

MENGEBIRI MANDAT OMBUDSMAN RI (SEBUAH DISKURSUS MENJELANG RAKERNAS OMBUDSMAN RI 2025)

Kamis, 30 Oktober 2025 - Yemima Dwi Kurnia Wati

Visi adalah kompas yang menentukan arah perjalanan sebuah lembaga. Ia tidak sekadar kumpulan kata indah yang dicetak di halaman depan dokumen rencana strategis, tetapi fondasi ideologis yang menuntun seluruh tindakan organisasi menuju cita-cita yang disepakati. Dalam konteks Ombudsman Republik Indonesia, visi bukan hanya pernyataan retorik, melainkan rumusan misi konstitusional yang bersumber dari amanat Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Karena itu, setiap perubahan redaksi dalam visi memiliki konsekuensi yang tidak sederhana, sebab ia menyentuh inti mandat lembaga yang dibentuk untuk mengawasi kekuasaan negara dalam memberikan pelayanan publik kepada rakyat.

Dalam Peraturan Ombudsman Nomor 62 Tahun 2025 Tentang Rencana Strategis Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2025-2029 terdapat satu kalimat yang tampak sederhana namun sarat makna. Di halaman 35 PO tersebut, tertulis Visi Ombudsman RI 2025-2029:

"Menjadi lembaga pengawas pelayanan publik yang efektif, dipercaya, dan berkeadilan guna mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas."

Kalimat itu dimuat dalam kotak biru dan menjadi titik pijak arah kebijakan Ombudsman lima tahun ke depan. Sekilas, redaksinya tampak elegan, ringkas, dan mudah dipahami. Namun, jika dibandingkan dengan landasan hukumnya dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, khususnya Pasal 1 butir (1) dan Pasal 6, akan tampak perbedaan mendasar yang mengandung implikasi serius terhadap makna dan ruang lingkup tugas Ombudsman itu sendiri.

Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menyatakan bahwa:

"Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah..."

Kemudian Pasal 6 menegaskan fungsi Ombudsman:

"Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah..."

Kedua pasal ini menggunakan frase kunci yang sama: **"mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik."** Di sinilah letak perbedaan substansial antara visi Renstra dan amanat Undang-Undang. Dalam visi Renstra, kata **"penyelenggaraan"** dihapus. Sekilas tampak sepele, namun secara semantik dan yuridis, penghilangan satu kata itu mengubah seluruh cakupan mandat Ombudsman.

Kata **"penyelenggaraan"** dalam bahasa hukum Indonesia memiliki bobot yang dalam. Ia merujuk pada keseluruhan proses administratif, kebijakan, mekanisme, dan perilaku aparatur negara dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Artinya, Ombudsman tidak hanya menilai hasil pelayanan - apakah cepat, ramah, atau memuaskan - tetapi mengawasi *bagaimana pelayanan itu diselenggarakan*. Apakah prosedurnya sesuai hukum, apakah keputusan administrasinya adil, apakah ada penyalahgunaan wewenang, atau apakah terjadi maladministrasi yang merugikan masyarakat.

Sementara itu, jika kata **"penyelenggaraan"** dihilangkan, pengawasan seolah hanya tertuju pada **layanan publik itu sendiri** sebagai produk akhir. Fokusnya bergeser dari *proses* ke *hasil*, dari **governance oversight** menjadi **service quality monitoring**. Ombudsman, dalam pengertian Undang-Undang, adalah **lembaga pengawas tata kelola negara** dalam menjalankan pelayanan publik. Tetapi dalam redaksi visi Renstra, maknanya menyempit menjadi **lembaga penilai kualitas layanan publik**. Pergeseran ini bukan sekadar semantik, melainkan konseptual, dan pada gilirannya, berimplikasi pada posisi dan legitimasi Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan.

Dalam teori administrasi publik, perbedaan antara **"penyelenggaraan pelayanan publik"** dan **"pelayanan publik"** dapat

diibaratkan seperti perbedaan antara *sistem produksi* dan *produk jadi*. Mengawasi penyelenggaraan berarti memantau seluruh rantai proses: dari perencanaan, kebijakan, penganggaran, implementasi, hingga evaluasi. Sementara mengawasi pelayanan publik hanya berfokus pada pengalaman pengguna di ujung rantai tersebut, apakah masyarakat puas atau tidak. Dengan demikian, penghilangan kata "penyelenggaraan" menyebabkan pergeseran dari pengawasan terhadap penyelenggara negara ke pengawasan terhadap layanan publik itu sendiri.

Dalam praktik kelembagaan, pergeseran ini membawa risiko besar. **Pertama**, ia berpotensi menurunkan status Ombudsman dari *oversight institution* menjadi lembaga semacam *service quality assessor* atau lembaga pemantau kepuasan publik. Padahal, UU 37/2008 menempatkan Ombudsman dalam posisi strategis sebagai pengawas eksternal negara yang memiliki kewenangan memeriksa kebijakan dan tindakan administrasi pemerintahan. **Jika mandat itu dipersempit, maka kemampuan Ombudsman untuk mencegah dan menindak maladministrasi akan tereduksi secara sistemik.**

Kedua, pergeseran ini dapat menimbulkan tumpang tindih fungsi dengan lembaga lain. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB), misalnya, memiliki instrumen Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan survei kualitas pelayanan. Jika visi Ombudsman juga diarahkan pada penilaian kualitas layanan, maka **batas antara lembaga pengawas independen dan lembaga pembina pelayanan publik menjadi kabur**. Ombudsman yang seharusnya menjadi "wasit" justru berisiko menjadi "pemain" di arena yang sama.

Ketiga, konsekuensi paling serius adalah hilangnya legitimasi Ombudsman untuk masuk ke dalam wilayah kebijakan publik dan pengawasan struktural. Dengan mandat "**mengawasi penyelenggaraan**," Ombudsman memiliki dasar untuk memeriksa regulasi, struktur organisasi, dan mekanisme kerja lembaga negara. Ia bisa melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (*own motion investigation*) terhadap sistem yang dianggap maladministratif. Namun jika mandatnya hanya "

Dari sisi teori hukum administrasi, kata "**penyelenggaraan**" adalah jembatan yang menghubungkan antara *pelayanan publik* (*output*) dan *penyelenggara negara* (aktor dan proses). Dengan dihapusnya kata ini, jembatan tersebut runtuh. Akibatnya,

Secara filosofis, mandat Ombudsman dalam UU 37/2008 bersandar pada gagasan *good governance*, pemerintahan yang bersih, efektif, dan akuntabel. Kata "penyelenggaraan" di dalam fungsi Ombudsman adalah representasi dari prinsip ini. Ia mengandung makna pencegahan maladministrasi di hulu, bukan hanya penyelesaian keluhan di hilir. Tanpa fungsi pengawasan atas penyelenggaraan, upaya Ombudsman mendorong tata kelola pemerintahan yang baik menjadi timpang. Ia akan sibuk memadamkan api, bukan memperbaiki sistem yang menyebabkan kebakaran.

Dalam konteks pembangunan nasional, peran Ombudsman yang kuat seharusnya menegakkan keadilan administratif. Keadilan ini bukan hanya berarti pelayanan yang cepat dan ramah, melainkan juga kebijakan yang adil, keputusan yang tidak diskriminatif, dan birokrasi yang taat hukum. Namun visi dalam Renstra 2025-2029 menggeser fokus ke "pelayanan publik yang berkualitas," istilah yang lebih populer dalam manajemen layanan dibandingkan administrasi publik. Frasa ini menonjolkan orientasi kepuasan pengguna, bukan akuntabilitas penyelenggara negara. Di sinilah perbedaan makna antara keadilan pelayanan publik dan kualitas pelayanan publik. Kualitas bisa tinggi tanpa keadilan; sebuah layanan mungkin efisien tetapi tidak inklusif, cepat tetapi diskriminatif.

Dari sudut pandang kelembagaan, ketidaksesuaian ini juga menimbulkan ketegangan antara visi dan dasar hukum organisasi. Undang-undang adalah norma tertinggi dalam hierarki peraturan di bawah konstitusi. Rencana strategis (Renstra) hanyalah dokumen kebijakan internal yang seharusnya mengoperasionalkan mandat hukum, bukan menafsir ulang atau mengubahnya. Dengan menghilangkan kata "penyelenggaraan," Renstra secara tidak langsung menciptakan tafsir baru terhadap fungsi lembaga, tanpa perubahan pada undang-undang dasarnya. Ini melanggar prinsip *ultra vires*, yakni tindakan yang melampaui kewenangan hukum yang diberikan.

Dalam sistem hukum Indonesia, setiap lembaga negara dibatasi oleh asas *legalitas*. Artinya, lembaga hanya boleh melakukan apa yang secara eksplisit atau implisit diizinkan oleh undang-undang. Ombudsman tidak dapat memperluas atau mempersempit mandatnya melalui Renstra, karena dokumen itu bukan produk hukum, melainkan produk administratif internal. Oleh sebab itu, perubahan makna dari "penyelenggaraan pelayanan publik" menjadi "pelayanan publik" dapat dipandang sebagai bentuk *penyimpangan mandat* yang **berpotensi menimbulkan masalah yuridis dan institusional di masa depan**.

Dari sisi konseptual, hilangnya kata "penyelenggaraan" juga mengaburkan posisi Ombudsman dalam *triangulasi pengawasan publik*. Secara teori, pengawasan publik di Indonesia terdiri atas tiga lapis: pengawasan internal (oleh inspektorat), pengawasan eksternal administratif (oleh Ombudsman), dan pengawasan yudisial (oleh pengadilan). Jika Ombudsman hanya fokus pada hasil pelayanan, maka lapisan pengawasan administratif akan melemah, dan kesenjangan antara pengawasan internal dan yudisial akan melebar. Akibatnya, masyarakat kehilangan mekanisme koreksi yang cepat dan efektif terhadap maladministrasi yang bersifat sistemik.

Kata "**penyelenggaraan**" juga menyiratkan tanggung jawab struktural. Ia menegaskan bahwa pelayanan publik adalah

kewajiban negara, bukan sekadar aktivitas birokrasi. Dengan mengawasi penyelenggaraan, Ombudsman mengawal agar fungsi negara dijalankan sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tanpa dimensi penyelenggaraan, pengawasan menjadi parsial dan terputus dari akar penyebab maladministrasi. Ombudsman akan terjebak pada laporan-laporan individu, bukan reformasi sistemik.

Perubahan redaksi ini juga mengandung risiko komunikasi publik. Bagi masyarakat awam, istilah "pengawas pelayanan publik" mungkin lebih mudah dipahami, tetapi secara konseptual ia menurunkan derajat keistimewaan Ombudsman sebagai lembaga negara independen. Dalam jangka panjang, persepsi publik terhadap Ombudsman bisa bergeser dari lembaga hukum ke lembaga pelayanan. Padahal, kredibilitas Ombudsman justru terletak pada otoritas hukumnya dalam menegakkan keadilan administratif.

Di sisi lain, bisa saja penghapusan kata "penyelenggaraan" dilakukan dengan niat penyederhanaan redaksi. Namun, penyederhanaan bahasa tidak boleh mengorbankan kejelasan norma. Dalam dunia hukum dan pemerintahan, satu kata bisa menentukan ruang lingkup kewenangan. Ketika lembaga negara menafsirkan mandatnya secara lebih sempit daripada yang diberikan undang-undang, maka yang terjadi bukan efisiensi, melainkan *self-limitation* -pembatasan diri yang melemahkan fungsi lembaga itu sendiri.

Dalam konteks politik kebijakan publik, hal ini juga bisa menimbulkan implikasi strategis. Ombudsman yang hanya berfokus pada pelayanan publik akan cenderung ditempatkan di ranah eksekutif sebagai bagian dari mekanisme pembinaan layanan, bukan pengawasan negara yang independen. Padahal, Pasal 2 UU 37/2008 dengan tegas menyatakan bahwa Ombudsman "bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya." Artinya, ia tidak boleh diposisikan sejajar dengan kementerian atau lembaga teknis, melainkan sebagai entitas pengawas di luar struktur eksekutif. Dengan visi yang terlalu menekankan pelayanan publik, batas independensi ini bisa terancam kabur.

Secara konseptual, perbedaan antara "**mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik**" dan "**mengawasi pelayanan publik**" sama besarnya dengan perbedaan antara dokter dan apoteker. Dokter memeriksa penyebab penyakit, sedangkan apoteker hanya menyediakan obat untuk gejala yang tampak. Ombudsman dalam UU 37/2008 adalah "dokter" birokrasi yang mendiagnosis akar maladministrasi, bukan "apoteker" yang sekadar menilai rasa obat pelayanan publik itu pahit atau manis. Jika visi lembaga bergeser menjadi pengawas pelayanan publik semata, maka Ombudsman kehilangan daya bedah terhadap sistem yang menghasilkan penyakit administrasi.

Dengan memahami hal ini, sangat penting bagi Ombudsman RI untuk meninjau kembali rumusan visinya agar tetap sejalan dengan mandat undang-undang. Visi seharusnya menegaskan jati diri Ombudsman sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik, yakni penjaga integritas tata kelola negara dalam melayani rakyat. Frasa "penyelenggaraan" tidak boleh hilang, karena di sanalah letak roh dan mandat konstitusionalnya. Ia adalah pengingat bahwa Ombudsman bukanlah lembaga evaluasi pelayanan, melainkan pengawal keadilan administratif yang memastikan negara hadir secara adil, bersih, dan berintegritas.

Perbedaan satu kata dapat mengubah wajah lembaga. Dalam kasus ini, penghilangan kata "penyelenggaraan" telah menggeser makna Ombudsman dari *guardian of administration* menjadi *monitor of service*. Jika hal ini tidak dikoreksi, maka arah kebijakan, indikator kinerja, dan bahkan budaya kerja lembaga akan bergeser pula. Visi bukan hanya slogan; ia menentukan bagaimana lembaga memahami dirinya sendiri dan bagaimana publik menilai eksistensinya.

Pada akhirnya, Ombudsman dibentuk bukan untuk memastikan masyarakat puas terhadap pelayanan publik, tetapi untuk memastikan negara melayani dengan benar, adil, dan bebas dari penyalahgunaan kewenangan. Inilah makna sejati dari pengawasan atas **penyelenggaraan pelayanan publik**. Jika kata "penyelenggaraan" dihapus dari visi, maka hilang pula sebagian jiwa pengawasan itu. Dan jika jiwa itu hilang, Ombudsman bukan lagi "penjaga keadilan administratif," melainkan hanya "penilai kualitas layanan."

Semoga perenungan ini menjadi bahan diskursus yang menarik, pada saat Rakernas yang akan dilaksanakan dalam beberapa hari ke depan. Mengingat, bisa saja apa yang saya sampaikan diatas adalah kekeliruan tafsir pribadi saja. Selamat menjalankan Rakernas dan berkah untuk kita semua!