudsman*. Edward Elgar Publishing, 2018.
- Hill, Larry. *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*. New Jersey: Princeton University Press, 1976.
- Izzati, Nabila Firstia. "Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia." *Sasi* 26, no. 2 (2020): 176–87.
- King, Jeff. *Judging Social Rights*. Vol. 3. Cambridge University Press, 2012.
- Kristiyanto, Eko Noer. "Urgensi Omnibus Law Dalam Percepatan Reformasi Regulasi Dalam Perspektif Hukum Progresif." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 2 (2020): 233–44.
- Lewis, Norman, and Patrick Birkinshaw. *When Citizens Complain: Reforming Justice and Administration*. Open University Press, 1993.
- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation, 2010.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Permohonan Fiktif Positif," n.d. https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan+fiktif+positif%22&jenis_doc=putusan.
- . Putusan Nomor: 1/FP/2017/PTUN-JKT (n.d.).
- Peraturan Ombudsman RI Nomor 44 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2020-2024*, n.d.
- Ptun-jakarta.go.id. "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara," 2021. https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/tentang_pengadilan/peraturan_dan_kebijakan_peradilan/Kode_Penomoran_Perkara/Surat_Pemberlakuan_Penomoran_Perkara_TUN.pdf.
- Rahardjo, Satjipta. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- Reif, Linda C. *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*. Vol. 79. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

- Ridwan, Despan Heryansyah, and Dian Kus Pratiwi. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–58.
- Simanjuntak, Enrico. "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 3 (2017): 397–98.
- Tai, Benny YT. "The Ombudsman and the Rule of Law." In *Research Handbook on the Ombudsman*. Edward Elgar Publishing, 2018.
- Thompson, Brian, and M. Seneviratne. "Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice, Butterworths, 2002, 370 Pp., Pb.\${\$pound}\$ \$ 23.95." *Parliamentary Affairs* 56, no. 2 (2003): 387–387.
- Van de Pol, U. "The Added Value of a Local Ombudsman." *The Impact of Ombudsmen, Brugge: Vanden Broele*, 2009.