

ISBN: 978-602-14930-3-8

PROSIDING

BUKU II

BIDANG ILMU PENDIDIKAN DAN SOSIAL HUMANIORA

SEMINAR NASIONAL
HASIL - HASIL PENELITIAN DAN PENGABDIAN
LPPM UMP TAHUN 2015

**Pengembangan Sumber Daya
Menuju Masyarakat Madani Berkearifan Lokal**

Sabtu, 12 Dzulhijjah 1436 H/26 September 2015
Aula A.K Ashori Gedung Pusat
Universitas Muhammadiyah Purwokerto



Universitas Muhammadiyah Purwokerto PRESS

Jl. Raya Dukuh waluh PO BOX 202 Purwokerto 53182

Telpon : (0281)636751 pswt: 231-232

Fax. (0281)637239

<http://seminarlppm.ump.ac.id/index.php/semlppm/issue/archive>

*Seminar Nasional
Hasil - Hasil Penelitian dan Pengabdian LPPM Universitas Muhammadiyah Purwokerto,
Sabtu, 26 September 2015 ISBN : 978-602-14930-3-8*

C.20	Reni Untari dan Fitrianto Eko Subekti	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Pengembangan Media Pembelajaran Melalui Pelatihan Microsoft Excel Untuk Guru SMP Di MGMP Matematika MKKS Rayon 6 Banyumas	116
C.21	Melati Iani Hapsari	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Identifikasi kualitas pembelajaran ditinjau dari pendekatan development appropriate practice di TK ABA Kab Banyumas	120
C.22	Lukmanul Absari	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Pelatihan Model model Pembelajaran Inovatif bagi Guru - guru SMP di MGMP Matematika Cluster 12 Banyumas	128
C.23	Arifin Suryo N.	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Muatan Sejarah Kontroversial pada Buku Teks Sejarah SMA Kurikulum 2013	131
C.24	Farida Luwistiana	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Analisis Kualitas Lingkungan Keluarga dan Dampaknya terhadap Pendidikan Karakter Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Purwokerto (Studi pada Mahasiswa Program Studi Sejarah UMP tahun 2014)	137
C.25	Wilan Nurul F. Banani Ma mur	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Pelaksanaan Pendidikan Multikultural Di Sekolah (Studi Deskriptif Di SMAN 1 Purwokerto)	147
D. 5 Makalah Bidang Ilmu Sosial Humaniora				
D. 01	Arundati Shinta, Dewi H. Harahap dan Wahyu Widiantoro	Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta	Pemimpin Yang Merunding Karyawan Dan Cara Menghadapi Berdasarkan Kerifan Lokal dari Jawa	160
D. 02	Dyah Adriantini Simha Dewi	Universitas Muhammadiyah Magelang	Budaya Hukum Pejabat Publik dalam Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman	167
D. 03	Makhsus dan Restu Frida Utami	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Peran Filantropi Islam Dalam Pemberdayaan Masyarakat Di Kabupaten Banyumas	175
D. 04	Nugroho Wisnu Murti dan Vitti Widyaningsih	UNS Surakarta	Model CERIA (<i>Community empowerment and health insurance awareness</i>) di Kemuning, Karanganyar	185
D. 05	Ratna Kartikawati dan Susilo Wardani	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Draft Akta Transaksi Simpan Pinjam Antara Pedagang Sayur Dengan Bank Plecti Di Pasar Wage Purwokerto	191
D. 06	Tun Susdiyanti dan Linar Himmaira	Universitas Nusa Bangsa Bogor	Pengembangan Model <i>Corporate Social Responsibility (CSR)</i> Masyarakat Daerah Penyangga Taman Nasional Gunung Gede Pangrango	200
D. 07	Elly Hasan S dan Ratna Kartikawati	Universitas Muhammadiyah Purwokerto	Peran Berita Tentang Kriminalitas Dalam Koran Untuk Pembinaan Kesadaran Hukum Siswa SMA Negeri 1 Purwokerto	209

**BUDAYA HUKUM PEJABAT PUBLIK DALAM PELAKSANAAN
REKOMENDASI OMBUDSMAN**

*CULTURE LAW PUBLIC OFFICIALS IN IMPLEMENTATION RECOMMENDATION
OMBUDSMAN*

Dyah Adriantini Sintha Dewi

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Magelang, Jl. Tidar Nomor 21 Magelang
56126. Telp. (0293) 362082. Faks. (0293) 261004.
email: dyahadriantini@yahoo.com

ABSTRAK

Pelayanan publik yang baik menjadi syarat utama bagi terwujudnya good governance, mengingat bahwa pejabat publik adalah sebagai pelayanan masyarakat, namun dalam kenyataannya masih banyak dijumpai adanya maladministrasi. Disahkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia merupakan upaya pemerintah mewujudkan good governance. Upaya akhir dari Ombudsman dalam menangani laporan masyarakat terkait maladministrasi berupa rekomendasi, yang berdasarkan undang-undang wajib dilaksanakan, namun dalam kenyataannya masih banyak yang belum terlaksana. Kurang efektifnya pelaksanaan rekomendasi Ombudsman karena masih adanya perbedaan persepsi terkait dengan makna dari rekomendasi itu sendiri, di mana Ombudsman yang mendasarkan kepada undang-undang menyatakan rekomendasi adalah wajib untuk dilaksanakan sementara para birokrat masih ada yang memandangnya sebagai saran biasa. Berdasarkan teori Bekerjanya Hukum dari Chambliss dan Seidman dan dengan pendekatan socio-legal research, akan diketahui unsur apa yang menyebabkan rekomendasi Ombudsman tidak dapat berjalan secara efektif, mengingat bahwa bekerjanya hukum ini merupakan sebuah system yang setiap bagian akan mempengaruhi bagian lainnya.

Kata kunci: *Budaya Hukum, Rekomendasi, Ombudsman, Pejabat Publik*

ABSTRACT

Good public services become the main condition for the realization of good governance, given that public officials are as a community service, but in reality there's also the maladministration. Enactment of Law No. 37 of 2008 on the Ombudsman of the Republic of Indonesia is the government's effort to realize good governance. The final effort of the Ombudsman in dealing with the public reports in the form of recommendations related maladministration, which under the law must be carried out, but in reality there are still many who have not been implemented. The lack of effective implementation of the recommendations of the Ombudsman because of a perception differentiation in relation to the meaning of the recommendation itself, where the Ombudsman basing the legislation stated recommendation is mandatory to be implemented while the bureaucrats there who saw it as a regular advice. The working theory is based on the Law of Chambliss and Seidman and the socio-legal research approach, it will be known what caused the elements of Ombudsman recommendations can not be run effectively, given that the operation of this law is a system that every part affects other parts.

Keywords: *legal culture, recommendation, Ombudsman, public officials.*

PENDAHULUAN

Pelayanan publik yang baik menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan untuk pemeroihannya dalam rangka mewujudkan *good governance*. Untuk itu, makapemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai rangkaian usaha pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat atas pemenuhan haknya. Sebelum itu, pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai sarana untuk menampung pengaduan masyarakat berkait adanya maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat publik. Pembentukan Ombudsman merupakan langkah positif dari pemerintah, dan hal ini ternyata mendapat sambutan yang baik dari masyarakat yang semula merasa kebingunganharus berbuat apa, ketika mendapat pelayanan publik yang buruk. Seiring dengan berjalannya waktu, keberadaan Ombudsman menjadi "kawan" tempat untuk mengadu manakala masyarakat memperoleh maladministrasi dan semakin banyak yang mulai mengenalnya. Sangatlah tidak mudah, untuk menawarkan sesuatu yang baru bagi masyarakat, namun dengan usaha yang terus menerus melalui berbagai cara, hingga akhirnya semakin banyak masyarakat yang mengenal Ombudsman dan mempercayakan penyelesaian perkara maladministrasi kepada lembaga negara tersebut.

Ombudsman sebagai lembaga negara lahir pada 7 Oktober 2008 dengan nama Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana tersurat dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Sebelumnya, keberadaan lembaga tersebut dalam bentuk Komisi Ombudsman Nasional yang lahir berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Perubahan status kelembagaan tersebut semakin memperkuat kedudukan Ombudsman sebagai lembaga yang menaungi laporan pengaduan dari masyarakat berkait terjadinya maladministrasi.

Penerimaan masyarakat terhadap Ombudsman terlihat dari banyaknya jumlah laporan masyarakat yang disampaikan kepada Ombudsman, baik pada masa Komisi Ombudsman Nasional maupun setelah terjadinya perubahan menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Hal ini tampak pada data laporan pengaduan masyarakat yang meningkat, yaitu mulai pada saat terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional mulai tanggal 21 Maret hingga 31 Desember 2000 adalah sejumlah 1.723 laporan. Hingga terlihat kenaikan laporan tersebut, yaitu tahun 2014 adalah sejumlah 6.674 laporan (Indonesia, 2000, 2014). Kenaikan angka pelaporan tersebut tidak berarti bahwa keberadaan Ombudsman semata-mata untuk melihat jumlah maladministrasi yang merupakan bukti kinerja pejabat publik yang kurang baik, namun angka ini menunjukkan bahwa adanya penerimaan masyarakat akan hadirnya lembaga pengawasan eksternal yang bernama Ombudsman. Namun demikian, penerimaan masyarakat akan keberadaan Ombudsman, tidak memberikan suatu jaminan bahwa hasil kerja Ombudsman yang berupa rekomendasi dapat dilaksanakan secara otomatis. Untuk itu maka perlu digali adanya suatu permasalahan, mengapa sekalipun undang-undang sudah mengatur bahwa rekomendasi itu wajib dilaksanakan namun dalam pelaksanaannya masih dijumpai adanya pejabat publik sebagai terlapor hanya melaksanakan sebagian atau bahkan sama sekali tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman.

TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan menganalisis budaya hukum pejabat publik dalam melaksanakan rekomendasi Ombudsman.

METODE PENELITIAN

Penelitian berkait dengan pelaksanaan rekomendasi Ombudsman yang dilakukan oleh pejabat publik yang merupakan bagian dari birokrasi, merupakan penelitian *socio-legal*. Pendekatan *socio-legal research* dapat diidentifikasi melalui dua hal berikut: *petama*, aspek *legal research*, yaitu dengan melakukan studi tekstual, pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan dapat dianalisis secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subyek hukum (termasuk kelompok terpinggirkan). Dalam hal ini dapat dijelaskan bagaimana makna yang terkandung dalam pasal-pasal tersebut menguntungkan atau merugikan kelompok masyarakat tertentu dan dengan cara bagaimana. Pembahasan mulai dari konstitusi hingga peraturan perundangan yang paling rendah. *Kedua*, mengembangkan berbagai metode baru hasil

perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial seperti penelitian kualitatif sosio legal, etnografi sosiolegal, etnografi hukum, pendekatan kualitatif hukum feminis (Shidarta, 2011)

Pilihan pendekatan ini adalah sesuai dengan pendapat Brian Z. Tamanaha sebagaimana dikutip oleh Suteki, bahwa hukum dan masyarakat memiliki bingkai yang disebut "*The Law Society Framework*" yang mempunyai karakteristik hubungan tertentu. Hubungan tersebut ditunjukkan dengan dua komponen dasar, komponen pertama terdiri dari dua tema pokok yaitu ide yang menyatakan hukum adalah cerminan masyarakat dan ide fungsi hukum adalah untuk memperthankan "*socil order*". Komponen kedua terdiri dari tiga elemen, yaitu *custom/consent*; *morally/reason*; dan *positif law* (Suteki, 2008)

Adapun setting sosial dalam penelitian ini meliputi 3 (tiga) unsur, yaitu tempat, pelaku dan kegiatan. Berkait dengan tempat dipilih Ombudsman Republik Indonesia yang berada di Jakarta, mengingat bahwa rekomendasi harus disahkan oleh Anggota Ombudsman yang berdomisili di Jakarta, bukan pada Kantor Perwakilan yang ada di seluruh Provinsi. Sekalipun rancangan rekomendasi itu dapat diajukan oleh Kantor Perwakilan, di mana kasus maladministrasi dilaporkan. Pelaku yang dimaksud di sini adalah Ombudsman Republik Indonesia yang mengeluarkan rekomendasi dan pejabat publik yang dikenai rekomendasi serta masyarakat yang melaporkan kasus maladministrasi kepada Ombudsman. Unsur yang ketiga, yaitu kegiatan adalah berkaitan dengan implementasi dari rekomendasi Ombudsman, sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 sebagai hal yang wajib untuk dilaksanakan.

Penelitian ini mempergunakan data primer dan data sekunder. Data primer yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi yang akan menghasilkan data berupa rangkaian kalimat jawaban yang disampaikan oleh informan, yaitu Ombudsman, pejabat publik, dan masyarakat yang mengajukan penyelesaian kasus maladministrasi kepada Ombudsman. Sementara itu, data sekunder yang merupakan data pendukung keterangan untuk menunjang kelengkapan data primer yang bersumber dari penelitian kepustakaan, yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta Peraturan perundangan yang terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder yang dipakai adalah rekomendasi Ombudsman, hasil penelitian terkait, serta literatur yang relevan. Adapun informan utama adalah Anggota Ombudsman, Peneliti, instansi penerima rekomendasi selaku Terlapor dan warga masyarakat selaku Pelapor. Sedangkan informan pembantu meliputi buku, catatan harian penelitian di lapangan, camera, recorder.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara terstruktur, yaitu dengan menyiapkan daftar pertanyaan, serta wawancara tak terstruktur untuk menemukan informasi yang bukan baku. Untuk teknik analisa data, digunakan metode analisis komposensial, yaitu mengorganisasikan kontras antar elemen dalam domain yang diperoleh melalui observasi dan/ atau wawancara terseleksi. (Moleong, 1995).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep *good Governance* sebagai Landasan Pembentukan Ombudsman Melakukan Pengawasan Eksternal

Keinginan pemerintah untuk mewujudkan *good governance* harus diselaraskan dengan usaha kongkrit, yang dalam hal ini pengawasan terhadap kinerja birokrasi menjadi sebuah tuntutan keberadaannya. *Good governance* yang diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik menurut United Nations Development Programme (UNDP) memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. *Participation*, artinya setiap warganegara mempunyai hak untuk bersuara dalam pembuatan keputusan.
2. *Rule of law*, artinya setiap warganegara mempunyai hak yang sama berkait dengan penegakan hukum, sebagai bagian dari hak asasi manusia.
3. *Transparency*, artinya informasi dari pemerintah harus dapat difahami dan dimonitor oleh masyarakat.
4. *Responsiveness*, artinya adanya respon yang baik dari pemerintah untuk melayani masyarakat.

5. *Consensus orientation*, artinya *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*, artinya adanya kesempatan yang sama bagi setiap warganegara untuk mencapai kesejahteraan.
7. *Effectiveness and efficiency*, artinya penyelesaian tugas tepat waktu dengan memanfaatkan sarana yang tersedia.
8. *Accountability*, artinya bahwa keputusan pemerintah dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.
9. *Strategic vision*, artinya pemerintah dan masyarakat bersama-sama berpikir ke depan untuk pengembangan (Negara, 2000)

Berdasarkan karakteristik tersebut, nampak jelas bahwa birokrasi dalam menjalankan tugasnya untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat harus dapat dipertanggungjawabkan. Konsep *governance* (tata-kelola pemerintahan) sebagai landasan dalam pembahasan berkait *good governance* menurut Cagin sebagaimana dikutip oleh Syakrani dan Syahrani (Syahrani, 2009) merujuk pada institusi, proses dan tradisi yang menentukan bagaimana kekuasaan diselenggarakan, keputusan dibuat dan suara warga "didengar".

Maka dari itu, sebagai strategi yang harus dijalankan, bahwa untuk pelayanan publik sangat diperlukan adanya lembaga pengawasan, sebagaimana disampaikan oleh Sondang P. Siagian sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha, bahwa pengawasan itu sebagai proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan (Safri Nugraha, 2007). Bukan berarti bahwa selama ini kinerja birokrasi luput dari pengawasan, namun pengawasan yang sudah dibentuk dalam pelaksanaannya masih belum membawa hasil yang optimal. Hal tersebut mengingat bahwa lembaga pengawasan yang telah ada tersebut biasanya menjalankan tugas pengawasan khusus dalam bidang tertentu, misalnya keberadaan dari lembaga pengawasan internal seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal. Jadi, ruang lingkungannya masih sangat sempit.

Berbeda dengan Ombudsman, bahwa ruang lingkup pengawasannya, sekalipun dikatakan obyek pengawasan hanya sebatas masalah pelayanan publik, namun pelayanan publik itu mampu memasuki berbagai aktivitas birokrat. Sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa pelayanan publik itu tidak lain merupakan kegiatan pemenuhan kebutuhan layanan sebagaimana diatur undang-undang. Pelayanan publik tersebut meliputi pelayanan di bidang barang, jasa dan administratif. Dengan demikian, keberadaan Ombudsman menjadi sangat diperlukan.

Keberadaan Ombudsman diawali dengan dibentuknya Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Selanjutnya untuk memperkuat kedudukannya, maka pada tanggal 7 Oktober 2008, dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 resmi terbentuk Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan tersebut membawa konsekuensi, bahwa pada masa sebagai Komisi Ombudsman Nasional adalah masuk kategori Ombudsman eksekutif, sedangkan setelah menjadi Ombudsman Republik Indonesia masuk kategori Ombudsman Parlemen. Ombudsman eksekutif adalah Ombudsman yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden, sedangkan Ombudsman Parlemen adalah Ombudsman yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Parlemen. (Masthuri, 2005) Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, diuraikan bahwa pengertian dari Ombudsman adalah:

"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."

Ombudsman merupakan lembaga pengawasan eksternal, yang berarti pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. (Fachrudin, 2004) Sebagai lembaga pengawasan eksternal, Ombudsman bekerja melalui 2 (dua) jalur, yaitu 1) atas dasar laporan pengaduan masyarakat; 2) atas inisiatif sendiri, untuk menyelesaikan kasus maladministrasi.

Ombudsman sebagai lembaga pengawasan jelas menjadi pendukung terwujudnya *good governance*, yang pada tataran Indonesia menurut Munir Fuady sebagaimana dikutip oleh Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, akan menimbulkan efek positif yaitu terciptanya: 1) aturan hukum yang baik; 2) *law enforcement* yang baik; 3) sistem pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, *accountable*, dan berwawasan Hak Asasi Manusia; 4) sistem pemerintahan yang dapat menciptakan masyarakat yang cerdas dan egaliter; 5) sistem pemerintahan yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan (Purnomosidi, 2014)

Posisi Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal sekaligus mandiri, memungkinkan Ombudsman bekerja secara obyektif hingga nantinya menghasilkan penyelesaian laporan pengaduan maladministrasi yang obyektif pula. Kata kunci yang senantiasa dipakai sebagai landasan kerja Ombudsman adalah sifatnya yang *low profile*, mengingat bahwa keberadaannya sangat diharapkan masyarakat untuk menjembatani komunikasi yang buntu antara masyarakat dengan pemerintah berkait pelayanan publik. Di samping itu, harapan setiap penyelesaian laporan pengaduan, adalah selesai pada tataran diperolehnya *wina wina solution*.

Penyelesaian laporan Pengaduan Masyarakat berkait adanya Maladministrasi

Setiap warga Negara Republik Indonesia yang mendapatkan pelayanan publik yang jelek atau disebut sebagai maladministrasi, dapat mengajukan laporan kepada Ombudsman untuk ditindaklanjuti. Laporan pengaduan tersebut dapat melalui surat, faksimili, telepon, pengaduan online melalui website Ombudsman Republik Indonesia maupun datang langsung ke Kantor Ombudsman Republik Indonesia. Setelah memalui seksi administrasi, dan ternyata bahwa kasus yang dilaporkan merupakan kewenangan Ombudsman untuk menyelesaikannya, maka segera Ombudsman akan menindaklanjuti. Namun jika ternyata laporan tersebut bukan kewenangan Ombudsman, maka akan diberitahu dan diarahkan ke instansi yang berwenang. Kewenangan Ombudsman adalah menangani laporan pengaduan berkait dengan maladministrasi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008, bahwa :

"Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelainan 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."

Berdasarkan Panduan Investigasi untuk Ombudsman Republik Indonesia, (CFG, Sunaryuti Hartono, 2003) substansi permasalahan yang menjadi kompetensi Ombudsman, yaitu maladministrasi, dapat diklasifikasikan sebagai berikut : (a) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan publik, meliputi penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban. (b) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak. (c) Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum. (d) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan di luar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap. (e) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak. (f) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

Adapun langkah-langkah yang ditempuh oleh Ombudsman dalam menyelesaikan laporan pengaduan berkait maladministrasi diawali dengan klarifikasi tertulis, investigasi lapangan dan pemanggilan. Output dari kegiatan ini adalah berupa rekomendasi Ombudsman. Namun Ombudsman mengupayakan sedapat mungkin

bahwa laporan pengaduan itu selesai pada tahapan mediasi, di mana Ombudsman berposisi selaku mediator dalam membantu mengurai kekusutan yang terjadi atas layanan publik yang diterima masyarakat. Hasil dari mediasi adalah kesepakatan diantara para pihak, yaitu Pelapor dan Terlapor. Adjudikasi khusus juga dimungkinkan sebagai alternatif penyelesaian laporan, namun hingga saat ini Ombudsman Republik Indonesia belum menerapkannya. Setelah adanya output tersebut, selanjutnya tugas Ombudsman adalah memonitor pelaksanaan hasil penyelesaian kasus tersebut dengan *time-line* selama 60 (enam puluh) hari, dan jika tidak dilaksanakan Ombudsman akan melaporkannya kepada Presiden dan DPR serta mem-*publish*-nya di media. Hal tersebut dilakukan supaya Terlapor dan Atasan Terlapor melaksanakan output Ombudsman yang telah melalui proses yang panjang demi untuk memberikan hak masyarakat berupa pelayanan publik yang baik.

Pada penelitian ini, peneliti lebih memfokuskan kepada output Ombudsman yang berupa rekomendasi. Rekomendasi Ombudsman sebagaimana diraikan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, 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."

Budaya Hukum Pejabat Publik dalam Implementasi Rekomendasi Ombudsman.

Sekalipun Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, terutama dalam Pasal 38 dan 39 sudah mengatur tentang kewajiban bagi Terlapor menjalankan rekomendasi Ombudsman, namun hal tersebut bukan merupakan jaminan tidak akan ada penyimpangan. Berdasarkan data yang diperoleh, nampak bahwa sejak tahun 2011 hingga 2014, Ombudsman telah mengeluarkan sebanyak 63 (enam puluh tiga) rekomendasi. Namun, dari jumlah itu baru 31 (tiga puluh satu) rekomendasi yang dijalankan, atau sekitar 50%. Hal ini sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Rekomendasi ORI Tahun 2011-2014

Status	Jumlah
Dilaksanakan	31
Dilaksanakan Sebagian	6
Belum Dilaksanakan	11
Dalam Proses	3
Tidak Dilaksanakan	3
Tanggapan	2
Tanpa Keterangan	7
Total	63

Sumber: ORI

Jika melihat data sebagaimana tampil di atas, terlihat masih belum optimalnya pelaksanaan rekomendasi Ombudsman tersebut. Kondisi yang demikian, peneliti analisa dengan metode analisis komponensial, (Faisal, 1990) yaitu mengorganisasikan kontras antar elemen dalam domain yang diperoleh melalui wawancara terseleksi yaitu antara pemahaman yang ada pada Ombudsman tentang rekomendasi dengan yang ada pada Terlapor. Selanjutnya diterapkan teori sistem sebagaimana disampaikan oleh Bertalanffy (Putra, 2003) sebagai pisau analisisnya, bahwa system adalah "a complex of elements in mutual interaction," maka keberhasilannya ditentukan oleh kerja masing-masing sub sistem secara berkaitan. Jika ada satu bagian yang tidak bisa berjalan dengan baik, sudah barang tentu hal tersebut akan berpengaruh terhadap sub sistem yang lainnya. Untuk itu, maka untuk melihat budaya hukum dari birokrat yang berposisi sebagai Terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi, perlu dikaji berdasarkan teori Beckerjanya Hukum dari Chambliss dan Seidman, yang berpedoman pada 3 (tiga) hal, yaitu unsur pembuat undang-undang (*rule making institution*), lembaga penegak hukum (*rule sanction institutions*) serta pemegang petan (*role occupant*) (Ruhardjo, 2009).

Pada unsur pembuat undang-undang (*rule making institutions*), memandang bahwa dengan diaturnya rekomendasi dalam Pasal 38 dan 39 yang menyatakan bahwa Terlapor dan Atasan Terlapor wajib

melaksanakan rekomendasi Ombudsman, dan jika tidak melaksanakan akan dikenai sanksi administratif oleh atasan yang berwenang. Sanksi dalam hal ini tidak diberikan oleh Ombudsman, mengingat bahwa pemberian sanksi itu bukan kewenangan Ombudsman. Pemberian sanksi menjadi kewenangan atasan dari Terlapor. Namun dalam kenyataannya, Terlapor masih ada yang beranggapan bahwa rekomendasi Ombudsman itu sekedar saran biasa, yang jika dilaksanakan ataupun tidak dilaksanakan, tidak akan membawa pengaruh. Sebagaimana diartikan oleh Kamus Hukum bahwa *recommenderen* adalah anjuran. (N.E. Algra, 1983) Rekomendasi dengan posisinya sebagai saran biasa, dapat dipersamakan dengan mobah yang dikenal dalam hukum Islam. Mubah artinya bila dikerjakan atau ditinggalkan tidak apa-apa, tidak mendapatkan pahala atau pun disiksa (sebuah pilihan antara mengerjakan atau tidak). (Madinatuliman, 2015) Pemahaman yang seperti inilah yang masih ada dan dipakai oleh Terlapor dan Atasan Terlapor. Lembaga penegak hukum (*rule sanction institutions*) yang tidak lain adalah Atasan Terlapor juga dalam prakteknya belum menjalankan fungsinya dengan baik, sehingga memperkuat sikap Terlapor yang berkedudukan sebagai pemegang peran (*role occupant*) untuk tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman.

KESIMPULAN

Belum efektifnya pelaksanaan rekomendasi Ombudsman oleh Terlapor dikarenakan masih adanya anggapan bahwa rekomendasi itu adalah saran biasa, di mana hal tersebut boleh dilaksanakan dan boleh juga diabaikan. Pemahaman Terlapor juga selaras dengan pemahaman yang ada pada Atasan Terlapor sehingga penerapan sanksi bagi pejabat publik maupun instansi yang dilaporkan oleh masyarakat telah melakukan maladministrasi dan diberi rekomendasi Ombudsman, juga tidak berjalan. Untuk itu maka perlu adanya persamaan persepsi tentang makna rekomendasi Ombudsman, sehingga pelaksanaan rekomendasi bisa efektif dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat terkait pelayanan publik yang baik juga menjadi nyata.

UCAPAN TERIMAKASIH

Pelaksanaan dan penyelesaian penelitian ini tidak lain adalah adanya dukungan yang diberikan kepada peneliti. Untuk itu, maka pada kesempatan ini, peneliti mengucapkan terimakasih kepada Universitas Muhammadiyah Magelang yang telah memberikan izin kepada peneliti untuk melanjutkan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip, sehingga peneliti mendapat pendalaman ilmu hukum sebagai dasar melakukan penelitian ini. Terimakasih peneliti sampaikan juga kepada DIKTI yang telah memberikan Beasiswa Pendidikan Pascasarjana Dalam Negeri (BPPFDN) sehingga peneliti dapat mempergunakan sebagian dana tersebut untuk membiayai penelitian ini, dalam rangka pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara. Selanjutnya peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada Ombudsman Republik Indonesia (ORI) termasuk ORI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dan DIY yang telah membantu menyediakan data.

DAFTAR PUSTAKA

- CFG. Sunaryati Hartono, dkk. (2003). *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 18-21.
- Fachrudin, Irfan. (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 92-94.
- Faisal, Sanapiyah. (1990). *Penelitian Kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*. Malang: YA3, 102-103.
- Lembaga Administrasi Negara. (2000). *Akuntabilitas dan Good Governance, modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 7.
- Madinatuliman. (2015, July 14). *madinatuliman*. Retrieved from [madinatuliman.com](http://www.madinatuliman.com): <http://www.madinatuliman.com>
- Masihuri, Budhi. (2005). *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 7.
- Moleong, L. J. (1995). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 138-139.

*Seminar Nasional
Hasil-Hasil Penelitian dan Pengabdian LPPM Universitas Muhammadiyah Purwokerto,
Sabtu, 26 September 2015 ISBN : 978-602-14930-3-8*

- N.E. Algra, dkk. (1983). *Kamus Istilah Hukum Fockema andreae Belanda-Indonesia*. Jakarta: Bina Cipta, 459.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2000, 2014). *Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia*. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.
- Purnomosidi, Arie dan Prusetyo, Teguh (2014). *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*. Bandung: Nusa Media, 82.
- Rasjidi, Lili dan Putra, Wyasa, (2003). *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju, 63.
- Rahardjo, S. (2009). *Penegakan Hukum, suatu tinjauan sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 28.
- Safri, Nugraha, dkk. (2007). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies (CLGS-FHUI), 390.
- Sbidarta, S. I. (2011). *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Suteki. (2008). *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial*. Semarang: Semarang, 30.
- Syabriani, S. d. (2009). *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 121.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2006 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.