

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM**

#### **A. Gambaran umum Ombudsman**

Cikal bakal Ombudsman yang kini hadir diseluruh dunia pertama kali dari negara Swedia. Istilah Ombudsman berasal dari bahasa Swedia yang berarti perwakilan. Ombudsman pertama dibentuk oleh raja Charles XII di Swedia pada tahun 1700-an dengan nama *Kings Highest Ombudsman*. Meskipun demikian pada dasarnya Swedia bukanlah Negara pertama yang membangun sistem pengawasan ala ombudsman. Menurut Bryan Gilling, dalam tulisanya *The Ombudsman In New Zealand*, mengatakan bahwa sebenarnya pada zaman kekaisaran romawi sudah terdapat institusi Tribuni Plebis yang tugasnya hampir sama dengan Ombudsman yaitu melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan. Model pengawasan seperti Ombudsman itu juga sebenarnya sudah banyak ditemui pada masa kekaisaran Cina dan yang paling menonjol adalah ketika pada tahun 221 SM Dinasti Tsin mendirikan lembaga pengawas bernama Control Yuan atau Censorate yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pejabat-pejabat kekaisaran dan sebagai perantara bagi masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, laporan atau keluhan kepada kaisar.

Menurut Claes Eklundh, dalam makalahnya *The Inception and Development of the Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Ombudsman bisa diartikan sebagai

seseorang yang bertugas mengawasi kepentingan orang lain. Dengan demikian, istilah Ombudsman pada awalnya menunjuk pada sosok orang bukan figur lembaga. Namun ketika Swedia membentuk Lembaga Ombudsman hampir 200 tahun silam, pengertian resmi Ombudsman merujuk pada sebuah lembaga negara yang bertugas melindungi kepentingan individu dari pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga negara lainnya.

Selama satu setengah abad berlalu, institusi ombudsman baru dikenal di Swedia. Setengah abad setelahnya barulah sistem ombudsman ini menyebar ke berbagai penjuru dunia. Disebagian besar negara, Ombudsman dibentuk sebagai tahap menuju demokrasi. Di negara-negara dengan rezim militer yang kuat seperti Afrika misalnya, awalnya juga dibentuk Ombudsman sebagai bagian dari proses transisi menuju demokrasi. Tidak hanya negara yang berpaham demokrasi, tapi negara-negara yang berideologi komunis seperti RRC dan Vietnam juga memiliki lembaga semacam Ombudsman yang sangat kuat bernama *Minister of Supervision*.

Lembaga Ombudsman mulai menyebar ke banyak negara lain pada abad ke-20, terutama saat Negara-negara Skandinavia mulai mengadopsinya antara lain Finlandia, Denmark dan Norwegia. Popularitas lembaga Ombudsman semakin meningkat pada sekade 1960-an, ditandai oleh banyaknya negara persemakmuran dan negara-negara lain terutama negara-negara Eropa mendirikan Lembaga Ombudsman. Sebut saja Selandia baru, Inggris, Propinsi-propinsi di Kanada, Tanzania, Israel, Puerto Rico, Australia, Perancis, Portugal, Austria, Spanyol dan Belanda.

Dibeberapa negara, lembaga Ombudsman dibentuk ditingkat regional, provinsi, negara bagian atau tingkat distrik (kabupaten/kotamadya).kelompok negara yang mempunyai lembaga Ombudsman di tingkat nasional, regional, dan subnasional pemerintahan antara lain Australia, Argentina, Meksiko dan Spanyol. Sedangkan negara-negara yang mempunyai Lembaga Ombudsman hanya ditingkat subnasional pemerintahannya saja adalah Kanada, India, dan Italia. Secara umum, lembaga Ombudsman sektor publik banyak ditemukan di negara-negara Eropa, Amerika Utara, Amerika Latin, Kawasan Kribia, Afrika, Australia, Pasifik dan Asia.

### 1. Istilah Ombudsman

Istilah Ombudsman memang sejauh ini diklaim berasal dari Swedia sebab istilah itu mencul pertama kali di negara tersebut. Sampai kini, beberapa negara masih tetap memakai istilah Ombudsman untuk mengartikan hal yang sama, seperti di negara Finlandia, Denmark, Norwegia, Islandia, dan Belanda. Namun ada beberapa negara yang menggunakan nama lain meski pengartiannya relatif sama.

**Tabel 5. Istilah-istilah Ombudsman di Dunia**

No	Nama/ Istilah Ombudsman	Negara
1	<i>Defensor del Pueblo</i>	Spanyol, Argentina, Peru, dan Columbia
2	<i>Parliamentary Commissioner for Administration</i>	Srilanka dan Inggris
3	<i>Le Mediatrice de la Republique</i>	Prancis, Gabon, Mauritania, Senegal
4	<i>Public Protector</i>	Afrika Selatan
5	<i>Protectour du Citoyen</i>	Quebec, Kanada

6	<i>Volksanwaltschaft</i>	Austria
7	<i>Public Complaint Commission</i>	Nigeria
8	<i>Provedor de Justica</i>	Portugal
9	<i>Fifenso Vivico</i>	Italia
10	<i>Investigator-General</i>	Gambia
11	<i>Commissioner for Humman Right</i>	Hungaria
12	<i>Avocatul Poporului</i>	Rumania
13	<i>Citizen Aide</i>	Iowa (AS)
14	<i>Permanent Commission of Enquiry</i>	Republik Tanzania Serikat
15	<i>Commission for Investigation</i>	Zambia
16	<i>Wafaqi Mohtasib</i>	Pakistan
17	<i>Lok Ayukta</i>	India

Sumber : Syamsuddin (2009:53)

Dalam perjalanannya, Ombudsman sebagai institusi pengawasan juga dapat tumbuh di segala bidang. Ia tidak dibatasi oleh sekat-sekat bentuk Negara, Ideologi, maupun sistem pemerintahan. Keberadaannya menjadi instrumen yang sangat penting bagi proses demokratis suatu bangsa.

## **2. Ombudsman Republik Indonesia**

Pembentukan Ombudsman di Indonesia pertama kali melalui Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000. Saat itu Ombudsman masih berbentuk lembaga adhock dengan nama Komisi Ombudsman Nasional. Pembentukan Ombudsman di Indonesia dilatarbelakangi oleh suasana transisi menuju demokrasi. Pada saat itulah Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia memutuskan membentuk Ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan (termasuk dirinya sendiri) dan pelayanan umum lembaga

peradilan. Tujuan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional sebagaimana dicantumkan dalam Keppres No. 44 Tahun 2000 adalah untuk membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan KKN serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik. Adapun tugas pokoknya adalah menyiapkan konsep RUU Ombudsman, menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman, melakukan kordinasi dan atau kerjasama dengan instansi pemerintah, organisasi profesi dan lain-lain. Serta melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi tentang penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara pada saat melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.

Setelah diberlakukannya UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ada banyak perubahan mendasar yang terjadi dan diatur dalam UU Ombudsman tersebut. Selain penegasan sebagai lembaga Negara, rekomendasinya juga wajib ditindaklanjuti dan memiliki kekuatan mengikat yang lebih signifikan serta diberikan hak imunitas dan tidak dapat dihalang-halangi selama menjalankan tugasnya.

Selain penambahan pasal-pasal yang memberikan kewenangan signifikan, UU No. 37 tahun 2008 juga menempatkan Ombudsman Republik Indonesia dalam posisi ketatanegaraan yang berbeda dengan sebelumnya. Undang-Undang menempatkan Ombudsman Republik Indonesia sebagai parliamentary ombudsman, karena fit and proper test. Dengan demikian posisi executive ombudsman dalam Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 hanyalah bersifat

tradisional, persis seperti halnya keberadaan Komnas HAM sebelum dikeluarkannya UU Nomor 39 tahun 1999.

### **3. Visi dan Misi Ombudsman**

a) Visi Ombudsman Republik Indonesia yaitu :

Mewujudkan pelayanan publik prima yang menyejahterakan dan berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

b) Misi Ombudsman Republik Indonesia yaitu :

- Melakukan tindakan pengawasan, menyampaikan saran dan rekomendasi serta mencegah maladministrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik
- Mendorong penyelenggara negara dan pemerintah agar lebih efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme
- Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supremasi hukum yang berintikan pelayanan, kebenaran serta keadilan
- Mendorong terwujudnya sistem pengadilan masyarakat yang terintegrasi berbasis teknologi informasi

### **4. Fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman**

Ombudsman Republik Indonesia berfungsi mengawasi tugas penyelenggaraan negara untuk melindungi masyarakat berkenaan dengan pelayanan kepada masyarakat. Tugas yang harus dilakukan oleh Ombudsman meliputi kegiatan melayani, menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat berkaitan

dengan keluhan terhadap pelayanan umum oleh penyelenggara negara, melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga negara, lembaga swadaya masyarakat dan badan kemasyarakatan dalam rangka memaksimalkan fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman, sosialisasi Ombudsman, mempersiapkan jaringan, organisasi dan tenaga Ombudsman Daerah, melakukan tugas-tugas lain untuk mencapai tujuan Ombudsman Republik Indonesia maupun daerah melakukan investigasi atas inisiatif sendiri.

Ombudsman Republik Indonesia berwenang menerima laporan dan mempelajari laporan tersebut apakah termasuk dalam ruanglingkup kewenangan, meminta keterangan secara lisan atau tertulis kepada para pihak, memeriksa dan meminta dokumen-dokumen serta meminta fotocopy, membuat rekomendasi dan bila perlu mengumumkan kepada publik. ombudsman juga dapat menyampaikan saran-saran kepada pihak-pihak terkait misalnya Presiden, Kepala Daerah atau DPR dalam rangka perbaikan peraturan atau perbaikan layanan umum.

## **5. Tempat Kedudukan Susunan Keanggotaan Ombudsman Republik Indonesia**

Asas Ombudsman Republik Indonesia adalah kebenaran, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan dan transparansi. Ombudsman Republik Indonesia bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara/darah serta bebas dari campurtangan kekuasaan lainnya. Ombudsman Republik Indonesia berkedudukan di Ibukota Negara dan bila perlu Ketua Ombudsman dapat membentuk Perwakilan Ombudsman di

wilayah tertentu, sedangkan Ombudsman Daerah berkedudukan di Provinsi atau Kabupaten/Kota di seluruh wilayah di Indonesia.

Struktur Organisasi terdiri dari ketua, wakil ketua serta anggota Ombudsman. Ketua dan wakil ketua Ombudsman dipilih oleh DPR RI dengan masa periode enam tahun dan dapat dipilih satu kali lagi, diresmikan (dilantik) oleh Presiden. Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman dibantu oleh asisten Ombudsman yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Ombudsman. Struktur Organisasi dan administrasi di kantor Ombudsman Republik Indonesia di koordinasikan oleh sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal.

#### **6. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung**

Mengingat kondisi geografis wilayah Indonesia maka Ombudsman Republik Indonesia dapat mendirikan Perwakilannya di wilayah tertentu demi memperlancar tugas Ombudsman RI. Pertimbangan lainnya terkait dengan otonomi daerah itu sendiri, sebab ada kewenangan-kewenangan tertentu yang tidak dapat dilimpahkan kepada daerah otonom. Dalam menghadapi hal ini Ombudsman RI : masa lalu, sekarang dan masa mendatang diperlukan kerjasama antara Ombudsman RI dan Ombudsman Daerah.

Gagasan diperlukannya Ombudsman Daerah didasari oleh pemberlakuan otonomi daerah. Ombudsman Daerah dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah tuntut saja dengan mengacu pada standar umum pada Ombudsman Republik Indonesia begitu pula mekanisme tata kerjanya dan syarat-syarat untuk dapat diangkat sebagai Ombudsman Daerah.



Hubungan antara Ombudsman RI dan Ombudsman Daerah sebenarnya tidak ada hubungan hierarki antara Ombudsman RI dengan Ombudsman Daerah melainkan hubungan yang sifatnya koordinatif dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya dalam menghadapi masalah-masalah lainnya.

Ombudsman RI perwakilan Lampung dibentuk pada bulan Oktober 2012 yang beralamat di JL. Way Katibung No. 1 Pahoman Bandar Lampung dan barulah di bulan Maret 2013 Ombudsman RI Perwakilan Lampung memiliki kepala perwakilan yaitu bapak Drs. H. Zulhelmi.SH.MM. dibentuknya Lembaga Ombudsman RI Perwakilan Lampung yang ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 37 Tahun 1008 tepatnya di pasal 5 ayat 2 tentang tempat kedudukan tata kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Lampung diharapkan dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan persamaan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Ombudsman Ri Perwakilan Lampung memiliki kepala perwakilan yang bernama Drs. H. Zulhelmi.SH.MM. dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Ombudsman RI Perwakilan Lampung dibantu oleh asisten Ombudsman. Hingga saat ini jumlah asisten di Ombudsman berjumlah 5 asisten ditambah 1 Satpam dan 1 pramubakti.

## **7. Mekanisme dan Tata kerja Ombudsman RI perwakilan Lampung**

Mekanisme dan tata kerja meliputi pengaturan tentang keseluruhan proses yang dilakukan oleh Ombudsman dalam menindaklanjuti keluhan, kewajiban pelaporan

untuk menyerahkan dokumen serta kerahasiaan pelapor. Ombudsman wajib menolak atau menghentikan laporan bila laporan tidak memenuhi syarat formal misalnya identitas pelapor tidak lengkap, hanya berupa tembusan, keluhan tidak disertai alasan yang mendasar, perilaku yang dilaporkan tidak cukup beralasan untuk diperiksa, pelapor tidak diberikuasa oleh korban, substansi yang dilaporkan sedang dalam pemeriksaan di pengadilan atau instansi yang berwenang, masalah yang dilaporkan sudah diselesaikan oleh instansi yang berwenang, pelapor tidak menggunakan proses administratif yang disediakan dan aparat yang dilaporkan tidak diberitahu secara patut oleh pelapor tentang permasalahannya yang dikeluhkan sehingga tidak dapat menjelaskan pendapatnya sendiri.

Sedangkan Ombudsman dapat menghentikan pemeriksaan bila setelah melakukan pemeriksaan awal ternyata substansi yang dilaporkan sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, masalah yang dilaporkan masih dapat diselesaikan dengan prosedur administratif, tercapai penyelesaian dengan cara mediasi juga apabila pelapor mencabut laporannya. Ketika pemeriksaan dilakukan, Ombudsman dapat memanggil para pihak untuk didengar pendapatnya dan melakukan pemeriksaan di bawah sumpah. Dalam pemanggilan tersebut dapat dilakukan upaya paksa dengan meminta bantuan aparat kepolisian. Kemandirian Ombudsman secara eksplisit terdapat pasal yang melarang siapapun untuk mencampuri Ombudsman dalam menjalankan tugasnya. Ombudsman dan Asisten Ombudsman tidak dapat diinterogasi, ditangkap, ditahan atau digugat di muka pengadilan. Untuk mengeliminir conflict of interest terdapat peraturan yang menyatakan bahwa Ombudsman dan Asisten dilarang ikut serta memeriksa.