

**KEKUATAN HUKUM REKOMENDASI
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM
PENGALIHAN STATUS PEGAWAI
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI¹**

Oleh: Yoses Tarigan²

Toar N. Palilingan³

Carlo A. Gerungan⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana bentuk pengawasan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pengalihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN dan bagaimana kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam pengalihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN. Dengan menggunakan metode penelitian Juidis Normatif, disimpulkan :1. Bentuk Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia bersifat preventif atau pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintahan yang melanggar hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, serta pengawasan yang bersifat repressif yang dilakukan dalam bentuk upaya pengawasasn terhadap pengalihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN.2. Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman terhadap maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik bersifat imperatif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat (1) dengan frasa Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sehingga temuan maladministrasi dalam pengalihan status pegawai KPK oleh Ombudsman Republik Indonesia, belum bisa menjadi suatu jaminan bagi penyelenggara pelayanan publik untuk melaksanakannya.

Kata Kunci : Kekuatan Hukum, Rekomendasi Ombudsman, Pengalihan Status Pegawai, Komisi Pemberantasan Korupsi

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019, secara struktural Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat

independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁵ Independensi fungsional adalah kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya yakni dalam hal penyidikan serta penuntutan yang ditegaskan oleh UU KPK. Maka, jika dilihat dari fungsi dan wewenang KPK memiliki fungsi eksekutif karena memiliki fungsi penyidikan, penyelidikan dan penuntutan adalah milik kepolisian dan kejaksaan yang merupakan lembaga eksekutif.

Akibat hukum perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019 berpengaruh terhadap pegawai KPK yang harus melakukan penyesuaian baik pegawai tetap maupaun pegawai tidak tetap harus beralih statusnya menjadi ASN sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 41 Tahun 2020. Terkait dengan alih status pegawai KPK, MK telah mengeluarkan Putusan MK No. 70/PUU-VIII/2019. Dalam pertimbangan hukum mengenai konstitusionalitas Pasal 24 dan Pasal 45A UU KPK No. 19 tahun 2019 menyatakan sebagai berikut: *Pertama*, ketentuan mengenai pegawai ASN tidak hanya berlaku bagi pegawai KPK, namun diberlakukan juga bagi pegawai lembaga negara yang juga menjalankan fungsi sebagai lembaga penegak hukum, seperti Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi. Pegawai kedua lembaga tersebut adalah pegawai ASN dan tidak terpengaruh oleh kekuasaan manapun, seperti halnya dengan lembaga kepolisian dan kejaksaan yang mempunyai kedudukan yang sama dengan KPK dalam sistem penegakan hukum yakni melaksanakan penyidikan dan penuntutan.⁶

Kedua, ketentuan mekanisme pengalihan status pegawai KPK menjadi pegawai ASN dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan kedudukan KPK sebagai lembaga eksekutif. *Ketiga*, pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN tidak boleh merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun diluar desain yang telah ditentukan.⁷

Alih status kepegawaian KPK dilakuan dalam 5 lima tahapan sebagaimana disebutkan dalam PP No. 41 Tahun 2020 tentang pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN, pada ayat (4) disebutkan pelaksanaan pengalihan pegawai

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Pada Fakultas Hukum UNSRAT
NIM 18071101210

³ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

⁵ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁶ Novianti, *Dampak Alih Status Kepegawaian KPK. Op Cit*, Hal. 115.

⁷ *Ibid*.

Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi PNS atau PPPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan persyaratan yang harus dipenuhi dalam pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN diatur dalam Pasal 5 Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Peralihan Status Pegawai menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Khusus mengenai pelaksanaan asesmen TWK merupakan persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana dinyatakan dalam ayat (4) yang menyatakan selain menandatangani surat pernyataan dilaksanakan asesmen TWK bekerja sama dengan BKN. Pelaksanaan asesmen TWK terhadap pegawai KPK untuk melihat pemenuhan syarat pengalihan ASN dan untuk melihat komponen persyaratan sebagai ASN tersebut diperlukan TWK.⁸

Isu yang berkembang dan banyak diperbincangkan publik beberapa waktu belakangan ini terkait polemik Tes Wawasan Kebangsaan pegawai KPK, dimana sebanyak 75 Orang pegawai tidak lulus dalam tes tersebut. Tes wawasan kebangsaan di lingkup Lembaga KPK, ini merupakan bagian dari proses penentuan alih status pegawai KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Namun dalam pelaksanaannya, tes wawasan kebangsaan ini kemudian memunculkan berbagai permasalahan.

Ombudsman RI berdasarkan hasil pemeriksaannya menemukan adanya dugaan maladministrasi dalam proses alih status pegawai KPK menjadi aparatur sipil negara (ASN) yang ditemukan melalui tiga tahapan yakni, proses pembentukan kebijakan, pelaksanaan asesmen Tes Wawasan Kebangsaan (TWK), dan penetapan hasil asesmen TWK.⁹

Maladministrasi yang dimaksud adalah penyimpangan prosedur dan penyalahgunaan wewenang terkait harmonisasi terakhir Peraturan KPK No 1 Tahun 2021 yang menjadi dasar TWK. Temuan penyimpangan tersebut terjadi pada pelaksanaan rapat harmonisasi yang dihadiri pimpinan kementerian lembaga. Rapat ini seharusnya dihadiri perancang dan administrator serta dipimpin Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Ham. Sedangkan penyalahgunaan wewenang terjadi dalam hal penandatanganan berita acara

harmonisasi yang dilakukan pihak yang tidak hadir dalam rapat tersebut.¹⁰

Selain itu Ombudsman juga menemukan tindakan yang tidak patut oleh Ketua KPK dalam menerbitkan SK No 652 Tahun 2021 tentang hasil asesmen TWK pegawai yang tidak memenuhi syarat (TMS) dalam rangka pengalihan pegawai. Ombudsman menilai tindakan ini merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun sesuai putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019.¹¹

Terkait dengan pemberhentian pegawai KPK, dalam peraturan KPK tidak ditemukan persyaratan pemberhentian pegawai KPK tidak lolos dalam asesmen TWK. Namun terkait dengan pemberhentian pegawai Pasal 23 Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 hanya mengatur pegawai KPK hanya akan diberhentikan sebagai ASN karena: a). meninggal dunia; b). tidak lagi memenuhi sebagai ASN; dan c). permintaan sendiri secara tertulis. Selanjutnya tata cara pemberhentian Pegawai KPK dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²

Sehingga berdasarkan perkembangan pemeriksaan Ombudsman RI mengajukan tindakan korektif yang perlu dilakukan pimpinan dan sekretaris jenderal KPK terkait TWK. *Pertama*, pimpinan dan sekjen KPK harus memberikan penjelasan kepada para pegawai terkait konsekuensi pelaksanaan TWK dalam bentuk informasi dan dokumen yang sah. *Kedua*, hasil asesmen TWK tidak serta merta menjadi dasar memberhentikan 75 pegawai yang dinyatakan tidak memenuhi syarat. Hasil TWK hendaknya menjadi bahan masukan untuk langkah-langkah perbaikan, baik terhadap individu maupun institusi KPK. *Ketiga*, terhadap pegawai KPK yang dinyatakan TMS diberikan kesempatan untuk memperbaiki melalui pendidikan kedinasan tentang wawasan kebangsaan. *Keempat*, hakikat peralihan status pegawai KPK menjadi ASN sesuai dengan UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK dan PP Nomor 41 Tahun 2020, Putusan MK, Pernyataan Presiden Jokowi pada tanggal 17 Mei 2021, serta temuan maladministrasi oleh

¹⁰<https://www.voaindonesia.com/a/ombudsman-temukan-maladministrasi-dalam-alih-status-pegawai-kpk/5973662.html> diakses pada tanggal 22 Januari 2022, jam 10:00 WITA.

¹¹<https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-temukan-maladministrasi-dalam-proses-alih-status-pegawai-kpk> diakses pada tanggal 22 Januari 2022, Jam 10:01 WITA.

¹² Lihat Pasal 23 Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2021.

⁸ *Ibid.*

⁹<https://nasional.kompas.com/read/2021/07/21/20185231/ombudsman-kpk-abaikan-pernyataan-presiden-jokowi-soal-twk?page=2> diakses pada tanggal 22 Januari 2022, jam 09:24 WITA.

Ombudsman, maka terhadap 75 pegawai KPK tersebut dialihkan statusnya menjadi pegawai ASN sebelum tanggal 30 Oktober 2021.¹³

Namun KPK keberatan atas Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) Ombudsman terkait Maladministrasi dalam pelaksanaan alih status pegawai KPK tersebut. KPK menilai Ombudsman RI tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa proses alih status pegawai KPK. Hal ini dikarenakan Peraturan KPK No 1 Tahun 2020 yang menjadi dasar pelaksanaan TWK sedang dalam proses pengujian di Mahkamah Agung (MA). Selain itu KPK juga berpandangan para pelapor, yakni perwakilan pegawai, tidak memiliki hak untuk melaporkan penyelenggaraan TWK, dikarenakan pelaksanaan dan penetapan hasil TWK bukan perkara pelayanan publik.¹⁴

Alih status pegawai KPK sebagai ASN yang dilaksanakan melalui asesmen TWK dan keputusan KPK dalam memberhentikan 51 pegawai KPK yang tidak lolos asesmen TWK menimbulkan perdebatan di berbagai pihak. Berdasarkan hasil analisis Penulis Peraturan KPK No 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengalihan Status Pegawai KPK menjadi ASN khususnya dalam pelaksanaan TWK harus sejalan dengan UU ASN sebagai suatu konsekuensi hukum dari perubahan UU KPK yang menempatkan kedudukan KPK sebagai bagian dari lembaga eksekutif. Secara yuridis berdasarkan putusan uji materiil MK dan MA, alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Namun, putusan MK menyatakan bahwa hasil TWK menjadi kewenangan pemerintah. Dengan demikian terkait proses TWK pemerintah perlu memperhatikan temuan dan rekomendasi Ombudsman RI.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk pengawasan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pengalihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN?
2. Bagaimana kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam pengalihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN?

¹³ Novianti, *Dampak Alih Status Kepegawaian KPK*. Op Cit, Hlm. 117.

¹⁴<https://www.republika.co.id/berita/qxe2xy487/kpk-ombudsman-melanggar-kewajiban-hukumnya>. diakses pada tanggal 22 Januari 2022, jam 10:01 WITA.

C. Metode Penelitian

Metode Penulisan adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat maupun yang berkaitan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.¹⁵ Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Mengenai pembahasan masalah dalam skripsi ini, Penulis sangat memerlukan data dan keterangan dalam penelitian ini. Untuk mengumpulkan data dan keterangan, Penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam Penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder sebagai bahan dasar yang diteliti melalui cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁶ Metode analisis yang digunakan menurut sifatnya adalah penelitian deskriptif.¹⁷

2. Sumber Bahan

Bahan yang diperoleh dan dianalisis dengan cara deduktif. Dalam penerapannya bahwa pada penelitian ini fokus masalahnya yaitu penelitian yang mengaitkan penelitian murni dan terapan. Menurut ilmu yang dipergunakan adalah penelitian monodisipliner, artinya laporan penelitian ini hanya didasarkan kepada satu disiplin ilmu, yaitu ilmu hukum.

Penelitian kepustakaan yang Penulis lakukan meliputi penelitian terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier jika diperlukan. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

¹⁵ Zainuddin Ali. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Palu: Sinar Grafika. Hlm 19.

¹⁶ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2001. *Pengertian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 13-14.

¹⁷ Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press. Hlm. 50-51.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, Penulis menggunakan bahan primer meliputi, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2021; Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, Penulis menggunakan bahan hukum sekunder meliputi; buku literatur, karya ilmiah, hasil penelitian, jurnal, artikel, arsip-arsip yang mendukung dan bahan-bahan hukum lainnya yang dimuat dalam media elektronik di internet.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk bahwa hukum primer dan sekunder, Penulis menggunakan bahan hukum tersier meliputi, kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

PEMBAHASAN

A. Bentuk Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pengalihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN.

Sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara, baik dalam bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Hal tersebut tercermin dari definisi kedudukan dan fungsi oleh UUD 1945, seperti MPR, DPR, dan DPD, Presiden, Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga

negara yang utama (*main state organs, principal state organs*).¹⁸

Lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga negara yang mencerminkan fungsi pelembagaan kekuasaan negara yang utama (*main state function, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu dapat disebut sebagai lembaga negara yang utama yang hubungan satu dengan lainnya diikat oleh prinsip "*check and balances*". Selanjutnya berdasarkan ketentuan UUD 1945, tidak dikenal lagi pembagian dalam kelompok lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, berkaitan dengan keadaan tersebut dalam sistem ketatanegaraan terbagi menjadi tiga kelompok lembaga negara, yakni; (1) lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945; (2) lembaga negara yang ditentukan dalam UU; dan (3) lembaga negara yang ditentukan dalam keputusan Presiden.¹⁹

Ketatanegaraan Indonesia menurut amandemen UUD 1945 juga menempatkan lembaga negara penunjang (*auxiliary institutional constitution*), yaitu lembaga-lembaga negara yang namanya disebut akan tetapi kedudukan, tugas dan wewenangnya tidak diberikan oleh konstitusi tetapi oleh Undang-Undang. Ombudsman adalah salah satu lembaga yang kedudukan, tugas dan wewenangnya diberikan oleh Undang-Undang yang memiliki wewenang mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga negara dan lembaga negara penunjang serta setiap badan yang dibiayai oleh APBN, termasuk swasta yang mendapat tugas dari pemerintah untuk melayani publik dalam konstitusi untuk membantu lembaga negara yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi negara demi terwujudnya tujuan negara.²⁰

Ombudsman berdasarkan Pasal 2 Kepres Nomor 44 tahun 2000 dijelaskan bahwa lembaga Ombudsman adalah lembaga pengawas masyarakat yang berasas pada Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang untuk melakukan klarifikasi monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan

¹⁸ Hendrikus Deo Peso & Edi Pranoto. 2022. *Fungsi Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. Jurnal Juristic. Volume 03 Nomor 01, April 2022. Hlm 62.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

pelayanan kepada masyarakat. Dan menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menyebutkan Ombudsman yang dimaksud adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, mengatur bahwa ombudsman merupakan lembaga yang independen, artinya sebagai lembaga ombudsman tidak dapat diintervensi oleh lembaga lain serta tidak mempunyai hubungan organik dengan instansi lain. Keberadaan ombudsman dalam melaksanakan tugasnya tidak boleh ada campur tangan dari pihak lain. Hubungan organik yang dimaksud artinya hubungan yang hierarkis dengan instansi lainnya.²¹

Kedudukan Ombudsman Republik Indonesia termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu bahwa kedudukan Ombudsman adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Dalam pasal 2 tersebut yang dimaksudkan dengan "hubungan organik" adalah hubungan yang bersifat struktural atau hierarkis dengan lembaga negara atau lembaga lain.²²

Dari penjelasan terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman tersebut, maka kedudukan Ombudsman sebagai lembaga negara dapat dikatakan berdiri sejajar serta tidak dibawah pengaruh dengan kekuasaan lembaga negara lainnya. Hal ini pun ditujukan guna mewujudkan cita-cita dibentuknya lembaga ombudsman yaitu untuk mencegah terjadinya tindakan penyalahgunaan kekuasaan dari pejabat maupun lembaga negara, dan untuk mengawasi pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara negaraserta untuk melindungi hak-hak dari warga negara indonesia.²³

Ombudsman dalam menjalankan kewenangan didukung oleh 2 (dua) Undang-Undang, yaitu UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk menangani laporan dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, ombudsman menggunakan standar nilai yang menjadi asas disetiap gerak nafas insan Ombudsman dalam melayani masyarakat, yaitu asas kepatutan (*appropriateness*), kedilan (*justice*), non-diskriminasi (*non discrimination*), tidak memihak (*impartial*), akuntabilitas (*accountability*), keseimbangan (*balances*), keterbukaan (*transparency*) dan kerahasiaan (*confidentiality*).²⁴

Ombudsman sebagai lembaga pengawas publik melakukan pengawasan atau *controlling* pada suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintah/aparat administrasi berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika dikaitkan dengan Hukum Tata Negara, pengawasan berarti, suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.²⁵

Dilihat dari sifatnya, pengawasan pemerintahan ada yang bersifat preventif dan yang bersifat repressif. Pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintahan yang melanggar hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, sedangkan pengawasan yang bersifat repressif adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara melanggar hukum. Pengawasan repressif ini pada dasarnya adalah suatu tindakan penegakan hukum.²⁶

Menurut Schermerhorn dalam Ernie dan Saefullah, mendefinisikan pengawasan proses dalam menetapkan ukuran kinerja dalam pengambilan tindakan yang dapat mendukung

²⁴ Nabila Firstia Izzati. 2020. *Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia*. SASI. Volume 26 Nomor 2, April-Juni 2020. 176-187. Hlm.183.

²⁵ Asmara Galang, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Op Cit. Hlm. 125.

²⁶ *Ibid*. Hlm. 126.

²¹ *Ibid*.

²² *Ibid*.

²³ *Ibid*.

pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan ukuran yang telah ditetapkan.²⁷

Seperti halnya pengawasan yang dimiliki oleh Ombudsman, Ombudsman dalam sistem pengawasan yang dimilikinya menetapkan bahwa partisipasi merupakan hal utama. Partisipasi masyarakat merupakan alat guna mewujudkan tujuan pemerintahan yang baik. Tugas Ombudsman di Indonesia yaitu mengupayakan aspirasi dari masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat yaitu mewujudkan keadaan lingkungan yang aman serta kondusif dan mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mewujudkan sistem pelayanan publik yang baik dan profesional termasuk peradilan yang *independent* dan *fair* untuk bisa menjamin tidak adanya keberpihakan.²⁸

Tujuan diadakan pengawasan terutama pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan adalah:

- a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha atau negara telah sesuai dengan maksud dan tujuan pemberiannya;
- b. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara telah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik;
- c. Untuk mengetahui kemungkinan adanya kendala-kendala atau kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan wewenang yang telah diberikan kepada Pejabat/Badan Tata Usaha Negara, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah;
- d. Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari kemungkinan tindakan penyalahgunaan kekuasaan/wewenang oleh aparat pemerintah;
- e. Untuk menghindari terjadinya perbuatan (pemerintah) yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, setidaknya

tidaknya untuk menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan yang tersebut.²⁹

Beberapa prinsip pelayanan yang harus dijunjung tinggi oleh instansi atau lembaga penyedia pelayanan dengan memperhatikan asas pelayanan publik, yaitu: transparansi, akuntabilitai, kondisional, partisipatif, tidak diskriminatif dan keseimbangan hak dan kewajiban. Berdasarkan Pasal 7 UU No. 37 Tahun 2008, Ombudsman bertugas sebagai berikut:³⁰

- 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; Membangun jaringan kerja;
- f. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- g. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dan dalam menjalankan fungsi dan tugas, Ombudsman berwenang melakukan :

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

²⁷ Saefullla, dan Ernie, 2005. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta; Grasindo. Hlm 317.

²⁸ Antonius Sujat dan Surahman. 2002. *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional. Hlm. 88.

²⁹ Asmara Galang, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Op Cit. Hlm. 132

³⁰ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

- d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

Menurut pasal 3 UU No. 37 Tahun 2008, Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan: kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan. Sedangkan tujuan dibentuknya Ombudsman dalam Pasal 4 UU No. 37 Tahun 2008 menyatakan bahwa:³¹

1. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera;
2. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintah yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
3. Meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
4. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
5. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan;

Jika dilihat berdasarkan tugas dan wewenangnya Ombudsman Republik Indonesia tersebut diatas jika dikaitkan dengan sistem pengawasan di Indonesia, maka Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawasan yang bersifat eksternal.³²

Tujuan pengawasan sebagaimana dikemukakan tersebut adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan sebenarnya apakah kegiatan yang akan, sedang, dan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Jukir tujuan pengawasan di lingkungan pemerintah meliputi:³³

- a. Agar tercipta aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah efektif dan efisien serta ditunjangnya oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat dan bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggara tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar ada kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuh budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Pengawasan yang dilakukan oleh ombudsman lebih terpusat pada adanya pelanggaran maladministrasi, pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjelaskan yang dimaksud dengan maladministrasi yakni:³⁴

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 materil dan/atau immateril bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan pasal 19, pasal 20, pasal 21, pasal 22,

³¹ Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

³² Asmara Galang, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Op Cit. Hlm. 140.

³³ *Ibid.* Hlm, 132.

³⁴ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

pasal 23, dan pasal 24 yang menjelaskan tentang tahap pemeriksaan lapangan yang berbunyi³⁵ :

Pasal 19

- 1) Pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (5) huruf d dilakukan dalam hal permasalahan yang dilaporkan memerlukan pembuktian secara visual, memastikan substansi permasalahan, dan memperoleh penjelasan dari pihak terkait.
- 2) Pemeriksaan lapangan dilakukan dengan tahapan meliputi:
 - a. tahap persiapan;
 - b. tahap pelaksanaan; dan
 - c. tahap pelaporan.³⁶

Pasal 20

- 1) Persiapan Pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf a terdiri atas:
 - a. penyusunan kerangka acuan Pemeriksaan lapangan;
 - b. penyusunan lembar kerja Pemeriksaan lapangan; dan
 - c. pembentukan tim Pemeriksaan lapangan;
- 2) Kerangka acuan Pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a paling sedikit memuat:
 - a. jumlah tim pemeriksa lapangan;
 - b. daftar pihak yang akan diminta keterangan;
 - c. daftar pertanyaan;
 - d. objek yang akan diperiksa;
 - e. metode Pemeriksaan lapangan; dan
 - f. jangka waktu Pemeriksaan lapangan.
- 3) Tim Pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c ditetapkan oleh Ketua Ombudsman atau Kepala Perwakilan melalui surat tugas.
- 4) Dalam hal Laporan ditangani perwakilan dan memerlukan Pemeriksaan lapangan yang objeknya berlokasi di Jakarta atau di luar wilayah kerjanya, terlebih dahulu memperoleh persetujuan Ombudsman.³⁷

Pasal 21

- 1) Pemeriksaan lapangan dilakukan dengan metode terbuka dan/atau tertutup.

- 2) Tim Pemeriksaan lapangan dilengkapi dengan surat tugas dan kartu identitas Ombudsman.
- 3) Terhadap 1 (satu) Laporan masyarakat, Pemeriksaan lapangan dilakukan paling banyak 2 (dua) kali dan apabila diperlukan Pemeriksaan kembali harus melalui gelar Laporan yang dihadiri paling sedikit oleh 2 (dua) Anggota atau rapat penyelesaian Laporan di Perwakilan.³⁸

Pasal 22

- 1) Pemeriksaan lapangan secara terbuka dapat didahului dengan penyampaian surat pemberitahuan kepada instansi Terlapor.
- 2) Pemeriksaan lapangan secara terbuka dapat dilakukan untuk beberapa Laporan masyarakat secara bersamaan.
- 3) Dalam hal tertentu dengan memperhatikan perkembangan di lapangan, Pemeriksaan terbuka dapat dilanjutkan dengan Konsiliasi.

Pasal 23

- 1) Pemeriksaan lapangan secara tertutup dilakukan tanpa pemberitahuan kepada Terlapor.
- 2) Pemeriksaan lapangan secara tertutup hanya dilakukan untuk memperoleh bukti secara langsung terhadap permasalahan yang dilaporkan.³⁹

Pasal 24

- 1) Hasil Pemeriksaan lapangan dituangkan dalam Laporan hasil Pemeriksaan lapangan.
- 2) Laporan hasil Pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
 - a. substansi Laporan;
 - b. kegiatan yang dilakukan;
 - c. temuan;
 - d. penjelasan Pelapor, Terlapor, Atasan Terlapor dan/atau pihak terkait, apabila Pemeriksaan lapangan dilakukan secara terbuka;
 - e. kesimpulan; dan
 - f. rencana tindak lanjut, termasuk prospek penyelesaian.
- 3) Laporan hasil Pemeriksaan lapangan disusun paling lambat 10 (sepuluh) hari

³⁵ Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*

kerja sejak selesainya kegiatan Pemeriksaan lapangan.⁴⁰

Bentuk pengawasan yang sesuai dengan penjelasan di atas adalah bentuk pengawasan langsung, menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir pengawasan langsung adalah :

pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara "*on the spot*" di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk : (a) inspeksi langsung, dan (b) *on the spot observation*.

Menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, pengawasan tidak langsung yaitu diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan *on the spot*.

Bunyi pasal 15, pasal 16, pasal 17, dan pasal 18 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan adalah sebagai berikut :

Pasal 15

- 1) Permintaan Klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (5) huruf b dapat dilakukan dengan meminta penjelasan secara tertulis maupun secara langsung.
- 2) Permintaan Klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh:
 - a. Deputi/Koordinator Bidang Penyelesaian Laporan yang dapat didelegasikan kepada Koordinator Tim Pemeriksaan;
 - b. Penanggung jawab penyelesaian Laporan di Perwakilan

Pasal 16

- 1) Permintaan Klarifikasi tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) disampaikan kepada Terlapor, Atasan Terlapor dan pihak terkait lainnya.
- 2) Terlapor dan/atau Atasan Terlapor wajib menjawab permintaan Klarifikasi Ombudsman secara tertulis dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja

sejak diterimanya surat permintaan Klarifikasi tersebut.

- 3) Apabila dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja sebagaimana pada ayat (2) Terlapor dan/atau Atasan Terlapor tidak memberi penjelasan, Ombudsman menyampaikan permintaan Klarifikasi kedua secara tertulis.
- 4) Terlapor dan/atau Atasan Terlapor wajib menjawab permintaan Klarifikasi kedua dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya surat permintaan Klarifikasi tersebut.
- 5) Dalam hal Ombudsman memerlukan penjelasan atas jawaban Klarifikasi tertulis, Ombudsman dapat mengadakan pertemuan dengan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor.
- 6) Dalam hal diperlukan Klarifikasi secara cepat, mendalam dan akurat, Ombudsman dapat melakukan Klarifikasi secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1), dengan pemberitahuan secara tertulis.
- 7) Hak jawab dianggap tidak digunakan, apabila Terlapor dan/atau Atasan Terlapor tidak memberikan jawaban Klarifikasi.

Pasal 17

- 1) Dalam melakukan Pemeriksaan, Ombudsman dapat melakukan pemanggilan secara tertulis kepada Terlapor.
- 2) Pemanggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dengan jangka waktu masing-masing 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat panggilan.
- 3) Dalam hal Terlapor tidak memenuhi panggilan Ombudsman dengan alasan yang sah, dilakukan kehadiran secara paksa dengan bantuan pihak kepolisian.
- 4) Dalam hal Terlapor tidak bersedia memberikan penjelasan maka Terlapor dianggap menghalangi Pemeriksaan yang dilakukan oleh Ombudsman.
- 5) Ketidaksiwaan memberikan penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dituangkan dalam berita acara.

Pasal 18

Tata cara kehadiran paksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (3) dan penyampaian Laporan

⁴⁰ *Ibid*

mengenai upaya menghalangi Pemeriksaan oleh Ombudsman dilaksanakan berdasarkan nota kesepahaman Ombudsman dengan Kepolisian Republik Indonesia.

Sehingga dalam Peraturan Ombudsman Nomor 26 tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan dalam melakukan pengawasan, Ombudsman menggunakan pengawasan dalam bentuk langsung dan tidak langsung. Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pengalihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN.

B. Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pengalihan Status Pegawai KPK Menjadi ASN

Setiap putusan, baik putusan hakim, putusan arbitrase maupun putusan adjudikasi serta rekomendasi Ombudsman pada dasarnya merupakan hukum yang mengikat semata-mata terhadap para pihak yang bersangkutan. Artinya, suatu putusan menentukan hukum yang konkret bagi pihak-pihak tertentu dalam suatu peristiwa yang konkret pula. Sama halnya kaidah hukum, maka suatu putusan yang telah dijatuhkan harus dijalankan oleh kedua belah pihak, salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan.⁴¹

Secara *leterlijk* rekomendasi mempunyai pengertian sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya ditulis UU Ombudsman), sebagai berikut:

“Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik”⁴²

Rekomendasi juga diartikan saran (*suggestion*), namun kadang kala dapat juga berarti nasihat. Dalam kaitannya dengan tugas

dan wewenang Ombudsman, maka rekomendasi Ombudsman merupakan lebih dari sekedar saran atau nasihat biasa kepada pejabat pemerintah atau penyelenggara negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan dalam masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus perkasus maupaun yang sifatnya sistematis. Sebab rekomendasi Ombudsman berkaitan dengan tugasnya sebagai pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan (hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku KKN).⁴³

Sifat pelaksanaan rekomendasi Ombudsman dan Ombudsman yang bersifat non-riil yang berbeda dengan sifat eksekusi dalam peradilan umum dalam perkara peradilan, yang membutuhkan dukungan dari fungsi kontrol DPR/DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berwenang melakukan kontrol terhadap kebijakan pemerintah dan diperkuat melalui kesadaran kritis masyarakat untuk berani melaksanakan *social control*.⁴⁴

Dalam proses penyusunan rekomendasi, Ombudsman mempertimbangkan manfaat dari rekomendasi, apakah dapat memenuhi kebutuhan subjektif pelapor bagi penyelesaian permasalahan yang dilaporkan, atau akan bermanfaat dalam rangka memberikan efek jera bagi pejabat publik sehingga tidak mengulangi perbuatan maladministrasi. Akurasi pilihan jenis rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman akan sangat menentukan bagaimana tindak lanjut pejabat publik dalam merespons rekomendasi tersebut.⁴⁵

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, rekomendasi Ombudsman dikeluarkan apabila:

- a. Mediasi dan/atau konsiliasi gagal dilaksanakan;
- b. Mediasi dan/atau tidak mencapai kesepakatan; atau

⁴³ Nurdin. 2021. *Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Pelayanan Publik*. Jatiswara. Vol. 36 No. 2 Juli 2021. Hlm. 207.

⁴⁴Riawan Tjandra. 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara (Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, Hlm. 222.

⁴⁵ Budhi Masthuri. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Op. Cit, Hlm. 69.

⁴¹ Enda Suparman. 2012. *Arbitrase dan Dilema Penegak Keadilan*. Jakarta: Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), Hlm. 176.

⁴² Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

c. ditemukan bentuk maladministrasi

Ada beberapa jenis rekomendasi Ombudsman yang selama ini lazim dikeluarkannya Ombudsman. Jenis-jenis tersebut dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok. *Pertama*; rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah pelapor, *Kedua*; rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pemberian dan efek jera, *Ketiga*; rekomendasi yang diperuntukkan mencegah agar tidak terjadi tindakan maladministrasi dan, *Keempat*; rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum. Adapun penjabaran penjelasan dari keempat jenis rekomendasi Ombudsman tersebut adalah sebagai berikut:

1. Membantu Penyelesaian Masalah

Rekomendasi jenis ini diformulasikan untuk membantu pelapor agar masalahnya dapat segera diselesaikan. Misalnya, ada pelapor yang mengeluhkan lambannya pelayanan kepolisian dalam menangani laporan tindak kejahatan yang dialaminya. Materi-materi rekomendasi yang dapat disusun dengan tujuan semata-mata membantu menyelesaikan permasalahan terlapor adalah sebagai berikut:

- a. Mempercepat Pelayanan
- b. Menyampaikan Permintaan Maaf
- c. Mempertimbangkan Keputusan
- d. Memberikan Penjelasan
- e. Menjelaskan Pertimbangan
- f. Memberikan Keringanan
- g. Memberikan Ganti Rugi⁴⁶

2. Rekomendasi Pemberian Sanksi

Tindakan pejabat publik yang sewenang-wenang, koruptif dan sebagainya kadang kala menjadi salah satu penyebab buruknya kualitas pelayanan umum yang semestinya diberikan kepada masyarakat. Dalam hal ini Ombudsman biasanya memilih susunan rekomendasi yang isinya memberikan pendapat dan saran kepada atasan pejabat publik (terlapor) agar dilakukan pemeriksaan terhadap pejabat publik yang dilaporkan masyarakat karena patut di duga ia telah melakukan penyimpangan (maladministrasi). Apabila terbukti bersalah Ombudsman menyarankan agar diberikan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku, atau diajukan ke Pengadilan Umum, Pengadilan Pidana dan Pengadilan Militer. Jenis rekomendasi ini

juga dapat dipadukan menjadi rekomendasi yang sekaligus untuk memberikan penyelesaian langsung atas permasalahan yang dihadapi pelapor, misalkan agar permasalahan pokoknya (terkait dengan pelayanan) segera mendapatkan penyelesaian sebagaimana mestinya.⁴⁷

3. Mencegah Maladministrasi

Rekomendasi ombudsman yang bersifat preventif diujukan antara lain agar pejabat publik terkait lebih lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya karena permasalahan yang ditangani sedang dalam pengawasan Ombudsman. Dengan demikian rekomendasi Ombudsman kepada pejabat publik dan/atau atasannya dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Dalam hal ini contoh jenis rekomendasi preventif yaitu *conflict of interest*, dan mencegah terjadinya intervensi atau tekanan dari orang-orang tertentu, termasuk dari pejabat yang dilaporkan.⁴⁸

4. Mengubah Proses atau Sistem

Sumber masalah dalam kasus sistematis adalah ada pada sistem pelayanan umum yang buruk. Oleh karena itu, dalam hal ini Ombudsman tidak cukup hanya menyarankan penyelesaian kasus perkasus. Menemukan permasalahan yang sifatnya sistematis, Ombudsman dapat mengeluarkan rekomendasi yang isinya berupa saran untuk mengubah proses atau sistem pelayanan yang diberikan. Rekomendasi Ombudsman yang berisi saran dan perbaikan sistem pelayanan umum ditujukan untuk meminimalisir penguangan masalah yang sama di masa depan. Misalnya akibat kurangnya sosialisasi tentang cara, prosedur dan waktu maksimum dalam suatu kegiatan pelayanan publik sehingga menyebabkan terjadinya kesenjangan.

Keempat jenis Rekomendasi tersebut pada hakikatnya memiliki tujuan yang sama untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*).⁴⁹ Dengan demikian rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia berkaitan dengan tugasnya sebagai lembaga pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Dinny Wirawan Pratiwie, Urgensi Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance* (Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia), Jurnal Ilmiah Hukum, Volume 4, Nomor 1, 2012 Hlm. 72.

⁴⁶ Budhi Masthuri. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Op. Cit, Hlm. 69.

yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan berupa hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁵⁰

Melalui instrumen rekomendasi yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia, besar ekspektasi kita terhadap Ombudsman Republik Indonesia dengan pendekatan persuasif mampu menyelesaikan persoalan maladministrasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik dengan tujuan mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Namun justru pada praktiknya rekomendasi yang diberikan Ombudsman seringkali tidak dipatuhi dan tidak dilaksanakan oleh Pejabat penyelenggara publik dan penyelenggara pemerintah. Dalam berbagai kasus ketidakpatuhan penyelenggaraan pelayanan publik terhadap rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman, penyelenggaraan pelayanan publik bisa diposisikan sebagai Terlapor atau Atasan Terlapor.⁵¹ Sebagai contoh kasus terkait rekomendasi Ombudsman dalam, “Maladministrasi Pada Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara” yang tidak dilaksanakan sebagian dan tidak dilaksanakan seluruhnya oleh pihak terlapor.

Ombudsman Republik Indonesia menjalankan kewenangan dalam menerima dan memeriksa atas laporan masyarakat terkait maladministrasi penyelenggaraan pelayanan publik tersebut dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, serta aturan pelaksanaan berdasarkan Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian laporan. Oleh karena itu ombudsman menerima pengaduan dari 51 pegawai KPK diberhentikan dikarenakan tidak memenuhi standar TWK

⁵⁰ Nina Anggraeni, Ombudsman Republik Indonesia (Ori) Dan Pelayanan Publik (Studi Kasus Analisis Putusan Rekomendasi Ori Dan Efektivitas Rekomendasi Ori). Disusun Sebagai Salah Satu Syarat Menyelesaikan Program Studi strata II pada Jurusan Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2018, Hlm. 8.

⁵¹ Adam Setiawan. (2020). Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Kepada Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Universitas 17 Agustus 1945*. VeJ Volume 6, Nomor 2, (Desember 2020). Hlm. 277.

sebagai Pelapor, yang melaporkan maladministrasi TWK, sehingga untuk melihat kewenangan yang dimiliki oleh ombudsman dalam memeriksa maladministrasi TWK pegawai KPK dari tugas dan fungsi ombudsman.⁵²

Tes Wawasan Kebangsaan adalah tes materi yang bertujuan untuk menguji seberapa baik wawasan dan pengetahuan calon Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat ASN) tentang Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Bhineka Tunggal Ika, NKRI dan Pemerintahan yang sah. Tidak ada defenisi secara normatif yang mendefinisikan pengertian TWK, namun berdasarkan materi muatan TWK, maka hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 23 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menyebutkan “Pegawai ASN wajib: setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelaksanaan TWK pegawai KPK sebagai asesmen peralihan status pegawai KPK menjadi ASN, terdapat hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum persyaratan alih status kepegawaian KPK sebagai ASN Sebagaimana berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 2 angka 6 menyebutkan “Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi adalah aparatur sipil negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara”. Dan pada Pasal 69C menyatakan “Pada saat undang-Undang ini mulai berlaku, Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi yang belum berstatus sebagai pegawai aparatur sipil negara dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku dapat diangkat menjadi aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁵³

Pengaturan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Alih status Pegawai KPK menjadi ASN pada Pasal 3 berbunyi bahwa, pengalihan pegawai komisi pemberantasan korupsi menjadi pegawai ASN

⁵² Dedi Rusman Tuarita, & Victor Juzuf Sedubun & Erick Stenly Holle. (2022). *Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pemeriksaan Maladministrasi Tes Wawasan Kebangsaan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi*. TATOHI Jurnal Ilmu Hukum: Volume 1 Nomor 12, Februari 2022: h. 1270 – 1283. Hlm. 1277.

⁵³ *Ibid*

sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dilakukan dengan syarat :

- a) Berstatus sebagai Pegawai Tetap atau Pegawai tidak tetap Komisi Pemberantasan Korupsi;
- b) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pemerintahan yang sah;
- c) Memiliki kualifikasi sesuai dengan persyaratan jabatan;
- d) Memiliki kompetensi sesuai dengan persyaratan jabatan;
- e) Memiliki integritas dan moralitas yang baik; dan
- f) Syarat lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ASN yang ditetapkan dalam Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi.⁵⁴

Berdasarkan penjelasan dalam Pasal 69C secara jelas memerintahkan bahwa pegawai KPK yang belum menjadi ASN harus diangkat berdasarkan ketentuan Perundang-undangan yang dimaksud adalah PP Nomor 41 Tahun 2020 tentang alih status pegawai KPK, dan dari persyaratan pada Pasal 3 tersebut tidak ada ketentuan yang menyatakan atau mengamanatkan bahwa syarat peralihan pegawai KPK harus dengan tahap tes wawasan kebangsaan, bahkan dalam PP Nomor 41 Tahun 2020 belum dan/atau tidak ada ketentuan yang mengharuskan peralihan status pegawai KPK menjadi ASN harus dengan tahap TWK dan menjadikan TWK sebagai syarat kelulusan menjadi ASN. Namun dalam penerapannya TWK hanya didasarkan pada Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2020 (yang selanjutnya disingkat Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021) pada Pasal 5 yang berbunyi:

- 1) Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang masih melaksanakan tugas dapat beralih menjadi PNS.
- 2) Peralihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan syarat:
 - a) bersedia menjadi PNS;
 - b) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;

- c) tidak terlibat kegiatan organisasi yang dilarang pemerintah dan/atau putusan pengadilan;
 - d) memiliki integritas dan moralitas yang baik;
 - e) memiliki kualifikasi sesuai dengan persyaratan jabatan; dan
 - f) memiliki kompetensi sesuai dengan persyaratan jabatan.
- 3) Syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf d dituangkan dalam surat pernyataan sebagaimana tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Komisi ini.
 - 4) Selain menandatangani surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), untuk memenuhi syarat ayat (2) huruf b dilaksanakan asesmen tes wawasan kebangsaan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi bekerja sama dengan Badan Kepegawaian Negara.⁵⁵

Berdasarkan penjelasan tersebut guna mengimpelmentasikan ketentuan pada Pasal 5 ayat (2) huruf b dilaksanakannya assement berupa TWK, sehingga TWK merupakan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh KPK sebagai penyelenggara dalam melakukan peralihan status pegawai KPK menjadi ASN. Dengan begitu pelaksanaan peralihan status pegawai KPK menjadi tidak berdasar yang seharusnya disyaratkan pada ketentuan dalam PP Nomor 41 Tahun 2020 sebagai acuan dalam proses peralihan status pegawai KPK tersebut. Sehingga Pelaksanaan asesmen Tes Wawasan Kebangsaan dalam rangka peralihan Pegawai KPK menjadi ASN oleh KPK bekerja sama dengan Badan Kepegawaian Negara (selanjutnya disingkat BKN) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4) Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2021, telah sesuai dengan kewenangan BKN dalam melaksanakan penilaian kompetensi ASN sebagaimana tugas yang dimandatkan dalam Pasal 48 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Penunjukan Lembaga Penilaian Kompetensi dan penggunaan Tenaga Ahli atau Asesor yang memiliki kualifikasi dan kompetensi khusus dalam asesmen TWK dari Instansi Pemerintah lainnya adalah tindakan yang

⁵⁴ Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Alih status Pegawai KPK

⁵⁵ Lihat Pasal 5 Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021

sah dan dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, yaitu sesuai dengan ketentuan bantuan kedinasan sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁵⁶

Selanjutnya Ketentuan Pasal 23 ayat (1) Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021, menyebutkan bahwa pegawai KPK diberhentikan sebagai ASN antara lain: *pertama*, meninggal dunia, *kedua*, tidak lagi memenuhi syarat sebagai ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, dan *ketiga*, permintaan secara tertulis”.⁵⁷

Dari penjelasan ketentuan tersebut, maka alasan pelaporan kepada ombudsman terkait dugaan maladministrasi yaitu pada bunyi ketentuan kedua, tidak lagi memenuhi syarat sebagai ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 pada Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021 Syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam Pasal 5 itu antara lain seperti: kesediaan menjadi PNS, kesetiaan pada Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Pemerintah yang sah, keterpenuhan syarat tersebut harus dibuktikan lewat suatu tes yang dinamakan asesmen tes wawasan kebangsaan (TWK).⁵⁸

Berdasarkan penjelasan mengenai pelaksanaan TWK dan penetapan hasil TWK maka hal ini tidaklah sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PPU XVIII/2019, sebagaimana berdasarkan salinan putusan pegawai KPK sebagai ASN. Putusan tersebut menjelaskan bahwa pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan kondisi faktual KPK atau dapat disimpulkan bahwa peralihan status ini untuk memberikan kepastian hukum terhadap status pegawai. Nilai kepastian hukum tersebut merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan

tanggung jawab pada negara untuk dapat memberikan jaminan perlindungan bagi setiap warga negaranya⁵⁹.

Dari putusan tersebut dapat dimaknai bahwa proses peralihan status pegawai KPK menjadi ASN tidak boleh merugikan hak pegawai KPK dengan alasan apapun. Namun pada pelaksanaan TWK mengakibatkan pemberhentian 51 (lima puluh satu) Pegawai KPK disebabkan tidak lagi memenuhi syarat sebagai ASN, dikarenakan tidak memenuhi standar asesmen TWK yang dilaksanakan oleh KPK. Seharusnya maksud dan tujuan dalam UU Nomor 19 tahun 2019 adalah hanya sebatas alih status pegawai KPK, yang dimana keberadaan pegawai KPK diberikan statusnya sebagai ASN tanpa adanya asesmen TWK.⁶⁰

Oleh karena itu pelaksanaan alih status pegawai KPK menjadi ASN dengan assesmen TWK tidak digunakan untuk maksud dan tujuan seleksi ulang, evaluasi kerja, maupun pemberhentian kepada pegawai KPK sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 69 C, sehingga keberadaan TWK pegawai KPK mengakibatkan pemberhentian 51 pegawai KPK. Dengan begitu hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi penerapan kebijakan dalam alih status pegawai KPK menjadi ASN secara menyimpang dari tujuan awal semulanya dan KPK sebagai penyelenggara dalam melaksanakan TWK pegawai KPK yang didasarkan pada Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021 sebagai tindakan, kebijakan/keputusan yang menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, yang seharusnya tidak melampaui tujuan sebagaimana dalam ketentuan pada Pasal 69 C dan PP Nomor 41 Tahun 2020. Sehingga dalam proses rangkaian TWK berupa penetapan dasar hukum, pelaksanaan TWK dan penetapan hasil tersebut menimbulkan kerugian material dan immaterial dalam pelaksanaan TWK yang menjadi ketidakpuasan dan ketidakadilan bagi 51 pegawai KPK.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka TWK pegawai KPK bagian dari maladministrasi sebagaimana konsep maladministrasi yang dikemukakan oleh Bryan Garner bahwa maladministrasi adalah regulasi atau manajemen yang tidak baik/buruk, dan dalam hukum positif Indonesia dapat dikategori maladministrasi dalam bentuk berupa:

- 1) Perilaku dan perbuatan melawan hukum.

⁵⁶ Dedi Rusman Tuarita, & Victor Juzuf Sedubun & Erick Stenly Holle. (2022). *Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pemeriksaan Maladministrasi Tes Wawasan Kebangsaan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi*. Op. Cit. Hlm. 1279.

⁵⁷ Lihat Pasal 23 Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2002

⁵⁸ Dedi Rusman Tuarita, & Victor Juzuf Sedubun & Erick Stenly Holle. (2022). *Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pemeriksaan Maladministrasi Tes Wawasan Kebangsaan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi*. Op.Cit. Hlm 1279.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid*

- 2) Perilaku dan perbuatan melampaui wewenang.
- 3) Menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut.
- 4) Kelalaian.
- 5) Pengabaian kewajiban hukum.
- 6) Dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- 7) Dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan.
- 8) Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial.
- 9) Bagi masyarakat dan orang perseorangan⁶¹

Berdasarkan bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat yaitu *Pertama*, bertindak sewenang-wenang seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan publik tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat. *Kedua*, penyalahgunaan wewenang seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan publik yang diberikan tidak sebagaimana mestinya. *Ketiga*, bertindak tidak layak/ tidak patut dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat.⁶²

Sehingga TWK pegawai KPK memenuhi unsur sebagai suatu tindakan maladministrasi yang menjadi bagian dari objek pemeriksaan ombudsman sebagaimana dalam Pasal 1, angka 3

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menyebutkan :

Objek pemeriksaan Ombudsman adalah Maladministrasi, yaitu 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 immateriel bagi masyarakat dan orang perseorangan.⁶³

Dengan demikian rekomendasi yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman terhadap dugaan maladministrasi dalam pelaksanaan asesmen TWK hendaknya wajib untuk dilaksanakan dan/atau ditindak lanjuti oleh lembaga terkait yang dalam hal ini adalah DPR bersama dengan Presiden. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat (1) UU Ombudsman RI "*Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman*". Hal ini perlu dilakukan dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik serta penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Merujuk redaksi Pasal 38 ayat (1) UU Ombudsman RI, yang mengatakan bahwa rekomendasi Ombudsman telah memiliki kekuatan hukum yang wajib dilaksanakan oleh suatu instansi publik. Argumentasi tersebut diperkuat dengan kewenangan Ombudsman untuk mengeluarkan rekomendasi berlandaskan undang-undang yang di dalamnya ada kewenangan khusus yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah karena itu rekomendasi Ombudsman masuk sebagai tatanan hukum yang diberlakukan di Indonesia.⁶⁴ Setiap rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia sudah melalui tahapan dan rekomendasi Ombudsman wajib untuk dilaksanakan serta tidak dapat dilakukan banding atas keputusan yang sudah dikeluarkan tersebut. Rekomendasi mempunyai 3 (tiga) macam kekuatan, yaitu:

⁶¹ Hendra Nurtjahjo, 2013. *Memahami Maladministrasi*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional. Hlm.1.

⁶²Eric Stenly Holle, "Pelayanan Publik Melalui Electronic Government:Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service," SASI 17, Nomor. 3 (2011): 21–30.

⁶³ Pasal 1, angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

⁶⁴ Adam Setiawan. *Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Kepada Kepala Daerah*. Op. Cit, Hlm. 283.

- 1) Kekuatan mengikat menurut hukum (*legally binding*).
- 2) Kekuatan mengikat secara moral (*morally binding*).
- 3) Kekuatan mengikat secara politik (*politically binding*).⁶⁵

Kekuatan rekomendasi Ombudsman tersebut dapat diuraikan sebagai berikut. *Pertama*, rekomendasi Ombudsman mengikat menurut hukum (*legally binding*), karena secara normatif sudah termuat dalam Undang-Undang baik dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 36 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, maupun dalam Pasal 351 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa menjalankan Rekomendasi Ombudsman adalah wajib dilaksanakan oleh setiap terlapor dan atasan terlapor, dan kalau tidak melaksanakannya akan dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁶

Kedua, rekomendasi Ombudsman mengikat secara moral (*morally binding*). Menurut Masdar F. Masudi, rekomendasi Ombudsman yang sifatnya *morally binding* pada dasarnya mencoba menempatkan manusia pada martabat mulia, sehingga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, seorang pejabat publik tidak harus diancam dengan sanksi hukum, melainkan melalui kesadaran moral yang tumbuh dari lubuk hati paling dalam untuk melaksanakan perbaikan pelayanan publik.⁶⁷

Ketiga, rekomendasi Ombudsman mengikat secara politik (*politically binding*). Dalam Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, disebutkan dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.⁶⁸

Namun pernyataan tersebut tidak mempunyai basis argumentasi yang kuat jika disandingkan dengan praktiknya bahwa masih

ada Pelaksana Pelayanan Publik termasuk dalam pelaksanaan pengalihan status pegawai KPK melalui tes asesmen TWK yang mengabaikan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman.

Adnan Buyung Nasution mengemukakan bahwa Ombudsman Republik Indonesia hanya mengharapkan kesadaran belaka dari instansi terkait yang diberikan teguran atau rekomendasi karena melakukan maladministrasi dan sebagainya. Berdasarkan kesadaran untuk mengambil tindakan dan melakukan koreksi serta perbaikan berdasarkan teguran atau rekomendasi karena melakukan maladministrasi. Berdasarkan kesadaran sendiri untuk mengambil tindakan dan melakukan koreksi serta perbaikan berdasarkan rekomendasi Ombudsman, tidak bisa sepenuhnya tepat guna dan tepat sasaran. Lebih lanjut, Adnan Buyung Nasution menegaskan bahwa Ombudsman hanya berupaya memberi dorongan terhadap institusi terkait agar terikat secara moral dilandasi oleh kesadarannya sendiri untuk tidak melakukan penyimpangan, untuk mengambil tindakan pengawasan (*controlling action*) serta melakukan perbaikan yang diperlukan. Tidak ada sanksi-sanksi yang diberlakukan. Sehingga wajar apabila banyak yang mengatakan bahwa dalam konteks Indonesia rekomendasi Ombudsman yang tidak mengikat dan tidak ada sanksi apapun merupakan kelemahan yang mendasar dari keberadaan Ombudsman.⁶⁹

Berbeda halnya dengan keadaan di Denmark, dan New Zealand, saran-saran atau rekomendasi Ombudsman sangat berwibawa dan karenanya sangat diperhatikan, bahkan jarang sekali dijumpai adanya saran atau rekomendasi seorang Ombudsman diabaikan oleh pemerintah. Selain disebabkan karena Ombudsman bekerja secara profesional dan obyektif, juga didukung oleh Parlemen, karena Ombudsman melaporkan segala, aktivitasnya kepada Parlemen, dan laporan Ombudsman kepada Parlemen dijadikan bahan oleh Parlemen untuk menilai kinerja Pemerintah. Sehingga apabila Pemerintah tidak memperhatikan rekomendasi Ombudsman, kemungkinan Pemerintah akan mendapatkan penilaian buruk oleh Parlemen.⁷⁰

⁶⁹ Nina Pane. (2012). *Adnan Buyung Nasution: Nasihat Untuk SBY*, Jakarta: Kompas, Hlm. 209.

⁷⁰ Galang Asmara. (2002). *Peranan Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Volume VII, Nomor. 2. Hlm. 80.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

Berdasarkan beberapa pendapat ahli dan realitas yang ada dapat disimpulkan bahwa sekalipun undang-undang telah mengatur secara eksplisit bahwa rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia bersifat imperatif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat (1) dengan frasa Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman. Namun bukan berarti jaminan bagi penyelenggara pelayanan publik untuk melaksanakan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Dengan merujuk pada kenyataan demikian seakan menegaskan bahwa rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legally binding*). Hal ini dikarenakan para penyelenggara pelayanan publik belum memiliki kesadaran penuh untuk patuh terhadap rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tidak memiliki daya paksa terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik untuk melaksanakan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Sehingga tentunya hal demikian mempunyai implikasi terhadap kualitas perlindungan hukum (*kwaliteit van de rechtsbescherming*), jaminan keadilan (*rechtsvaardigheid*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk seluruh warga negara (Pelapor) atas penyelenggaraan pelayanan publik.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bentuk Pengawasan yang dimiliki Ombudsman Republik Indonesia bersifat preventif atau pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintahan yang melanggar hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, serta pengawasan yang bersifat repressif yang dilakukan dalam bentuk upaya pengawasasn terhadap pengalihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN.
2. Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman terhadap maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik bersifat imperatif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat (1) dengan frasa Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sehingga temuan maladministrasi dalam pengalihan

status pegawai KPK oleh Ombudsman Republik Indonesia, belum bisa menjadi suatu jaminan bagi penyelenggara pelayanan publik untuk melaksanakannya.

B. Saran

1. Untuk memenuhi kewajiban penyelenggaraan pelayanan publik maka Pemerintah harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik kepada rakyatnya secara adil dan tanpa diskriminasi. Selain itu, sebuah pemerintahan dinilai efektif dan efisien dari baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik di tengah masyarakat, sehingga Pemerintah harus terus mendorong perbaikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia diharapkan dapat terus ditingkatkan, baik pengawasan internal maupun eksternal. Terkait dengan pengawasan yang dilakukan ORI, DPR diharapkan dapat mendukung kinerja ORI dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan untuk menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya sebagai lembaga pengawas pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Z. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Palu: Sinar Grafika.
- Enda Suparman. 2012. *Arbitrase dan Dilema Penegak Keadilan*". Jakarta: Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI).
- Galang, A. (2016). *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Hendra Nurtjahjo. 2013. *Memahami Maladministrasi Ombudsman Republik Indonesia*. Jakarta: Obudsman Republik Indonesia.
- Masthuri, B. (2005). *Mengenal Ombudsman indonesia*. Jakarta: PT. Pradnya Paramitha.
- Mamudji, S. S. (2001). *Pengertian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nina Pane. (2012). *Adnan Buyung Nasution: Nasihat Untuk SBY*, Jakarta: Kompas,
- Riawan Tjandra. 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara (Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih Dan*

Berwibawa). Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

Saefullla, dan Ernie, 2005. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Grasindo.

Soekanto, S. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.

Sujata, A. 2002. *Ombudsman Indonesia: Masa lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

Jurnal

Adam Setiawan. (2020). Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Kepada Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Universitas 17 Agustus 1945*. *VeJ* Volume 6, Nomor 2, (Desember 2020).

Dinny Wirawan Pratiwie, Urgensi Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance* (Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia), *Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 4, Nomor 1, 2012.

Novianti. (2021). Dampak Alih Status Kepegawaian KPK. *Parliamentary Review*, Volume III No. 3 (September 2021), 113.

Nabila Firstia Izzati. 2020. *Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia*. SASI. Volume 26 Nomor 2, April-Juni 2020. 176-187.

Nina Anggraeni, Ombudsman Republik Indonesia (Ori) Dan Pelayanan Publik (Studi Kasus Analisis Putusan Rekomendasi Ori Dan Efektivitas Rekomendasi Ori). Disusun Sebagai Salah Satu Syarat Menyelesaikan Program Studi strata II pada Jurusan Magister ilmu hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2018,

Nurdin. 2021. *Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Pelayanan Publik*. Jatiswara. Vol. 36 No. 2 Juli 2021.

Hendrikus Deo Peso & Edi Pranoto. 2022. *Fungsi Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. *Jurnal Juristic*. Volume 03 Nomor 01, April 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2021.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang alih status pegawai KPK

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 70/PUU-VIII/2019.

Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Konsep Rancangan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia yang telah disiapkan oleh Ombudsman Nasional dan menjadi usul inisiatif DPR Periode 1999-2004.

Internet

Adiyudha, R. (2021, 08 06). *KPK: Ombudsman Melanggar Kewajiban Hukumnya*. Retrieved 01 22, 2022, from REPUBLIKA.CO.ID: <https://www.republika.co.id/berita/qxe2xy487/kpk-ombudsman-melanggar-kewajiban-hukumnya>.

Dedi Rusman Tuarita, & Victor Juzuf Sedubun & Erick Stenly Holle. (2022). *Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pemeriksaan Maladministrasi Tes Wawasan Kebangsaan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi*. *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum*: Volume 1 Nomor 12, Februari 2022:

- Eric Stenly Holle, "Pelayanan Publik Melalui Electronic Government: Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service," *SASI* 17, Nomor. 3 (2011):
- Galang Asmara. (2002). *Peranan Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Volume VII, Nomor. 2.
- Guritno, T. (2021, 07 21). *Ombudsman: KPK Abaikan Pernyataan Presiden Jokowi soal TWK*. Retrieved 01 22, 2022, from Kompas.Com:
<https://nasional.kompas.com/read/2021/07/21/20185231/ombudsman-kpk-abaikan-pernyataan-presiden-jokowi-soal-twk?page=2>.
- <https://www.voaindonesia.com/a/ombudsman-temukan-maladministrasi-dalam-alih-status-pegawai-kpk/5973662.html>
- <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/21/20185231/ombudsman-kpk-abaikan-pernyataan-presiden-jokowi-soal-twk?page=2>
- Siaran Pers Anggota Ombudsman RI, R. N. (2021, 07 21). *Ombudsman RI Temukan Maladministrasi dalam Proses Alih Status Pegawai KPK*. Retrieved 01 22, 2022, from Ombudsman Republik Indonesia :
<https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-temukan-maladministrasi-dalam-proses-alih-status-pegawai-kpk>.