

**SANKSI HUKUM BAGI KEPALA DAERAH YANG
TIDAK MENJALANKAN PELAYANAN PUBLIK
BERDASARKAN REKOMENDASI OMBUDSMAN¹**

Oleh: Alfario Christofel Rumajar²

Lendy Siar³

Olij Aneke Kereh⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimanakah tatacara pemeriksaan dan penyelesaian laporan yang dilakukan oleh Ombudsman dan bagaimanakah sanksi hukum bagi kepala daerah yang tidak menjalankan pelayanan publik berdasarkan rekomendasi Ombudsman di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Ombudsman berwenang Menerima dan Memverifikasi laporan, melakukan pemeriksaan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Menyelesaikan Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, Mengeluarkan Rekomendasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan monitoring penyelesaian laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun yang dapat mengajukan laporan kepada Ombudsman adalah seluruh penduduk dan warga negara Indonesia dengan syarat-syarat antara lain menyebutkan identitas lengkap, menguraikan peristiwa yang dilaporkan secara rinci dan telah mengajukan keberatan kepada instansi atau pejabat yang dikeluhkan. 2. Ombudsman mewajibkan kepada terlapor untuk melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 37 Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 yang mengatur tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat maka

Ombudsman dapat mempublikasikan setiap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan melaporkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Selain itu, Kepala Daerah dapat juga diberikan sanksi berupa Pembinaan Khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Kata kunci: ombudsman; pelayanan publik; kepala daerah;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁵

Sebagai lembaga pengawas eksternal Ombudsman memberikan ruang yang memadai bagi pelibatan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat merupakan syarat penting bagi jalannya proses demokratisasi di sebuah negara, termasuk dalam birokrasi.⁶ Ketika tidak mempunyai saluran dalam mengeluhkan permasalahannya dengan penguasa, justru Ombudsman datang dengan kemudahan (*user friendly*) menjadi "wakil" untuk meneruskan keluhan mereka (masyarakat) kepada penguasa. Secara ilustratif, Ombudsman dapat digambarkan sebagai orang yang bertubuh besar menggandeng seorang bertubuh kecil dan kerempeng, sedang berhadapan dengan orang lain (penguasa) yang tubuhnya sama besar dengan Ombudsman. Mengenai

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM : 14071101112

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

⁶ Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT.Refika Aditama, Cetakan ketiga, Bandung, 2012, hal.153.

pentingnya partisipasi masyarakat, secara jelas disebutkan dalam tujuan pembentukan Ombudsman sebagaimana diuraikan dalam pasal 3 Kepres 44 Tahun 2000 bahwa kerja-kerja pengawasan Ombudsman dilakukan melalui peran serta masyarakat untuk mengembangkan kondisi yang kondusif dalam pemberantasan KKN.⁷

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah tatacara pemeriksaan dan penyelesaian laporan yang dilakukan oleh Ombudsman ?
2. Bagaimanakah sanksi hukum bagi kepala daerah yang tidak menjalankan pelayanan publik berdasarkan rekomendasi Ombudsman ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

A. Tatacara Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan Yang Dilakukan Oleh Ombudsman

Tugas yang harus dilakukan oleh Ombudsman meliputi : menerima dan memverifikasi laporan, melakukan pemeriksaan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menyelesaikan Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, mengeluarkan rekomendasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan monitoring penyelesaian laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁸

Ombudsman Republik Indonesia berwenang meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman; memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan; meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari

instansi Terlapor; melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan; menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak; membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/ atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.⁹ Ombudsman juga dapat menyampaikan saran-saran kepada pihak-pihak terkait misalnya Presiden, Kepala Daerah atau DPR/DPRD dalam rangka perbaikan peraturan atau perbaikan layanan umum.

Adapun orang yang dapat mengajukan laporan kepada Ombudsman adalah seluruh penduduk dan warga negara Indonesia dengan syarat-syarat antara lain menyebutkan identitas lengkap, menguraikan peristiwa yang dilaporkan secara rinci dan telah mengajukan keberatan kepada instansi atau pejabat yang dikeluhkan.

Tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan yang dilakukan oleh Ombudsman, antara lain :

1. Penerimaan Dan Verifikasi Laporan.

Salah satu wewenang yang dapat dijalankan Ombudsman adalah menerima laporan baik secara datang langsung maupun surat dan/atau surat elektronik, telepon, media sosial, dan media lainnya yang ditunjuk oleh Ombudsman.¹⁰

Pelapor bisa datang langsung maupun oleh pihak lain selaku kuasa hukum dengan menyertakan bukti surat kuasa, laporan yang telah disampaikan kepada ombudsman dapat merahasiakan nama dan identitas pelapor atas permintaan sendiri dan/atau pertimbangan Ombudsman.¹¹

Dalam hal laporan yang disampaikan langsung ke Ombudsman, pelapor wajib mengisi formulir penyerahan laporan dan penerima laporan wajib memberikan tanda terima laporan.¹²

⁷ *Ibid.* Hal. 42

⁸ Undang-undang Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian laporan.

⁹ Pasal 8 ayat 1 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

¹⁰ Pasal 2 ayat 1 Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.* 6

Ada 2 syarat yang harus dilakukan Ombudsman dalam memverifikasi laporan berdasarkan Pasal 4 ayat 1 Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017, yaitu :

(1) Syarat Formil, antara lain :

- a. Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat lengkap Pelapor seraf disertakan dengan fotocopy identitas.
- b. Surat kuasa, dalam hal penyampaian laporan dikuasakan oleh pihak lain.
- c. Memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci.
- d. Sudah menyampaikan laporan secara langsung kepada pihak terlapor atau atasannya tetapi laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya; dan
- e. Peristiwa, tindakan atau keputusan yang dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.

Jika Laporan tidak memenuhi syarat Formil, maka Ombudsman dapat memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor untuk melengkapi Laporan.¹³

Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Pelapor tidak segera melengkapi dan menyampaikannya kepada Ombudsman maka Laporan dimaksud tidak perlu ditindaklanjuti dan Pelapor dianggap telah mencabut berkas Laporan. Dalam hal laporan Verifikasi Syarat Formil telah terpenuhi, maka dilanjutkan dengan Verifikasi Syarat Materiil.¹⁴

(2) Syarat Materiil, antara lain :

- a. Substansi Laporan tidak sedang dan telah menjadi subjek Pemeriksaan Pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses Pemeriksaan di Pengadilan;
- b. Laporan tidak sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman, proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;

- c. Pelapor belum memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan;
- d. Substansi yang dilaporkan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan Ombudsman; dan
- e. Substansi yang dilaporkan sedang dan/atau telah ditindaklanjuti oleh Ombudsman.

Verifikasi Syarat Formil dan Materiil dilakukan oleh unit penerimaan dan verifikasi laporan. Hasil dari verifikasi tersebut disusun dalam bentuk Ringkasan Hasil Verifikasi, berupa :

- a) Identitas Pelapor;
- b) Terlapor;
- c) Dugaan Maladministrasi;
- d) Kronologi Laporan; dan/atau
- e) Kesimpulan.

Ringkasan Hasil Verifikasi disampaikan dalam rapat Pleno atau rapat perwakilan untuk diputuskan tindaklanjutnya.

2. Pemeriksaan Laporan.

I. Maladministrasi.

Dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "maladministrasi" adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Bentuk-bentuk Maladministrasi meliputi :

- a. Penundaan Berlarut, merupakan perbuatan mengulur waktu penyelesaian layanan atau memberikan layanan melebihi baku mutu waktu dari janji layanan;
- b. Tidak Memberikan Layanan, merupakan perilaku mengabaikan tugas layanan sebagian atau keseluruhan kepada masyarakat yang berhak atas layanan tersebut;

¹³ *Ibid.* 7

¹⁴ *Ibid.*

- c. Tidak Kompeten, merupakan penyelenggara layanan yang memberikan layanan tidak sesuai dengan kompetensi;
- d. Penyalahgunaan Wewenang, merupakan perbuatan melampaui wewenang, melawan hukum, dan/atau penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan wewenang tersebut dalam proses Pelayanan Publik;
- e. Penyimpangan Prosedur, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang tidak sesuai dengan alur/ prosedur layanan;
- f. Permintaan Imbalan, merupakan permintaan imbalan dalam bentuk uang, jasa maupun barang secara melawan hukum atas layanan yang diberikan kepada pengguna layanan;
- g. Tidak Patut, merupakan perilaku yang tidak layak dan patut yang dilakukan oleh penyelenggaraan layanan publik dalam memberikan layanan yang baik kepada masyarakat pengguna layanan;
- h. Berpihak, merupakan keberpihakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam memberikan layanan yang baik kepada masyarakat pengguna layanan;
- i. Diskriminasi, merupakan pemberian layanan secara berbeda, perlakuan khusus atau tidak adil di antara sesama pengguna layanan; dan
- j. Konflik Kepentingan, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang dipengaruhi karena adanya hubungan kelompok, golongan, suku atau hubungan kekeluargaan baik secara hubungan darah maupun karena hubungan perkawinan sehingga layanan yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.

Pembuktian Pemeriksaan Laporan dilakukan untuk menemukan bukti materiil dan/atau formil yang mendukung terpenuhinya unsur maladministrasi. Bukti yang dibutuhkan dalam pemeriksaan, berupa:

- a. Surat/ Dokumen;
- b. Ketereangan:

- 1. Pelapor;
- 2. Terlapor;
- 3. Saksi;
- 4. Pihak Terkait; dan
- 5. Ahli.

- c. Informasi/ Data Elektronik; dan
- d. Barang.

Laporan dinyatakan ditemukan Maladministrasi apabila dalam Pemeriksaan terdapat kesesuaian antara peristiwa/kejadian dengan petunjuk dan alat bukti yang dikumpulkan.

II. Pemeriksaan Dokumen.

Hasil Pemeriksaan Dokumen dituangkan dalam Laporan hasil Pemeriksaan Dokumen sebagaimana dimaksud pada Peraturan Ombudsman Nomor 26 tahun 2017 Pasal 13 ayat (2) memuat:

- a. Nomor dan tanggal registrasi;
- b. Identitas Pelapor;
- c. Terlapor;
- d. Kronologi Laporan;
- e. Substansi Laporan;
- f. Dugaan Maladministrasi;
- g. Harapan Pelapor;
- h. Peraturan Terkait;
- i. Data Pendukung Sementara;
- j. Analisis;
- k. Kesimpulan Sementara; dan
- l. Tindak Lanjut.

Unit Pemeriksaan melakukan bedah Laporan sebelum menetapkan Laporan hasil Pemeriksaan dokumen beserta keputusan tindak lanjut yang berupa Permintaan data, Permintaan klarifikasi, Pemanggilan, Pemeriksaan lapangan, Konsiliasi atau menghentikan Pemeriksaan.

Pemeriksaan dapat dihentikan jika di ketahui bukan wewenang Ombudsman atau disimpulkan tidak ditemukan Maladministrasi. Keputusan penghentian Pemeriksaan disampaikan kepada Pelapor secara tertulis dan/atau lisan dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak Laporan hasil pemeriksaan dokumen ditanda tangani oleh Ketua atau Kepala Perwakilan.

III. Klarifikasi dan Pemanggilan.

Permintaan klarifikasi dilakukan oleh Deputi atau Koordinator Bidang Penyelesaian Laporan dengan cara

meminta penjelasan secara tertulis maupun langsung dan disampaikan kepada Terlapor, Atasan terlapor dan pihak terkait lainnya.

Permintaan yang dimaksud wajib dijawab oleh Terlapor dan/ atau Atasan Terlapor secara tertulis dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya surat permintaan klarifikasi tersebut. Apabila Terlapor dan/atau Atasan Terlapor tidak menanggapi surat tersebut dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja, Ombudsman dapat mengadakan pertemuan dengan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor.

Dalam melakukan Pemeriksaan, Ombudsman dapat melakukan pemanggilan secara tertulis kepada terlapor sebanyak 3 (tiga) kali dengan jangka waktu masing-masing 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat panggilan. Jika Terlapor tidak memenuhi panggilan Ombudsman dengan alasan yang sah, maka dilakukan penghadiran secara paksa dengan bantuan pihak kepolisian.

IV. Pemeriksaan Lapangan.

Pemeriksaan lapangan dilakukan dalam hal permasalahan yang dilaporkan memerlukan pembuktian secara Visual, memastikan substansi permasalahan dan memperoleh penjelasan dari pihak terkait dengan menggunakan metode terbuka dan/atau tertutup dengan tahapan meliputi:

- a. Tahap Persiapan;
- b. Tahap Pelaksanaan; dan
- c. Tahap Pelaporan.

Pemeriksaan Lapangan secara terbuka dapat didahului dengan penyampaian surat pemberitahuan kepada instansi terlapor dan dapat dilakukan untuk beberapa Laporan masyarakat secara bersamaan. Dalam hal tertentu dengan memperhatikan perkembangan di lapangan, pemeriksaan terbuka dapat dilanjutkan dengan Konsiliasi.

Pemeriksaan Lapangan secara Tertutup dilakukan tanpa Pemberitahuan kepada terlapor, dan hanya dilakukan untuk memperoleh bukti secara langsung terhadap permasalahan yang dilaporkan.

Hasil pemeriksaan lapangan dituangkan dalam Laporan hasil Pemeriksaan Lapangan yang memuat:

- a. Substansi Laporan;
- b. Kegiatan yang dilakukan;
- c. Temuan;
- d. Penjelasan Pelapor, Terlapor, Atasan Terlapor dan/atau Pihak terkait;
- e. Kesimpulan; dan
- f. Rencana tindak lanjut, termasuk prospek penyelesaian.

Laporan ini disusun paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak selesainya kegiatan pemeriksaan lapangan.

3. Penyelesaian Laporan Sekaligus Rekomendasi.

I. Penyelesaian dan Penutupan Laporan.

Laporan dapat dinyatakan selesai apabila telah memperoleh penyelesaian dari Terlapor, tidak ditemukan Maladministrasi. Laporan dalam proses penyelesaian oleh instansi dalam tenggang waktu yang patut, Ombudsman tidak berwenang untuk melanjutkan pemeriksaan, substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman, Substansi telah atau sedang menjadi objek pemeriksaan di pengadilan, permasalahan telah mencapai kesepakatan dalam konsiliasi dan/atau Mediasi atau telah diterbitkan Rekomendasi dari Ombudsman.

Laporan dapat ditutup apabila Pelapor mencabut Laporan, Rekomendasi telah dilaksanakan atau Rekomendasi tidak dilaksanakan dan telah dipublikasikan atau telah dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Laporan dapat dicabut oleh Pelapor atau kuasa Pelapor dengan surat pencabutan yang ditunjukkan kepada Ombudsman dan Pelapor yang telah mencabut Laporannya tidak dapat menyampaikan kembali Laporan yang sama.

II. Mediasi dan Konsiliasi.

Dalam hal penyelesaian Laporan dapat dilakukan melalui konsiliasi pada tahap Pemeriksaan yang dilakukan oleh Unit Pemeriksaan atau setelah tahap Pemeriksaan yang dilakukan oleh Unit Resolusi.

Laporan dapat ditindaklanjuti melalui Mediasi oleh Unit Pemeriksaan dan dapat mengusulkan penyelesaian secara tertulis kepada Unit Resolusi dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja, kriteria laporan untuk memutuskan dapat atau tidaknya Laporan diselesaikan melalui mediasi yang dapat diselesaikan melalui Mediasi atau Konsiliasi adalah Laporan yang merupakan sangketa hak atas layanan dan laporan yang timbul karena adanya dampak kerugian yang dialami pelapor atau laporan yang melibatkan banyak pihak dan/atau unsur-unsur masyarakat lain yang terdampak oleh kebijakan penyelesaian Laporan.

Mediator dan Konsiliator Ombudsman yaitu anggota Kepala Perwakilan dan/atau Asisten yang bertugas berdasarkan surat tugas ketua, apabila terdapat keberatan dari salah satu pihak ketua dapat menunjuk mediator atau konsiliator Pengganti. Pedoman dalam pelaksanaan Mediasi dan Konsiliasi diatur lebih lanjut dengan keputusan ketua Ombudsman.

III. Rekomendasi.

Ombudsman mengeluarkan Rekomendasi apabila Mediasi dan/atau Konsiliasi gagal dilaksanakan atau tidak mencapai kesepakatan ataupun ditemukannya bentuk Maladministrasi. Rekomendasi Ombudsman paling sedikit memuat uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman, Uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman, Uraian tentang hasil Pemeriksaan, bentuk Maladministrasi yang terjadi dan kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor, Atasan Terlapor dan/atau pihak terkait.

Ombudsman mengeluarkan 4 jenis Rekomendasi, yaitu:

- a. Rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah pelapor;
- b. Rekomendasi yang diperuntukan mencegah agar tidak terjadi tindakan Maladministrasi;

- c. Rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna Pembinaan dan Efek Jera; dan

- d. Rekomendasi untuk merubah proses atau system yang mengakibatkan buruknya kualitas Pelayanan Publik.

IV. Ajudikasi Khusus.

Ajudikasi Khusus dilakukan setelah proses pemeriksaan yang menyatakan ditemukan Maladministrasi dan dilakukan untuk laporan terkait penyelesaian ganti rugi yang tidak dapat diselesaikan dengan Mediasi dan/atau Konsiliasi.

4. Monitoring Penyelesaian Laporan.

I. Bentuk Monitoring Ombudsman.

Proses monitoring penyelesaian laporan Ombudsman meliputi pelaksanaan Rekomendasi, pelaksanaan kesepakatan Mediasi dan/atau Konsiliasi.

II. Monitoring Pelaksanaan Rekomendasi.

Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor, dan melakukan Pemeriksaan Lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi yang dilaksanakan dalam rentang waktu 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal di terimanya Rekomendasi. Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari hari kerja Rekomendasi tidak dilaksanakan atau dilaksanakan sebagian, dan dengan alasan yang tidak patut, Ombudsman menyampaikan Rekomendasi Penjatuhan Sanksi kepada yang dapat menjatuhkan Sanksi Administratif dan kepada DPR dan Presiden atau DPRD dan Kepala Daerah dan juga Ombudsman dapat mempublikasikan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor yang tidak melaksanakan sebagian Rekomendasi tanpa alasan yang patut oleh Ombudsman.

III. Monitoring Pelaksanaan Hasil Kesepakatan Mediasi/Konsiliasi.

Monitoring hasil kesepakatan Mediasi/Konsiliasi dilakukan melalui permintaan keterangan kepada Pelapor, Terlapor, atau Atasan Terlapor, Pemeriksaan Lapangan dan/atau permintaan bukti dan/atau dokumen terkait dilaksanakan dalam rentang waktu 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung

sejak tanggal kesepakatan di tanda tangani. Apabila hasil kesepakatan Mediasi/Konsiliasi tidak dilaksanakan atau dilaksanakan sebagian maka Ombudsman menindaklanjuti dengan menerbitkan Rekomendasi.

5. Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP).

Keseluruhan hasil pemeriksaan laporan disusun dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) yang paling sedikit memuat:

- a. Identitas Pelapor;
- b. Uraian Laporan;
- c. Pemeriksaan yang telah dilakukan;
- d. Analisis peraturan terkait;
- e. Kesimpulan, berupa ditemukannya Maladministrasi atau tidak ditemukannya Maladministrasi; dan
- f. Tindakan Korektif yang dapat dilakukan.

Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) tidak akan menyebutkan identitas pelapor, terhadap Pelapor yang identitasnya dirahasiakan. LAHP yang menyatakan tidak ditemukan Maladministrasi disampaikan kepada Pelapor dengan tembusan kepada Terlapor. Sedangkan, LAHP yang menyatakan ditemukan adanya bentuk Maladministrasi, Ombudsman berhak menyampaikan kepada Terlapor dan meminta tanggapan. LAHP yang tidak ditindaklanjuti dari Terlapor, maka diserahkan kepada Unit Resolusi dan Monitoring untuk diambil langkah penyelesaian.

6. Respon Cepat OMBUDSMAN.

Respon Cepat Ombudsman adalah mekanisme penyelesaian Laporan masyarakat yang dilaksanakan dalam keadaan darurat dengan kriteria berupa kondisi yang benar darurat, mengancam keselamatan jiwa atau mengancam hak hidup.

Respon Capat Ombudsman merupakan penyelesaian laporan dengan mekanisme yang singkat berupa klarifikasi Langsung. Pemeriksaan Lapangan, atau Mediasi/Konsiliasi sebelum proses Pemeriksaan Dokumen yang dilakukan setelah memperoleh persetujuan Deputi atau Koordinator Bidang Penyelesaian Laporan atau Kepala Perwakilan dan dilaksanakan sesuai dengan kaidah sebagaimana diatur dalam Ketentuan Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017, Pasal 26 dan 27.

B. Sanksi Hukum Bagi Kepala Daerah Yang Tidak Menjalankan Pelayanan Publik Berdasarkan Rekomendasi Ombudsman

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.¹⁵ Sebagai contoh, dapat dilihat pada proses kelahiran seorang bayi. Ketika sang bayi lahir, dia akan menangis karena menghadapi situasi yang sangat berbeda ketika ia masih berada dalam kandungan. Jeritan bayi tersebut membutuhkan pelayanan dari ibunya. Ketika memperoleh pelayanan (kasih sayang) dari ibunya bayi tersebut akan merasa nyaman dan berhenti menangis, sebaliknya dia akan tersenyum bahagia. Proses kelahiran ini menunjukkan betapa pelayanan seorang ibu yang menyenangkan sangatlah dibutuhkan.

Hal senada juga dikemukakan Budiman Rusli yang berpendapat bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan life cycle theory of leadership (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.¹⁶

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dan birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadikarena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang dilayani. Oleh karena itu, pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukkan "pelayan" dan yang "dilayani" ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sesungguhnya

¹⁵ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005 hal.1-2.

¹⁶ Budiman Rusli, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, www.pikiran-rakyat.com edisi 7 Juni 2004.

haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.¹⁷

Osborne dan Plastrik mencirikan pemerintah (birokrat) sebagaimana diharapkan di atas adalah pemerintah milik masyarakat, yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan publik akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melauami masyarakat, oleh karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan dapat menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif, serta lebih efisien.¹⁸ Pemerintahan milik masyarakat akan tercipta jika birokrat dapat mendefinisikan ulang tugas dan fungsi mereka. Patut diduga bahwa banyak birokrat yang tidak memahami secara pasti atau setidaknya tidak mengerti filosofi pelayanan yang akan diberikannya sehingga pelayanan publik yang dimimpikan oleh masyarakat jauh dari kenyataan yang mereka alami.

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman pelayan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹⁹ Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyuguhi (orang) dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang; mengiyakan, menerima;

menggunakan.²⁰ Sementara itu, istilah publik berasal dari Bahasa Inggris public yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi publik yang berarti umum, banyak orang, ramai.²¹

Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat. Inu dan kawan-kawan mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki. Oleh karena itu, pelayanan publik diartikan 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.²²

Pelayan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya menurut Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

¹⁷ Inu Kencana Syfiie, dkk, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hal.5.

¹⁸ David Osborne, Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan Abdul Rosyid & Ramelan, PPM, Jakarta, 2004, hal.322-323.

¹⁹ Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000, hal.8.

²⁰ J.S.Badudu, Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal.781-782.

²¹ *Ibid*, hal.1095.

²² Inu Kencana Syafiie, *Op. Cit*, hal.17.

Pelayanan pemerintah pada umumnya dicerminkan oleh kinerja birokrasi pemerintah. Apabila saat sekarang masih terjadi ekonomi biaya tinggi dan segala bentuk efisiensi di sektor pemerintah (*red tape*), hal ini setidaknya tidaknya bersumber dari kinerja birokrasi yang masih belum baik dan memuaskan masyarakat. Apabila pejabat pemerintah dalam hal ini kepala daerah tidak memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat maka ombudsman dapat memberikan rekomendasi dan sanksi bagi setiap kepala daerah.

Salah satu hal yang dipersoalkan oleh publik adalah seberapa besar kekuatan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI terhadap terlapor. Lagi-lagi hal ini tidak bisa diukur sebagaimana dalam proses hukum atau pengadilan yang bisa secara langsung memberikan vonis sanksi dan eksekusi terhadap salah satu pihak yang diputus bersalah. Di sinilah perbedaan besar antara ombudsman dan proses hukum atau pengadilan. Sanksi dalam proses ombudsman, khususnya terkait rekomendasi, bukan berada di Ombudsman RI melainkan berada di penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Karena itulah ombudsman sering disebut sebagai *magistratur of influence*, pendekatan pengaruh. Namun ada faktor lain yang membuat rekomendasi Ombudsman RI efektif, yaitu kepemimpinan dan ketegasan dari lembaga penyelenggara pelayanan publik itu sendiri.²³

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Ombudsman berwenang Menerima dan Memverifikasi laporan, melakukan pemeriksaan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Menyelesaikan Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, Mengeluarkan Rekomendasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan monitoring penyelesaian laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun yang dapat

mengajukan laporan kepada Ombudsman adalah seluruh penduduk dan warga negara Indonesia dengan syarat-syarat antara lain menyebutkan identitas lengkap, menguraikan peristiwa yang dilaporkan secara rinci dan telah mengajukan keberatan kepada instansi atau pejabat yang dikeluhkan.

2. Ombudsman mewajibkan kepada terlapor untuk melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 37 Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 yang mengatur tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat maka Ombudsman dapat mempublikasikan setiap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan melaporkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Selain itu, Kepala Daerah dapat juga diberikan sanksi berupa Pembinaan Khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

B. Saran

1. Dalam rangka menjalankan tugasnya sebagai pengawas eksternal penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan kerjasama dan kesepakatan bersama antara setiap stakeholder yang terkait baik dengan Kepolisian, Kemenkumham, Kemendagri, dukungan ormas pemantau pelayanan publik, serta masyarakat. Serta perlu disederhanakannya mekanisme pemeriksaan dan proses penyelesaian laporan di dalam Ombudsman agar supaya tidak terlalu panjang dan berbelit-belit sehingga laporan yang masuk dari masyarakat dapat diproses dengan cepat.

²³ <https://antikorupsi.org/id/news/rekomendasi-ombudsman-ri>, diakses tanggal, 20 Juli 2017.

2. Peran Ombudsman dalam menjatuhkan sanksi bagi kepala daerah dalam bentuk rekomendasi belumlah maksimal dikarenakan tidak adanya kewenangan eksekusi langsung dari Ombudsman dalam memberi sanksi kepada kepala daerah yang melanggar. Untuk itu diperlukan kewenangan bagi ombudsman dalam memberikan sanksi bagi setiap instansi yang tidak memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat melalui revisi undang-undang ombudsman. Serta diperlukan dukungan dan penguatan lembaga Ombudsman dan juga perlindungan hukum bagi masyarakat agar supaya tidak takut dalam melaporkan setiap penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh setiap instansi pemerintah maupun swasta.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Mahrus, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Barata, Atep, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004.
- Basah, Sjachran, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, FH Unair, Surabaya, 1995.
- Boediono, B., *Pelayanan Prima Perpajakan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Daim, Nuryanto A., *Telaah Yuridis Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman, Ombudsman Republik Indonesia-Perwakilan Jawa Timur*, Surabaya, 2016.
- Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Kurniawan, Agung, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005.
- Lewis, Carol W., and Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Market Street, San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
- Lukman, Sampara, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000.
- Masthuri, Budhi, *Maladministrasi Publik*, SKH Bernas Yogyakarta, 17 Mei 2001.
- Masthuri, Budhi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2005.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori dan Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.
- Osborne, David, Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan Abdul Rosyid & Ramelan, PPM, Jakarta, 2004.
- Ridwan, H.Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012.
- Rusli, Budiman, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, www.pikiran-rakyat.com edisi 7 Juni 2004.
- Santosa, Pandji, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT.Refika Aditama, Cetakan ketiga, Bandung, 2012.
- Sarundajang, S.H., *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2012.
- Sinambela, Lijan Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Cetakan ketiga, Jakarta, 2008.
- Sobana, Ahmad, *Adaptasi Pelayanan Izin Investasi Terhadap Perubahan Lingkungan*, dalam B.Arief Sidarta, "Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak", Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Sudarto, *Hukum Pidana I* (Jilid 1A), Badan Penyediaan Kuliah FH UNDIP, Semarang, 1973.
- Sujata, Antonius, *Ombudsman Indonesia; Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.
- Syafrudin, Ateng, *Perizinan Untuk Kegiatan Tertentu*, Majalah Hukum Media Komunikasi FH Unpas, Edisi 23, 1997.
- Syafrudin, Ateng, *Pengurusan Perizinan*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan ST Aloysius, Bandung, 1992.
- Tresna, Novita, *Efektifitas, Efisiensi Organisasi Publik versus Optimalisasi Pelayanan Publik*, www.domaindx.com.
- Winasa, I Gade, disampaikan pada Workshop *Best Practices Reformasi Birokrasi*, Surakarta, 25 April 2007.