

CATATAN PENDOKUMENTASIAN KONTRAS TERKAIT DENGAN UPAYA MENGAKSES KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA SEPANJANG 2014-2015

I. PENGANTAR

Pada 12 Februari 2016, Presiden Joko Widodo telah melantik sembilan Komisioner Ombudsman Republik Indonesia (ORI) periode 2016 hingga 2021. Sembilan nama Komisioner Ombudsman yang dilantik tersebut adalah **Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D.** (Ketua merangkap anggota); **Lely Pelitasari Soebekty, S.P., M.E.** (Wakil Ketua merangkap anggota); **Prof. Drs. Adrianus Eliasta Meliala, M.Si., M. Sc., Ph.D** sebagai anggota; **Ahmad Alamsyah Saragih, S.E** sebagai anggota; **Ahmad Su'adi, M.Hum** sebagai anggota; **Alvin Lie Ling Piao, M.Si** sebagai anggota; **Dadan Suparjo Suharmawijaya, S.IP., M.IP** sebagai anggota; **Dr. Laode Ida** sebagai anggota; **Hj. Ninik Rahayu, S.H., M.S** sebagai anggota.

Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) mengapresiasi proses seleksi hingga pelantikan anggota baru Ombudsman RI periode 2016-2021 mengingat Ombudsman RI merupakan salah satu institusi pengawas eksternal yang memiliki tugas pokok dan fungsi (tupoksi) untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik di tingkat pusat maupun daerah. Berdasarkan pengalaman KontraS selama ini bersinggungan dengan Ombudsman RI untuk urusan perlindungan hak-hak asasi manusia, kehadiran lembaga pengawas eksternal seperti Ombudsman cukup mampu mengatasi persoalan maladministrasi yang kerap terjadi di lembaga-lembaga publik, khususnya institusi Polri dan TNI, meski KontraS juga memiliki beberapa catatan terkait kendala dalam pelaporan yang disampaikan kepada Ombudsman RI.

Hukum HAM Internasional telah menempatkan Ombudsman sebagai salah satu perwujudan ruang akuntabilitas negara. Ombudsman bisa memainkan peranan

secara strategis sebagai kontrol akuntabilitas vertikal maupun horizontal. Dalam fungsi kontrol akuntabilitas vertikal, maka publik bisa menggunakan badan Ombudsman untuk melakukan mekanisme pengaduan, kontrol tindakan mal-administrasi, melakukan penyelidikan lebih lanjut atas keluhan, dan juga termasuk memberikan masukan kepada pemerintah atas temuan-temuan bukti yang menyertainya.¹ Dalam kacamata yang lebih progresif, akuntabilitas vertikal ini akan menempatkan Ombudsman sebagai pelindung (*human rights protector*) dari pemerintahan yang cenderung tidak melakukan kewajibannya.

Dalam konteks akuntabilitas horizontal, kehadiran Ombudsman akan hadir sebagai bagian dari entitas negara, namun secara strategis hadir di luar mekanisme eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ombudsman memiliki elemen independensi untuk mendorong hadirnya ruang pemantauan dan bahkan koreksi.² Namun demikian, ada juga kritisisme atas mekanisme kerja Ombudsman yang tidak bisa menghasilkan rekomendasi mengikat. Kritisisme ini memang bisa dibantahkan oleh mereka yang percaya bahwa memiliki mandat mengikat akan membuat posisi Ombudsman sama seperti lembaga peradilan, atau lembaga-lembaga lainnya yang telah memiliki kesamaan mandat dan prosedur.³

Namun di luar dari perdebatan itu, adalah penting untuk tetap mendukung kehadiran dari Ombudsman dalam memperkuat peran institusi negara untuk menjalankan kewajiban, ruang perlindungan dan amanat-amanat konstitusi lainnya. Kualitas dari hasil rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman, dukungan politik lintas institusi, akses publik dan kehadiran media untuk memperkuat lembaga ini. Dengan karakteristik dari Ombudsman yang cenderung hadir sebagai lembaga negara dengan fungsi kontrol reflektif

¹ Lihat: M. Oosting. Roles for the Ombudsmen: Past, Present and Future", *halaman 5 hingga 21*.
Lihat:

https://books.google.co.id/books?id=r3_oCAAQBAJ&pg=PA2&lpg=PA2&dq=Roles+for+the+Ombudsman:+Past,+Present+and+Future&source=bl&ots=RBZ1-LH4rF&sig=mdMbj6UqVQzi2fLwaYW8zrNwG24&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwiU_qqeiovMAhVCmpQKHdKVCXgQ6AEIHjAA#v=onepage&q=Roles%20for%20the%20Ombudsman%3A%20Past%2C%20Present%20and%20Future&f=false. Diakses pada 13 April 2016.

² Lihat: Linda C. Reif. Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System. Volume 79. 2004. Hal. 24-30.

³ Ibid.

(cenderung memberikan rekomendasi yang tidak mengikat) maka Ombudsman sebenarnya juga bisa secara strategis sebagai lembaga negara kooperatif, proaktif, dan persuasif di mana ada kecenderungan dari banyak aktor melakukan negosiasi dalam upaya untuk mengubah perilaku, watak dengan harapan negara bisa efektif menggunakan kanal-kanal demokrasi.⁴

Akan tetapi, banyak juga model dari Ombudsman yang memiliki fungsi dan kewenangan kuat, mengikat dan cenderung otoritatif. Ombudsman Swedia dan Finlandia bahkan memiliki kewenangan untuk melakukan prosekusi aparat-aparat negara yang melakukan penyelewengan kewenangan. Dalam konteks penegakan dan perlindungan HAM, memperkuat kapasitas Ombudsman untuk mampu membawa rekomendasi kasus-kasus ke mekanisme peradilan apabila fungsi dari lembaga lainnya tidak berjalan.⁵

Oleh karena itu, KontraS sebagai lembaga yang memiliki fokus kerja pada pembelaan Hak Asasi Manusia, selama ini telah melakukan banyak pengaduan ke Ombudsman RI. Melalui naskah ini yang merupakan catatan pendokumentasian kerjasama KontraS dengan Ombudsman Republik Indonesia sepanjang 2014-2015 dalam mengakses kewenangan Ombudsman sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia; maka KontraS ingin memberikan masukan kepada Ombudsman Republik Indonesia sebagai wujud dari berjalannya mekanisme akuntabilitas vertikal.

⁴ Kajian ini dikembangkan oleh Hertogh dalam publikasinya berjudul *the Policy Impact of the Ombudsman*, hal. 69. Dalam Linda C. Reif. Secara khusus Hertogh meyakini bahwa rekomendasi Ombudsman dengan kapasitasnya yang cenderung memberikan kontrol reflektif non-koersif maka Ombudsman bisa memiliki kemampuan untuk memberikan pengaruh kepada lembaga-lembaga negara lainnya dalam masa dan jangka yang amat panjang. Dokumen dapat diakses di: https://books.google.co.id/books?id=r3_oCAAQBAJ&pg=PA19&lpg=PA19&dq=the+Policy+Impact+of+the+Ombudsman+AND+ADMINISTRATIVE+COURTS:+A+HEURISTIC+MODEL&source=bl&ots=RBZ1-LHcpz&sig=a5QUy03th2s98TWFP5BEGTNLMfl&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwigo7aPjYvMAhUBKJQKHR4VDvwQ6AEIIDAD. Diakses pada 13 April 2016.

⁵ Lihat: *The Commission on Human Rights and Administrative Justice Act, 1993*, Act 456, s. 18(2) (Ghana); *The Commission for Human Rights and Good Governance Act, 2001*, Act Supp. No. 7, s. 28(3) (Tanzania); E.F. Short, "The Development and Future of the Ombudsman Concept in Africa" (2001) 5 *Int'l Omb. Yrbk.* 56 hal. 66-67

Berbagai kekerasan, pelanggaran atas hak-hak yang mendasar dan secara umum pelanggaran hak asasi manusia (HAM) bukanlah hal yang jarang terjadi di Indonesia. Dalam paper ini, dimuat beberapa bentuk partisipasi KontraS mengakses kewenangan Ombudsman dalam proses advokasi korban-korban pelanggaran HAM yang terindikasi juga menjadi korban maladministrasi pada proses penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia.

Secara spesifik, kewenangan Ombudsman dalam menjalankan tugasnya adalah sebagai berikut:

- 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.
- 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.

Kewenangan-kewenangan tersebut yang dijadikan indikator oleh KontraS dalam paper ini untuk mengukur sejauh mana kinerja Ombudsman RI dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia khususnya sepanjang tahun 2014-2015. Naskah kajian ini akan mengevaluasi kinerja dan

penggunaan kewenangan dari Ombudsman Republik Indonesia, khususnya yang terkait dengan kerja-kerja advokasi perlindungan hak-hak asasi manusia.

Untuk melakukan evaluasi, maka KontraS akan menggunakan sejumlah prinsip-prinsip HAM yang telah dikembangkan dalam kajian hukum HAM Internasional untuk menempatkan Ombudsman sebagai lembaga negara strategis dalam mendorong prinsip keterbukaan, akuntabilitas dan pemerintahan demokratik di Indonesia. KontraS juga ingin mengucapkan apresiasi kepada Ombudsman sebagai salah satu lembaga negara yang bisa memberikan celah pada upaya penegakan hukum dan perlindungan HAM di Indonesia.

2. EVALUASI PENGGUNAAN KEWENANGAN OMBUDSMAN

Dalam periode 2014 - 2015, KontraS telah melakukan pengaduan dan permohonan respon terhadap Ombudsman Republik Indonesia sebanyak 31 (tiga puluh satu) kali. Kasus-kasus tersebut yakni adalah kasus Laurens Wadu, hilangnya Dedek Khaerudin, pembunuhan keluarga Misnan, penembakan warga Buol, rekomendasi terkait penyidikan Polri, hambatan pembuatan KTP di Sukabumi, penahanan Wahyu, kasus penghilangan paksa, seleksi KPU mengenai Prabowo Subianto, pemantauan kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, penyiksaan Sun An dan Ang Ho, kasus Jakarta International School, penyiksaan di Polsek Sabu, NTT, maladministrasi PT KAI, sengketa tanah warga Cipinang, kekerasan di Pasar Yapen Papua, penyiksaan di Polres Merauke, tindak lanjut beberapa kasus penyiksaan terkait hari anti penyiksaan, pelaksanaan UU Bantuan Hukum, kasus Yusman Telaumbanua, kasus LPSK terkait Kuswanto, penyiksaan anak di Polsek Widang, penyiksaan di Polres Samarinda, kasus penusukan terhadap Jopi Peranginangin, perampasan tanah Kodam Dipenogoro, penyiksaan Azlin Zalim di Baubau, pelanggaran HAM berat di Aceh, kasus Rembang, pelarangan Asyura oleh Walikota Bogor, pengusuran di Desa Ramunia, dan PT QL Agrofood.

Dalam pengaduan kasus-kasus tersebut, KontraS mengajukan berbagai permohonan yang disesuaikan dengan kewenangan yang dimiliki Ombudsman.

Pada bagian ini, kami akan menjelaskan bagaimana kualitas Ombudsman merespon permohonan-permohonan tersebut sesuai dengan jenis kewenangannya.

a. Meminta Keterangan Secara Lisan dan/atau Tertulis dari Pelapor, Terlapor/Pihak Lain yang Terkait Mengenai Laporan yang Disampaikan oleh Ombudsman;

Kewenangan ini adalah respons paling awal yang dapat dilakukan Ombudsman setelah mendapat pengaduan atau laporan. Bagi pelapor, kewenangan ini dijadikan landasan pertama bahwa laporan/pengaduannya memang diproses oleh Ombudsman. Dari 31 pengaduan yang diajukan KontraS, terdapat 18 (delapan belas) pengaduan yang mana mendesak Ombudsman untuk segera melakukan kewenangan ini. Dari jumlah tersebut, hanya 8 (delapan) yang benar-benar direspons oleh Ombudsman untuk meminta keterangan lebih lanjut mengenai laporan, baik kepada pelapor maupun terlapor, yakni kasus Dedek Khaeruddin, pembunuhan keluarga Misnan, seleksi KPU terkait Prabowo Subianto, pelanggaran HAM berat di Aceh, kasus Yusman Telaumbanua, penggusuran di Desa Ramunia Sumatera Utara, kasus Rembang Jawa Tengah, penyiksaan di Polres Samarinda, dan PT QL Agrofood Cianjur Jawa Barat.

Sementara itu, tidak ada penjelasan sama sekali mengenai nasib proses laporan-laporan lainnya. Tidak pernah ada penjelasan dari Ombudsman apabila memang pengaduan tersebut ditolak karena tidak sesuai dengan lingkup tugas dan kewenangan Ombudsman. KontraS kuat mengkhawatirkan bahwa tidak ada kontrol mutu dan kualitas atas substansi rekomendasi, sehingga banyak dari lembaga negara yang berfungsi melakukan pelayanan publik kerap abai dan tidak terlalu menganggap isi rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

Sebagai lembaga yang berwenang menangani kasus maladministrasi, seharusnya Ombudsman memiliki sistem administrasi penerimaan pengaduan yang juga transparan, khususnya dalam memberitahukan apakah pengaduan yang diajukan Pelapor diterima atau ditolak oleh Ombudsman.

Memang kewenangan Ombudsman terbatas hanya bisa menangani kasus yang berkaitan dengan maladministrasi, namun Pelapor juga tetap membutuhkan informasi apakah kasus yang dilaporkannya sesuai dengan kewenangan Ombudsman dan dapat diproses oleh Ombudsman atau tidak. Selain itu, apabila memang laporan yang diajukan tidak sesuai dengan kewenangan Ombudsman, Pelapor tetap membutuhkan informasi dan rekomendasi dari Ombudsman kemana seharusnya laporan tersebut diajukan. Hal ini diperlukan karena tidak jarang Pelapor mengeluarkan sumber daya yang tidak sedikit untuk menyampaikan laporan ke Ombudsman. Sudah sepantasnya Ombudsman juga memberikan respon yang layak meskipun belum tentu kasus yang dilaporkan sesuai dengan lingkup kewenangan Ombudsman.

b. Memeriksa Keputusan, Surat Menyurat atau Dokumen Lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk Mendapatkan Kebenaran Suatu Laporan;

Terkait kewenangan ini, seharusnya digunakan Ombudsman untuk memeriksa kebenaran fakta-fakta yang disampaikan dalam Laporan. Hal ini diperlukan karena seringkali Pelapor tidak mampu mengetahui fakta keseluruhan peristiwa maladministrasi yang dialaminya karena keterbatasan akses informasi ke pemerintahan. Maka dari itu, diperlukan kewenangan Ombudsman ini untuk bertanya lebih lanjut ke Pelapor atau Terlapor untuk mendapatkan informasi menyeluruh sehingga Ombudsman bisa menentukan respon lanjutan dari informasi tersebut.

Pada kewenangan ini, KontraS sudah pernah mengajukan 11 (sebelas) permohonan.⁶ Diantara jumlah tersebut, hanya dua kasus yang memang direspon sesuai dengan kewenangan yang diminta yakni kasus penyiksaan di Baubau dan rekomendasi proses penyidikan polisi, khususnya terkait kasus di Sumatera Barat. Dua respons Ombudsman tersebut juga lebih ditujukan kepada Pelapor untuk lebih mendalami fakta yang disampaikan dalam laporan. Namun meski Pelapor sudah memberikan penjelasan yang diminta Ombudsman, tidak ada respons tindak lanjut dari Ombudsman.

Ketidakjelasan akan respons tindak lanjut dari Ombudsman pasca Pelapor memberikan penjelasan lebih mendalam tentu sangat merugikan Pelapor. Tidak jarang untuk bisa memberikan fakta lebih mendalam sesuai dengan yang diminta Ombudsman, Pelapor sudah mengumpulkan informasi ke berbagai tempat yang tentu membutuhkan biaya. Mereka melakukannya karena berharap Ombudsman akan menindaklanjuti laporan mereka setelah mendapat penjelasan lebih lanjut. Maka dari itu, sudah sepantasnya bagi Ombudsman untuk lebih memprioritaskan respon tindak lanjut bagi laporan-laporan yang sudah mendapat penjelasan lebih mendalam dari Pelapor. Adapun apabila setelah mendapat penjelasan fakta lebih mendalam, Ombudsman berpendapat bahwa kasus tersebut tidak termasuk dalam lingkup penanganan Ombudsman maka sebaiknya informasi itu tetap disampaikan ke Pelapor agar Pelapor lebih mendapat kejelasan mengenai nasib kasusnya di Ombudsman.

Selain itu, dalam laporan oleh KontraS justru Ombudsman tidak pernah menggunakan kewenangan ini untuk mendalami fakta lebih lanjut dari pihak Terlapor. Pelapor yang memiliki keterbatasan akses informasi saat berurusan dengan Terlapor tentu berharap Ombudsman dapat

⁶ Kasus Laurens Wadu, Dedek Khaeruddin, penembakan warga Buol, hambatan pembuatan KTP di Sukabumi, penahanan Wahyu, kasus penghilangan paksa, seleksi KPU terkait Prabowo Subianto, kasus Jakarta International School, sengketa tanah warga Cipinang, penyiksaan di Baubau, dan rekomendasi proses penyidikan Polri.

menanyakan informasi tersebut kepada Terlapor agar Pelapor bisa mengetahui fakta menyeluruh mengenai maladministrasi yang dialaminya. Maka dari itu, kesenjangan yang ada antara Pelapor akan informasi menyeluruh seharusnya dapat diisi dengan kewenangan Ombudsman jika digunakan sebagaimana mestinya.

c. Meminta Klarifikasi dan/atau Salinan atau Fotokopi Dokumen yang Diperlukan dari Instansi mana pun untuk Pemeriksaan Laporan dari Instansi Terlapor;

Tidak banyak berbeda dari kewenangan sebelumnya, kewenangan ini juga bertujuan untuk memperdalam informasi dari laporan yang diadukan ke Ombudsman. Dengan meminta klarifikasi atau dokumen dari institusi terkait maka Ombudsman bisa mengetahui kebenaran dugaan peristiwa maladministrasi yang terjadi. Terkait kewenangan ini, KontraS mengajukan 10 kali permohonan penggunaan kewenangan tersebut. Dari jumlah itu, Ombudsman meresponnya sebanyak 6 (enam) kali yaitu dalam kasus Dedek Khaeruddin, kasus Yusman Telaumbanua, pelanggaran HAM berat di Aceh, penggusuran di Desa Ramunia, kasus Rembang, dan kasus penyiksaan di Polres Samarinda.

Kasus-kasus yang direspons Ombudsman dengan kewenangan ini ditangani cukup baik, contohnya dalam merespon kasus penyiksaan di Polres Samarinda. Polda Kalimantan Timur yang diminta Ombudsman memberikan klarifikasi dan dokumen terkait memberikan respons sehingga memberikan kejelasan bagi Pelapor mengenai kasus maladministrasi yang dialaminya.

Kasus lainnya, yaitu peristiwa penghilangan paksa terhadap Dedek Khairuddin ditindaklanjuti oleh Ombudsman dengan memanggil penyidik Pomdam I/Bukit Barisan untuk meminta klarifikasi dan penjelasan atas pengabaian yang dilakukan institusinya ketika keluarga korban hendak melaporkan penculikan dan penyiksaan yang dilakukan anggota TNI AL terhadap Dedek. Pasca pemanggilan tersebut, laporan penculikan

kemudian ditindaklanjuti oleh penyidik dan anggota TNI AL pelaku penculikan dan penyiksaan tersebut kemudian diadili di Pengadilan Militer Pangkalan Brandan, Sumut.

Meski begitu ada juga instansi yang tidak merespon permohonan klarifikasi dari Ombudsman. Pada situasi seperti ini, Ombudsman jarang mengajukan permohonan klarifikasi lanjutan. Dalam menghadapi instansi yang tidak memenuhi permohonan klarifikasi dari Ombudsman, sebaiknya Ombudsman menggunakan pendekatan lain dengan melakukan peninjauan langsung kepada institusi terkait.

d. Melakukan Pemanggilan Terhadap Pelapor, Terlapor, dan Pihak Lain yang Terkait Laporan;

Kewenangan ini merupakan respons lebih tegas yang dapat dilakukan oleh Ombudsman untuk mengklarifikasi fakta dari dugaan maladministrasi. Kewenangan ini juga bisa dilakukan apabila permohonan klarifikasi tertulis atau dokumen yang diajukan sebelumnya tidak atau kurang memuaskan dalam responnya. Terkait kewenangan ini, KontraS sudah pernah tujuh kali mengajukan permohonan agar Ombudsman menggunakan kewenangan tersebut. Dari jumlah itu, Ombudsman meresponsnya sebanyak dua kali yaitu dalam kasus seleksi KPU terkait Prabowo Subianto dan pelanggaran HAM berat di Aceh yang mana keduanya tidak direspons oleh instansi terkait.

Apabila instansi yang dipanggil oleh Ombudsman tersebut tidak berkenan hadir, seharusnya hal tersebut bisa menjadi catatan Ombudsman untuk digunakan dalam menentukan respon Ombudsman selanjutnya terhadap instansi terkait. Namun dalam kasus yang diadukan KontraS, apabila instansi tersebut tidak hadir maka tetap tidak ada pemanggilan lanjutan dari Ombudsman terhadap instansi tersebut. Hal itu menunjukkan Ombudsman sendiri kurang serius dalam menindaklanjuti suatu dugaan maladministrasi.

e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;

Kewenangan ini adalah salah satu kewenangan utama Ombudsman yang dapat menjadi solusi bagi Pelapor yang mengalami maladministrasi. Beberapa kasus maladministrasi yang terjadi kadang disebabkan oleh perbedaan pemahaman antara Pelapor dan instansi terkait mengenai pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Perbedaan pemahaman itu yang membuat tidak ada titik temu antara Pelapor dan instansi terkait karena masing-masing memiliki tafsirannya sendiri. Seandainya pemahaman Pelapor yang benar pun seringkali instansi terkait enggan mengubah posisinya dan tetap tidak mau merespon permohonan Pelapor. Pada situasi seperti ini, kewenangan Ombudsman melakukan mediasi dapat menjadi solusi sekaligus pencerdasan mengenai proses administrasi yang tepat, baik bagi Pelapor maupun instansi terkait. Posisi Ombudsman sebagai lembaga yang menangani kasus maladministrasi tentu strategis sebagai mediator antara Pelapor dan instansi tersebut dalam menentukan sikapnya terhadap suatu kasus maladministrasi.

Terkait kewenangan ini, KontraS sudah tiga kali mengajukan Ombudsman untuk melakukan mediasi, yaitu dalam kasus sengketa tanah warga Cipinang, perampasan tanah Kodam Dipenogoro, dan pelanggaran Asyura oleh Walikota Bogor. Namun tidak ada satu pun permohonan tersebut yang ditanggapi. Hal ini tentu mengecewakan karena kewenangan Ombudsman melakukan mediasi bisa menjadi solusi cepat bagi kasus-kasus maladministrasi. Selain itu, tidak jelas juga alasan mengapa Ombudsman tidak mencoba memproses mediasi tersebut. Selama ini tidak jelas indikator yang digunakan Ombudsman dalam menentukan apakah suatu kasus memang perlu dilakukan mediasi atau tidak.

f. Membuat Rekomendasi untuk Penyelesaian Laporan termasuk Rekomendasi untuk Membayar Ganti Rugi dan/atau Rehabilitasi Kepada Pihak yang Dirugikan;

Kewenangan ini adalah kewenangan yang paling besar pengaruhnya bagi institusi negara. Sebab rekomendasi Ombudsman menunjukkan kesimpulan adanya perbuatan maladministrasi yang dilakukan institusi negara dan menyampaikan hal apa yang harus dipenuhi institusi tersebut. Maka dari itu rekomendasi Ombudsman adalah salah satu kewenangan yang sangat diharapkan oleh pengadu saat melaporkan kasusnya ke Ombudsman. KontraS telah melakukan 19 pengaduan kepada Ombudsman dengan mengajukan dilakukannya kewenangan tersebut.⁷ Diantara jumlah tersebut hanya satu pengaduan yang direspon Ombudsman dengan mengeluarkan rekomendasi terbarunya atas kasus PT QL Agrofood untuk kasus pencemaran lingkungan atas peternakan ayam di Cianjur.

Besarnya kesenjangan antara permohonan rekomendasi dan realita pelaksanaannya tentu menimbulkan pertanyaan mengenai indikator apa saja yang digunakan Ombudsman untuk menentukan suatu pengaduan perlu direspon dengan rekomendasi atau tidak. Selain itu, tidak diketahui juga tahapan-tahapan yang perlu dilakukan Ombudsman untuk merumuskan dan mengeluarkan rekomendasi tersebut. Bahkan ada kasus yang mana Ombudsman sudah selesai merumuskan rekomendasinya namun membutuhkan waktu lama untuk dikeluarkan karena adanya kendala pengambilan keputusan di tingkat komisioner.

Maka dari itu sebaiknya Ombudsman membuat standar prosedur dalam merumuskan dan mengeluarkan rekomendasi Ombudsman. Standar tersebut juga perlu untuk diketahui publik agar pengadu dapat lebih kooperatif berkoordinasi dengan kerja Ombudsman dalam merespon kasusnya. Dalam standar tersebut juga perlu diatur agar tidak lagi timbul

⁷Kasus Dedek Khaeruddin, penembakan warga Buol, rekomendasi proses penyidikan Polri, penahanan Wahyu, kasus penghilangan paksa, seleksi KPU terkait Prabowo Subianto, pengaduan kasus-kasusterkait hari anti penyiksaan, pemantauan kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, kasus PT KAI, kekerasan di Pasar Yapen Papua, penerapan UU Bantuan Hukum, penyiksaan di Polres Samarinda, pembunuhan Jopi Peranginangin, perampasan Kodam Diponegoro, dan pelarangan Asyura oleh Walikota Bogor.

persoalan pengambilan keputusan antar komisioner yang menghambat Ombudsman mengeluarkan rekomendasinya.

Perihal standar dan prosedur juga harus bisa digunakan secara efektif dan mempertimbangkan rasa keadilan kepada para korban, utamanya korban pelanggaran HAM apabila ketika dalam situasi genting dan mendesak dibutuhkan rujukan dukungan rekomendasi dari Ombudsman Republik Indonesia atas elemen maladminsitrasi yang juga muncul dari praktik-praktik pelanggaran HAM, yang selama ini diadvokasi oleh KontraS.

3. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Terpilihnya sembilan orang anggota baru Ombudsman RI periode 2016-2021 tentunya memberikan harapan baru bagi masyarakat mengingat Ombudsman RI merupakan salah satu institusi pengawas eksternal yang memiliki tugas pokok dan fungsi (tupoksi) untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik di tingkat pusat maupun daerah sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan pengalaman KontraS, kehadiran lembaga pengawas eksternal seperti Ombudsman cukup mampu mengatasi persoalan maladministrasi yang muncul dalam dimensi pelanggaran HAM di mana tindakan tersebut masih kerap terjadi di lembaga-lembaga publik, khususnya institusi Polri dan TNI, meski tidak dapat dipungkiri bahwa Ombudsman masih memiliki berbagai kelemahan dalam melaksanakan fungsi kerjanya.

Untuk itu kami mengusulkan beberapa rekomendasi terhadap Ombudsman, yakni :

Pertama, sebagai lembaga yang berwenang menangani kasus maladministrasi, diharapkan agar Ombudsman memiliki sistem administrasi penerimaan pengaduan yang transparan, khususnya dalam memberitahukan apakah pengaduan yang diajukan Pelapor diterima atau ditolak oleh Ombudsman.

Kedua, dalam hal Ombudsman mengajukan permohonan klarifikasi kepada instansi terkait namun tidak mendapat respon dengan signifikan maka sudah seharusnya Ombudsman mengajukan permohonan klarifikasi lanjutan. Ombudsman juga dapat menggunakan pendekatan lain dengan cara melakukan peninjauan langsung kepada instansi terkait.

Ketiga, ketika terdapat situasi dimana adanya perbedaan pemahaman antara Pelapor dan instansi terkait yang membuat tidak adanya titik temu, maka seharusnya menjadi suatu kewenangan bagi Ombudsman untuk melakukan mediasi yang bertujuan untuk mendapatkan solusi sekaligus pencerdasan mengenai proses administrasi yang tepat, baik bagi Pelapor maupun instansi terkait.

Keempat, harus ada standar prosedur seperti indikator dan tahapan yang jelas bagi Ombudsman dalam menentukan suatu pengaduan perlu direspon dengan rekomendasi atau tidak. Standar prosedur tersebut juga perlu untuk diketahui publik agar pengadu dapat lebih kooperatif berkoordinasi dengan kerja Ombudsman dalam merespon kasusnya. Adanya pengaturan terkait standar tersebut sangat penting agar tidak timbul persoalan pengambilan keputusan antar komisioner yang menghambat Ombudsman dalam mengeluarkan rekomendasinya.

Kelima, KontraS juga menemukan banyak pernyataan yang dikeluarkan oleh komisioner dan/atau pejabat Ombudsman Republik Indonesia terkait dengan masih tingginya praktik maladministrasi dilakukan oleh lembaga-lembaga negara/pelayan publik juga sebenarnya amat terkait dengan mutu dan kualitas rekomendasi yang diberikan Ombudsman. Catatan KontraS yang muncul di halaman 6 dari naskah ini ingin KontraS garisbawahi kembali bahwa substansi dari kehadiran lembaga Ombudsman adalah untuk memberikan masukan konstruktif untuk menekan angka maladministrasi dan kerapnya pengabaian para terlapor atas tindakan maladministrasi yang mereka lakukan. Meski Ombudsman hadir dalam fungsi kontrol reflektifnya; memiliki perbaikan mutu, kualitas dan substansi rekomendasi adalah kemutlakan, sehingga keluhan angka

ketidapatuhan tinggi yang diikuti dengan praktik maladministrasi yang meluas tidak sekadar dikeluhkan oleh ORI.