

Dr. H.M. Idris Patarai, M.Si. (editor)



dari **MAKASSAR**  
**MENGGUGAT**

Pengantar,  
Teten Masduki

## PARA PENGGUGAT



Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, MM  
(Walikota Makassar)



Mulyadi Hamid, SE. M.Si  
(Komisioner Ombudsman Mks)



Bagus Sarwono, S.Pd.Si  
(Wakil Ketua LOD DIY)

**dari MAKASSAR MENGGUGAT**



**Penerbit:**

**PUSTAKA YASPINDO**

**Anggota Perpustakaan Nasional, Jakarta**

**No. 979-25-9700-X**

**dari Makassar Menggugat**

**Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

ISBN:978-979-25-9708-0

*Perpustakaan Nasional, Katalog Dalam Terbitan (KDT)*  
Anggota Perpustakaan Nasional No. 979-25-9700-X, Jakarta.  
Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M.Si  
Makassar 1, Menggugat 2, (1 judul)

Cet. 0-987654321-(angka terakhir)

hlm.:  
ukuran buku: 14,5 x 21,5 cm

---

Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M.Si.  
dari Makassar Menggugat

---

Hak Penebitan pada Pustaka Yaspindo, Makassar  
Jl. Bajiminas II Dalam No. 6C, Kec. Mariso 90126  
Telp/Fax. 0411-8112960, Email:  
pustaka\_yaspindo@gmail.com

@ Hak cipta 2011, pada penulis (*all right reserved*)

---

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan menggandakan/foto copy, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan pertama, September 2011

**Ilustrasi sampul:**

S. Yasen

**Setting Lay out:**

Sumitro.R

**Penyelaras naskah:**

Dra. Hj. Pahirah Syah.

**Pengumpul ide:**

Endah Ayu Koiriyah, Ainani Syaphira,

Muh. Gadil Yasen

Dicetak oleh Percetakan GRADASI, Jakarta.  
isi di luar tanggung jawab percetakan.

## **PENGANTAR**

### **Sekjen Transparency International Indonesia**

### **Teten Masduki**

Spirit pembentukan lembaga ombudsman di daerah sejak era reformasi barangkali tidak bisa dipisahkan dari harapan masyarakat atas program otonomi daerah, yang pada umumnya menghendaki adanya peningkatan kesejahteraan dalam bentuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam dalam bidang politik dan ekonomi. Dan sejak dikeluarkannya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah dalam UU 32 tahun 2004, pada dasarnya hampir semua urusan pelayanan umum sudah dilimpahkan dari pemerintah pusat ke daerah, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten dan kota.

Yang belakangan, pada masa transisi pelimpahan kewenangan ke daerah itu telah melahirkan berbagai penyimpangan kekuasaan atau korupsi (politik) di daerah, yang sebelumnya tidak pernah terjadi. Korupsi yang paling menonjol pasca otonomi daerah antara lain semakin merebaknya kasus-kasus politik uang dalam pemilihan kepala daerah, APBD yang tidak memihak pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat banyak, "penggemukan" instansi-instansi di daerah yang menimbulkan disalokasi anggaran, dan meningkatnya pungutan-pungutan melalui peraturan-peraturan daerah (perda) yang memberatkan masyarakat dan tidak kondusif bagi pengembangan dunia usaha di daerah.

Sejumlah pihak menyorot realitas otonomi daerah itu disebabkan oleh sejumlah hal. Pertama, program otonomi daerah hanya fokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat atau partisipasi masyarakat secara luas. Dengan kata lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang

keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan umum pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Kedua, tidak ada institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Program otonomi daerah telah memotong struktur hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada. Kepala daerah, baik bupati maupun walikota, tidak lagi ditentukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dan bertanggungjawab ke DPRD. Hubungan pemerintahan pusat dan daerah hanya fungsional, yaitu hanya kekuasaan untuk memberi policy guidance kepada pemerintah daerah.

Ketiga, terjadi kolusi yang erat antara pemerintah daerah dan DPRD sehingga kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terjadi, sementara kontrol dari kalangan civil society masih lemah.

Dalam kerangka kerja good governance, yang berakar pada suatu gagasan adanya saling ketergantungan (interdependence) dan hubungan interaksi dari bermacam-macam aktor kelembagaan di semua level di dalam negara, (DPR, eksekutif, yudikatif, militer), masyarakat madani (LSM, pers, organisasi profesi, gereja, pesantren) dan sektor swasta (perusahaan, lembaga keuangan), maka pembuatan kebijakan publik dan efektivitasnya, tidak semata-mata ditentukan karena otoritas yang dimiliki oleh pembuat kebijakan, tapi lebih ditentukan oleh kualitas interaksi dan representasi masyarakat di dalamnya. Dalam hal ini penting adanya keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan sektor swasta.

Korupsi (abuse of power) sesungguhnya terjadi karena adanya ketidakseimbangan hubungan antara masyarakat atau pasar dengan negara. Kalau civil society lemah, tidak punya kompetensi untuk mengontrol pemerintahan, maka penyimpangan kekuasaan menjadi tak terhindarkan. Jadi

prinsip-prinsip rule of law, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi sebagai suatu prakondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik, sangat tergantung dari aktor-aktor yang terlibat di luar negara. Dengan begitu, mewujudkan GG bukan semata memperbaiki institusi pemerintah seperti kebijakan, peraturan, birokrasi, aparat penegak hukum, sebagaimana selama ini diimplementasikan dalam agenda pemberantasan korupsi nasional.

Dalam konteks itu, lembaga ombudsman bisa menjadi semacam lembaga antara untuk memperkuat warga dalam berhadapan dengan pemerintah. Ombudsman biasanya relatif tidak mengalami kesulitan karena pendekatannya adalah menyentuh kesadaran moral dan komitmen pribadi dari pejabat publik untuk mau mentaati asas, hukum, prosedur, sistem, serta mengoreksi segala penyimpangan demi meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat seadil-adilnya. Kesadaran inilah sesungguhnya yang harus menjadi prasyarat dasar pembentukan ombudsman, karena tanpa dilandasi prinsip itu pembentukan ombudsman hanya akan sia-sia.

Pembentukan ombudsman di sejumlah daerah kebanyakan inisiatifnya kebanyakan dari Kepala Daerah dengan berbagai motivasi dan latar belakang. Sesungguhnya ini prasyarat yang baik, karena efektifitas ombudsman seperti tadi dikatakan harus didukung oleh komitmen dari atas untuk menyejahterakan masyarakat. Dalam perkembangannya kemudian hanya sebagian kecil Ombudsman daerah yang mengalami perkembangan yang cukup menggembirakan. Bahkan sebagian tidak memenuhi prasyarat untuk berkembang.

Sampai di sini perlu disinggung bahwa kekuatan ombudsman yang utama terletak pada kepercayaan semua pihak atas pertimbangannya yang kredibel dan tidak berpihak (independen), sehingga tidak boleh ada pihak-pihak atau institusi yang bisa mempengaruhi atau mengintervensi ombudsman dalam menjalankan wewenangnya. Dalam hal ini menyangkut independensi kelembagaan, personal, maupun fungsional. Karena itu sedikitnya ada tiga hal yang perlu mendapat jaminan hukum: (a) ombudsman harus bersifat

mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga-lembaga lain atau disubordinasi atau diawasi oleh kekuasaan negara, meskipun ombudsman dipilih DPR dan diangkat Presiden, serta harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada yang memilihnya. Kalau bisa ombudsman diberi kedudukan yang tinggi setara dengan lembaga konstitusi lainnya; (b) Person ombudsman harus terpercaya, nonpartisan, kompeten, memiliki kejujuran yang tinggi dan kedudukannya harus kuat, tidak mudah dipecat oleh pihak yang mengangkatnya. Karenanya, pemilihan person ombudsman harus melalui satu proses yang ketat dan terbuka bagi uji publik, dan kewenangan dan syarat-syarat pemberhentian ombudsman harus diatur secara jelas dan hanya atas dasar alasan yang terbatas; (c) Dalam menjalankan wewenangnya ombudsman harus diberikan kecukupan dana. Juga harus diberikan imunitas atas rekomendasi-rekomendasi yang dibuatnya.

Di banyak negara, efektivitas ombudsman dalam melakukan investigasi atau klarifikasi atas keluhan masyarakat banyak ditentukan oleh sejauh mana pengakuan hak rakyat untuk mengakses informasi dan mendapat informasi publik yang benar, yang diatur di dalam "undang-undang kebebasan memperoleh informasi pemerintah" (freedom of information act). Bahkan ada sejumlah ombudsman yang landasan hukumnya UU tersebut. Dalam hal ini ada semacam government liability yang 'mewajibkan' kepada pejabat publik agar mematuhi teguran atau permintaan klarifikasi keluhan masyarakat yang pada dasarnya bersifat sukarela.

Di sini lah barangkali kebutuhan akan adanya transparansi penyelenggaraan pemerintahan sudah menjadi tuntutan dari keberadaan ombudsman. Ketersediaan informasi dan adanya kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses informasi pemerintah akan memudahkan kerja ombudsman, terutama pada saat ombudsman melakukan investigasi untuk mengumpulkan keterangan atas sesuatu hal yang dilaporkan masyarakat. Realitas kebanyakan kegiatan Pemerintah Daerah justru masih tertutup dari jangkauan mata warganya.

Komisi Ombudsman Nasional sangat mendukung pembentukan ombudsman dachrah dan terlibat dalam membantu

persiapan pembentukan ombudsman di daerah. Namun patut disayangkan gagasan pembentukan Ombudsman daerah tersebut tidak mendapat tempat dalam Undang-undang No.37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI), tetapi lebih menyetujui pembentukan kantor perwakilan ORI di daerah, sehingga sejumlah ombudsman daerah yang sudah terlanjur dibentuk melakukan uji material ke Mahkamah Konstitusi. Selama proses pembahasan undang-undang itu di DPR setidaknya ada dua alasan utama mengapa ombudsman daerah tidak diakomodir, yaitu beban anggaran yang terhadap pemerintah pusat dan dinamika politik lokal yang sangat didominasi pengaruh elit lokal yang dikuatirkan Ombudsman daerah akan menjadi kendaraan politik mereka.

Kenyataan itu tentu saja menegaskan setidaknya tiga kantor ombudsman daerah yang telah menunjukkan kinerjanya dengan baik, dan menyulitkan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah yang sudah terlanjur mengalokasikan dana untuk membiayai kantor ombudsman.

Mengajukan hak uji materil ke MK barangkali sebagai salah satu jalan menuju revisi UU No 37 tahun 2008 agar ombudsman daerah yang independen bisa diwujudkan. Tetapi jalan yang lain bisa saja kantor ombudsman daerah yang sudah terbentuk, yang sebagian besar boleh dikategorikan sebagai eksekutif ombudsman, bisa bertransformasi menjadi lembaga pengelola pengaduan masyarakat di bawah Pemerintah Daerah. Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Umum memberi landasan hukum yang kuat untuk itu, dimana masyarakat selain mengadukan ke DPR dan ORI bisa juga bahkan harus diadukan terlebih dahulu ke lembaga pengelola pengaduan yang berada di bawah otoritas pelaksana pelayanan publik. Lembaga pengaduan keluhan ini menjadi bagaian tak terpisahkan dari pelayanan umum. Di sini tidak perlu dipusingkan apakah namanya ombudsman atau bukan, karena kenyataanya di setiap negara bisa berbeda-beda sebutannya.

Di luar negeri, sebut saja misalnya di Australia yang saya kenal unit penerima keluhan semacam itu menjadi mitra penting kantor Ombudsman yang independen dalam mendorong kualitas pemberian pelayanan publik. Bahkan keluhan maladministrasi

publik justru dapat dituntaskan dan hanya sebagian kecil yang kemudian di tangani kantor ombudsman.

Pendek kata tradisi pemikiran tentang ombudsman sejak pembentukan ombudsman di Swedia (Justitie Ombudsman) pada tahun 1809 atau di Cina sekitar 2000 tahun lalu selama Dinasti Han dan di Korea pada era Dinasti Choseon. bukan sekedar persoalan identitas dan eksistensi, karena pada perkembangannya di dunia tidak saja state ombudsman yang mengurus maladministrasi publik, tumbuh juga ombudsman yang dibentuk kalangan civil society dengan wilayah kerja yang lebih khusus. Di Inggris dan Australia, misalnya, selain ada federal ombudsman dan commonwealth ombudsman, juga marak ombudsman industri seperti untuk sektor perbankan, telekomunikasi, perumahan, rumah sakit dan sebagainya. Di Swedia, ombudsman pers yang dibentuk oleh asosiasi wartawan dan industri pers sangat efektif menangani keluhan-keluhan masyarakat yang dirugikan oleh pemberitaan media masa. Di tanah air penerbit pers yang telah memiliki ombudsman misalnya Kompas dan Jawa Pos. Dewan Pers pada tingkat tertentu juga telah menjalankan fungsi ombudsman pers.

Kehadiran civil society ombudsman tersebut, dalam praktiknya jauh lebih banyak berperan dalam mempengaruhi dan mengontrol mekanisme pengambilan keputusan atau pembentukan gagasan kebijakan publik, dan penilaian kinerja pelayanan, serta mendorong efisiensi pemerintahan.

Jakarta, 8 Agustus 2011

**PENGANTAR**  
**Walikota Makasar**  
**Ilham Arief Sirajuddin**

Pertanyaan mendasar yang timbul dan tidak dapat dihindari adalah Mengapa saya mendorong dan melakukan Judicial Review terhadap Undang Undang 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.? Apakah karena dorongan politik atau karena kepentingan pribadi semacam popularitas? Kehadiran buku ini: *Dari Makassar Menggugat* sedikitnya dapat membantu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Buku inipun disusun dan diterbitkan saudara Muhammad Idris Patarai secara diam-diam, bahkan catatan pengantar dari saya selaku salah seorang iniator penggugat inipun diminta setelah Mahkamah Konstitusi selesai melaksanakan Sidang Putusan, tanggal 23 Agustus 2011. Itupun didorong sejumlah alasan antara lain: pertanyaan mengapa saya terdorong melakukan JR UU 37/2008.

Sehubungan dengan hal itu, mudah-mudahan catatan saya ini menjawab sejumlah pertanyaan yang muncul, di mana secara singkat dapat dikemukakan bahwa kronologi awal adanya gugatan ini dimulai sejak tanggal 30 dan 31 Agustus 2010, saya memutuskan mengundang para Komisioner Ombudsman Daerah Seluruh Indonesia guna membicarakan kembali gagasan Judicial Review terhadap Undang-Undang No.37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Pertemuan tanggal 30 Agustus, dalam bentuk Lokakarya dan Rakornas menghasilkan: *Pertama*, rumusan Langkah Strategis merespon keberadaan Undang Undang 37/2010; *Kedua*, penguatan hasil pertemuan Ombudsman Daerah tanggal 28 Oktober tahun 2008 di Kota Makassar.

Berselang waktu antara tanggal 23 dan 24 September 2010 dilaksanakan pertemuan yang diberi nama Konsolidasi Nasional dan Talk Show Persiapan Judicial Review UU 37 2008, bertempat di Hotel Aston Lumere, Senen Jakarta pusat.

Keinginan mengundang para Komisiner Ombudsman Daerah dipicu oleh pemberlakuan Undang Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menurut saya tidak mengakomodasi keberadaan Ombudsman Daerah yang selama ini sudah dikenal dan telah banyak memberi manfaat bagi masyarakat di daerah, khususnya dalam pengaduan dan penyelesaian berbagai masalah publik. Lebih dari itu, Ombudsman Daerah memiliki pijakan konstitusi dan peraturan perundangan-undangan, yakni Undang-undang 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN serta TAP MPR NO. VIII/2001.

Undang-Undang 37/2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) pada Pasal 46 UU 37/2008 tertulis: "(1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama *Ombudsman* yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini"; (2) Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama *Ombudsman* secara tidak sah".

Sementara itu, di dalam Pasal 6 Undang-undang tersebut juga menyatakan bahwa, Ombudsman bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun daerah. Pasal inipun mengeliminasi keberadaan Ombudsman Daerah yang selama ini telah menunjukkan kiprahnya.

Sebagai salah seorang inisiator pembentukan Ombudsman Daerah, saya menyadari bahwa secara umum, keberadaan ombudsman daerah/ swasta telah mampu:

1. Mendorong berkembangnya kultur birokrasi pemerintah daerah yang lebih terbuka,
2. Berkontribusi bagi penguatan momentum reformasi birokrasi pelayanan publik di daerah,
3. Mendorong dinamika partisipasi publik dalam pengawasan terhadap pelayanan publik.

Berkaitan dengan keberadaan Ombudsman Daerah, misalnya, Ombudsman Daerah Kota Makassar adalah salah satu Ombudsman yang sangat aktif selain Ombudsman DIY. Karena dilihat letak geografis Kota Makassar adalah ibukota Provinsi Sulawesi Selatan, dengan luas wilayah kurang lebih 17.577 Ha atau 175,77 Km<sup>2</sup>, terdiri 14 Kecamatan dan 143 Kelurahan. Sementara jumlah penduduk Kota Makassar sekira 1.600.000 jiwa (data 2010) berpotensi menimbulkan masalah publik. Itulah sebabnya, maka Visi Makassar 2014 adalah *Menuju Kota Dunia berlandas Kearifan Lokal*". Pencapaian visi ini dijabarkan pada 5 (lima) kebijakan pokok. Salah satunya adalah kebijakan *"Desentralisasi Pemerintahan yang Baik dan Bebas Korupsi"*. Kebijakan ini adalah pengulangan/penguatan kebijakan kami pada priode pertama (2004-2009). Maka, melalui kebijakan ini pemerintah kota Makassar telah melaksanakan berbagai kegiatan dan program yang terintegrasi dengan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Salah satunya adalah program peningkatan akuntabilitas pemerintah melalui peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan membentuk lembaga pengaduan dan pengawas layanan publik, yakni Lembaga *Ombudsman* Kota Makassar.

Sejarah berdirinya Lembaga *Ombudsman* Kota Makassar, yang dimulai dengan MoU—*Memorandum of Understanding* Pemerintah Kota Makassar dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia (atau disebut *"Partnership"*). MoU atau kerjasama itu ditanda tangani pada 8 Nopember 2007, tentang Program kerjasama untuk membangun dan mendukung Pembentukan Komisi *Ombudsman* di Kota Makassar.

Satu tahun kemudian, melalui proses sosialisasi, diskusi akademik, studi banding dan lain-lain, maka dilakukan

pentahapan atau langkah-langkah konkrit membentuk tim rekrutmen melalui Surat Keputusan Walikota. Kemudian pada tahun 2008, tersusunlah organisasi dan personil *Komisioner Ombudsman* Kota Makassar yang diketuai **Prof. Dr. Aswanto**, dilengkapi 2 *Komisioner*, masing masing **Mulyadi, SE, M.Si.** dan **Drs. Laode Arumahi**. Ketiga figur ini berhasil menyisihkan 160 peserta yang mendaftarkan diri sebagai *Komisioner Ombudsman* Kota Makassar.

Lembaga *Ombudsman* Kota Makassar ini telah bekerja secara baik dan efektif, sekalipun pada tahun tahun pertama lebih banyak melakukan proses pengenalan dan sosialisasi, baik melalui media maupun turun langsung ke masyarakat. Dewasa ini *Ombudsman* Kota Makassar telah menerima pengaduan lebih dari seribu keluhan dan diatasi serta dimediasi oleh *Ombudsman* dan Pemerintah Kota Makassar.

*Ombudsman* Kota Makassar di "*back up*" tenaga sekretariat, yang sebelumnya adalah tenaga sukarela pada jajaran pemerintah Kota Makassar, dipimpin seorang kepala kantor yang berstatus PNS. Pemerintah Kota Makassar mengalokasikan anggaran Rp 1 Miliar per tahun untuk *Ombudsman* Kota Makassar.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang *Ombudsman* Republik Indonesia (ORI). Di pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008., sebagaimana dikemukakan terdahulu, mencantumkan larangan penggunaan kata "*Ombudsman*" pada berbagai institusi, media dan apa saja. Larangan ini efektif berlaku 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 37 tersebut..

Pemahaman di kalangan *Komisioner Ombudsman* Daerah terhadap Undang-Undang 37 tahun 2008 tentang *Ombudsman* Republik Indonesia, adalah bahwa undang undang tersebut bersifat sentralistik sehingga tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah, juga membatasi akses masyarakat untuk berserikat dan berkumpul secara khusus untuk mengawasi pelaksanaan pelayanan publik oleh pemerintah . Oleh karena itu undang-undang ini tidak sejalan dengan semangat konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan oleh karena itu perlu ditinjau kembali melalui *Judicial Refiew*.

## DARI EDITOR

Salah satu tujuan desentralisasi pemerintahan adalah mendorong kreasi atau inisiasi daerah menstimulir penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran tersebut diimplementasikan dalam peningkatan kualitas pelayanan dan akuntabilitas publik.

Tingkat kepuasan masyarakat atas pelayanan publik yang berimplikasi pada akuntabilitas publik pemerintah sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain tingkat dukungan dan partisipasi masyarakat melalui kelembagaan pengawasan publik.

Kelembagaan pengawasan publik adalah lembaga pengawas bersifat ekstra body (pengawas eksternal). Tujuan lembaga ini untuk mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas KKN dan penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan serta perbuatan sewenang-wenang dari aparat pemerintah.

Terdapat sejumlah definisi pelayanan publik. Lonsdale dan Eyendi dalam World Bank (2000) misalnya, mengartikan *service* sebagai *assisting or benefiting individual through making useful things available to them*. Sedangkan *public service* diberi makna sebagai *something made available to the whole of population, and it involves things which people can not formally provide for themselves i.e. people must act collectively*.

Humphreys (1998) menyatakan, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai pelayanan utama atau lengkap yang dibiayai dari pajak. Pelayanan tersebut sudah barang tentu untuk memberi kemudahan bagi masyarakat memenuhi kebutuhannya.

Moenir (2006) menyatakan, pelayanan publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan tertentu. Pemberian pelayanan, fasilitasi dan berbagai hal yang memudahkan

masyarakat mencapai tujuannya sudah menjadi kewajiban pemerintah. Fungsi utama pemerintah adalah memberi pelayanan kepada masyarakat, berupa penyediaan barang/jasa umum, sehingga memudahkan masyarakat melakukan aktivitasnya sehari-hari dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (Salusu, 1996).

Dari sisi konsitusi dan politik, pelayanan publik merupakan salah satu tujuan utama dibentuknya negara, yaitu bagaimana mewujudkan kebahagiaan bagi masyarakatnya. Dalam konteks Indonesia, tujuan dari dibentuknya pemerintahan negara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945 di antaranya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pelayanan publik merupakan konkritisasi dari pelaksanaan tugas negara memberikan pelayanan kepada warga negara (Sirajuddin, 2006).

Dari tinjauan literatur yang demikian itu, maka pelayanan publik dapat dipahami sebagai sesuatu yang menyangkut kepentingan umum yang harus dipenuhi dalam bentuk penyediaan barang/jasa umum dan adalah tugas dan kewajiban pemerintah.

Terdapat empat jenis/sifat barang layanan menurut Savas: *Private goods* (dinikmati sendiri -*rivalrous* dan *excludable*); *Toll goods* (dinikmati bersama-*unrivalrous* dan *excludable*); *Collective goods* (dinikmati secara kolektif-*rivalrous* dan *unexcludable*); *Common poll goods* (dinikmati bersama secara kolektif tanpa bayar-*unrivalrous* dan *unexcludable*) (Partowidagdo, 2004).

Keempat barang layanan ini memerlukan pendekatan tersendiri untuk secara efektif dapat dinikmati masyarakat melalui pelayanan yang berkualitas, karena kualitas pelayanan merupakan ukuran penilaian menyeluruh atas tingkatan suatu pelayanan yang baik (Parasuraman :1987).

Gronroos, *dkk.* dalam Prasojo (2006) mendefinisikan kualitas pelayanan (*service quality*) sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan pelanggan dengan kinerja aktual pelayanan (*expected service* dan *perceived service*). Kondisi ini menuntut kepekaan dan daya tanggap penyedia layanan, termasuk di dalamnya menyediakan kontrol bagi dirinya agar

dapat mengetahui secara persis hal-hal yang belum dikerjakan yang sesungguhnya menjadi bagian dari keinginan masyarakat.

Kiranya perlu ditekankan, pelaksanaan pelayanan publik berkaitan erat dengan moral dan etika, dalam hal ini, moral dan etika aparatur yang bersifat peka dan tanggap, jujur dan bertanggungjawab, memiliki loyalitas dan dedikasi selaku penyelenggara birokrasi publik. Raining dalam Humpreys (1988) mengatakan "...the public bureaucracy stand in need of ethical sensitivity in order to serve the public interest, ....." yaitu birokrasi publik perlu memiliki kepekaan etika untuk bisa melayani publik dengan baik. Untuk itu, semangat kerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik harus menjadi pedoman kerjanya dengan menggunakan etika semacam *sense of services*. Kesalahan dalam pelayanan seperti apatis (*apathy*), menolak berurusan (*brush off*), dingin (*coldness*), memandang rendah (*condescension*), bekerja secara mekanis (*robotisme*), ketat pada prosedur (*role book*) dan pimpong (*round a round*) tidak dijumpai dalam organisasi pelayanan publik. Semangat, motivasi dan *sense of service* aparat penting artinya untuk menghindarkan aparatur melakukan tindakan *maladministrasi* dalam pelaksanaan pelayanan.

Mengenai *maladministrasi* dalam layanan publik, Santoso (2008) mengklasifikasikan sebagai perbuatan atau pengabaian kewajiban hukum instansi dan atau pejabat pemerintahan yang melanggar azas umum pemerintahan yang baik. *Maladministrasi* dianggap terjadi apabila sebuah badan publik gagal dalam bertindak-tanduk sesuai dengan aturan atau azas yang mengikat badan/instansi tersebut.

Adapun transisi dalam perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat terjadi sebagai akibat dari adanya pergeseran perhatian pegawai negeri dari kepentingan masyarakat kepada sasaran organisasi seperti produktivitas dan efisiensi. Dengan kata lain, pegawai negeri akan lebih responsif terhadap konsumen (yang mampu membayar) sementara menjadi lebih apatis terhadap kebutuhan dari masyarakat berpenghasilan rendah (Prasojo dkk, 2006).

Menurut Kotler (2000), ada 4 (empat) metode untuk mengukur kepuasan pelanggan, salah satunya adalah sistem

keluhan dan saran. Sistem keluhan atau saran pada intinya merupakan cara pemerintah bertanggungjawab kepada masyarakat dan sering disebut sebagai "akuntabilitas publik"..

### **Akuntabilitas Publik**

Walaupun para ahli sepakat pentingnya akuntabilitas dalam organisasi publik, mereka mendefinisikan akuntabilitas secara berbeda. Minocha (1983) dan McCallum (1984) mendefinisikan akuntabilitas sebagai kewajiban hukum untuk memberi jawaban atau mempertanggungjawabkan tindakan seorang pejabat publik, khususnya dalam kaitannya dengan keuangan.

Pendapat lain menganggap definisi dan pendekatan hukum ini kurang memadai. Mereka mengadopsi definisi akuntabilitas yang lebih kompleks sebagai metode atau cara di mana pegawai atau lembaga pemerintah memenuhi tugas dan tanggung jawabnya dan proses di mana pegawai atau lembaga pemerintah siap menerima sanksi atau hukuman jika terjadi kelalaian (Dwivedi dan Jabra :1989)

Mukhopadhyay (1983) berpendapat, akuntabilitas merupakan bagian penting dari tindakan (kebijakan/pelayanan) suatu instansi pada sektor publik. Semakin besar akuntabilitasnya, semakin baik pula pelayanannya -karena akuntabilitas berkontribusi pada penciptaan efisiensi pada sumber daya dan merupakan pencegahan instansi dan para pegawainya dari *non-feasance*, *malfeasance* dan *over-feasance* (Mukhopadhyay, 1983).

Oleh karena itu, konsep akuntabilitas pada sektor publik harus didefinisikan secara lebih komprehensif, yaitu sebagai metode di mana instansi pemerintah atau pelayan publik memenuhi tugas pokok dan fungsinya dan proses di mana instansi pemerintah atau pelayan publik bersedia menerima sanksi atas tindakannya (Dwivedi dan Jabra, 1989).

### **Kritik dan Solusi Mekanisme Akuntabilitas Publik**

Gagasan Max Weber dalam Robbins dan Coulter (1999) tentang otoritas, yang memberikan suatu kemungkinan untuk

membuat orang dipengaruhi oleh motif-motif tertentu untuk mematuhi peraturan perundang-undangan.

Salah satu penyebab lemahnya kinerja pelayanan pemerintah adalah karena tidak adanya alternatif penyedia layanan yang dapat dipilih oleh masyarakat (*monopoly*), sehingga tidak ada insentif bagi lembaga atau pegawai pemerintah untuk bekerja secara efisien dan memberikan pelayanan yang berkualitas. Ekonom Hirschman (1970) dalam karya klasiknya "*Exit, Voice and Loyalty*", menjelaskan, ada dua mekanisme yang dapat dipilih oleh pelanggan yang tidak puas dengan kualitas yang diterima dari penyedia layanan, yaitu melakukan *Exit* (pindah ke penyedia layanan lainnya) atau melakukan *Voice* (melakukan protes).

Berkaitan dengan itu, dapat dikemukakan pendapat Romzek dan Dubnick (1987), ada dua faktor kritis pembentuk akuntabilitas lembaga publik. *Pertama*, adanya pelaku legal internal (di dalam) dan eksternal (di luar) lembaga publik yang mengetahui dan mengontrol pengharapan. *Kedua*, derajat kontrol di mana pelaku internal dan eksternal telah menuangkan kebijakan dan melakukan kegiatan atas fungsi lembaga.

Terkait dengan kelembagaan pengawas eksternal kaitannya dengan dua komponen derajat kontrol yang dikemukakan Romzek dan Dubnick (1987), maka terdapat dua komponen derajat kontrol yang lain, yang dapat digunakan mengukur efektifitas bekerjanya lembaga pengawas tersebut sebagai lembaga kontrol akuntabilitas publik, yakni pengolahan informasi dan kualitas persuasi sebagai derajat sanksi atau insentif. O'Loughlin (1990) berpendapat, frekuensi dan efektifitas penggunaan sanksi dan insentif oleh pelaku eksternal derajat akuntabilitas untuk membuat instansi sejalan dengan mereka adalah indikasi kuatnya hubungan akuntabilitas. O'Loughlin (1990) berpendapat, meskipun instansi menyediakan banyak informasi yang berkualitas, akuntabilitas yang kuat belum tentu dapat tercipta jika pelaku eksternal tidak tertarik dan aktif dalam prosesnya.

Oleh karena itu, informasi tentang frekuensi dan jenis *feedback* yang pelaku eksternal berikan harus ditampung dan diolah. Hal ini merupakan sebuah indikasi adanya akuntabilitas

yang tinggi yang dihasilkan dari kuantitas dan kualitas penggunaan informasi yang diterima.

Selanjutnya untuk mengukur derajat kontrol pelaku eksternal yang secara kritis membentuk akuntabilitas lembaga publik menurut Romzek dan Dubnick (1987), adalah kualitas sistem komunikasi. O'Loughlin (1990) berpendapat bahwa secara umum suatu analisis positif pada semua indikator sistem komunikasi ini akan menghasilkan akuntabilitas yang tinggi. Dengan kata lain, jika aktor akuntabilitas meyakini bahwa informasi yang mereka terima dari instansi tertentu penting, akurat, tepat waktu, jelas dan dapat dimengerti, maka akan muncul indikasi bahwa aktor menerima cukup informasi yang baik yang nantinya akan menghasilkan partisipasi yang efektif dan cerdas pada proses pengambilan keputusan.

Pelaku eksternal selaku faktor kritis pembentuk akuntabilitas publik yang juga sekaligus sebagai aktor akuntabilitas dalam konteks ini adalah "Ombudsman".

### **Lembaga Ombudsman**

Sebagaimana dikemukakan oleh Pope (2003), meskipun kata Ombudsman berasal dari Skandinavia dan dipraktikkan di Swedia, namun praktek Ombudsman sudah ada sebelum istilah ini sendiri diperkenalkan.

Dengan pemahaman historis di atas, dapat dikatakan bahwa Ombudsman adalah "penemuan" yang khas Skandinavia setelah mendapatkan pemahaman dari praktek penyelenggaraan negara berdasarkan hukum Islam di Turki. Praktek Ombudsman dilaksanakan sebagai sebuah penyeimbang antara negara dan rakyat dalam konteks pelayanan publik. Ombudsman adalah tempat di mana publik mendapatkan *ruang publik* untuk menghadapi pelayanan yang buruk.

Istilah Ombudsman sendiri berasal dari bahasa Swedia kuno, "umbuðsmann" yang berarti "kasus ke empat" (*accusative*) dan dari kata "umbuds man" yang berarti perwakilan (*representative*). Bahkan Islandia, yang banyak dipengaruhi oleh bahasa Skandinavia, mempergunakan istilah *umboðsmaður*, kemudian di Norwegia dengan istilah "Ombudsmann" dan di Denmark dikenal dengan istilah "Ombudsmand" (Pope, 2003).

Ombudsman mempunyai berbagai definisi. Kamus Oxford (2007) mendefinisikannya sebagai *pejabat yang ditunjuk pemerintah untuk menyelidiki keluhan publik terhadap otoritas pelayanan publik dan melaporkannya*.

Pope (2003) mengemukakan bahwa Ombudsman adalah sebuah jabatan yang secara independen menampung dan memeriksa pengaduan mengenai pelayanan administrasi publik yang buruk (*mal-administrasi*), misalnya, seperti dikemukakan oleh Ferlie dkk (2007) bahwa *the Ombudsman is an agent of legislative control of the bureaucracy which identically relates to the administrative law regimes*.

McCubbins and Schwartz (1984) mengemukakan, *Ombudsman is bureaucracy "police patrol"* (dikutip Ferlie dkk, 2007).

### **Lembaga Ombudsman sebagai Mekanisme Alternatif Akuntabilitas Publik**

Umumnya institusi Ombudsman dalam sektor administrasi pemerintahan dan pelayanan umum mempunyai yurisdiksi yang luas atas lembaga-lembaga pemerintah.

Dari temuannya, Pope (2003) mengemukakan, Ombudsman adalah sebuah jabatan yang secara independen menampung dan memeriksa pengaduan mengenai pelayanan administrasi publik yang buruk. Ombudsman tidak bersaing dengan pengadilan atau bukan sebuah lembaga tempat naik banding bagi orang yang kalah di pengadilan. Sebagian besar Ombudsman tidak mempunyai wewenang memeriksa badan pengadilan Dean Gottehrer berpendapat, alasan atau tujuan pembentukan Ombudsman adalah untuk mencegah terjadinya ketidakadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap perorangan (dikutip Hill, 1976).

Arti penting Ombudsman muncul ketika terjadi konflik antara publik dengan pemerintah dalam konteks pelayanan. Kelembagaan Ombudsman sendiri mempunyai empat kriteria dasar, yaitu: Independensi; Efektif; Tidak berat sebelah; Bertanggung-gugat kepada publik (Pope, 2003).

Kelembagaan Ombudsman memiliki keunikan dan kekhasan. Sebagaimana dikemukakan Nugroho (2008),

Ombudsman dalam dirinya sangat paradoks. Dia sangat berkuasa (*powerful*) dan sangat tidak berkuasa (*powerless*). Ia sangat berkuasa penuh dengan rekomendasi yang diberikan berdasarkan dengan fakta-fakta yang ditemukan dan memberikan pelaporan. Akan tetapi, di lain pihak ia tidak bisa memaksa seorang kepala pemerintahan atau unit pemerintahan, atau kepala daerah untuk mengubah atau memperbaiki atas sebuah kebijakan yang dianggap tidak benar.

Tugas pokok lembaga Ombudsman adalah mengangkat perilaku yang buruk dari suatu kantor pemerintah atau pejabat pemerintah sehingga menjadi perhatian publik agar mendorong suatu perubahan. Misi Ombudsman menurut Gelhorn adalah "*is not to clean up a mess, but rather simply to provide insurance against future messes*" (dikutip Ferlie et.al, 2007).

Jadi, secara umum lembaga Ombudsman dipahami bukan sebagai lembaga yang memberikan keputusan yang mengikat secara hukum (*legaly binding*), melainkan lembaga yang memberikan rekomendasi-rekomendasi yang kuat. Jadi, rekomendasi dari Ombudsman tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Keunikan lain yang terjadi di Indonesia, ialah keberadaan Ombudsman Republik Indonesia di satu sisi dan eksistensi Ombudsman Daerah yang kalau diamati keduanya berjalan secara relevan dan muncul sebagai dinamika reformasi pelayanan publik, bagian dari kesadaran politis pejabat publik dalam rangka penyelenggaraan kebijakan dan akuntabilitas publik. Keberadaan yang unik itu akan terjadi dari cara kerja mereka yang berbeda sesuai ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya yang tidak dapat dipisahkan dari semangat pembentukannya, juga ruang lingkup kewenangan lembaga atau institusi yang membentuknya, dalam hal ini pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah.

Keunikan ini tentu spesifik Indonesia, yang tidak dapat dipisahkan dengan kondisi politis pengaturan pemerintahan lebih luas, yaitu sistem yang dianut. Pengaturan kewenangan, saling hubungan dan tatakerja mereka seharusnya ditata dan disinergikan dalam rangka eksistensi masing masing dalam rangka akuntabilitas publik. Namun demikian untuk memahami

keberadaan lembaga ini di tataran pusat dan daerah tidak dapat dipisahkan dari pendekatan kehadirannya, yakni pendekatan administrasi pemerinatahan..

Hendri Fayol (dalam Silalahi, 1989; Robbins dan Coulter, 1999), yang dikuatkan oleh Koontz *et al.* (1984) bahwa salah satu prinsip administrasi yang baik adalah pendelegasian wewenang. Pada konteks pandangan Henry Fayol dan Koontz tersebut, yang relevan dengan itu adalah azas atau sistim desentralisasi pemerintahan.

Menurut Smith (dalam Muluk, 2002), bahwa salah satu cara untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi. Pandangan tersebut diasumsikan bilamana pemerintah berada dalam jangkauan masyarakat maka pelayanan yang diberikan menjadi lebih cepat, hemat, murah, responsif, akomodatif, dan inovatif. Tidak luput, pandangan dan pendekatan ini yang mempengaruhi lahirnya Ombudsmen Daerah.

### **Kehadiran Ombudsman di Indonesia**

Persoalan yang terjadi di tengah masyarakat Indonesia dalam kenyataan semakin kompleks. Dari sekian persoalan itu di antaranya terkait dengan pelayanan publik, termasuk oleh Pemerintah Daerah hingga ke level terendah seperti kelurahan hingga RT/RW.

- a. Ombudsman berdasarkan Keputusan eksekutif, kebijakan ombudsman pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam bentuk *Keputusan Eksekutif Keppres* No. 44/2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (KON). Pertimbangan pembentukan Komisi Ombudsman dari Keputusan Presiden ini adalah bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur.
- b. Keputusan legislatif: Undang-undang no. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman.

UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman menjadi dasar hukum bagi pembentukan lembaga *Ombudsman Republik*

*Indonesia.* Di samping Ombudsman nasional, ORI, juga dibentuk Ombudsman Daerah, yaitu lembaga daerah yang diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan pemerintahan daerah kepada masyarakat di daerah provinsi dan/ atau daerah kabupaten/kota.

### **Lembaga Ombudsman Daerah dan Ombudsman Republik Indonesia Pasca UU 37/2008.**

Undang Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dinilai tidak mengakomodasi keberadaan Ombudsman Daerah, karena hanya mengatur Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Sementara itu, Ombudsman Daerah memiliki pijakan konstitusi dan peraturan perundangan-undangan, yakni Undang-undang 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN serta TAP MPR NO. VIII/2001.

Pada saat ini, terdapat delapan Ombudsman daerah, yaitu Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, Komisi Ombudsman Daerah Bangka, Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah, Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Ombudsman Swasta Provinsi DIY, Ombudsman Kota Makassar, Komisi Pelayanan Publik Provinsi Jawa Timur, dan Ombudsman Kota Pangkal Pinang. Lembaga Kemitraan membantu memfasilitas pendirian Lembaga Ombudsman Daerah tersebut.

Ombudsman Daerah Yogyakarta, sebagai salah satu lembaga Ombudsman Daerah yang ada di Indonesia, dapat menjadi contoh untuk memahami kiprah dan peran dalam mewujudkan akuntabilitas publik pemerintah. Di satu sisi bagi responsibilitas aparat pemerintah, dan bagaimana kemampuannya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memahami dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Propinsi DI Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut daerah Swapraja, yaitu Kesultanan Yogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Secara Geografis, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak di bagian Selatan pulau Jawa, yaitu terletak

antara 7,330 lintang utara dan 8,120 lintang selatan serta 1100 bujur barat dan 1.10,500 bujur timur dengan luas wilayah sebesar 3.185,80 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,17% dari luas Indonesia. Secara administrasi, Propinsi DI Yogyakarta meliputi 4 kabupaten dan 1 kota, terdiri dari Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Gunung Kidul, 78 kecamatan dan 438 kelurahan/desa. Gagasan pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta berawal dari Hasil penelitian PusHAM UII untuk mengetahui penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi di Yogyakarta, Pada tanggal 10 Juni 2004, ditandatangani *Kesepakatan Bersama* antara Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta dengan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan muatan bahwa kedua lembaga sepakat untuk saling mendukung untuk pelembagaan Ombudsman sektor publik yang kemudian disebut sebagai *Lembaga Ombudsman Daerah*,

Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta adalah perpaduan antara *good will* Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta dengan kehendak *civil society* yang di dalamnya terdapat *Partnership* Regional Yogyakarta dan Pusat Studi Hak Azasi Manusia (PusHAM), Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Pengaduan yang diterima LOD DI Yogyakarta terbagi ke dalam beberapa bidang kasus. Untuk periode tahun 2005–2008, yakni rekonstruksi gempa, pertahanan, pendidikan, hukum, pemerintahan kepegawaian, kesejahteraan sosial, kependudukan, kesehatan, perijinan, keamanan dan ketertiban, perpajakan, pengadaan barang dan jasa, ketenagalistrikan, pekerjaan umum, pelelangan, tata ruang, perekonomian, imigrasi, umum, pertanian, ketenagakerjaan, perumahan, perdagangan dan lingkungan hidup.

Pengaduan yang diterima dan yang dapat diselesaikan merupakan indikasi bahwa LOD Yogyakarta diterima di kalangan masyarakat DI Yogyakarta. Berikut ini ditampilkan penerimaan pengaduan masyarakat kepada LOD DI Yogyakarta tahun 2005-2008, yakni: Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Bantul, Kulonprogo dan Gunung Kidul. Dari sisi tahun, tertinggi tahun 2006, 111 pengaduan dan dari sisi wilayah tertinggi adalah Kabupaten Bantul, 30 %.

Tingginya angka pengaduan di kabupaten Bantul berkaitan dengan laporan bidang kasus “rekonstruksi pasca gempa”, berupa dana bantuan rehabilitasi pasca gempa dan persentase jumlah pengaduan antara 2005-2008, tertinggi pada tahun 2006, yaitu 111 pengaduan, sebagian besar diantaranya adalah juga laporan yang berkait dengan peristiwa gempa.

Fenomena ini menunjukkan, semakin meningkat kebutuhan masyarakat semakin meningkat pula layanan yang harus diberikan, semakin meningkat layanan yang harus diberikan, semakin meningkat pula tingkat kelalaian atau pelanggaran yang terjadi. Solusi mengenai hal ini adalah, semestinya pemberian satu jenis layanan kepada masyarakat harus disertai dengan regulasi, petunjuk teknis, variasi, improvisasi layanan yang pada intinya memberi kemudahan, menjamin aspek kenyamanan dan kepuasan penerima layanan.

Bidang kasus menarik untuk disimak adalah pertanahan, pendidikan, hukum, pemerintahan, kesejahteraan sosial dan kesehatan. Menarik karena bidang atau sektor ini mendapat pengaduan selama 4 (empat) tahun berturut turut dari tahun 2005 – 2008. Pertanahan 45 atau 16 %, Pendidikan 40 atau 14%, Hukum 39 atau 12%, Pemerintahan 27 atau 9%, Kesejahteraan Sosial 16 atau 6 % dan kesehatan 9 atau 4%.

Penanganan laporan LOD DI Yogyakarta telah memposisikan lembaga ini sebagai aktor akuntabilitas, agen yang melakukan kontrol terhadap birokrasi (*Ombudsman is bureaucracry police patrol*).

Sehubungan dengan adanya pihak telapor lebih dari 1 (satu) kali, dapat dijelaskan bahwa hal ini tidak dapat dikatakan sebagai atau sinonim dengan tidak terdapatnya perubahan perilaku pemberian layanan, , karena bidang kasus atau masalah yang dilaporkan dapat saja berbeda, oknum yang berbeda, kebijakan yang berbeda, bahkan dengan telapor yang berbeda.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik itu bersifat dinamis dan tidak dapat diprediksi, yaitu karena kepuasan akan pelayanan dipengaruhi aspek persepsi dan ekspektasi. Hal ini memperkuat pendapat Groomros dan Raining tentang *expected service* dan *perceived service*.

Atas alasan dan sudut pandang demikian, maka pendekatan profesionalisme, ketajaman akal serta kepekaan penting artinya bagi pemberi layanan menjadi keharusan. Satu hal yang patut dicatat, berdasarkan pengamatan terhadap masyarakat pelapor dengan jumlah laporan sebanyak 322 laporan dari berbagai jenis bidang kasus, rata-rata masyarakat pelapor berasal dari latar belakang pendidikan menengah ke bawah dengan profesi sebagai wiraswasta, petani, pegawai swasta, PNS. Laporan yang mereka adukan ke LOD DI Yogyakarta menyangkut perlakuan ketidakadilan dalam pelayanan dan hal-hal lain yang berkait hajat hidup mereka.

Dari latar belakang ekonomi, sosial dan pendidikan, LOD Yogyakarta telah membantu atau telah dimanfaatkan oleh masyarakat pada umumnya yang secara ekonomi, struktur sosial dan pendidikan mengalami kendala akses ke pusat-pusat atau simpul-simpul pengambil kebijakan.

Dalam konteks ini, berkait dengan hubungan intens antara masyarakat pelapor dengan LOD DI Yogyakarta dan hubungan timbal balik antara LOD DI Yogyakarta dengan instansi atau pihak terlapor secara efektif, maka proses komunikasi yang intens itu berpola pada pusran hubungan timbal balik kewargaan yaitu antara pemerintah yang disertai wewenang mengatur dengan warga negara atau penduduk yang berposisi sebagai pihak yang diatur atau dilayani.

Pola hubungan komunikasi timbal balik atau arus atas dan bawah yang dimediasi oleh LOD DI Yogyakarta telah mengangkat derajat kepublikan pemerintah. Proses komunikasi membentuk derajat kontrol yang efektif. Hal ini sejalan dengan pandangan Romzek dan Dubnick.

Dalam hal derajat kepublikan, kaitannya dengan proses komunikasi yang membentuk derajat kontrol yang berpengaruh menghasilkan kebijakan yang konsisten, maka LOD DI Yogyakarta dapat menggugurkan analisa atau pandangan Prasojo dkk mengenai hubungan warga dengan birokrasi yang mengarah pada berkurangnya secara signifikan hak sosial dari masyarakat.

Tolok ukur untuk menentukan adanya penyimpangan administrasi dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah

atau institusi penegakan hukum adalah standar baku prosedur pelayanan minimal dan mekanisme administrasi pelayanan publik, hukum, etika dan kepatutan.

LOD DI Yogyakarta tidak menolak menangani kasus yang masuk, sepanjang relevan. LOD DI Yogyakarta tidak menangani sendiri permasalahan, LOD DI Yogyakarta senantiasa melibatkan pihak berkompeten atau berwenang serta obyektif dalam penyelesaian kasus atau masalah, Berikut dikutip pernyataan informan masyarakat pelapor yang berasal dari kabupaten Sleman, Pusadi, menyangkut penanganan kasus yang dilakukan oleh LOD DI Yogyakarta:

*“Penanganan Ombudsman itu ‘ya bagus. Kasus kami ditangani secara sungguh-sungguh. Ombudsman pertama memanggil BPN Sleman, BPD (Badan Permusyawaratan Desa) kabupaten juga dipanggil. Saya takutnya nanti, hasil bagi-bagi tanah itu terus muncul, misalnya sebidang tanah dua sertifikatnya; sertifikat ganda gitu. Oleh LOD DI Yogyakarta, saya dipertemukan sama BPN (Sleman) dan BPD di kantor LOD DI Yogyakarta itu, para pembeli tidak. Soalnya yang saya tuntut itu kinerjanya itu, BPN sama BPD.”* (Pusadi, 28 Oktober 2009).

Penyelesaian sengketa versi LOD DI Yogyakarta yaitu penyelesaian masalah antara instansi terlapor dengan masyarakat dapat dilakukan melalui mediasi yang dengan demikian dapat menyelesaikan masalah yang sedang disengketakan. Bukan hanya itu masyarakat juga mengharapkan terjadinya perubahan dalam bentuk perbaikan kinerja dalam pelayanan. LOD DI Yogyakarta dalam hal ini diharapkan berfungsi sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, di mana instansi pemerintah menghindarkan instansinya mendapat rekomendasi atas aduan dari LOD DI Yogyakarta.

*“Tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman itu cepat. Satu minggu setelah saya tembusi surat, kami dipertemukan. Sesuai hasil pertemuan di kantor LOD DI Yogyakarta, sertifikat itu akan dikembalikan. Tapi, kalau nanti ternyata sertifikat itu belum kembali atau tidak bisa saya dapatkan, saya akan nagih janji sama Ombudsman.”* (Pusadi, 28 Oktober 2009).

LOD DI Yogyakarta dalam hal ini telah menjadi benteng atau perlindungan bagi masyarakat dari perlakuan pelayanan yang sewenang-wenang dan seadanya atau bahkan pelayanan yang berpihak karena adanya kepentingan-kepentingan pribadi dari aparat.. LOD DI Yogyakarta senantiasa konsisten dan memiliki eksistensi yang kuat sehingga instansi pemerintah, khususnya terlapor menaruh perhatian serius terhadap kinerja instansinya.

Konsistensi LOD DI Yogyakarta itu dapat dibuktikan melalui penanganan kasus pertanahan yang dialami warga masyarakat, Pusadi. Berikut pernyataannya:

*“Masalah ini diketahui oleh Ombudsman karena waktu surat kami yang dikirim ke BPN (Sloman) kami tembuskan juga ke Ombudsman. Jadi ceritanya ini, kami tidak melapor secara langsung di kantor Ombudsman. Tetapi direspon dengan baik oleh Ombudsman. Kami mengucapkan terima kasih sama Ombudsman. Terus ditindaklanjuti dengan memanggil BPN, BPD dan saya, dimediasi. Jadi, kalau saya menilai Ombudsman ini efektif. Dari yang saya alami, soalnya ditembusi saja sudah langsung ditindaklanjuti. Kalau ternyata bisa diselesaikan dengan baik, saya sangat berterima kasih. Peran dan fungsi Ombudsman itu memang sudah jalan, menurut saya”* (Pusadi, 28 Oktober 2009).

Penilaian Pusadi atas kinerja LOD DI Yogyakarta ini bersifat positif, karena menurutnya LOD DI Yogyakarta hanya ditembusi permasalahan yang dihadapi, namun LOD DI Yogyakarta langsung merespon. Artinya, dari sisi SDM, LOD DI Yogyakarta memiliki daya tanggap, kepekaan dan kepedualian yang besar terhadap masyarakat yang mengalami permasalahan pelayanan. Demikian pula LOD DI Yogyakarta konsisten terhadap peran dan fungsinya memperbaiki pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah terhadap masyarakat.

LOD DI Yogyakarta dalam melaksanakan perannya dalam menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat, sebagaimana selama ini telah mendapatkan pengakuan dari masyarakat sebagaimana diungkapkan Intan Widiastuti berikut:

*“Dalam penanganan laporan, Ombudsman kerjanya cepat. Saya salut itu. Sekitar satu bulan itu sudah ada tindak lanjut yang nyata dari LOD, sudah dipertemukan dengan DPU itu. Jadi, sekitar dua bulan masalahnya sudah klir. Memurut saya, LOD juga banyak menangani kasus.”* (Intan Widiastuti, 26 Oktober 2009).

Pendapat Intan Widiastuti ini, sejalan dengan penilaian masyarakat terhadap kinerja LOD DI Yogyakarta, masyarakat pelapor menilai bahwa memang LOD DI Yogyakarta telah melakukan upaya maksimal dalam penanganan laporan masyarakat, ada juga yang menilai bahwa setidaknya ada *shock therapy* kepada SKPD yang dilaporkan dengan adanya klarifikasi hingga rekomendasi yang diterbitkan kepada SKPD yang dilaporkan, sebagaimana terjadi pada laporan bidang kasus pemerintahan yang pelapornya menyatakan:

*“Kalau masalah kinerja LOD, saya bisa katakan bahwa kami puas karena ada langkah itu tadi, pemeriksaan oleh Bawasda. Tapi ‘kan memang LOD itu tidak bisa memberikan sanksi. Tapi secara umum, peran dan fungsi LOD sudah jalan karena memang sudah ada tindak nyata baik dari pemerintah untuk melakukan koreksi maupun dari LOD untuk tindak lanjutnya.”* (Heri Kusnadi, 29 Oktober 2009).

Belajar dari beberapa kasus yang ditangani LOD DI Yogyakarta, dapat disimak, bahwa LOD DI Yogyakarta memiliki legitimasi dari masyarakat dan dari pemerintah DI Yogyakarta. Bukan hanya peran dan fungsinya ataupun keenangannya, akan tetapi lebih dari itu, yakni karena keberadaan LOD DI Yogyakarta melalui Surat Keputusan Gubernur yang dengan demikian keberadaan LOD DI Yogyakarta adalah kebijakan Gubernur atau Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta. Kebijakan ini merupakan perwujudan akuntabilitas pemerintah atau komitmen pemerintah terhadap perbaikan pelayanan publik.

Keberadaan LOD DI Yogyakarta disambut baik bukan hanya dalam rangka menjaga ruh pelayanan kepada masyarakat, namun juga telah dinilai memberi dorongan pada proses transparansi dan akuntabilitas pemerintah DI Yogyakarta. Komentar atau pendapat seperti ini disampaikan oleh beberapa informan dan penilaian serupa dilontarkan pula oleh Suyono,

dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada FGD Efektivitas LOD DI Yogyakarta di Kantor LOD DI Yogyakarta ( 18 Februari 2010).

Dari penilaian atau tanggapan SKPD terlapor terhadap kinerja LOD DI Yogyakarta diketahui bahwa diantara SKPD terlapor ada yang menilai bahwa memang LOD DI Yogyakarta telah banyak membantu upaya perbaikan pelayanan di SKPD yang dilaporkannya. Hasil wawancara yang dilakukan, SKPD terlapor diantaranya menanggapi bahwa:

*“LOD dalam pelayanannya (kepada) masyarakat sangat baik. Mediasi yang ditempuh dalam penanganan kasus juga banyak memecahkan masalah, cukup baik dan bermanfaat. Mediasi kan ditempuh apabila pelapor atau terlapor belum menemui titik sepakat atau masih ada yang perlu dicross-check oleh masing-masing pihak.”* (Wiwiek Lestarinigrum, 7 Nopember 2009).

Kehadiran LOD DI Yogyakarta pada tataran seperti itu, yaitu melalui penyelesaian sengketa pelayanan telah melahirkan pola hubungan baru antara masyarakat dengan pemerintah. Orientasi dan perhatian terarah pada layanan yang diadakan yang berdampak pada intensitas hubungan yang tinggi. Komulasi informasi dan argumentasi yang berkembang telah melahirkan solusi solusi kesepahaman. Rentetan proses ini manampakkan bahwa penyelesaian kasus layanan memicu perhatian birokrasi publik, pemerintah DI Yogyakarta, oknum atau aparat, seluruhnya terpusat kepada masyarakat (*people centered*)..

Pola hubungan segitiga antaramasyarakat dengan pemerintah yang ditengahi oleh Ombudsman menciptakan pola hubungan tersendiri, yaitu pola hubungan partisipatif akuntabilitas.

Pola hubungan masyarakat sipil dengan birokrasi seperti itu membuat warga masyarakat mendapatkan hak hak sosial dalam hal pelayanan publik terjadinya transformasi etika bagi birokrat pelayanan publik yang membentuk perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat melalui peningkatan kompetensi dan kapasitas yang pada akhirnya bermuara pada pemenuhan hak dasar masyarakat sesuai hak hak konstitusinya.

Jika dikaitkan dengan 5 (lima) bentuk, dimensi dan variasi dari apa yang dimaksud dengan hak-hak dasar seorang warga negara/masyarakat menurut Haque, maka dengan kondisi sebagaimana terungkap pada pragraf terdahulu dapat diformulasi bahwa pendekatan konstitusi, filosofi, dan produk perundang undangan serta kultur masyarakat yang terformat pada formulasi hubungan yang dinampakkan sebagai hasutan atas seluruh rangkaian nilai yang dipahami, maka kita tidak berada pada tataran konservatif klasik, yang mengintervensi masyarakat terhadap negara; atau pada tradisi liberal memberikan penekanan pada harus patuhnya masyarakat terhadap pemerintah; demikian halnya pada perspektif kaum republik dan komunitas yang mendahulukan kepentingan komunitas di atas otonomi individu dan tradisi radikal (*marxist*) yang menghendaki adanya revulsi sosial akan kepemilikan warga terhadap property; dan pandangan perspektif *post modern* yang memperjuangkan identitas khusus yang dihasilkan dari sifat lokal, plural dan episodik manusia dan masyarakat.

Penomena hubungan hak hak kewargaan yang terekspose pada pelayanan publik dengan keberadaan kelembagaan Ombudsman tidak ada batas antara negara dengan warga, apalagi dominasi pemerintah terhadap warga, atau terjadinya penzaliman individu atas komunitas, termasuk pembatasan kepemilikan property dan hak hak individu atau penguapan masyarakat atas individu.

Sejalan dengan itu adalah terjadinya solusi untuk terus menerus mendinamisasi hak hak pelayanan dasar dan adanya ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan, evaluasi kebijakan dan pembaharuan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan adanya ruang bagi masyarakat untuk tidak bersetuju (*dis agreement*) dengan pemerintah..

Memperkuat temuan-temuan argumentatif pada pragraf pragraf terdahulu, dapat diungkap kasus Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Sleman. Lembaga atau instansi ini merupakan salah satu instansi pemerintah yang senantiasa diadukan atau sudah beberapa kali menjadi pihak terlapor. Namun hal tersebut tidak membuat instansi ini berpandangan

negatif terhadap keberadaan LOD, melainkan member respon positif.

Tanggapan atau penilaian positif terhadap keberadaan LOD DI Yogyakarta dikemukakan pula Informan M. Hatta Tuasikal (wawancara, 7 Nopember 2009): *“Kami menyambut baik keberadaan LOD dalam rangka menjaga roh pelayanan kepada masyarakat.”* Hal yang sama dikemukakan pula beberapa informan, antara lain Tri Hastono dan Setiawan (wawancara, 7 Nopember 2009).

Dalam hal derajat kepublikan, kaitannya dengan proses komunikasi yang membentuk derajat kontrol yang berpengaruh menghasilkan kebijakan yang konsisten, maka keberadaan dan eksistensi LOD DI Yogyakarta telah menggugurkan analisa atau pandangan mengenai hubungan warga dengan birokrasi yang mengarah pada berkurangnya secara signifikan hak sosial dari masyarakat.

Dalam hal memperjuangkan pengaduan masyarakat, sesungguhnya LOD DI Yogyakarta dalam bentuk lain telah pula memperjuangkan hak sosial masyarakat. Dengan demikian kehadiran LOD DI Yogyakarta dalam mewujudkan akuntabilitas pemerintah diwujudkan dalam bentuk memperjuangkan atau mengangkat hak sosial masyarakat. Hal ini berarti bahwa akuntabilitas pemerintah tidak hanya bersumber dari pemerintah akan tetapi pula sejauhmana masyarakat mampu mendorong pemerintah yang akuntabel atau dengan kata lain pemerintah yang akuntabel dapat bersumber dari masyarakat.

Dalam konteks ini pula, maka Ombudsman atau dalam hal ini LOD DI Yogyakarta telah membangun satu perilaku masyarakat yang tidak permisif, yaitu masyarakat menerima apa adanya, tetapi mewujudkan masyarakat yang toleran korektif, analitis dan peduli serta meminati perubahan.

Hubungan baik LOD DI Yogyakarta dengan SKPD dapat menjadi indikasi penerimaan SKPD atau instansi terlapor terhadap LOD DI Yogyakarta yang selanjutnya diharapkan dapat menciptakan pola hubungan antara masyarakat dengan pemerintah sekaligus menetralsisir dugaan adanya perubahan pola hubungan antara warga negara dengan pemerintah yang ditandai dengan semakin meluasnya kemitraan antara

pemerintah dengan swasta (*public - private partnership*) dan semakin menurunnya pelayanan berbasis kesejahteraan (*welfare - based service*) untuk masyarakat biasa.

Dari proses berinsutnya LOD DI Yogyakarta memasuki area birokrasi pelayanan publik Pemerintahan DI Yogyakarta hingga kemampuan menyelesaikan kasus kasus pelayanan dengan membawa misi pelayanan dan pertanggungjawaban (*public service and public accountability*) pada nuansa penyelenggaraan pemerintahan yang baik LOD DI Yogyakarta mampu mencapai eksistensinya pada formulasi dan format antara pemerintah dan masyarakat.

Seperti yang dikemukakan oleh salah seorang informan pelapor pada bidang kasus pertanahan yang menyatakan bahwa: "*Setelah pengaduan kepada LOD DI Yogyakarta, BPN lebih responsif dalam pelayanan kepengurusan tanah.*" (Ngatijan, 25 Oktober 2009).

Pendapat lain dari mereka menyatakan pula bahwa perilaku menyimpang dari aturan diperbaiki. Bahkan ada yang berpendapat bahwa setelah adanya LOD DI Yogyakarta telah terjadi peningkatan pelayanan, utamanya tentang disiplin kerja dan perubahan perilaku yang ditunjukkan kepada masyarakat.

Begitu pula yang dikemukakan oleh pelapor pada bidang kasus perpajakan yang menyatakan: "*Setelah adanya pengaduan kepada LOD DI Yogyakarta, pelayanan pembayaran pajak menjadi lebih lancar*" (Herman Gunadi, 22 Oktober 2009).

Berkait dengan kasus-kasus pengaduan yang ditindaklanjuti oleh LOD DI Yogyakarta yang diharapkan berimplikasi pada perubahan perilaku pelayanan aparat, maka lembaga Ombudsman, dalam hal ini LOD DI Yogyakarta telah berfungsi sebagai lembaga *ensorate* atau pengawas kepada pemerintah, karena LOD DI Yogyakarta secara tidak langsung telah menciptakan ruang bagi masyarakat untuk menolak kebijakan atau perilaku aparat pemerintah, yaitu jika kebijakan atau perilaku pemerintah itu buruk, yaitu terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang, kebijakan,etika dan norma norma pelayanan publik.

Berkait dengan hal itu, maka sistim keluhan sesungguhnya bukan hanya memperbaiki akan tetapi sekaligus untuk memberi peningkatan, pengembangan dan pembaharuan dengan satu syarat, yaitu adanya keterbukaan. Tanpa keterbukaan, maka saran dan kritik tidak bisa menembus mekanisme institusi yang tertutup. Akibatnya, institusi menjadi terbelenggu oleh kaidah-kaidah ortodok atau yang dibangun untuk itu. Ombudsman adalah pengecualian, Ombudsman sesuai kewenangannya dapat menembus sekat-sekat ketertutupan yang ada. Hal ini dimungkinkan karena Ombudsman tidak hanya memberi kritik dan saran akan tetapi memberi rekomendasi.

Di banyak negara, jika lembaga pemerintah menolak untuk mengubah kebijakan atau memperbaiki prosedur pelayanan sesuai dengan rekomendasi Komisi Ombudsman, maka Komisi Ombudsman dapat melaporkan lembaga pemerintah tersebut ke Presiden atau Perdana Menteri sebagai *chief executive* atau pejabat pemerintah tertinggi. Apabila lembaga pemerintah yang dilaporkan merupakan perangkat daerah otonom seperti di Indonesia, maka Komisi Ombudsman melaporkannya kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Komisi Ombudsman juga dapat melaporkan lembaga pemerintah tersebut ke parlemen, menjelaskan alasan kenapa lembaga pemerintah tersebut dinyatakan bersalah. Atas dasar itu pula, maka perlu dikemukakan bahwa keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah penting artinya mengingat Otonomi Daerah harus dibarengi dengan menguatnya sistem pengawasan jalannya pemerintahan daerah. Kiranya urgensi Ombudsman Daerah diletakkan di atas konteks menguatnya praktik pengawasan oleh masyarakat melalui fakta fakta empiris yaitu melalui keberadaan lembaga Ombudsman Daerah.

Keberadaan Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 yang mengeleminasi keberadaan 8 (delapan) lembaga ombudsman di tujuh daerah melalui pasal - pasal yang tidak mengakomodasi keberadaan ke delapan lembaga Ombudsman yang telah ada patut disesalkan.

Mempertahankan keberadaan LOD DI Yogyakarta sebagai lembaga pengaduan atas layanan publik pemerintah yang buruk, merupakan upaya sistimatis yang perlu terus-menerus didorong

pada jalur jalur dan metode yang sesuai bagi meningkatnya akuntabilitas publik pemerintah terhadap masyarakat.

Dapat dikatakan bahwa prakarsa membentuk Ombudsman sudah merupakan tindakan akuntabilitas, karena menjadi bagian dari upaya pertanggungjawaban publik, sekalipun sulit dipahami, sebagaimana sinyalemen beberapa kalangan yang menilai bahwa mana mungkin pemerintah membentuk lembaga untuk mengawasi dirinya, itu hanya *lib service* belaka.

Kalangan yang berpandangan "miring" tentang Ombudsman yang demikian itu, sesungguhnya dia tidak menyadari bahwa akuntabilitas adalah metode atau cara, di mana pendirian Ombudsman itu adalah sebuah cara atau metode akuntabilitas.

Selain itu, Ombudsman menggunakan pendekatan independen, maka meskipun diangkat oleh parlemen (Ombudsman parlementer) ia tidak memberikan akuntabilitasnya kepada parlemen, demikian pula yang diangkat eksekutif (Ombudsman eksekutif), ia tidak memberikan akuntabilitasnya kepada eksekutif. Ombudsman ini memberikan akuntabilitas kepada publik,

Atas dasar itu, maka Ombudsman akan dinilai oleh publik, bilamana dia tidak berfungsi sehingga menjadi sekedar "nama", maka dia akan ditinggalkan yang berakibat pada minimnya pengaduan yang dialamatkan kepada mereka.

Kiranya perlu dipahami, bahwa minimnya pengaduan kepada Ombudsman, bukan berarti pertanda kinerja pelayanan pemerintahan berjalan baik atau efektif. Akan tetapi mungkin sekali karena lembaga itu telah ditinggalkan oleh masyarakat. Pertanyaannya kemudian adalah siapa yang bertanggungjawab atas kinerja pelayanan; bagaimana mendinamisasi penyelenggaraan pelayanan; dan seperti apa akuntabilitas publik pemerintah terhadap pelayanan yang dilaksanakan?

Apabila suatu penyelenggaraan pemerintahan sudah terjebak pada pertanyaan-pertanyaan yang demikian dan kemudian tidak mampu menjawabnya secara cermat melalui tindakan atau kebijakan pelayanan, maka percayalah pemerintah yang demikian telah kehilangan akar akuntabilitasnya.

Kekhawatiran ini semestinya bermuara pada pembentukan lembaga semacam Ombudsman yang berkontribusi pada penciptaan efisiensi pada sumber daya dan merupakan pencegahan instansi dan para pegawai melakukan tindakan *non-feasance*, *un-feasance* dan *over-feasance*.

\*\*\*

## DAFTAR ISI

Pengantar Sekjen Transparency International Indonesia— v  
Catatan Dari Penggugat—xi  
Dari Editor—xv  
Daftar isi—

### BAB 1 MENGAPA UNDANG-UNDANG NO.37/2008 DIGUGAT—1

- A. Gagasan Menggugat Undang-undang—1
- B. Naskah Awal Pengajuan Judicial Review—4
- C. Kewenangan Mahkamah Konstitusi—6
- D. Kedudukan Hukum Pemohon—7
- E. Legal Standing Pemohon—8
- F. Tentang duduk Perkaranya—13
- G. Analisis Tentang Masalah Hukum—17
- H. Hak-hak Konstitusional dipandang  
Telah dirugikan—20
- I. Petitum—27

### BAB 2 PERBAIKAN PERMOHONAN PENGUJIAN MATERIL—29

- A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi—32
- B. Kepentingan Hukum (Legal Standing)  
Pemohon—33
- C. Alasan dan Kerugian Knstitusional Pemohon I, II,  
IV, dan V—37
- D. Alasan dan Kerugian Knstitusional Pemohon VI  
dan VII—56
- E. Petitum—59

- BAB 3 JUDICIAL REVIEW DAN PROSESI SIDANG  
PERKARA PENDAHULUAN DAN PERTAMA—61
- A. Cara Pemeriksaan Pendahuluan—61
  - B. Pemeriksaan Perbaikan Permohonan—78
- BAB 4 SIDANG JUDICIAL REVIEW KETIGA—103
- A. Keterangan Saksi Ahli Pemohon dan  
Pemerintah—103
  - B. Mengapa Sidang keempat Berjalan Singkat—145
- BAB 5 KETERANGAN PIHAK TERKAIT DAN AHLI  
YANG DIHADIRKAN OLEH MK.—149
- BAB 6 KESAKSIAN AHLI DARI PENGGUGAT—191
- A. Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph.D.  
(Saksi Ahli Dari Pemohon)—192
  - B. Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA  
(Saksi Ahli dari Pemohon )—202
  - C. Prof. Dr. Yuliandri, S.H.,M.H  
(Saksi Ahli dari Pemohon)—208
  - D. Prof. Dr. H. Saldi Isra, SH.MPA  
(Saksi Ahli dari Pemohon )—214
  - D. Saksi Ahli Dihadirkan Mahkamah Konstitusi  
(Prof. Dr. Mr.. Sunaryi Hartono )—220
- BAB 7 KESIMPULAN PEMERINTAH, PEMOHON  
DAN PIHAK  
TERKAIT.—229
- A. Kesimpulan Pemerintah —229
  - B. Kesimpulan Pemohon —246
  - C. Kesimpulan Pihak Terkait —285

BAB 7 KEPUTUSAN MAHKAMAH  
KONSTITUSI.—301  
A. Konklusi —301  
B. Amar Putusan —302

DAFTAR PUSTAKA—305  
DAFTAR RIWAYAT EDITOR—313

# 1

## MENGAPA UNDANG-UNDANG NO 37/2008 DIGUGAT

### **A. Gagasan Menggugat Undang-undang**

Mengapa Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 digugat? Suatu pertanyaan yang membutuhkan energi yang besar untuk menjawabnya. Tak heran, untuk menggugat undang-undang ini telah menyedot "energi" yang banyak mulai dari proses menggagasnya hingga lahirnya keputusan Mahkamah Konstitusi.

Ternyata, persiapan proses menggugat Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 sebenarnya sudah lama digagas oleh Walikota Makassar, Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, MM. Bahkan keseriusan Walikota Makassar ini, setidaknya dapat ditelusuri ketika penulis melakukan penelitian tentang *Ombudsman dan Efektifitas Akuntabilitas Publik di Daerah Istimewa Jogjakarta*, sejak tahun 2008 hingga mempertahankan hasil penelitian tersebut di hadapan para profesor dalam ujian disertasi di Universitas Negeri Makassar (UNM) bulan Agustus 2010.

Langkah berikutnya adalah dengan dilaksanakannya sebuah pertemuan pertama yang digelar 28 Oktober 2008 di Hotel Singgana Makassar. Sebagai kelanjutan pertemuan itu, kemudian digelar Workshop/Rakornas (rapat koordinasi nasional) Ombudsman di Hotel Singgasana Makassar, pada Senin 30 Agustus 2010. Bahkan sebagai narasumber ketika itu adalah Prof. Dr. Zainal Arifin Mochtar, dan Prof. Dr. Aswanto

sekaligus Ketua Ombudsman Kota Makassar; Syamsuddin Alimsyah, SH.,MH. Selaku inisiator Ombudsman Kota Makassar;

Menurut Walikota Makassar ketika menyampaikan sambutan 30 Agustus 2010, bahwa sejarah berdirinya Lembaga Ombudsman Kota Makassar, dimulai *MoU* (kerjasama) antara Pemerintah Kota Makassar dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia ( atau biasa kita sebut "*Partnership*"). *Mou—Memorandum of Understanding-* atau kerjasama itu ditandatangani pada tanggal 8 Nopember 2007, tentang program kerjasama untuk membangun dan mendukung Pembentukan Komisi Ombudsman di Kota Makassar.

Satu tahun kemudian, yaitu 2008, melalui proses sosialisasi, diskusi akademik, studi banding dan lain lain, maka dilakukan tahapan-tahapan atau langkah langkah konkrit membentuk tim rekrutmen melalui Surat Keputusan Walikota, yang kemudian pada tahun 2008, tersusunlah organisasi dan personil Komisioner Ombudsman Kota Makassar yang diketuai Prof. Dr. Aswanto, dilengkapi dua Komisioner, masing masing Muliadi, SE, M.Si. dan Drs. Laode Arumahi, yang dalam hal ini, ketiga figur yang kami sebut itu adalah mereka yang berhasil menyisihkan 160 peserta yang mendaftarkan diri sebagai Komisioner Ombudsman Kota Makassar.

Lembaga Ombudsman Kota Makassar ini telah bekerja secara baik, efektif, sekalipun pada tahun pertama lebih banyak melakukan proses pengenalan dan sosialisasi, baik melalui media maupun turun langsung ke masyarakat. Bahkan di tahun 2008, Ombudsman Kota Makassar telah menerima pengaduan lebih dari 1000 (seribu) keluhan dan diatasi serta dimediasi oleh Ombudsman dan Pemerintah Kota Makassar. Ombudsman Kota Makassar di "*backup*" tenaga sekretariat, yang sebelumnya adalah tenaga sukarela pada jajaran pemerintah kota Makassar, dipimpin seorang kepala yang berstatus PNS. Pemerintah Kota Makassar mengalokasikan anggaran 1 Millyar/tahun untuk Ombudsman Kota Makassar.

Menurut Walikota Makassar, Ilham Arief Sirajuddin, ketika Ombudsman Kota Makassar, (tentu Ombudsman Daerah lainnya di Indonesia), mengalami penyesuaian, pertumbuhan

dan perkembangan secara spesifik, tiba-tiba muncul Undang-Undang baru tentang Ombudsman Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2010 yang secara substansial mengancam keberadaan Ombudsman Daerah/Swasta yang ada di daerah. Kondisi inilah kemudian, yang “menghasut” kita untuk bertemu di Makassar, merumuskan pemikiran yang aspiratif, yang merupakan representasi keinginan kita semua untuk membela keberadaan Ombudsman Daerah/Swasta di Daerah secara hukum melalui jalur jalur konstitusional.

Secara pribadi dan kelembagaan pemerintah Kota Makassar, secara faktual Saya merasakan manfaat keberadaan Ombudsman, yang juga telah terumus secara konkrit bahwa Ombudsman Daerah/Swasta selama ini telah mampu: 1) Mendorong berkembangnya kultur birokrasi pemerintah daerah yang lebih terbuka; 2) Berkontribusi bagi penguatan momentum reformasi birokrasi pelayanan publik di daerah; 3) Mendorong dinamika partisipasi publik dalam pengawasan terhadap pelayanan publik. Pertanyaan kita sekarang, bagaimana nasib Lembaga Ombudsman di Daerah setelah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Pertanyaan ini harus kita jawab sendiri, rumusannya kita susun di tempat ini yang tentunya melalui semangat reformasi dan kearifan lokal.

Hal ini penting, sebagaimana kita ketahui bersama bahwa Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia tidak mengakomodasi keberadaan Ombudsman Daerah, sementara, Ombudsman Daerah memiliki pijakan konstitusi dan Peraturan Perundangan-Undangan, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN serta TAP MPR Nomor VIII/2000.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI), khususnya pasal 46 mencantumkan larangan penggunaan kata “*Ombudsman*” kepada berbagai institusi, media dan lainnya. Larangan ini efektif berlaku 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tersebut. Artinya, saat ini, karena Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 diundangkan pada bulan Oktober 2008, maka kita hanya memiliki sedikit waktu untuk melakukan upaya hukum dan “gerakan kesadaran

berdesentralisasi”, menuju pemerintahan yang lebih baik. Tekad bulat dari Walikota Makassar, dikutipkan sebagai berikut:

“Saya ingin mempertegas bahwa inti pertemuan kita, tanggal 30 sampai dengan 31 Agustus 2010 adalah menyusun konsep dan manajerial pengajuan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Latar belakang pemikiran ini, adalah sama dengan apa yang kita rasakan dan pikirkan selama ini, bahwa Undang-Undang Ombudsman tersebut bersifat sentralistik atau tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah. Oleh karena itu, pertemuan tanggal 30 sampai dengan 31 Agustus 2010, di kota Makassar ini, dalam bentuk Loka Karya dan Rakornas, sebagaimana telah disampaikan Ombudsman Kota Makassar tadi, setidaknya diharapkan dapat “*Merumuskan Langkah Strategis merespon keberadaan Undang Undang Nomor 37 Tahun 2010*”. Mengingat pertemuan ini, adalah merupakan pertemuan kedua setelah pertemuan 28 Oktober Tahun 2008, maka saya mendorong agar pertemuan kali ini sekaligus dapat memberi penguatan pertemuan pertama tahun 2008 tersebut.

Akhirnya, dengan mengucapkan Bismillahir Rahmanir Rahim “*Workshop/Rapat Kordinasi Ombudsman Daerah se-Indoneia di Kota Makassar*, Saya nyatakan dibuka secara resmi” Kutipan ini dapat dilihat dalam boks 1.1.

## **B. Naskah Awal Pengajuan Judicial Review**

Sebagai tindak lanjut dari *Workshop/Rapat Kordinasi Ombudsman Daerah se-Indoneia di Kota Makassar* yang dilaksanakan di Hotel Singgasana Makassar, tanggal 30-31 Agustus 2010, maka pada September 2010 diajukanlah gugatan ke Mahkamah Konstitusi, oleh para pemohon yang dibuat di Jakarta.

Adapun gugatan itu berisi Perihal Permohonan Pengujian Materil Pasal 46 Ayat (1) dan (2), serta Pasal 43 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2008 Nomor 139) serta Pasal 46 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 112) terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Surat uji materil yang pertama ini, kemudian diajukan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di Jalan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat. Para penggugat telah menguasai kepada (1). Adnan Buyung Azis, SH; (2) Uli Parulian Sihombing, SH, LLM. Keduanya adalah advokat sepakat memilih domisili hukum di Kantor Ombudsman Jl. Urip Sumoharjo, Komp. KTC No. B 4 Kelurahan Karuwisi Utara, Kecamatan Panakukang Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan.

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 1 September 2010, bermaterai cukup dalam hal ini bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama mewakili:

- I. Walikota Makassar, yang diwakili oleh Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, MM umur 45 tahun, agama Islam, pekerjaan Walikota Makassar, Alamat: Jl. Sungai Saddang No. 54 Kelurahan Maricaya Baru, Kecamatan Makassar, yang selanjutnya disebut sebagai PEMOHON I; BUKTI P-1.
- II. Lembaga Ombudsman Kota Makassar, yang diwakili oleh Mulyadi Hamid, umur 44 tahun, pekerjaan Komisioner Ombudsman Makassar, berkedudukan di jalan Gunung Batu Putih No. 14 B ,Kelurahan Mangkura,Kecamatan Ujungpandang, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi selatan didirikan berdasarkan Perwali No. 7 tahun 2008, yang selanjutnya disebut—PEMOHON II; BUKTI P-2.
- III. Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY, yang diwakili oleh Bagus Sarwono, S.Pd.Si, umur 34 tahun, pkerjaan Wakil Ketua Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY, berkedudukan di Perumahan Graha Prima Sejahtera G3, RT. 08 Jetis, Tamantirto, Kecamatan Kasihan Bantul, DIY. Yang selanjutnya disebut 

---

PEMOHON III; BUKTI P-3.

- IV. Lembaga Ombudsman Swasta Provinsi DIY, yang diwakili oleh Ananta Heri Pramono, SE, MM, umur 47 tahun, pekerjaan ketua Lembaga Ombudsman Swasta Provinsi DIY, berkedudukan di Ronodigdayan DN 3/527 Yogyakarta. Yang selanjutnya disebut ——— — PEMOHON IV; BUKTI P-4.
- V. Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan yang diwakili oleh Syahrul Eriadi, umur 43 tahun, pekerjaan Ketua Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, berkedudukan di Jl. Benteng LK VIII Kabupaten Asahan, Sumatera Utara. Yang selanjutnya disebut ——— — PEMOHON V; BUKTI P-5.
- VI. LSM KOPEL (Komite Pemantau Legislatif Sulawesi, yang diwakili oleh Syamsuddin Alimsyah, Umur 35 tahun pekerjaan kordinator KOPEL Sulawesi, berkedudukan di jalan Batua Raya IX .No 3, Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Yang Selanjutnya disebut sebagai ——— PEMOHON VI; BUKTI P-6.
- VII. H. Bahar Nginting, Umur 53 pekerjaan DPD RI berkedudukan di Jalan Sultan Hasanuddin I No. 22 A, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi selatan. Yang selanjutnya disebut sebagai ——— — PEMOHON VII; BUKTI P-7.

Para penggugat menguraikan bahwa:

### C. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan: di dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*".
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24 C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir*

*yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945...dst”.*

3. Bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk : (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”.*
4. Bahwa oleh karena objek permohonan Hak Uji ini adalah Pasal 46 ayat (1), (2), dan Pasal 43 Ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU ORI) serta Pasal 46 ayat (3), (4) (BUKTI P-8) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut UU PP) (BUKTI P-9) terhadap UUD 1945, maka berdasarkan ketentuan *a quo*, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan ini.

#### **D. Kedudukan Hukum Pemohon**

Bahwa setiap warga Negara Indonesia memiliki hak untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Ketentuan ini merupakan refleksi bagi penguatan dan kemajuan prinsip-prinsip Negara Hukum.

Bahwa Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, berfungsi antara lain sebagai *“guardian”* dari *“constitutional rights”* setiap warga Negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga Negara.

Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: *“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan*

*masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) Lembaga Negara.”*

Bahwa menurut yurisprudensi Mahkamah Konstitusi RI, kerugian yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagai berikut ;

- a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Bahwa ketentuan dimaksud di atas PARA PEMOHON I, II, III, IV, V, VI dan VII mengajukan permohonan pengujian Pasal 46 ayat (1), (2), dan Pasal 43 Ayat (1), (2) UU ORI serta Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU PP terhadap UUD 1945 yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta pasal-pasal yang dimuat dalam UUD 1945.

### **E. Legal Standing Pemohon**

Bahwa PEMOHON I, adalah pejabat lembaga Negara sebagaimana dimaksud pasal 51 ayat 1 huruf d UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang diwakili oleh Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, MM berdasarkan Keputusan Menteri

Dalam Negeri No. 131.73-90 Tahun 2009, Tertanggal 28 Januari 2009. (BUKTI P-10.).

Dalam kaitan untuk memperbaiki layanan dan pembaharuan tata pemerintahan khususnya dalam kerangka memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik di lingkungan pemerintahan Kota Makassar. PEMOHON I merasa memerlukan adanya lembaga pengontrol yang mengemban amanat untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks hak azasi manusia dapat terlindungi dan terpenuhi, termasuk menuntut keterlibatan masyarakat madani untuk mengambil peran serta dalam upaya mendorong reformasi pemerintahan termasuk perbaikan etika dalam berbisnis, Bahwa dalam mewujudkan pelayanan, baik publik maupun swasta, yang berkualitas diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan umum dan swasta di Kota Makassar sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dan sekaligus sebagai salah satu upaya pemberdayaan pengawasan eksternal serta memperhatikan aspirasi yang berkembang agar penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat senantiasa berlangsung secara adil dan benar maka PEMOHON I pada tanggal 27 Mei 2008, melalui Peraturan Walikota Makassar No. 7 Tahun 2008 membentuk Ombudsman Kota Makassar. (BUKTI P 11).

Dasar yang demikian dilandasi pada Visi dan Misi kelima Pemerintah Kota Makassar yakni *“Mengembangkan sistem pemerintahan yang baik, melalui peningkatan profesionalisme aparatur bersih dan berwibawa”* (BUKTI P 12).

Serta didasari pula pada pokok-pokok kebijakan Pemerintahan Kota Makassar dalam artikel 4 tentang Pembangunan Pemerintahan dan pelayanan Publik yakni:

*“pelayanan prima tidak dapat diwujudkan dengan hanya mengandalkan jumlah dan motivasi kerja aparat pemerintah saja. Pemberian layanan prima juga membutuhkan dukungan aparat yang profesional dan struktur organisasi yang efektif, dimana didalamnya terdapat pembagian tugas dan fungsi yang*

*terkoordinasi dan terintegrasi secara proposional. Oleh karena itu, agar dapat memberikan pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat kota Makassar sebagai kota maritim, niaga dan pendidikan maka kota Makassar mutlak mendapatkan dukungan kelembagaan pemerintahan yang baik, aparatur pemerintah yang profesional, keuangan yang memadai dan layanan informasi yang berkualitas” (BUKTI P-13).*

Dengan demikian maka PEMOHON I berhak ikut sebagai pihak (legal standing) yang mempersoalkan keberadaan Pasal 46 ayat (1), (2), dan Pasal 43 Ayat (1), (2) UU ORI serta Pasal 46 ayat (3), (4) UU PP.

Bahwa PEMOHON II, III, IV dan V adalah lembaga publik yang dibentuk pemerintah daerah masing- masing baik di kab, upaten/kota maupun provinsi yang berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan baik publik maupun swasta agar dapat berjalan baik.

- a. PEMOHON II diwakili oleh Mulyadi Hamid. Kedudukan *aquo* berdasarkan surat Keputusan Walikota Makassar No.710.05/763/KEP/X2008, tertanggal 24 Oktober 2008. (BUKTI P-14).
- b. Bahwa berdasarkan Keputusan Walikota Makassar No. 710.05/763/KEP/X/2008, tanggal 24 Oktober 2008, tugas, fungsi dan kewenangan PEMOHON II tertuang pada Pasal 5, 6 dan 7 Peraturan Walikota Makassar No. 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar.
- c. PEMOHON III diwakili oleh Bagus Sarwono,S.Pd. Si. Kedudukan *aquo* berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY No.145/KEP/2008 tentang Penetapan anggota Ombudsman Daerah Provinsi DI Yogyakarta, tertanggal 28 Agustus 2008. (BUKTI.P-15).
- d. Bahwa berdasarkan Peraturan Gubernur DI Yogyakarta No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 25 Agustus 2008, vmengatur tugas, fungsi dan wewenang PEMOHON III tertuang pada Pasal 6,7 dan Pasal 8 (BUKTI P-16 )

- f. PEMOHON IV diwakili oleh Ananta Heri Pramono, SE, MM. Kedudukan *aquo* berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY No.146 /KEP/2008 tentang Penetapan Anggota Ombudsman Swasta Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tertanggal 28 Agustus 2008. (BUKTI.P-17).
- g. Bahwa berdasarkan Peraturan Gubernur DI Yogyakarta No. 22 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Swasta di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 25 Agustus 2008, mengatur tugas, fungsi dan wewenang PEMOHON IV tertuang pada Pasal 6,7 dan Pasal 8 (BUKTI. P-18)
- h. PEMOHON V diwakili oleh Syahrul Eriadi. Kedudukan *aquo* berdasarkan Surat Keputusan Bupati Asahan No. 419-HUK/Tahun 2004, tertanggal 20 Oktober 2004 (BUKTI P-19).
- i. Bahwa berdasarkan Surat Keputusan Bupati Asahan No. 419-HUK/Tahun 2004, tertanggal 20 Oktober 2004, tertanggal 20 Oktober 2004, mengatur tugas, fungsi dan wewenang PEMOHON V tertuang pada Pasal 11, 12 dan 14 (BUKTI P-18).
- j. PEMOHON VI adalah LSM yang berkedudukan di Sulawesi selatan, dan terdaftar pada Kementerian Dalam Negeri Dirjen KESBANGPOL dengan No: 194/D.III.3/VIII/2009 (BUKTI P-20.).

Bahwa dalam kiprahnya pemohon III banyak memberikan kontribusi dalam pemajuan *Clean Government* dan *Good Governance* termasuk kiprahnya dalam memberikan advokasi pada kerja legislative dan eksekutif dalam kemajuan pelayanan publik di kota Makassar maupun di Provinsi Sulawesi. Dan hal ini telah mendapatkan pengakuan dari Pemerintah kota Makassar (BUKTI P-21) selain itu dapat dilihat dari visi misi lembaganya yang dinyatakan sebagaimana pada pasal 2 AD/ART sebagai berikut:

Maksud dan tujuan dari lembaga ini :

“ Turut serta mewujudkan terlaksananya sistem demokratisasi dalam tatanan kehidupan bernegara ... dst.”(BUKTI P-21).

Serta dapat dilihat pada program-program lembaga yakni;

*“Melakukan pengawasan kebijakan publik, antara lain kebijakan PERDA APBD dan Non APBD ...dst”*.  
(BUKTI P-22).

- k. PEMOHON VII adalah masyarakat WNI pembayar pajak dengan nomor wajib pajak 06.680.569.8-804.000 (BUKTI P) yang menggunakan jasa Ombudsman daerah di Kota Makassar dalam menerima konstiusennya untuk di ajukan ke Ombudsman Daerah kota Makasar. Dan disamping itu PEMOHON VII merupakan individu aktif dalam mendorong penegakan pelayanan publik. Hal ini dibuktikan dengan peran serta PEMOHON VII sebagai tim rekrutmen Komisioner Ombudsman Kota Makassar (BUKTI P-23).

Bahwa atas dasar demikian dapat disimpulkan PEMOHON I, II, III, IV,V,VI dan VII telah berperan aktif memberikan dukungan dalam memajukan dan menegakan prinsip pelayanan publik yang prima. Atas hal tersebut Para PEMOHON I, II, III, IV,V,VI dan VII memiliki potensi mengalami kerugian akibat diberlakukannya Pasal 46 ayat (1), (2) dan pasal 43 ayat (1),(2) UU N0.37Tahun 2008 tentang Ombudsman RI dan Pasal 46 ayat (3), (4) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dengan demikian PEMOHON I, II, III, IV,V,VI dan VII, mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon uji materiil karena terdapat keterkaitan sebab akibat (*causal verband*) sehubungan dengan disahkannya pemberlakuan Pasal 46 ayat (1), (2) dan pasal 43 ayat (1),(2) Undang-Undang No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI serta Pasal 46 ayat (3), (4) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dengan demikian para pemohon memiliki kapasitas sebagai pemohon pengujian undang-undang Ombudsman Republik Indonesia dan undang-undang pelayanan publik terhadap uud 1945.

## F. Tentang Duduk Perkaranya

1. Bahwa PEMOHON I merupakan pejabat lembaga Negara sebagaimana diatur didalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang memiliki kepentingan dalam memajukan kesejahteraan dan pemberdayaan kinerja aparatnya dalam mengembangkan peningkatan pelayanan publik di daerah melalui partisipasi masyarakat. Atas dasar demikian maka PEMOHON I memberikan keleluasaan kepada masyarakat untuk sebagai wujud partisipasi untuk berperan serta dalam proses pembangunan dan pemerintahan dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government* dan *Good Governance*) maka bersama CSO, akademisi, pengusaha membentuk OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR yang dilandasi pada Peraturan Walikota Makassar No. 07 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Kota Makassar.
2. Bahwa PEMOHON II, III, IV, dan V adalah Lembaga publik sebagaimana diatur didalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berfungsi mengawasi dan menyelesaikan pengaduan pelayanan publik di daerah yang dibentuk berdasarkan keputusan walikota/bupati dan peraturan gubernur.

Bahwa Selama menjalankan aktivitasnya mereka para PEMOHON II, III, IV dan V telah melakukan pengawasan pelayanan dengan pengaduan hal ini terbukti dengan banyaknya pengaduan dari masyarakat hal ini dapat dilihat dari pengaduan yang diterima oleh PEMOHON II (BUKTI.P), PEMOHON III (BUKTI P 24), PEMOHON IV (BUKTI. P-25), PEMOHON V (BUKTI.P-26), PEMOHON VI (BUKTI.P-27)

3. Bahwa PEMOHON VI adalah salah satu LSM yang berdomisili di Makassar sebagaimana diatur didalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang bekerja dalam bidang pemantauan legislatif disamping melakukan kerja-kerja pemantaun pelayanan publik di

Sulawesi dan khususnya di Kota Makassar dalam rangka mengembang amanat demokrasi yang mendepankan adanya daerah yang bersih dari KKN serta berkeinginan mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government* dan *Good Governance*).

4. Bahwa PEMOHON VII adalah warga Negara Indonesia sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sebagai warga negara Indonesia Pemohon VII adalah warga yang merasakan manfaat dengan kehadiran Ombudsman Daerah khususnya di kota Makassar.
5. Bahwa Pemerintah Pusat telah menerbitkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang  
Ombudsman RI dan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kehadiran Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU No. 37 Tahun 2008 yang menyatakan :  
*(1) Pada saat undang-udang ini mulai berlaku, nama "Ombudsman" yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan undang-udng ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya nudang-undang ini".*  
*(2) Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap menggunakan nama "Ombudsman" secara tidak sah".*  
Menyimak bunyi ayat (1) dan (2) Undang-undang No.37 Tahun 2008, berarti telah mengganggu eksistensi PEMOHON II, III, IV, dan V. Eksistensi PEMOHON II, III, IV dan V dimulai sebelum UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI, namun dengan kehadiran pasal *quo justru* mematikan keberadaan PEMOHON II, III, IV, dan V.
6. Bahwa keberadaan pasal 46 ayat (1) dan (2) UU 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI serta merta telah

menciptakan kekosongan dalam proses pengawasan pelayanan publik di daerah, mengingat pada tanggal 7 Oktober 2010 keberadaan PEMOHON II, III, IV dan V harus DIGANTI atau jika tetap maka dianggap TIDAK SAH. Padahal keberadaan PEMOHON II, III, IV dan V sangat efektif dan efisien dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam penyelesaian kasus-kasus mal administrasi yang diadukan oleh masyarakat. Hal ini tentunya akan mengganggu peran partisipasi masyarakat dalam ikut proses perbaikan sistem pelayanan publik khususnya pada PEMOHON I, dengan pertimbangan setelah tanggal 7 Oktober 2010, Ombudsman RI belum tentu dapat membentuk perwakilan Ombudsman dalam jangka waktu 1 (satu) – 2 (dua) bulan.

7. Bahwa demikian pula dengan keberadaan pasal 43 ayat (1) dan (2) UU 37 Tahun 2008 yang menyatakan:

(1). Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota. (2) Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud pada ayat (1). mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan.

Bahwa hemat PEMOHON I dan VI, klausul yang demikian setidaknya pada kata DAPAT pada Pasal 43 ayat (1) *aquo* diterjemahkan oleh PEMOHON I dan PEMOHON IV dapat membentuk Ombudsman daerah diluar Ombudsman RI - perwakilan, artinya ombudsman daerah yang sudah ada dapat dimanfaatkan demi menganut asas efisiensi dan efektifitas. bagi PEMOHON VI dan masyarakat *in casu* PEMOHON VII merupakan bagian dari peran partisipasi

8. Bahwa disamping pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI, PEMOHON I dan VI juga mempersoalkan keberadaan pasal 46 ayat (3) dan (4) UU Pelayanan Publik yang menyatakan:

(3). Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.

(4). Pembentukan perwakilan ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Bahwa Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU Pelayanan Publik setidaknya memperkuat keberadaan pasal 43 ayat (1) dan (2) maupun Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI.

Dengan demikian, para PEMOHON I dan VI memaknai bahwa yang harus dilakukan oleh ORI adalah membentuk perwakilan Ombudsman di semua daerah di tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Bagi PEMOHON I dan VI klausul yang demikian mustahil dilakukan dalam waktu sampai dengan tahun 2012. Apalagi pembentukan perwakilan Ombudsman tentunya membutuhkan biaya yang sangat besar. Sebagai ilustrasi di Indonesia terdapat sekitar 500 kabupaten/kota dengan 33 provinsi tentu akan menyedot APBN yang sangat besar. Sebagai ilustrasi tambahan bahwa pembentukan Ombudsman Kota Makassar memerlukan dana sebesar 3,5 Milyar Rupiah (kantor masih berstatus sewa tahunan), sehingga untuk membentuk keseluruhan perwakilan ombudsman memerlukan dana sebesar 1,865 Triliun Rupiah (BUKTI P-28).

9. Bahwa dengan membaca penjelasan pasal 46 ayat (3) UU pelayanan publik yang menyatakan :*Perwakilan di daerah merupakan perwakilan yang dibentuk di ibukota provinsi atau ibukota kabupaten/kota yang dipandang perlu. Pembentukan dimaksud harus memperhatikan aspek efektifitas, efisiensi, kompleksitas dan beban kerja.*

Jika dicermati pada penjelasan pasal 46 ayat (3) *quo* maka pada aspek efektifitas, efisiensi, kompleksitas dan beban kerja sudah terdapat pada lembaga ombudsman daerah *in casu* PEMOHON II, III, IV dan V mengingat keberadaan lembaga ombudsman daerah tersebut dapat difungsikan tanpa harus membentuk perwakilan ombudsman sebagaimana diatur pada Pasal 43 ayat (1) dan (2), tanpa harus DIMATIKAN ataupun dianggap TIDAK SAH sebagaimana ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI.

10. Perlu diperhatikan ketentuan pasal 39 ayat (3) UU Pelayanan Publik yang secara tegas mengakui akan peran serta masyarakat untuk dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik sebagaimana ketentuannya yang menyatakan, "*Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik*". Hakikat dari pasal ini tentunya tidak memberikan larangan bagi PEMOHON I, untuk membentuk lembaga Ombudsman daerah, tidak memberikan larangan bagi PEMOHON VI dan VII untuk berpartisipasi dalam pemerintahan untuk membentuk Ombudsman daerah maupun mengajukan permasalahan kepada lembaga Ombudsman daerah. Berdasarkan uraian-uraian yang telah dipaparkan secara jelas dan transparan pada angka 1 sampai angka 14 tersebut diatas, maka secara yuridis formal maupun materil perlu dilakukan pendalaman analisis yuridis sebagai berikut:

### **G. Analisis Masalah Hukum ORI**

1. Bahwa dengan berlakunya UU ORI, khususnya pasal 46 ayat (1) dan (2) yang pada intinya memuat pelarangan penggunaan nama Ombudsman bagi lembaga-lembaga lain yang telah dibentuk sebelum UU ORI, telah ada 8 (delapan) Ombudsman daerah, baik menggunakan nama ombudsman maupun nama lain dengan tugas, fungsi dan kewenangan yang sama dengan tugas, fungsi dan kewenangan ORI yakni di Kota Makassar, Provinsi Kalimantan Tengah, Kota Bangka Belitung, Kabupaten Asahan, Kota Pangkal Pinang, Provinsi DIY (2 ombudsman) dan Provinsi Jawa Timur. Disamping itu, juga telah ada ombudsman-ombudsman swasta semisal Ombudsman di perusahaan media.
2. Bahwa substansi pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI, akan menghilangkan keberadaan ombudsman-ombudsman daerah dan ombudsman-ombudsman pihak swasta yang telah dibentuk, dan tentunya dengan klausul tersebut maka lembaga Ombudsman yang sudah ada secara hukum segala sesuatu yang dilakukan berdasarkan tugas

dan kewenangannya akan mendatangkan ketidakpastian hukum.

3. Bahwa dengan adanya klausul yang demikian, Ombudsman yang dibentuk oleh masyarakat beserta pemerintah akan hilang. Hal ini berpotensi merugikan kepentingan PEMOHON I, II, III, IV, V, VI dan VII beserta lembaga Ombudsman lainnya.
4. Bahwa terkait dengan semangat otonomi daerah, dimana dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan otonomi di level kabupaten/kota karena kabupaten/kota lah yang terdekat dengan rakyat. Dengan demikian segala persoalan yang dihadapi oleh masyarakat di daerah seyogianya diselesaikan di daerah masing-masing sehingga tidak memperpanjang rantai birokrasi.
5. Bahwa disisi lain, pemerintah juga menerbitkan UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dimana Undang-undang ini menegaskan kembali tentang eksistensi dari ORI tersebut, hal ini dapat dilihat dari ketentuan dari Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
6. Bahwa relasi yang ideal dengan kemunculan Ombudsman RI bisa menumbuhkan koordinasi dan sinergi pelayanan publik dengan sifat
  - a. Saling menguatkan (untuk peran yang sama)
  - b. Saling mengisi melengkapi (untuk peran komplementer, misalnya LOS DIY tetap diperlukan karena mampu permasalahan yang tidak diampu oleh Ombudsman RI).

Relasi yang demikian setidaknya telah sesuai dengan semangat Pasal 39 ayat (3) UU pelayanan Publik serta semangat UU No. 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah. Pembentukan Ombudsman Daerah merupakan inovasi daerah melalui sistem pengawasan pelayanan publik di daerah untuk mengawal, memastikan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah. Hal ini dilakukan terutama dalam konteks untuk mengisi

dan mengembangkan otonomi daerah agar memberikan kemanfaatan bagi masyarakat khususnya di daerah. Otonomi daerah dimaksud adalah amanat dari Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi *Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*, dan pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang berbunyi *pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Lebih jauh mengenai urusan pemerintah daerah dijabarkan bahwa hampir semua urusan menjadi kewenangan pemerintah daerah kecuali 6 (enam) urusan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) dan (3) UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana ayat (1) menyebutkan bahwa *Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah*; dan pada ayat (3) menyebutkan bahwa *Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama*.

8. Bahwa terlepas dari klaim penguasaan hak eksklusif atas nama Ombudsman Oleh ORI ada sejumlah fakta penting yang menjadi argumen bahwa ombudsman daerah harus dipertahankan:
  - a. Lebih dekat dengan kultur budaya lokal (*sense of locality*);
  - b. Lebih memaham keunikan substansi dan penanganan permasalahan setempat (*sense of uniqueness*) .
  - c. Rantai penanganan masalah lebih pendek.
  - d. Koordinasi horizontal (bukan vertikal) lebih efektif, efisien dan strategis.
  - e. Memiliki dukungan basis pemangku kepentingan lokal lebih nyata.

- f. Pengawasan kinerja lembaga lebih mudah.
- g. Keunikan daerah membutuhkan tata kerja lembaga yang unik pula.

## **H. Hak-hak Konstitusional Dipandang Telah Dirugikan**

Bahwa menurut hukum acara Mahkamah Konstitusi *junto* Pasal 51 ayat (1) huruf a,c dan d *junto* ayat (2) dan ayat (3) huruf a dan huruf b UU nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagai aturan hukum yang memberikan perlindungan para pemohon untuk menuntut hak-hak konstitusionalnya yang dipandang telah dirugikan.

Bahwa para pemohon merasa bahwa hak-hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, yang secara aktual dan faktual sangat jelas telah dirugikan oleh akibat tidak dapat diberlakukannya lembaga Ombudsman Daerah dan Ombudsman lainnya akibat diterbitkannya pasal 46 ayat (1) dan (2) UU no. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI serta UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 46 ayat (1) dan (2) sebagaimana diuraikan berikut ini:

Bahwa menurut ketentuan Pasal 28 C ayat (2), 28D ayat (3), 28E ayat (3) 28F dan 28I ayat (2) UUD 1945 bahwa mengenai hak-hak konstitusional PARA PEMOHON khususnya yang dirugikan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 yakni menyangkut ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan (6) yang diuraikan sebagai berikut:

1. Bahwa dengan diberlakukannya pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI maka hak pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, khususnya dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih sangat terganggu mengingat dengan adanya pelarangan menggunakan kata Ombudsman pada lembaga pengawas pelayanan publik maka akan berimplikasi pada rendahnya kepercayaan (legitimasi) masyarakat kepada Lembaga Ombudsman Daerah (PEMOHON II, III, IV dan V) yang telah terbentuk sehingga masyarakat menganggap lembaga

Ombudsman yang dibentuk dianggap TIDAK SAH sebagaimana dimaksud pasal 46 ayat (2) UU ORI.

2. Bahwa disamping itu, dengan adanya ketentuan tersebut maka PEMOHON II, III, IV, dan V tidak dapat mengusulkan anggaran kepada pemerintah daerah khususnya melalui APBD mengingat selama ini pembiayaan Ombudsman Daerah dibiayai oleh APBD. Implikasinya Ombudsman Daerah tidak dapat mendapatkan alokasi anggaran operasional dalam APBD sehingga mengganggu kinerjanya. Dan apabila Ombudsman Daerah tetap mencrima, menggunakan dan/ atau mengelola dana APBD akan terjadi PENYALAHGUNAAN ANGGARAN dan menjadi TEMUAN PENYIMPANGAN ANGGARAN.
3. Bagi PEMOHON II, III, IV, V, VI dan VII, bahwa Ombudsman Daerah secara langsung telah memberikan kontribusi penguatan reformasi birokrasi khususnya di bidang pelayanan publik daerah, serta mendorong dinamika partisipasi publik dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik
4. Bahwa ketentuan pasal 46 UU ORI tersebut tidak sejalan dengan semangat demokrasi yang telah menempatkan partisipasi masyarakat menjadi bagian penting dalam mengembangkan dan memperkuat demokrasi termasuk dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih. Partisipasi masyarakat tersebut, bahkan telah diakui dan diakomodir dalam berbagai ketentuan perundang-undangan yang ada, misalnya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN. Melalui pembentukan Ombudsman daerah, maupun Ombudsman diberbagai sektor lainnya dapat dilihat sebagai bagian upaya memperkuat partisipasi masyarakat. Semangat dan partisipasi akan tereduksi dengan adanya ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI.
5. Bagi PEMOHON II, III, IV dan V, bahwa adanya larangan penggunaan nama Ombudsman akan menjadi aneh dan janggal jika membandingkan dengan penggunaan

terminologi istilah atau nama lembaga/kelembagaan lain. Hal ini sama saja dengan monopoli istilah yang tidak lazim terjadi. Misalnya kata presiden ternyata tidak hanya digunakan untuk pemimpin/ kepala Negara, tetapi nama tersebut juga digunakan oleh berbagai pihak seperti presiden partai (untuk pemimpin sebuah partai), presiden komisaris (untuk perusahaan), bahkan presiden taxi yang digunakan untuk sebuah merk nama perusahaan taxi.

6. Bagi PEMOHON VI yang selama ini aktif dalam mendampingi masyarakat dalam kerja-kerja pendampingan masyarakat serta advokasi pada kinerja eksekutif tentunya akan kesulitan dalam menyelesaikan pengaduan yang disampaikan kepada PEMOHON VI dan sedangkan bagi PEMOHON VII hak melaporkan atas kinerja aparat yang dialami oleh konstituennya maupun relasi kerjanya tentunya tidak mendapatkan penyelesaian secara cepat dan konkrit.
7. Penjabaran ketentuan Pasal 28 C ayat 2, 28D ayat (3), 28F dan 28I ayat (2) UUD tahun 1945
  - a. Pasal 28 C ayat 2 UUD 1945 dinyatakan bahwa *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*  
 Bahwa PEMOHON II, III, IV, dan V, berpendapat adanya Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI menghalangi pelaksanaan dalam upaya untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara. Melalui Ombudsman Daerah, diharapkan dapat berkontribusi untuk mengajak masyarakat berpartisipasi dengan berani melaporkan dugaan penyimpangan pelayanan publik, sehingga diharapkan dapat diwujudkan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*).
  - b. Pasal 28D ayat (3) UUD 45 dinyatakan bahwa *"setiap warga Negara berhak mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan"*. Pasal ini menjadi jaminan bahwa PEMOHON II, III, IV dan V berhak mendapatkan kesempatan yang sama untuk turut serta

di dalam pemerintahan. Adanya Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI maka akan membatasi atau menghilangkan kesempatan PEMOHON II, III, IV dan V dalam pengawasan jalannya pemerintahan.

- c. Pasal 28F UUD 1945 dinyatakan bahwa *"setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia"*. Pasal ini memberikan pengakuan sekaligus jaminan bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh informasi dan menyampaikan informasi melalui saluran yang tersedia. Bagi PEMOHON II, III, IV dan V, informasi yang dimaksudkan dapat berkaitan dengan tugas dan fungsi pelayanan publik oleh pemerintah yang menjadi hak dari masyarakat. Dengan adanya ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI, saluran masyarakat untuk itu akan menjadi terbatas atau hilang sama sekali. Padahal ini hak setiap orang yang mestinya terlindungi menjadi terabaikan.
- d. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".

Bagi PEMOHON II, III, IV dan V, adanya pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI berpotensi mendiskriminasi Ombudsman Daerah yang sudah ada. Diskriminasi ini justru dilakukan oleh negara.

8. Bahwa dengan diberlakukannya pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI dan Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU PP, maka adanya kerugian konstitusional sebagai berikut:
- a. Bagi PEMOHON I, Pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI dan dalam konteks otonomi daerah akan merugikan dalam mengembangkan pelayanan publik di daerah melalui pembentukan lembaga pengawasan

pelayanan publik bernama Ombudsman Daerah. Padahal bagi PEMOHON I, keberadaan Ombudsman Daerah selama ini telah mendorong terjadinya kultur birokrasi pemerintah daerah yang terbuka, berkontribusi bagi penguatan momentum reformasi birokrasi di sektor pelayanan publik dan mendorong dinamika partisipasi dalam pengawasan terhadap pelayanan publik.

- b. Bahwa bagi pemohon I, keberadaan ombudsman daerah dapat diakomodir di dalam UU ORI dengan melihat efisiensi dan efektifitas penanganan pengaduan dan pemberian pelayanan publik.
  - c. Bagi PEMOHON VI dan VII, Pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI akan mengurangi efektifitas dan efisiensi penanganan laporan. Oleh karena dalam praktek selama ini sistem penanganan pengaduan di ORI Perwakilan sifatnya sangat hirarkhis, birokratis dan keberadaannya tidak dilandasi oleh komitmen dengan pemda. Hal ini akan sangat berbeda jika ombudsman daerah yang menangani mengingat ombudsman daerah dibentuk dari kebutuhan masyarakat di daerah setempat. Padahal selama ini masyarakat ingin segera mendapatkan penanganan secara cepat.
  - d. Bagi PEMOHON VI dan VII keberadaan Perwakilan Ombudsman tidak dilandasi oleh semangat partisipatif, lebih sentralistik dan memperpanjang birokrasi dalam penanganan kasus (aduan). Hal ini berbeda dengan Ombudsman Daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama Masyarakat. In cassu PEMOHON VI dan VII.
9. Penjabaran ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan (6), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28E UUD 1945
- a. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”, dan pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945

dinyatakan, “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

- b. Bahwa bagi PEMOHON I, pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI dan Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU PP, menghilangkan kesempatan untuk membentuk Ombudsman Daerah. Padahal pembentukan Ombudsman Daerah merupakan inovasi daerah melalui sistem pengawasan pelayanan publik di daerah untuk mengawal, memastikan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah. Hal ini dilakukan terutama dalam konteks untuk mengisi dan mengembangkan otonomi daerah agar memberikan kemanfaatan bagi masyarakat khususnya di daerah. Lebih jauh mengenai urusan pemerintah daerah dijabarkan bahwa hampir semua urusan menjadi kewenangan pemerintah daerah kecuali 6 (enam) urusan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) dan (3) UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana ayat (1) disebutkan bahwa, “*Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah*”; dan pada ayat (3) disebutkan bahwa “*Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiskal nasional; dan (6) agama.*”
- c. Pasal 28D ayat (1) dinyatakan bahwa *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.* Bagi PEMOHON I, Pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI dan Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU PP memunculkan adanya ketidakpastian hukum berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan daerah dan pengawasannya. Ini bersifat *debateble*, karena satu sisi, pengawasan pelayanan publik menjadi kewenangan pemerintah daerah melalui Ombudsman

Daerah tetapi dengan adanya pasal-pasal tersebut diambil lagi oleh Pemerintah Pusat melalui ORI.

- d. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa *“setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”*.

Bagi PEMOHON V dan VI, Pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI dan Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU PP mengurangi kesempatan untuk ikut membangun dan mewujudkan pemerintahan yang baik melalui pembentukan Ombudsman Daerah. Selama ini PEMOHON VI dan VII telah merasakan keberadaan dan kemanfaatan Ombudsman Daerah dengan demikian jika hal ini dianggap tidak sah (Ombudsman daerah) maka masyarakat umumnya dan PEMOHON VI dan VII khususnya akan tidak dapat lagi mengadukan kasusnya pada ombudsman daerah dengan demikian akan terjadi kekosongan oleh karena dalam waktu 3 (tiga) tahun perwakilan Ombudsman RI belum tentu dapat terbentuk.

- e. Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan, *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”*.

Bagi PEMOHON VI dan VII, adanya Pasal 43 ayat (1) dan (2) UU ORI dan Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU PP akan menutup kesempatan untuk membentuk suatu lembaga yang berfungsi untuk melakukan pengawasan pelayanan publik yang berwenang menindaklanjuti pengaduan masyarakat atas pelayanan publik sebagaimana Ombudsman Daerah.

Bahwa oleh karena UU ORI yang disahkan pada tanggal 7 Oktober 2008, telah memberikan batasan kepada lembaga – lembaga yang telah menggunakan nama Ombudsman selain ORI dan setelah itu secara hukum akan dianggap tidak sah sejak tanggal 7 Oktober 2010 sebagaimana makna dari Pasal 46 ayat (2). Maka untuk menentukan kepastian hukum bagi PARA PEMOHON II, III, IV dan V serta ombudsman lainnya maka

sudah sepatutnya majelis hakim Mahkamah Konstitusi untuk menunda pemberlakuan terlebih dahulu Pasal 46 ayat (2) UU ORI hingga adanya putusan hukum yang mengikat.

## **I. Petitum**

Bahwa berdasarkan uraian-uraian sebagaimana yang telah dijabarkan secara jelas dan transparan dalam posita yang diajukan untuk uji materiil (judicial review) oleh PEMOHON I, II, III, IV, V, VI dan VII tersebut diatas, maka untuk dan atas nama seluruh kepentingan hukum dari PEMOHON I, II, III, IV, V, VI dan VII khususnya dan umumnya para Ombusman daerah lainnya (diluar Ombudsman RI) maupun lembaga lain tanpa terkecuali dalam hal ini, memohon kepada majelis hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili perkara ini, agar dapat memberikan putusan dalam petitum yang dimohonkan oleh para pemohon yang amarnya berbunyi sebagai berikut:

### **1. Dalam Provisi**

Mengabulkan permohonan provisi para Pemohon.

### **2. Dalam Pokok Perkara**

- a. Mengabulkan permohonan dari para PEMOHON I, II, III, IV, V, VI dan VII.
- b. Menyatakan bahwa Pasal 43 Ayat (1) dan (2), Pasal 46 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139) serta Pasal 46 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 112) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- c. Menyatakan bahwa Pasal 43 Ayat (1) dan (2), Pasal 46 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139) serta Pasal 46 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang

- Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 112) tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.
- d. Menyatakan keberadaan Ombudsman Daerah *in cassu* PEMOHON II, III, IV dan V tetap sah dan menyatakan Ombudsman Daerah tetap berhak dan berwenang menerima, menindaklanjuti serta menyelesaikan pengaduan pelayanan publik di daerah.
  - e. Menyatakan Pasal 43 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139) serta Pasal 46 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 112) ditafsirkan bahwa Ombudsman di daerah tidak hanya perwakilan Ombudsman tetapi juga Ombudsman Daerah.

**Atau**

Apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*Ex aequo et Bono*). Demikian atas perhatiannya diucapkan banyak terima kasih. Kuasa hukum, Adnan B.Azis , SH, Uli Parulian Sihombing, SH, LLM.

\*\*\*

# 2

## **PERBAIKAN PERMOHONAN PENGUJIAN MATERIL**

Bertepatan tanggal 03 November 2010, di Makassar, para pemohon telah menyatukan tekad yang bulat untuk melanjutkan gugatan kedua kalinya setelah mengajukan gugatan pertama September 2010, terhadap Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI), khususnya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Gugatan kedua kalinya ini dilakukan guna Perbaikan Permohonan Pengujian Materil. Adapun isi perbaikan materi gugatan itu ialah:

Dengan hormat, perkenankanlah kami:

1. Adnan B Azis, SH
2. Uli Parulian Sihombing, SH.,LL.M
3. Zairin Harahap, SH.,M.Si

Kesemuanya adalah advokat dan memilih domisili hukum di Kantor Lembaga Ombudsman Kota Makassar, Jl Urip Sumoharjo, Komp.KTC . No.B4 Kelurahan Karuwisi Utara, Kecamatan Panakukang Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 1 September 2010, bermaterai cukup (Bukti P-1) dalam hal ini bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama mewakili:

1. Nama : Ir H. Ilham Arief Sirajuddin, MM  
Tempat tanggal : U.Pandang, 16 September 1965/45  
Lahir/umum Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Walikota Makassar  
Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkap : Jl. Jenderal Ahmad Yani, Makassar  
Nomor Telepon : (0411)  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon I (Bukti P-2)
2. Nama : Mulyadi Hamid  
Tempat tanggal : Wajo, 25 Januari 1966/44 Tahun  
lahir/umum  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Komisioner Ombudsman  
Makassar  
Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkap : Jl. Jenderal Urip Sumoharjo,  
Kompleks KTC B4 Makassar  
Nomor Telepon : (0411) 456277  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon II (Bukti P-3)
3. Nama : Bagus Sarwono, S.Pd. Si.  
Tempat tanggal : Rembang, 01 Juni 1976/34  
lahir/umur Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Ombudsman Daerah  
Provinsi DIY  
Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengka : Jl. Tentara Zeni Pelajar Nomor:  
1A, Pingit Kidul, Yogyakarta 55231  
Nomor Telepon : (0274) 554989  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon III (Bukti P-4).

4. Nama : Ananta Heri Pramono, SE, MM  
Tempat tanggal lahir/umur : Yogyakarta, 12 Maret 1963/47 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Ombudsman Swasta  
Provinsi DIY  
Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkap : Jl. Tentara Zeni Pelajar Nomor:  
1B, Pingit Kidul, Yogyakarta, 55231  
Nomor Telepon : (0274) 552245  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon IV (Bukti P-5).
5. Nama : Syahrul Eriadi  
Tempat tanggal lahir/umur : Kisaran, 1 Mei 1968/42 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Ombudsman Daerah  
Kabupaten Asahan  
Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkap : Jl Jenderal A Yani Nomor 27,  
Kisaran, Asahan 21214  
Nomor Telepon : (0623) 347983  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon V (Bukti P-6).
6. Nama : Syamsuddin Alimsyah  
Tempat tanggal lahir/umur : Bulukumba, 8 November 1975/34 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Koordinator KOPEL  
Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkak : Jl. Batua Raya IX No 3 Makassar  
Nomor Telepon : (0411) 491041  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon VI (Bukti P-7).

7. Nama : H. Bahar Ngitung  
Tempat tanggal lahir/umur : Ujungpandang 13 Mei 1957/  
53 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Dewan Perwakilan  
Dacrah Republik Indonesia  
Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkap : Jl. Sultan Hasanuddin I No. 22A,  
Makassar, Prov. Sulsel  
Nomor Telepon : 0811463455  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon VII (Bukti P-8).

#### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

1. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
2. Bahwa lebih lanjut hal tersebut diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. .... dst;
3. Bahwa dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, disebutkan: "Pengujian materiil adalah pengujian UU

yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945”;

4. Bahwa objek permohonan pengujian materiil ini adalah:
  - a. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU ORI);
  - b. Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP); maka berdasarkan landasan hukum tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian materiil Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI dan Pasal 1 butir 13 UU PP terhadap UUD 1945.

## **B. Kepentingan Hukum (Legal Standing) Pemohon.**

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, menyebutkan: Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang tersebut, yaitu:
  - a. Perseorangan warga negara Indonesia;
  - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. Badan hukum publik atau privat; atau
  - d. Lembaga negara.
2. Bahwa Pemohon I adalah Walikota Makassar adalah sebagai badan hukum publik yang diangkat sebagai Walikota Makassar berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.73 – 90 Tahun 2009 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Walikota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan, tertanggal 28 Januari 2009 (Bukti P-2);
3. Bahwa Pemohon I sebagai Walikota Makassar telah membentuk Ombudsman Kota Makassar berdasarkan

Peraturan Walikota Makassar Nomor: 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar (Bukti P-9);

4. Bahwa dalam kaitan untuk memperbaiki layanan dan pembaharuan tata pemerintahan khususnya dalam kerangka memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik di lingkungan pemerintahan Kota Makassar. PEMOHON I merasa memerlukan adanya lembaga pengontrol yang mengemban amanat untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks hak azasi manusia dapat terlindungi dan terpenuhi, termasuk menuntut keterlibatan masyarakat madani untuk mengambil peran serta dalam upaya mendorong reformasi pemerintahan termasuk perbaikan etika dalam berbisnis;
5. Bahwa dalam mewujudkan pelayanan, baik publik maupun swasta, yang berkualitas diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan umum dan swasta di Kota Makassar sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
6. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dan sekaligus sebagai salah satu upaya pemberdayaan pengawasan eksternal serta memperhatikan aspirasi yang berkembang agar penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat senantiasa berlangsung secara adil dan benar maka PEMOHON I pada tanggal 27 Mei 2008, melalui Peraturan Walikota Makassar No. 7 Tahun 2008 membentuk Ombudsman Kota Makassar. (BUKTI P 11). Dasar yang demikian dilandasi pada Visi dan Misi kelima Pemerintah Kota Makassar yakni "*Mengembangkan sistem pemerintahan yang baik, melalui peningkatan profesionalisme aparatur bersih dan berwibawa*" (BUKTI P 12). Serta didasari pula pada pokok-pokok kebijakan Pemerintahan Kota Makassar dalam artikel 4 tentang Pembangunan Pemerintahan dan pelayanan Publik yakni:

*“pelayanan prima tidak dapat diwujudkan dengan hanya mengandalkan jumlah dan motivasi kerja aparat pemerintah saja. Pemberian layanan prima juga membutuhkan dukungan aparat yang profesional dan struktur organisasi yang efektif, dimana didalamnya terdapat pembagian tugas dan fungsi yang terkoordinasi dan terintegrasi secara proposional. Oleh karena itu, agar dapat memberikan pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat kota Makassar sebagai kota maritim, niaga dan pendidikan maka kota Makassar mutlak mendapatkan dukungan kelembagaan pemerintahan yang baik, aparatur pemerintah yang profesional, keuangan yang memadai dan layanan informasi yang berkualitas” (BUKTI P-13);*

7. Bahwa dengan penghapusan Ombudsman Kota Makassar melalui pasal 1 angka 1 dan pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI, dan pasal 1 angka 13 UU PP maka hak-hak konstitusional Pemohon I khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, tugas pembantuan dan hak untuk membentuk peraturan daerah (perda) (pasal 18 ayat (2) dan (6) UUD 1945), hak atas kesempatan yang sama di dalam pemerintahan (pasal 28 D ayat (3)), hak untuk memperoleh informasi (pasal 28 F UUD 1945);
8. Bahwa selama ini Pemohon I mendapatkan informasi dari Ombudsman Kota Makassar mendapatkan informasi berkaitan dengan kinerja pemerintahan lokal berkaitan dengan pelayanan public di Kota Makassar melalui pelaporan-pelaporan yang dilakukan oleh Ombudsman Kota Makassar. Pelaporan-pelaporan tersebut digunakan oleh Pemohon I untuk memperbaiki kinerja pemerintahan lokal untuk pelayanan public. Jika Ombudsman Kota Makassar dihapus, maka hak informasi dari Pemohon tersebut akan terhambat;
9. Bahwa Pemohon I berhak untuk membentuk Ombudsman Kota Makassar melalui perda, dan telah menyediakan anggaran tahunan untuk operasional Ombudsman tersebut melalui APBD. Jika Ombudsman Kota Makassar ini dihapus melalui UU-UU a quo maka hak Pemohon I

untuk berpartisipasi dan menjalankan otonomi daerah serta tugas pembantuan akan terganggu;

10. Bahwa dengan diberlakukannya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI dan Pasal I butir 13 UU PP aquo sangat mengusik eksistensi Pemohon I terkait dengan keberlangsungan Ombudsman Kota Makassar;
11. Bahwa Pemohon II adalah anggota Ombudsman Kota Makassar adalah badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor: 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar yang diangkat berdasarkan Keputusan Walikota Makassar Nomor: 710.05/763/KEP/X/2008 (Bukti P-3)
12. Bahwa Pemohon III adalah anggota LOD Provinsi DIY adalah badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah Provinsi DIY (Bukti P-10) dan diangkat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 145/KEP/2008 tentang Penetapan Anggota Ombudsman Daerah Provinsi DIY (Bukti P-4);
13. Bahwa Pemohon IV adalah anggota LOS Provinsi DIY adalah badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 22 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Swasta di Provinsi DIY (Bukti P-11) dan diangkat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 146/KEP/2008 tentang Penetapan Anggota Ombudsman Swasta Provinsi DIY (Bukti P-5);
14. Bahwa Pemohon V adalah anggota Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan adalah badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Asahan Nomor: 419-HUK/ Tahun 2004 tentang Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan (Bukti P-6) dan diangkat berdasarkan Lampiran Keputusan Bupati Asahan Nomor: 419-HUK/ Tahun 2004 tentang Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan (Bukti P-6);
15. Bahwa Pemohon VI adalah Koordinator KOPEL adalah sebuah LSM yang selama ini sangat aktif dan peduli

- terhadap pengawasan pelayanan publik yang berkedudukan di Kota Makassar yang memiliki Akte Pendirian, AD/ART, dan terdaftar di Departemen Dalam Negeri RI (Bukti P-7) dan sekaligus sebagai inisiator pembentukan Ombudsman Kota Makassar (Bukti P-12);
16. Bahwa Pemohon VII adalah Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di Kota Makassar (Bukti P-8). Bahwa Pemohon VII sangat berkepentingan terhadap keberadaan Ombudsman Kota Makassar. Oleh karena itu, apabila Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI jo Pasal 1 angka 13 UU PP tidak dibatalkan sangat potensial merugikan Pemohon VII untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik, cepat, dan berkualitas di Kota Makassar.

### **C. Alasan dan Kerugian Konstitusional Pemohon I, II, III, IV, dan V:**

1. Bahwa Pasal 46 UU ORI, berbunyi: ayat (1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama "Ombudsman" yang telah digunakan sebagai nama institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini; Ayat (2) institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama "Ombudsman" secara tidak sah (Bukti P-13);
2. Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP), berbunyi: "Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik

daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun 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” (Bukti P-14);

3. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo telah menimbulkan atau setidaknya sangat potensial menimbulkan kerugian bagi Pemohon I, II, III, IV, dan V, karena dengan diberlakukannya ketentuan pasal a quo dapat dipastikan *mengancam eksistensi* Ombudsman di daerah yang sudah eksis sampai saat ini. Hal ini dipertegas dengan adanya Surat Edaran yang dikirimkan oleh Ketua Ombudsman Republik Indonesia kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota, dan seluruh Lembaga Ombudsman di daerah untuk tidak lagi menggunakan nama “Ombudsman” untuk institusi, lembaga, badan hukum, terbitan dan lainnya paling lambat tanggal 7 Oktober 2010 (Bukti P-15);
4. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo secara substansi melarang penggunaan nama atau istilah “Ombudsman”, dengan demikian Ombudsman Daerah harus berganti nama, padahal keberadaan Ombudsman yang ada di daerah, misalnya: Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) dan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) di di Provinsi DIY sudah ada sejak tahun 2004. LOD DIY dibentuk untuk pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY (Bukti P-16), sedangkan LOS DIY dibentuk untuk pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 135 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Swasta di DIY (Bukti P-17), dan telah terbukti mampu membantu warga masyarakat dalam pemenuhan hak-haknya dan sekaligus mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih di daerah (Bukti P-18);

5. Bahwa apabila Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI *aquo* tidak dibatalkan, maka tidak hanya mengancam eksistensi Ombudsman yang ada di daerah, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja Ombudsman-ombudsman yang ada di daerah yang sampai saat ini masih eksis.
6. Bahwa 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan";
7. Bahwa 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, berbunyi: "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan";
5. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum";
6. Bahwa Pasal 1 butir 13 UU PP yang menyebutkan Ombudsman adalah "lembaga negara" dapat merugikan eksistensi dari lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada, karena lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada tersebut, khususnya yang ada di daerah yang dalam hal ini adalah yang berkaitan dengan kepentingan hukum Pemohon II, III, IV, dan V bukan merupakan "lembaga negara" sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1 butir 13 UU PP *a quo*;
7. Bahwa lembaga-lembaga ombudsman yang diwakili oleh kepentingan hukum Pemohon II, III, IV, dan V adalah lembaga pengawasan pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan produk hukum daerah sebagaimana yang telah disebutkan di atas, sehingga apabila kata "negara"

yang terdapat dalam Pasal 1 butir 13 UU PP aquo tidak dibatalkan sangat potensial merugikan eksistensi ombudsman daerah tersebut sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di daerahnya masing-masing, karena dengan demikian secara otomatis tidak termasuk “Ombudsman” sebagaimana yang dimaksud Pasal 1 butir 13 UU PP;

8. Bahwa demi kepastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya kata “negara” dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 butir 13 UU PP tersebut dibatalkan.
9. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, sebab:
  - a. Azas otonomi sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut, menurut Prof Bagir Manan adalah menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Dengan perkataan lain, ketentuan ini hanya mengatur mengenai otonomi. Selanjutnya Prof Bagir Manan menambahkan bahwa Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis (Bukti P-19). Otonomi daerah dalam kaitannya dengan demokrasi, menurut Prof Bagir Manan, karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokratis di daerah (Bukti P-20). Pembentukan lembaga-lembaga ombudsman yang kepentingan hukumnya diwakili oleh Pemohon II, III, IV, dan V dilakukan adalah dalam kerangka dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Dengan adanya lembaga-lembaga ombudsman tersebut penyelenggaraan pemerintahan daerah mendapat pengawasan dari

masyarakat, sehingga sekaligus dapat mendorong perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sebagai daerah otonom yang memerintah, mengatur, dan mengurus diri sendiri, menurut Prof Bagir Manan, pemerintahan daerah berhak membuat peraturan tingkat daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah (Bukti P-21). Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga ombudsman dengan suatu produk hukum daerah dapat dibenarkan dalam konteks penyelenggaraan asas otonomi daerah;

- b. Bahwa Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU PD), menyebutkan: “Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama (Bukti P-22)
- c. Selanjutnya, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPUU), menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang, yakni: mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi:
  1. hak-hak asasi manusia;
  2. hak dan kewajiban warga negara;
  3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
  4. wilayah negara dan pembagian daerah;
  5. kewarganegaraan dan kependudukan;
  6. keuangan negara.

10. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang (Bukti P-23).
- a. Bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (3) UU PD jo Pasal 8 UU PPUU tersebut di atas, sangat jelas bahwa “Ombudsman” bukanlah termasuk urusan Pemerintah dan juga bukan merupakan materi muatan Undang-Undang serta tidak ada satupun Undang-Undang yang memerintahkan “Ombudsman” harus diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya, berdasarkan “*Teori Residu*”, secara otomatis segala sesuatu yang bukan merupakan urusan Pemerintah dan juga bukan merupakan materi muatan Undang-Undang serta tidak ada satupun Undang-Undang yang memerintahkan agar “Ombudsman” diatur dengan Undang-Undang, maka dengan sendirinya dapat diatur dengan peraturan perundangan lainnya termasuk dengan produk hukum daerah. Dan pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan membentuknya dan merupakan bagian dari otonomi daerah. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 bahkan menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah merupakan hak konstitusional dari Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, monopoli istilah “Ombudsman” oleh UU ORI dan pelarangan penggunaan istilah “Ombudsman” oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan UU ORI aquo dengan sendirinya bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.
  - b. Bahwa menurut Prof Jimly Asshiddiqie, organ, jabatan, atau lembaga-lembaga negara yang diatur baik secara eksplisit maupun implisit dalam UUD 1945 ada sekitar 34 (tiga puluh empat) buah dan dari 34 (tiga puluh empat) buah tersebut tidak termasuk “Ombudsman Republik Indonesia” (Bukti P-24). Selanjutnya, menurut Prof Jimly Asshiddiqie

bahwa daerah memiliki kewenangan untuk membentuk lembaga-lembaga dan lembaga-lembaga tersebut tentu tidak disebut sebagai lembaga negara, tetapi dapat disebut sebagai lembaga daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran belanja negara atau daerah (Bukti P-25). Lembaga-lembaga ombudsman yang diwakili oleh Pemohon II, III, IV, dan V adalah dibiayai dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), sehingga dapat disebut sebagai lembaga daerah (Bukti P-9, P-10, dan P-11). Dengan demikian, pelarangan penggunaan istilah “Ombudsman” adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945;

11. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945

- a. Bahwa tidak ada satupun pasal dalam UUD 1945 yang memerintahkan agar “Ombudsman” harus diatur dengan Undang-Undang. Demikian pula, menurut UU PPUU bahwa “Ombudsman” bukanlah merupakan materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, maka “Ombudsman” dapat diatur dengan produk hukum selain Undang-Undang;
- b. Bahwa menurut Prof Jimly Asshiddiqie sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit maupun secara implisit disebutkan dalam UUD 1945 adalah tidak termasuk Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Bahkan, ditambahkan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk membentuk lembaga-lembaga daerah yang dibiayai dari APBD. Bahwa Misalnya; LOD DIY dan LOS DIY adalah lembaga daerah yang dibentuk untuk pertama kalinya tahun 2004 dengan Keputusan Gubernur DIY dan kemudian pada tahun 2008 dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur DIY sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Dengan demikian, pelarangan pembentukan

“Ombudsman” di daerah atau penggunaan istilah atau nama Ombudsman oleh pasal aquo dalam UU ORI adalah jelas-jelas sangat bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

12. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945
  - a. Bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo yang melarang atau memerintahkan agar institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang telah menggunakan istilah atau nama Ombudsman untuk nama institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya harus menggantinya dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini dan apabila tetap menggunakan nama “Ombudsman” dianggap telah menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah telah sangat potensial menimbulkan kerugian bagi para pemohon, karena para pemohon melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang sah (Bukti P-9, P-10, dan P-11);
  - b. Bahwa apabila ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo tidak dibatalkan, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, sangat jelas bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang secara konstitusional menjamin asas kepastian hukum.
13. Pasal 1 butir 13 UU PP Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
  - a. Bahwa Pasal 1 butir 13 UU PP menyebutkan secara tegas “Ombudsman” adalah “lembaga negara”.....dst. Kata “negara” dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 angka 13 UU PP aquo sangat potensial menimbulkan kerugian hukum bagi Para Pemohon dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagai pengawas pelayanan publik di daerah

sebagaimana yang diatur dalam produk hukum daerah aquo tentang pembentuk ombudsman di provinsi DIY, Kota Makassar, dan Kabupaten Asahan;

- b. Bahwa apabila kata “negara” sebagaimana yang terdapat dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 butir 13 aquo tidak dibatalkan akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi Para Pemohon, karena dengan demikian secara otomatis adalah tidak termasuk dalam pengertian “Ombudsman” sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik yang diakui eksistensinya oleh UU PP *a quo*;
- c. Bahwa demi kepastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya kata “negara” dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 butir 13 UU PP aquo dibatalkan, karena sangat jelas merugikan eksistensi lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada dan bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

#### 14. Ganti Nama adalah “Absurd”

- a. Bahwa istilah “Ombudsman” bukanlah merupakan istilah asli dari Bahasa Indonesia, istilah “Ombudsman” adalah istilah yang diserap dari istilah asing. Dengan demikian, istilah “Ombudsman” sudah merupakan istilah global (mendunia) yang secara otomatis pula istilah tersebut telah terlanjur menjadi milik masyarakat umum yang telah lazim digunakan jauh sebelum dikeluarkan dan diberlakukannya UU ORI. Oleh karena itu, apabila UU ORI melarang penggunaan istilah atau nama tersebut adalah “absurd”. Menurut Antonius Sujata dan Teten Masduki adalah Swedia pertama kali mendirikan lembaga Ombudsman klasik (*Justice Ombudsman*) tahun 1809. Dalam perkembangannya tidak saja State Ombudsman yang mengurus mal-administrasi publik, tumbuh juga Ombudsman yang dibentuk kalangan civil society dengan wilayah kerja yang lebih khusus. Di Inggris dan Australia, misalnya, selain ada State Ombudsman juga marak

Ombudsman industri seperti sektor perbankan, telekomunikasi, perumahan, rumah sakit, dan sebagainya. Di Swedia Ombudsman pers dibentuk oleh asosiasi wartawan dari industri pers yang sangat efektif menangani keluhan-keluhan masyarakat yang dirugikan oleh pemberitaan media massa (Bukti P-26). Dari situ, dapat diketahui bahwa di negara tempat asal dari istilah "Ombudsman" tersebut saja tidak ada pelarangan bagi masyarakat untuk menggunakan istilah atau nama "Ombudsman". Oleh karena itu, pelarangan penggunaan istilah "Ombudsman" dalam UU ORI menjadi berlebihan, tidak jelas apa yang menjadi keberatannya, dan juga tidak memiliki argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Berbeda halnya kalau pelarangan itu berkaitan dengan penggunaan istilah secara utuh, yaitu: "Ombudsman Republik Indonesia". Jika demikian halnya, maka pelarangan itu dapat diterima dan memiliki dasar argumentasi yang kuat;

- b. Bahwa sebagai perbandingan istilah "Presiden" saja sebagai suatu nama atau istilah untuk penyebutan Kepala Negara dan juga sebagai simbol tertinggi dari suatu negara tidak ada satupun Undang-Undang yang melarang penggunaan istilah tersebut. Padahal istilah "Ombudsman" tidaklah lebih penting dibanding istilah "Presiden". Oleh karena itu, suatu partai politik yang sampai sekarang ini masih mempergunakan istilah "Presiden" untuk jabatan ketua partainya tetap eksis. Begitu juga beberapa lembaga kemahasiswaan di perguruan tinggi banyak yang mempergunakan istilah "Presiden" untuk jabatan ketuanya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, juga tidak ada satu pasalpun di dalam UU tersebut yang melarang penggunaan istilah atau nama "Polisi", sehingga istilah "Polisi Pamong Praja" dan istilah "Polisi Hutan", dan sebagainya tetap eksis. Dan yang juga perlu dikemukakan di sini adalah sampai saat ini tidak pernah permasalahan yang terjadi terkait dengan

banyaknya penggunaan istilah “Presiden” dan “Polisi”. Dari situ, patut dipertanyakan apa sebenarnya yang menjadi keberatan dibalik pelarangan penggunaan istilah atau nama “Ombudsman” dalam UU ORI aquo;

- c. Bahwa istilah “Ombudsman” sudah sangat familiar di masyarakat yang memiliki fungsi dan peran melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemberian pelayanan publik. Bahkan, dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP), disebutkan tentang eksistensi dari “Ombudsman” sebagai lembaga pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik disebutkan secara tegas. Bahkan, dalam Pasal 40 ayat (1) UU PP disebutkan secara tegas bahwa “Ombudsman adalah sebagai salah satu lembaga yang sah tempat masyarakat mengadukan pelayanan publik, berikut bunyi lengkapnya: “Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (Bukti P-27). Oleh karena itu, perubahan nama bagi lembaga ombudsman di daerah yang sudah ada selama ini dengan tidak boleh lagi menggunakan istilah atau nama “Ombudsman” tidak saja dapat menimbulkan kebingungan di masyarakat, tetapi juga sekaligus lembaga yang sudah berganti nama tersebut eksistensinya tidak mendapatkan pengakuan dari UU PP. Konsekuensinya adalah sudah barang akan mulai dari awal lagi untuk menyakinkan masyarakat bahwa lembaga tersebut juga memiliki fungsi dan peran yang sama dan tidak lebih dan tidak kurang hanya sekedar berganti nama;

#### 15. Undang-Undang Tidak Konsisten

1. Bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, berbunyi:

- a. Komisi penyiaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4) disebut Komisi Penyiaran Indonesia, disingkat KPI;
  - b. KPI adalah lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran;
  - c. KPI terdiri atas KPI Pusat dibentuk di tingkat pusat dan KPI Daerah dibentuk di tingkat provinsi;
  - d. Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang, dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (Bukti P-28).
2. Bahwa Pasal 9 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, berbunyi: "Pendanaan KPI Pusat berasal dari APBN dan pendanaan KPI Daerah berasal dari APBD (Bukti P-29);
  3. Bahwa Pasal 53 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, berbunyi:
    - a. KPI Pusat dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
    - b. KPI Daerah dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Gubernur dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Prov. (Bukti P-30);
  4. Bahwa dari ketentuan Pasal 7, Pasal 9 ayat (6), dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dengan secara tegas memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk KPI Daerah yang secara hirarkis tidak memiliki hubungan dengan KPI Pusat. Dengan kata lain, UU Penyiaran ini tidak melarang dibentuknya KPI daerah meskipun

ada KPI Pusat. Bahkan sebaliknya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuknya. Oleh karena itu, larangan penggunaan istilah atau nama “Ombudsman” oleh UU ORI menjadi sangat “absurd” dan sekaligus mematahkan argumentasi yang mengatakan bahwa apabila suatu lembaga sudah ada di tingkat pusat, maka daerah tidak diperkenankan untuk membentuknya;

5. Bahwa, di samping itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) dalam Pasal 23 menyebutkan: “Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi. Selanjutnya, dalam Pasal 24 disebutkan:
  - a. Komisi Informasi terdiri atas Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi kabupaten/kota;
  - b. Komisi Informasi Pusat berkedudukan di ibukota negara;
  - c. Komisi Informasi provinsi berkedudukan di ibukota provinsi dan Komisi Informasi kabupaten/kota berkedudukan di ibukota kabupaten/kota.

Berkaitan dengan pertanggungjawabannya, dalam Pasal 28 UU KIP ini dikemukakan sebagai berikut:

- (1) Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- (2) Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan

- tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan;
- (3) Komisi Informasi kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- (4) Sedangkan mengenai anggaran dari Komisi Informasi tersebut, dalam Pasal 29 ayat (6) disebutkan: “Anggaran Komisi Informasi Pusat dibebankan pada APBN, anggaran Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota dibebankan pada APBD provinsi dan/atau APBD kabupaten/kota yang bersangkutan” (Bukti P-31);
6. Bahwa dari ketentuan Pasal 23, Pasal 24, Pasal 28, dan Pasal 29 ayat (6) Undang-Undang KIP tersebut di atas, sangat jelas memberikan amanah kepada pemerintah daerah dalam hal ini gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota untuk membentuk Komisi Informasi di daerah. Dengan kata lain, meskipun telah dibentuk Komisi Informasi Pusat tidak melarang pemerintah daerah untuk membentuk Komisi Informasi di daerah, tetapi sebaliknya justru memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuknya;
7. Bahwa baik Komisi Penyiaran yang diatur dalam UU Penyiaran maupun Komisi Informasi yang diatur dalam UU KIP adalah merupakan lembaga negara yang independen, namun kedua UU tersebut dari pasal-pasal yang dikutipkan di atas sama sekali tidak melarang pemerintah daerah untuk membentuknya, bahkan sebaliknya memberikan kewenangan kepada daerah yang dalam hal ini adalah gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota;

8. Bahwa berangkat dari uraian di atas, khususnya dari pasal-pasal yang telah dikutipkan di atas baik dari UU Penyiaran maupun dari UU KIP, maka larangan bagi pemerintah daerah dalam hal ini gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota untuk membentuk sebuah lembaga atau komisi sebagaimana yang disebutkan dalam pasal aquo UU ORI adalah sangat aneh dan tidak memiliki argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
16. Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Pengaduan Masyarakat dan Keterbatasan ORI
  1. Bahwa dalam Pasal 43 UU ORI, disebutkan:
    - i. Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota;
    - ii. Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan;
    - iii. Kepala perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh asisten Ombudsman;
    - iv. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi Ombudsman (Bukti P-32).
  2. Bahwa ketentuan Pasal 43 UU ORI tersebut adalah bersifat fakultatif, artinya tidak ada jaminan di setiap provinsi dan kabupaten/kota akan dibentuk perwakilan Ombudsman. Apabilapun dianggap perlu dibentuk juga tidak ada jaminan kapan perwakilan Ombudsman tersebut di suatu daerah akan di bentuk. Oleh karena itu, larangan bagi pemerintah daerah atau masyarakat untuk membentuk lembaga dengan menggunakan istilah atau nama "Ombudsman" dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan pemerintah daerah dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Di samping itu, sementara

perwakilan Ombudsman belum terbentuk dan larangan penggunaan itu diberlakukan, maka masyarakat harus menyampaikan pengaduannya ke Jakarta atau Ombudsman yang harus mengutus anggotanya dan/atau stafnya berangkat ke lokasi. Hal itu tentu saja membuat penyelesaian pengaduan masyarakat menjadi memakan waktu yang lebih lama dan biaya yang lebih besar. Belum lagi berbicara tentang keterbatasan sumber daya manusia yang ada di ORI an-sich. Dua faktor tersebut dapat dipastikan akan dapat menimbulkan ketidakefisienan dan ketidakefektifan pengelolaan dan penyelesaian pengaduan masyarakat;

3. Bahwa pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, dan sudah dapat dipastikan sangat membutuhkan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Oleh karena itu, larangan bagi pemerintah daerah atau masyarakat untuk membentuk lembaga Ombudsman atau menggunakan istilah atau nama Ombudsman sangat jelas tidak mempertimbangkan atau memperhitungkan keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh ORI an-sich;
4. Bahwa meskipun pada akhirnya nanti ORI dapat membentuk perwakilan Ombudsman di daerah, namun apabila mencermati ketentuan Pasal 43 ayat (4), maka fungsi, tugas, dan wewenang dari perwakilan Ombudsman tersebut tidaklah sama dengan ORI yang berkedudukan di ibu kota negara. Bahkan, dalam Pasal 43 ayat (2) disebutkan memiliki hubungan hierarkis dengan Ombudsman yang berkedudukan di ibu kota negara tersebut. Adanya hubungan hierarkis yang demikian itu menunjukkan bahwa pengelolaan pengaduan masyarakat melalui perwakilan Ombudsman tersebut tidak bersifat final, tetapi menjadi bersifat birokratis, sehingga keberadaannya hanya bersifat administratif belaka sekedar perpanjangan Ombudsman yang ada di ibu kota negara;

5. Bahwa berangkat dari uraian-uraian tersebut di atas, keberadaan Lembaga Ombudsman yang sudah ada yang dibentuk oleh pemerintah daerah maupun masyarakat menjadi lebih menjanjikan lebih efisien dan efektif, tidak berbelit-belit, dan biaya yang jauh lebih murah serta dapat lebih cepat membantu masyarakat dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapinya dalam kaitan dengan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, khususnya pemerintah daerah.
17. UU ORI: Sebuah Preseden Buruk dan Mencederai Demokrasi
1. Bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo dapat mematikan partisipasi masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana diketahui bahwa istilah atau penggunaan nama “Ombudsman” sudah dikenal luas oleh masyarakat sebagai lembaga tempat mereka untuk menyampaikan keluhan atau pengaduan sebagai akibat pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah yang kurang baik atau yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan dilarangnya pemerintah daerah atau masyarakat menggunakan istilah atau nama “Ombudsman” sebagai nama untuk institusi atau lembaganya sangat potensial untuk menghambat tumbuh dan berkembangannya lembaga-lembaga pengawasan oleh baik pemerintah daerah maupun masyarakat. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa UU ORI dapat menjadi preseden buruk;
  2. Bahwa UU ORI mulai diberlakukan sejak tanggal diundangkan, yaitu tanggal 7 Oktober 2008, sedangkan keberadaan LOD DIY dan LOS DIY sudah ada sejak tahun 2004, sehingga istilah “Ombudsman” sudah lama digunakan oleh LOD DIY dan LOS DIY jauh sebelum UU ORI diundangkan. Dengan

demikian, UU ORI telah melakukan “perampasan” terhadap suatu istilah atau nama yang sesungguhnya telah lama menjadi milik masyarakat;

3. Bahwa istilah “Ombudsman” bukanlah istilah asli dalam negeri, tetapi merupakan istilah serapan dari luar dan sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa di negara tempat asal terbentuknya Lembaga Ombudsman dan sekaligus pemilik asli dari istilah atau nama tersebut tidak pernah melakukan pelanggaran kepada masyarakatnya atau siapapun untuk mempergunakan istilah atau nama tersebut. Oleh karena itu, apabila UU ORI ini tidak dibatalkan akan menjadi preseden buruk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena, bukan tidak mungkin di masa-masa yang akan datang akan banyak peraturan perundang-undangan yang “menghaki” suatu istilah atau nama, sehingga melarang masyarakat untuk menggunakannya;
4. Bahwa substansi palarangan penggunaan istilah “Ombudsman” dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo memiliki dampak yang sangat luas. Karena, pelanggaran itu bukan saja terhadap nama institusi, lembaga, atau terbitan, tetapi juga yang lainnya. Kata-kata “yang lainnya” itu berarti termasuk “siapapun dan apapun” tidak boleh menggunakan istilah “Ombudsman”. Oleh karena itu, orang tua yang sudah terlanjur memberikan nama anaknya ada kata “Ombudsman” harus segera ganti nama, begitu juga kalau ada nama jalan “Ombudsman” juga harus secepatnya harus ganti namanya, jika tidak maka penggunaan itu adalah tidak sah dan dalam bahasa hukum apabila tetap menggunakannya dapat dikualifikasikan telah melakukan perbuatan yang melawan hukum;
5. Bahwa agar UU ORI tidak menjadi preseden, maka sudah sepatutnya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI tersebut dibatalkan, karena secara jelas dan nyata bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat

(6), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Jika tidak, maka sangat mungkin di masa-masa yang akan datang sebuah istilah atau nama yang sudah begitu familiar di masyarakat akan dengan begitu saja “dirampas” oleh suatu UU dan selanjutnya melarang masyarakat untuk menggunakan istilah tersebut. UU yang demikian sangat jelas sangat mencederai demokrasi. Padahal, apabilapun masyarakat tetap menggunakan istilah atau nama tersebut tidak ada kerugian yang akan diderita oleh negara dan walaupun itu bersifat potensial sudah pasti untuk mengatasinya bukanlah cara yang tepat dan bijak dengan cara dengan melarang penggunaannya. Sebagaimana yang juga telah dikemukakan di atas bahwa istilah “Presiden” dan “Polisi” yang juga dipergunakan oleh masyarakat sampai sejauh ini tidak ada masalah bagi Presiden maupun bagi Polisi. Lain halnya kalau larangan itu bersifat utuh, misalnya; larangan penggunaan istilah atau nama “Ombudsman Republik Indonesia” atau “Presiden Republik Indonesia” atau “Kepolisian Negara Republik Indonesia. Jika demikian halnya, maka adanya larangan seperti menjadi masuk akal dan dapat dipertanggungjawabkan.

18. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI Bersifat Retroaktif:

1. Bahwa sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, UU ORI berlaku sejak diundangkan, yaitu: tanggal 7 Oktober 2008, sedangkan LOD DIY dan LOS DIY sudah ada sejak tahun 2004. Dengan adanya pelarangan bagi lembaga, institusi, badan hukum, terbitan, dan lainnya menggunakan istilah atau nama “Ombudsman” kecuali yang dimaksud oleh UU ORI aquo, dan apabila sampai 2 (dua) tahun sejak diundangkannya UU ORI aquo tetap menggunakan istilah atau nama tersebut dianggap telah menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah;

2. Bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI tersebut sangat jelas bersifat retroaktif. Menurut Prof Bagir Manan salah satu asas penerapan hukum positif adalah asas tidak berlaku surut (*nonretroaktif*). Secara asasi, semua aturan hukum hanya berlaku ke depan (*prospektif*). Hal ini antara lain bertalian dengan salah satu prinsip negara berdasarkan atas hukum (Bukti P-33);
3. Bahwa dengan demikian demi kepastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah sepantasnya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI harus dibatalkan.

#### **D. Alasan dan Kerugian Konstitusional Pemohon VI dan VII:**

1. Bahwa PEMOHON VI adalah LSM yang berkedudukan di Sulawesi Selatan, dan terdaftar pada Kementerian Dalam Negeri Dirjen KESBANGPOL dengan No: 194/D.III.3/VIII/2009 (BUKTI P-21);
2. Bahwa Pemohonan VI adalah inisiator pembentukan Ombudsman Makassar (Bukti P. (Siaran Pers));
3. Bahwa dalam kiprahnya pemohon VI banyak memberikan kontribusi dalam pemajuan *Clean Government* dan *Good Governance* termasuk kiprahnya dalam memberikan advokasi pada kerja legislatif dan eksekutif dalam kemajuan pelayanan publik di kota Makassar maupun di Provinsi Sulawesi. Selain itu tu Pemohon melakukan advokasi terhadap masyarakat sebagai korban pelaksanaan pelayanan publik di Kota Makassar (vide bukti Pemohon II);
4. Bahwa telah kerja-kerja Pemohon VI telah sebagaimana di atas telah mendapatkan pengakuan dari Pemerintah kota Makassar (BUKTI P-22). Hal ini dapat dilihat dari visi misi lembaganya yang dinyatakan sebagaimana pada pasal 2 AD/ART sebagai berikut:  
Maksud dan tujuan dari lembaga ini :

" 1. Turut serta mewujudkan terlaksananya system demokratisasi dalam tatanan kehidupan bernegara ... dst." (BUKTI P-23).

Serta dapat dilihat pada program-program lembaga yakni;

" Melakukan pengawasan kebijakan publik, antara lain kebijakan PERDA APBD dan Non APBD ... dst". (BUKTI P-24).

5. Bahwa PEMOHON VI adalah salah satu LSM yang berdomisili di Makassar sebagaimana diatur didalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang bekerja dalam bidang pemantauan legislatif disamping melakukan kerja-kerja pemantauan pelayanan publik di Sulawesi dan khususnya di Kota Makassar dalam rangka mengembang amanat demokrasi yang mendepankan adanya daerah yang bersih dari KKN serta berkeinginan mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government* dan *Good Governance*);
6. Bahwa hak-hak Pemohon VI berkaitan informasi , memperjuangkan haknya secara kolektif dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan di dalam 28 F, 28 C ayat (2) , 28 D ayat (3) UUD 1945 akan terlanggar oleh pasal 46 ayat (1) dan (2), pasal 1 angka 1 UU a quo, pasal 1 angka 13 UU Pelayanan Publik (PP);
7. Bahwa akses informasi dari Pemohon VI berkaitan dengan pelayanan publik di tingkat lokal akan terlanggar jika Ombudsman Kota Makassar dihapuskan oleh pasal-pasal UU a quo karena selama ini Ombudsman Kota Makassar telah lagi menyediakan informasi berkaitan dengan kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah lokal dan pelaku bisnis. Selama ini Ombudsman Kota Makassar aktif menyediakan informasi berkaitan dengan pelayanan publik melalui penerbitan laporan tahunan yang bisa diakses oleh masyarakat. Demikian juga berkaitan dengan hak atas kesempatan yang sama di dalam pemerintahan dan memperjuangkan secara kolektif akan terganggu dengan

penghapusan Ombudsman Kota Makassar, karena sarana advokasi berupa pendampingan oleh Pemohon VI berkaitan dengan pelayanan publik tidak tersedia lagi dengan penghapusan Ombudsman Kota Makassar.

8. PEMOHON VII adalah masyarakat WNI pembayar pajak dengan nomor wajib pajak 06.680.569.8-804.000 (BUKTI P.25). yang menggunakan jasa Ombudsman daerah di Kota Makassar dalam menerima konstituennya untuk di ajukan ke Ombudsman Daerah kota Makassar;
9. Bahwa disamping itu PEMOHON VII merupakan individu aktif dalam memajukan mendorong penegakan pelayanan public hal ini di buktikan dengan peran serta PEMOHON VII sebagai tim rekrutmen Komisioner Ombudsman Kota Makassar (BUKTI P-30)
10. Bahwa Pemohon VII adalah anggota DPD RI wilayah Kota Makassar yang dipilih secara langsung oleh warga kota Makassar (Bukti P..)
11. Bahwa Pemohon mempunyai potensial kerugian konstitusional karena jika Ombudsman Kota Makassar dihapus berdasarkan pasal 46 ayat (1) dan (2) UU a quo, maka para konstituen Pemohon VII tidak bisa lagi melaporkan kasus-kasus penyimpangan pelayanan publik di Makassar ke Ombudsman Kota Makassar;
12. Bahwa Pemohon VII sebagai anggota DPD untuk melakukan pengawasan pelayanan publik di Kota Makassar akan terganggu jika Ombudsman Kota Makassar dihapuskan oleh pasal 46 ayat (1) dan (2) UU aquo;
13. Bahwa PEMOHON VII adalah warga Negara Indonesia sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sebagai warga negara Indonesia Pemohon VII adalah warga yang merasakan manfaat dengan kehadiran Ombudsman Daerah khususnya di kota Makassar;
14. Bahwa hak-hak konstitusional Pemohon VII yang berkaitan dengan informasi, memperjuangkan secara

kolektif dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan seperti ditegaskan di dalam pasal 28 F UUD 1945, 28 C ayat (2) UUD 1945, dan 28 D ayat (3) UUD 1945 akan terlanggar oleh pasal 46 ayat (1) dan (2), dan pasal 1 angka 1 UU a quo, dan pasal 1 angka 13 UU Pelayanan Publik (PP)

15. Bahwa hak informasi Pemohon VII akan terganggu dengan penghapusan Ombudsman Kota Makassar karena selama ini Ombudsman Kota Makassar menyediakan informasi yang berkaitan dengan pelayanan publik di tingkat lokal melalui laporan tahunan. Kemudian konstituen dan pemohon VII tidak bisa melakukan pelaporan dan pemantauan pelayanan publik di tingkat lokal jika Ombudsman Kota Makassar dihapus.

### **E. Petitum**

Bahwa berdasarkan alasan-alasan dan argumentasi-argumentasi yang diuraikan di atas, maka atas nama kepentingan hukum para pemohon izinkanlah kami selaku kuasa hukum para pemohon mengajukan permohonan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk dapat memberikan putusan dalam permohonan pengujian materiil ini, yaitu:

1. Mengabulkan permohonan para pemohon;
2. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945;
3. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945;
4. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
5. Menyatakan bahwa kata “negara” dalam kalimat “lembaga negara” sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 butir 13 UU PP adalah batal, karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

6. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI tidak mempunyai kekuatan mengikat;
7. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 1 butir 13 UU PP tidak mempunyai kekuatan mengikat;
8. Apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat dan/atau pandangan yang lain, mohonlah dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*) demi tegaknya Konstitusi di negeri yang kita cintai ini.

\*\*\*

# 3

## JUDICIAL REVIEW DAN PROSESI SIDANG PERKARA PENDAHULUAN dan PERTAMA

### A. Acara Pemeriksaan Pendahuluan

Kegelisahan para komisioner Ombudsman di beberapa daerah masih ada harapan untuk menebusnya. Bukankah dengan pemberlakuan UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia bisa mengancam dibubarkannya lembaga ombudsman yang telah lama ada di daerah-daerah? Untuk itulah dari Kota angin Mammiri, Makassar mulai berhembus angin kencang untuk “melawan” kehadiran UU nomor 37 Tahun 2008.

Bentuk “perlawanan” tersebut melahirkan berbagai kajian bahwa Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 dinilai bertentangan UUD 1945 yang menjadi sumber dari segala Undang-undang di Republik Indonesia. Tidak hanya itu, tetapi juga dapat merugikan publik di daerah-daerah yang kini sedang disemangati oleh desentralisasi (otonomi daerah). Untuk itu, dari kajian-kajian sebelumnya, para komisioner bahkan Ilham Arief Sirajuddin (walikota Makassar) selaku inisitor awal merasa perlu melakukan *Judicial Review* (pengujian ulang) atas pemberlakuan Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang dinilai dapat mengancam dibubarkannya Lembaga Ombudsman Swasta maupun Lembaga Ombudsman Daerah yang didirikan pemerintah daerah yang

telah eksis di sejumlah daerah di Indonesia, maka Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia akhirnya menerima permohonan para pemohon untuk *Judicial Review* tersebut.

Sebagai langkah awal penerimaan permohonan *Judicial Review* oleh Ilham Arief Sirajuddin dan kawan-kawan kuasa hukum dan komisiner LOS dan LOD tersebut, maka dilakukanlah acara pemeriksaan pendahuluan (sidang pertama) pada Senin, 25 Oktober 2010, pukul 20.10 WIB yang berlangsung di Ruang Sidang Panen Gedung Mahkamah Kontitusi RI, Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat, perihal Pengujian Undang-undang No. 37 Tahun 2008 Pasal 46 ayat (1) dan (2), pasal 43 ayat (1) & (2), tentang Ombudsman RI, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan pemohon Ilham Arief Sirajuddin yang diwakili kuasa hukumnya Adnan B. Aziz dan Uli Parulian Sihombing dihadiri wakil dari pemohon antara lain: Muhammad Idris Patarai, Syamsuddin Alimsyah, Mulyadi Hamid, Ananta Heri Pramono, dengan susunan anggota Majelis Sidang MK, yaitu Hamdan Zoelva (ketua), M. Akil mochtar (anggota), Maria Farida Indrati (anggota), dengan panitera pengganti Hani Adhani.

Ketika itu, Senin, 25 Oktober 2010, Ruang Sidang Panen Gedung Mahkamah Kontitusi RI, Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat, memasuki waktu pukul 10.20 WIB, sidang dibuka pada pukul 10.10 WIB dengan Hakim Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, Hamdan Zulva. Hakim MK asal Bima, NTB ini setelah membaca basmalah dalam hati lalu mengetuk Palu 3 kali sebagai pertanda dimulainya acara sidang, seperti dikutip dalam berkas Risalah Sidang Perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010 yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi RI, Senin 25 Oktober 2010, sebagai berikut:

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Sidang Panel Perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010 saya buka dan dinyatakan terbuka untuk umum, Setelah mengetuk palu 3 kali Ketua Sidang Panel MK, Hamdan Zoelva meminta sebelum proses sidang dimulai, yang hadir di ruang sidang terutama yang duduk bagian depan

terlebih dahulu memperkenalkan diri. Kesempatan itu disahuti kuasa hukum pemohon, Adnan Buyung Azis.

**Kuasa Hukum Pemohon (Adnan Buyung Azis):**

Terima kasih Majelis Mahkamah yang kami hormati. Perkenalkan saya Adnan Buyung Azis, Advokat dan Kuasa Hukum dari para Pemohon dalam perkara 62. Dan saya akan memperkenalkan di sebelah kiri saya juga adalah advokat, rekan saya Saudara Uli Parulian Sihombing. Kemudian, di sebelah kanan saya adalah yang mewakili Pemohon 1, dalam hal ini pak Ilham Arief Sirajuddin yang diwakili oleh bapak. Idris Patarai. Kemudian yang di sebelah kiri saya lagi, paling kiri adalah bapak Syamsuddin Alimsyah beliau adalah pemohon 6. Kemudian, berturut-turut di belakangnya adalah bapak Mulyadi Hamid selaku pemohon ke-2. Kemudian di sampingnya beliau adalah yang mewakili dari Pemohon ke-3. Kemudian pak Ananta adalah pemohon ke-4, dan di sampingnya juga adalah rekan dari pemohon ke-3, dan yang paling ujung itu juga adalah rekan dari Pemohon ke-2. Demikian, Majelis Mahkamah. Terima kasih.”

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Saudara para kuasa hukum sudah masukkan apa, izin apa, segala? Punya semua ya lengkap ya? Biasa ya? Saudara sekalian, sidang hari ini adalah sidang pendahuluan, yaitu Sidang Panel untuk memeriksa awal syarat-syarat permohonan saudara. Begitu juga tentang formalitas-formalitas isi permohonan saudara —apakah sudah memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku? Sebelum kita melanjutkan, saya minta kepada Saudara untuk terlebih dahulu menjelaskan ya. Pokok-pokok isi dari permohonan saudara. Terutama mengenai *legal standing* dan itu kontitusional apa yang menjadi masalah inti permohonan dari saudara. Dan kemudian terakhir tentang *petitum* dari permohonan saudara. Jadi intinya saja, isu kontitusional apa yang saudara ajukan dalam permohonan ini. Ya, silahkan.

### Kuasa Hukum Pemohon (Adnan Buyung Azis) :

Terimah kasih Majelis Mahkamah yang kami hormati, Sebagaimana saya perkenalkan tadi, pemohon 1 sampai pemohon 7 merupakan perwakilan *legal standing* sebagaimana diatur pada Pasal 51 ayat (1) a,c, dan d, yang uraiannya ada pada permohonan. Kemudian yang diinginkan adalah....., atau yang diajukan adalah berkaitan dengan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Ombudsman di mana ada istilah atau bunyi atau maupun redaksional dari pasal yang saya sebutkan tadi itu yang sangat mengganggu para pemohon. Yaitu setelah dua tahun disahkannya undang-undang tersebut, maka ombudsman dalam hal ini pemohon 2,3,4, dan 5 itu tidak dibenarkan menggunakan nama ombudsman dan jika dia menggunakan maka dianggap tik sah.

Kemudian dalam Pasal 43 ayat (1) dan (2) undang-undang yang sama, ombudsman di situ ada istilah “dapat apabila dipandang perlu ombudsman dapat mendirikan perwakilan ombudsman di daerah dan bersifat....,” apa namanya....., artinya *stressing--nya* di sini adalah istilah kata ‘dapat’.

Kemudian dalam Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Pelayanan Publik, itu juga *stressing--nya* itu pada istilah kata ‘wajib’. Yang kami bacakan adalah ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat *lierskil, iler kri* [Sic!] dan dilakukan paling lambat tiga tahun.

Dari ketentuan yang kami sebutkan tadi itu, Pasal 43 dan Psal 4 itu menurut kami adalah sangat ambivalen, dan ambiguitas, dan tidak jelas. Salah satu dikatakan ‘wajib’, ‘dapat’, dan dapat memang bisa mengharuskan untuk membentuk ombudsman, yang satu juga mengharuskan wajib, dalam arti ketidakmungkinan dalam waktu tiga tahun bisa mendirikan ombudsman di daerah.

Kemudian juga dari proses penjelasan, juga kita persoalkan dari Pasal 46 itu ada istilah ‘efektivitas’, ‘efisiensi’ dan ‘beban kerja’. Ini juga sangat dipersoalkan mengingat apa yang dijelaskan dalam pasal ini sudah ada

semua pada ombudsmna daerah, dalam hal ini Pemohon II dan Pemohon IV..., Maaf Pemohon V. Kemudian yang lebih rancu adalah pada Pasal 39 Undang-undang Pelayanan Publik, di situ memberikan ruang kepada masyarakat untuk dapat membentuk, masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Namun di pasal ini mereka tidak dibenarkan untuk membentuk ombudsman.

Jadi, berdasarkan itu, kita melihat bahwa klausul daripada Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), kemudian Pasal 43 ayat (1) dan (2) Undang-undang Ombudsman, kemudian Pasal 46 Undang-Undang..., Pasal 46 ayat (3) dan (4) daripada Pelayanan Publik. Itu menurut kami, sangat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar khususnya Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), kemudian pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28E ayat (3), kemudian 28F dan 28I ayat (3) dan kita jelaskan pula bahwa di dalam permohonan kami juga sudah terurai pemohon beberapa yang telah dilanggar berdasarkan Undang-undang tersebut.

Jadi berdasarkan ini yang pertama dalam *petitum* kita adalah..., sebelum masuk *petitum*. Karena Undang-Undang 46 itu memberikan batasan dalam jangka..., pada tanggal 7 Oktober. Maka semua ombudsman daerah itu diharuskan untuk dinyatakan tidak ada atau tidak sah. Maka, menginginkan supaya dalam proses ini diadakan putusan sela yang dijatuhkan oleh Majelis Mahkamah agar dikabulkan sampai adanya keputusan Mahkamah yang mengikat, itu yang pertama. Yang kedua, *patitum* yang kedua adalah kita menginginkan supaya Pasal 46 ayat (1) dan (2) itu dicabut, atau dibatalkan maupun Majelis Mahkamah dapat memberikan penafsiran kepada Pasal 43 ayat (1), (2), Undang-Undang Pelayanan Publik. Saya kira demikian singkat penjelasan saya. Terima kasih, Majelis Mahkamah.

#### **Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Terima kasih, saudara para pemohon. Yang pertama, ini biasanya berkaitan dengan *legal standing* itu ada unsur kerugian, ini terbalik-balik di belakang ini Saudara tulis.

Jadi coba lihat ada struktur yang sudah baku dalam permohonan *judisial review* yaitu *legal standing* itu mengenai kedudukan hukum dari para pemohon yang pertama adalah *subjectum litis*-nya siapa? Kemudian *objectum-litis*-nya?

Kemudian yang ketiga, Pasal-pasal kontitusi sehingga di sini tampak tergambar, harusnya sejak awal adalah unsur kerugian konstitusional yang diderita. Baru bisa kita menentukan *legal standing*. Setelah itu menuliskan *legal standingnya*. Jadi, ini ada terbalik-balik ini.

Jadi coba lihat yang biasa. Dalam setiap permohonan pengujian Undang-undang setiap ini adalah *legal standing* itu di belakang..., di depan dan itu berkaitan dengan saudara bisa menggambarkan secara ringkas tentang kerugian konstitusional yang sudah diderita, sehingga ada korelasinya, ada sebab akibatnya antara pasal undang-undang yang diuji dengan kerugian yang saudara derita. Itu, seharusnya di depan, sehingga, nanti terlihat dari Pasal beberapa Undang-undang Ombudsman ini dan Undang-undang Pelayanan Publik ini yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan pasal berapa Undang-Undang Dasar itu yang jadi dasar hak konstitusional saudara sehingga hak konstitusional dirugikan. Itu saya kira yang pertama yang perlu saudara perbaiki kembali sistematika nya.

Kemudian, saya bisa memahami inti persoalan saudara, yaitu adanya Pasal 43, 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Ombudsman dan 46 ayat (3) dan (4) dari Undang-Undang Pelayanan Publik. Yaitu disini sudah..., sebenarnya batu uji yang ditulis sudah jelas sekali, yaitu hak konstitusional yang tercantum Pasal 28C ayat (2), 28D ayat (3), 28E ayat (3), 28F dan 28I. Ini ada saudara tulis tentang Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Apakah pasal itu juga menjadi batu uji? Ini perlu saudara perjela. Selain itu tolong dijelaskan pula apakah Pasal 18 juga menjadi batu uji dalam permohonan saudara ini? Kemudian mengenai *petitum*. *Petitum*, jadi kalau angka B "...bertentangan dengan Undang-Undang Dasar",

kemudian C..., yang D itu, "...menyatakan kepada ombudsman daerah *incasu* pemohon tetap sah..., Jadi MK itu hanya menguji konstitusional pasal. Tidak..., tidak seperti ini, jadi hanya konstitusional pasal. Pasal itu bertentangan *enggak* dengan Undang-Undang Dasar? Jadi itulah inti daripada pengajian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi. Jadi poin D itu..., atau mungkin saudara punya alasan lain, ya silakan saja. Tapi pandangan kami itu adalah bukanlah wilayah kewenangan dari Mahkamah Kontitusi unntuk menyatakan keberadaan sebuah institusi. Tapi apakah undang-undang uang saudara uji itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak? Itu sebenarnya inti dari permohonan *judisial review*. Saya kira itu semcmtara dari saya, mungkin dari Majelis Panel yang lain saya silakan? Ibu Maria silakan.

#### **Hakim Anggota (Maria Farida Indrati):**

Ya terima kasih pak ketua. Ya Undang-Undang Ombudsman ini memang diupayakan atau dibentuk untuk membentuk suatu lembaga yang selama ini terdapat di beberapa tempat. Tapi juga mempunyai ciri yang keadaannya berbeda fungsi (suara tidak terdengar jelas) berbeda, sehingga kalau Pemohon hanya melihat Pasal 43 ayat (1) dan (2), dan Undang-Undang Ombudsman dan Pasal 43 ayat (1) dan (2) Undang-Undang tentang Pasal ini 43 ayat (1) dan (2), di sini terlihat bahwa kalau lembaga-lembaga itu memang ada, tetapi lembaga ini apakah kemudian sesuai dengan lembaga ombudsman yang dirumuskan di dalam undang-undang ini?

Ya jadi kalau kita ihat Pasal 1, dan dalam pasal-pasal ini dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan kontitusi, maka berarti pasal itu dianggap *enggak* ada, tidak bisa dipakai lagi ya, kan? Padahal di sini kalau kita melihat Undang-Undang Ombudsman Pasal 1 angka 1-nya mengatakan, "Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan mengawasi penyelenggaraan

pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Usaha Milik Negara serta Badan Swasta, atau perseorangan yang diberikan tugas pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruhnya dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Jadi di sini, maksud undang-undang ini adalah ombudsman itu selalu yang di.., sumber dananya dari APBN dan APBD. Nah, dengan adanya 2 pasal ini, Pasal 43 dan Pasl 46 ini, Pemohon menganggap bahwa Ombudsman-ombudsman yang sudah ada, baik itu dengan nama ombudsman atau bukan itu kemudian terganggu, atau hak kontitusionalnya terlanggar oleh undang-undang ini.

Maka dari sini dalam permohonan ini harus dirumuskan secara jelas, sehingga nanti bisa mengatakan bahwa ombudsman yang kami miliki itu juga sebetulnya seperti yang dimaknai oleh Pasal 1 itu, karena MK tidak boleh membuat norma baru, ya. MK hanya dapat mengatakan bahwa pasal ini bisa dinyatakan konstitusional sepanjang ditafsirkan seperti ini. Sehingga Anda harus membuat sesuatu perumusan yang bisa menjelaskan bahwa ombudsman ini mestinya juga seperti ombudsman yang diinginkan oleh undang-undang ini.

Oleh karena kalau tidak, nanti memang akan banyak terjadi di beberapa daerah banyak ombudsman-ombudsman yang kemudian tidak sesuai dengan apa yang dimaknai oleh undang-undang ini.

Kalau petitumnya, kemudian menyatakan bahwa daripada repot-repot buat ombudsman baru dan lebih baik ini dianggap..., nah itu harus dikonstruksikan, sehingga ini bisa sama dengan apa yang dimaknai dengan Pasal 1 angka 1 tersebut. Jadi permasalahannya sudah jelas, tetapi permohonan ini harus mengkonstruksikan kepada kami itu masih boleh hidup karena kami juga di..., diberikan

hak sesuai Undang-Undang Dasar ya, pasal-pasal yang diberikan sebagai batu uji sudah tepat tetapi konstruksi dalam permohonan ini yang belum jelas, belum jelas. Jadi perlu di formulasikan ulang di sini, ya saya rasa itu.

**Hakim Anggota (M. Akil Mochtar) :**

Ya, saudara pemohon ya' karena kewajiban ya Panel ini memberi masukan atau nasihat kepada saudara. Saudara-saudara lah, ini saudara menguji dua Undang-undang. Yang satu adalah Undang-undang Nomor 37 2008, yang satu 25/2009 yang secara kontennya ada hubungan, tapi undang-undangnya berbeda.

Oleh karena itu, beberapa hal harus diperhatikan. Terserah saudara, nanti mau apakah saran perbaikan itu mau diikuti, silakan. Tidak juga enggak masalah. Itu hak dari Saudara-saudara, tetapi wajib bagi kami untuk menyampaikan hal-hal yang sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Oleh karena itu yang pertama saya ingin kepada saudara agar memperbaiki hal-hal yang berkenaan dengan legal standing karena legal standing ini pintu masuknya. Kalau dilegal standing ini tidak bisa ditembus, maka permohonan ini wasalam 'kan gitu? Oleh sebab itu, legal standing itu disyaratkan menurut Undang-undang maupun jurisprudensi yang sudah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusan terdahulu. Yang di dalam permohonan saudara ini sudah dimuat, tetapi uraiannya yang enggak ada. Soalnya, adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar itu tidak hanya dengan menyebut pasal saja, tapi konstruksinya juga harus jelas. Kenapa? Karena pemohon itu bukan sendiri, banyak pemohon ini. Masing-masing mempunyai kedudukan hukum yang berbeda.

Oleh karena itu misalnya di sini, Pemohon 1, Pemohon 1 di sini adalah Walikota Makasar. Bagaimana legal standing walikota ini? Apakah dalam kapasitas perorangan warga negara atau dalam kapasitas jabatan? Yang juga mempunyai konsekuensi, apakah mewakili

jabatannya atau mewakili pemerintah daerahnya? Karena pemerintah daerah itu badan hukum juga. Yang juga dalam Undang-undang Mahkamah Konstitusi itu punya hak juga untuk badan hukum publik mengajukan permohonan.

Nah, lalu misalnya lagi di..., Pemohon yang ke-6 ya, ini legal standing-nya berbeda-beda. LSM Kopel, ini tujuannya tentu akan dibuktikan dengan akta pendiriannya, anggaran dasarnya. Kemudian apakah salah satu tujuan dari LSM Kopel di dalam anggaran dasarnya itu menentukan enggak salah satu maksud dan tujuan dari LSM ini, salah satu di antaranya adalah melakukan tindakan sebagaimana yang diatur sebagai sesuatu hal yang berkaitan dengan ombudsman ini. Berbeda konsekuensinya dengan walikota karena walikota tentu nanti secara..., secara aturan dia tunduk kepada Undang-Undang 32 dan 12/2008 tentang Perubahan. Soal kedudukannya, tentu kaitannya, batu ujinya, kepada Pasal 18, yang saudara pakai di sini adalah Pasal 18 ayat (2). Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota mengatur dan mengawasi sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kalau yang saudara maksud *legal standing* Pemohon 1 ini dalam kerangka menjalankan tugas selaku kepala daerah, maka saudara harus menjelaskan apa yang dimaksud dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan itu, sehingga salah satu dari kewajiban pemerintah daerah itu adalah membentuk lembaga ombudsman di daerah.

Akibat undang-undang ini maka kewenangan yang dimiliki oleh Pemohon 1 ini menjadi hilang, menjadi terhalang, sehingga jelas ada kerugian konstitusionalnya. Jadi tidak hanya dimuat. Itu baru salah satu hal daripada syarat *legal standing*.

Belum lagi yang kedua, misalnya, kerugian itu harus spesifik. Itu juga harus diuraikan. Bagaimana artinya potensi..., di samping spesifik tentu dia, apa namanya,

bisa bersifat potensi, bisa memang bersifat faktual kerugian itu. Artinya potensi itu prediksi. Dengan berlakunya Undang-undang ini, maka ke depan hak dan kewenangan si pemohon itu menjadi hilang yang dijamin di dalam konstitusi itu akibat berlakunya undang-undang. Itu 'kan belum faktual, baru prediksi, boleh. Tapi harus diuraikan apakah kerugian itu faktual atau potensi kerugian? Itu harus diperjelas karena ini memang *entry point*-nya untuk masuk legal standing ini.

Nah, kerugian kausal verbalnya itu harus dijelaskan juga. Di mana hubungan sebab akibatnya, sehingga terjadinya kerugian konstitusional pemohon akibat berlakunya undang-undang ini. Tentu setelah itu 'kan, dengan dikabulkan permohonan ini, maka permohonan Pemohon..., kerugian Pemohon itu menjadi hilang, kan begitu? Itu secara berurut harus dijelaskan kaitannya dengan *legal standing* masing-masing pemohon yang berbeda.

Jadi saya memberi catatan, pertama harus dijelaskan Pemohon 1 itu tidak jelas di sini posisinya..., legal standingnya maksud saya Pak bukan, bukan soal apa-panya.

Yang kedua adalah Pemohon yang ke-6, soal LSM ini, itu 'kan sudah berbeda, walikota sama LSM berbeda 'loh, kedudukan hukumnya. Tidak bisa sama.

Lalu yang ke 7, Pemohon yang ke 7 itu, siapa sih ini Pemohon 7-nya adalah H. Bahar Ngitung. Ini 'kan perorangan warga Negara. Jadi masing-masing..., karena ini jadi 1 pak permohonannya. Jadi masing-masing dia punya *legal standing* yang berbeda-beda. Walikota beda, LSM beda, Pak H. Bahar Ngitung ini, ya kan? DPD, beliau ini. Bagaimana hubungan dia sebagai anggota DPD itu terhadap undang-undang ini, sehingga hak-hak konstitusional H. Bahar Ngitung ini menjadi dirugikan dengan berlakunya undang-undang ini, karena dijamin di dalam Undang-undang dasar, itu hubungannya harus dijelaskan sehingga jelas ada kerugian konstitusional baru masuk, baru kita periksa ke depannya. Uraian di depan

itu 'kan, itu soal norma yang secara umum tentu saudara bisa jelaskan bahwa apa-apa saja dari Pasal 43, saya belum masuk materi, baru pada posisi legal standing karena kalau yang lain, boleh lah, tapi tiga hal itu masih perlu penjelasan yang mendalam tentang legal standing. Nah, sekarang saya ingin kepada Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang 37 ayat (2), Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2). Ini 'kan tentang struktur Ombudsman berdasarkan Undang-undang Ombudsman. Kalau saya membaca Pasal 2 Undang-undang Ombudsman ini, "Ombudsman merupakan 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 dan kekuasaan lainnya." Artinya ini lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Teori lembaga negara 'kan ada pak, ada berdasarkan fungsi ada berdasarkan struktur. Nah, dia lembaga negara, kalau dia lembaga negara menurut Undang-Undang Dasar yang tidak ada hubungannya apakah boleh enggak dia kemudian di daerah itu kewenangan yang sama dibentuk oleh pemerintah daerah? Contohnya-lah Komnas HAM. Itu lembaga negara yang kewenangannya memang juga disebutkan di dalam..., karena Pasal 2 itu adalah sifat asas dan tujuannya, itu dasar dulu, 'kan begitu? Baru kita bicara yang Pasal 43, dapat mendirikan perwakilan, malah menurut saya kurang tegas. Harus mendirikan perwakilan tapi dikunci di bawah dalam waktu 3 tahun di Pasal Peralihan. Lalu, mempunyai hubungan hirarkis. Wajar karena dia adalah Lembaga Negara yang independen ke atas.

Nah, pada saat undang-undang..., maka nama Ombudsman, ini kan persoalannya soal nama, ini jadinya. Yang sudah ada itu enggak boleh dipakai, 'kan kira-kira begitu. Yang tetap memakai itu dianggap tidak sah. Apakah ini persoalan konstitusional? Kalau hanya soal nama? Apakah itu persoalan konstitusional? Apakah itu bukan *open at legal policy*? Kebijakan hukum dari pembuat undang-undang yang bersifat terbuka. Sama ini

dengan umur, misalnya. (suara tidak terdengar jelas) pegawai negeri 18 tahun, begitu. Apa ini konstitusional nggak? Tapi terserah, Anda yang bisa meyakinkan kita, 'kan begitu. Ini, maksud saya, kita dialog lah.

Lalu kedua, Pasal 46 ayat (3) Undang-Undang 25, "Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hirarkis untuk mendukung tugas dan fungsi Ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik." Undang-undang lain ini, tentang pelayanan publik, wajib. Undang-undang Ombudsman dapat. Nah, ini soal *legal drafting*, ini saya enggak tahu, ini. Pertentangan di sana dan kalau itu dipertentangkan, bukan kewenangan kita.

"Pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud ayat (3) dilakukan paling lambat 3 tahun sejak undang-undang itu diundangkan." Apakah ini soal kontitusionalitas norma? Yang satu wajib dan hirarkis, yang satu tenggang waktu. Ini 'kan cuma dua saja? Ya kalau di sini tulisannya Ombudsman pakai S, tulis saja Ombudsman dalam Bahasa Indonesia, kan nggak ada hubungan dengan Ombudsman ini.

Nah, persoalannya, Ombudsman yang ada di daerah, yang sudah ada sebelumnya kan mungkin ..., dalam bayangan saya, 'kan ada yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah itu. Sehingga, adalah walikota itu menjadi keberatan.

Nah, kalau dia lembaga negara yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap maladministrasi, yang tidak ada hubungannya kepada lembaga negara manapun, apakah boleh organisasi pemerintah di bawahnya membentuk lembaga itu? Kan itu harus ada..., anu dulu. Boleh nggak? Apakah itu merupakan kewenangan penuh berdasarkan azas desentralisasi dan pembantuan tadi yang menjadi argumentasi hukum Saudara? Bahwa boleh dia membentuk? 'Kan kira-kira begitu, karena ini menjadi kewenangan, maka ada hak konstitusional kami yang rugi.

Nah, tapi kalau membaca Pasal 2, undang-undang ini, Lembaga Negara yang bersifat mandiri, tidak memilih hubungan organik dengan Lembaga Negara manapun,

apakah kewenangan ini bisa didelegasikan kepada Organisasi Pemerintah di bawah? Seperti Pemerintah Daerah atau yang lain? Saya enggak tahu. Anda semua kan..., saya kira sudah lama bergelut di bidang ini, gitu loh. Apakah Komnasham itu, dia dibentuk oleh Pemerintah Daerah? Atau dia dibentuk Komnasham Pusat yang tugas dan fungsinya tidak terikat juga kepada Pemerintah Daerah? Apa tidak seperti itu. Itu loh maksud saya. Supaya kita jelas. Kalau sudah jelas 'kan enak menentukan benda ini ke mana? Barangnya apa? Gitu. Tapi kalau alasan konstitusionalnya, dengan kerugian konstitusionalnya belum jelas, serta kedudukan hukumnya juga tidak jelas, memang ujungnya jadi agak enggak jelas. Tapi kalau sudah *legal standing*-nya jelas, kenapa Pak Walinya yang maju? Oh, karena dia merasa yang punya wewenang berdasarkan Pasal 18. Tapi apakah kewenangan yang dijamin Pasal 18 ayat (2) itu termasuk Ombudsman? Yang menurut undang-undang, kan gitu. Sudah disebut sebagai Lembaga Negara. Nah, gitu loh. Ya, supaya Hakimnya yakin.

Maaf agak panjang, saya enggak bisa terstruktur, tapi ini dalam rangka perbaikan bersama. Silakan saja disimpulkan, dan itu..., Karena ini, Ombudsman ini, kan sudah lama. Dari enggak ada undang-undang sampai jadi undang-undang, setelah undang-undang ribut gitu. Kaya advokat juga, dulu. Nggak ada undang-undangnya, sudah bikin undang-undang, ribut juga akhirnya, kan gitu. Nah, terima kasih Pak Ketua.

### **Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Jadi, saudara para pemohon, intinya, sistematika permohonan ini, dari sisi pandangan Panel, perlu saudara ..., melakukan reformulasi, atau perbaikan-perbaikan. Yang intinya sebenarnya dilihat dalam Pasal 5 PMK, ya. PMK nomor ..., berapa ini? Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005. Di sana sebenarnya jelas sekali bahwa yang pertama adalah identitas Para Pemohon. Sekaligus dalam kedudukan apa? Seperti tadi Walikota Makasar itu, apakah mewakili Pemerintah

Daerah Kota Makassar, atau pribadi, atau bagaimana? Ini perlu dipertegas betul karena ini nanti ada kaitannya dengan Pasal 18.

*Pertama*, kalau kita bicara Pasal 18, itu bicara tentang Pemerintahan Daerah. Itu walikota dan DPD-nya sebagai satu kesatuan pemerintahan. Ini perlu Saudara perjelas, sehingga nanti kita bisa menilainya dari sisi ini pemerintah yang mengajukan ataukah pribadi itu bisa juga. Pemerintah daerah pun tidak masalah karena kalau dilihat dalam PMK Pasal 3 Nomor 6 tadi, yang berhak mengajukan permohonan bisa perorangan, bisa badan hukum publik atau *private*. Jadi pemerintahan daerah kota itu bisa merupakan badan publik yang mungkin saudara juga bisa konstruksikan sebagai lembaga Negara, tapi badan hukum publik sudah pasti masuk itu. kemudian tadi yayasan-yayasan apa Ombudsman yang sudah berbentuk badan hukum itu juga badan hukum *private* jadi bisa masuk.

Kemudian tadi juga perorangan, yang terakhir tadi. Jadi anggota DPD itu. Ini dimaksudkan untuk saudara harus menguraikan hak-hak konstitusional apa yang dijamin oleh konstitusi terhadap pemohon ini. Di pasal-pasal mana saja dalam Undang-Undang Dasar itu dijamin mereka memiliki hak konstitusional.

Kemudian muncul undang-undang ini mengganggu hak konstitusional itu atau merugikan hak konstitusional dijamin oleh konstitusi itu yang dalam jurisprudensi Mahkamah kerugian konstitusional itu didefinisikan sebagai adanya hak konstitusional dari Pemohon yang diatur di dalam konstitusi. Di pasal mana, Saudara jelaskan.

Kemudian yang *kedua* adalah kerugian itu bersifat aktual. Memang sudah dirugikan kita dengan adanya undang-undang ini, atau potensial pasti dirugikan. Pasti akan dirugikan itu. Dengan adanya pasal undang-undang ini. Saudara uraikan satu per satu dari segi 'kan subyeknya beda-beda ini, seperti apa disampaikan oleh Hakim Akil.

Kemudian yang *ketiga*, ada sebab akibat sebab undang-

undang ini keluar, pasal undang-undang ini merugikan, akibatnya merugikan jadi ada sebab akibat. Kemudian kalau pasal ini dicabut..., bukan dicabut tapi dinyatakan tidak berlaku maka hak personal itu terpulihkan kembali. Jadi ada 4 unsur.

Saudara bisa uraikan itu karena ini seperti apa yang disampaikan Hakim Akil adalah pintu masuk untuk kita memeriksa pokok perkaranya. Jadi itulah yang *pertama* adalah identitas sekaligus posisi dan kedudukan apa masing-masing itu.

Kemudian yang *kedua* adalah kewenangan Mahkamah ini sudah benar saya kira strukturnya. Kemudian yang *ketiga* adalah *legal standing*, legal standing itulah tadi diuraikan setiap para pemohon itu hak konstitusional dijamin oleh Undang-undang Dasar dan kerugian apa diderita karena keluarnya undang-undang ini?

Kemudian yang *keempat* adalah posisi kasusnya. Artinya, pokok perkaranya apa? Saudara mengeluarkan analisis bagaimana. Ini bertentangan dengan *equality before the law* bagaimana dengan pasal persamaan di depan pemerintahan, misalnya. Kemudian kaitan dengan pemerintah daerah. Di mana pertentangannya pasal undang-undang ini? Kemudian di mana pertentangannya prinsip kebebasan berserikat, Pasal 28C ayat (3). Di mana pertentangannya.

Jadi itulah yang saudara uraikan dalam pokok perkara..., ini juga untuk membantu Mahkamah untuk menilai apakah permohonan ini layak apa tidak. Jadi dengan analisis saudara yang luas itu sangat membantu dalam pemeriksaan perkara ini.

Untuk yang terakhir saya kira standar adalah petitum. Jadi ada identitas, ada kewenangan Mahkamah, ada legal standing, kemudian ada pokok perkara atau biasa disebut posita, itu alasan-alasan yang diuraikan secara panjang lebar bahwa inkonstitusional di sini gitu loh, diuraikan Saudara. Kemudian yang terakhir adalah permintaan Saudara atau permohonan. Saya kira itu pandangan-pandangan dari Majelis.

**Hakim Anggota (M. Akil Mochtar):**

Tambah sedikit pak, kemudian provisinya apa penting? Hubungan... , kalau putusan provisi itukan sudah sangat *emergency*-lah. Jadi harus ada alasan juga. Jangan tiba-tiba ujuk minta harus ada provisi gitu. Apa alasan permintaan provisi itu? Apa anu-kah apa namanya sementara kan 3 tahun masih toleransinya. Kecuali misalnya kalau enggak ini, semua status itu menjadi hilang. Kemudian pelayanan publiknya menjadi tidak terlayani sama sekali akibat berlakunya pasal itu kalau tidak segera dikeluarkan putusan provisi. Artinya ada hal-hal yang sangat *emergency*-lah, dipertimbangkan lagi gitu.

Jangan sekedar-sekedar minta provisi, tangguhkan kan gitu. Jadi, sebab ada memang putusan Mahkamah tentang provisi, tapi urgent-nya itu sangat agak anu-lah kalau enggak ya apa perlu gitu loh, tapi terserahlah yah.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, saya kira memang perlu saudara perdalam lagi perkuat lagi alasan-alasan provisi. Walaupun memang Mahkamah jarang sekali mengabulkan provisi. Jarang sekali. Baru satu kali dalam kasus KPK itu halnya sangat tertentu dan sangat khusus yang berkaitan langsung dengan implikasi dari perkara apa..., undang-undang ini kalau berlakunya undang-undang itu kalau dilanjutkan. Saya kira itu saudara-saudara sekalian. Saya persilakan mungkin ada respons atau apa dari saudara-saudara, silakan.

**Kuasa Hukum Pemohon (Adnan B. Azis):**

Terima kasih, Majelis Mahkamah yang kami hormati. Pada dasarnya kami dari Pihak Pemohon menerima semua masukan terhadap penyempurnaan permohonan ini. Jadi apapun yang menjadi koreksi dari Majelis Mahkamah akan kami lakukan, saya kira itu, terima kasih.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Baik, kalau begitu saudara sekalian punya waktu 14 hari untuk..., dalam waktu 14 hari harus mengajukan

perbaikan permohonan ya? Kalau lewat 14 hari dianggap tidak ada perbaikan. 14 hari setelah hari ini untuk mengajukan perbaikan permohonan. Setelah itu nanti kita sidang lagi setelah saudara mengajukan atau menyampaikan perbaikan-perbaikan terhadap permohonan saudara.

Dengan demikian Sidang Panel dalam Perkara Nomor 62/PUUVIII/2010, saya nyatakan ditutup.

Setelah itu diketuk 3 x, pertanda sidang berakhir. Dan sidang ini ditutup pukul 10.52 WIB.

Perlu kami beri catatan, bahwa risalah acara pemeriksaan pendahuluan ini dikutip dari dan diadaptasi dari dokumen Kepala Biro Administrasi Perkara dan Persidangan, MK, Kisianur Siaduruk, tertanggal 25 Oktober 2010.

## **B. Pemeriksaan Perbaikan Permohonan**

Setelah sidang pendahuluan yang digelar pada Senin 25 Oktober 2010, maka atas hasil pemeriksaan pendahuluan pada sidang Mahkamah Konstitusi, maka dilanjutkan dengan sidang pemeriksa pendahuluan (1), Perihal: Pengujian Undang-Undang Pasal 46 Ayat (1) & (2), Pasal 43 Ayat (1) & (2), Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman RI, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan permohonan Ilham Arief Sirajuddin, dkk.

Sidang yang berlangsung Kamis, 2 Desember 2010, pukul 10.10 – 10.45 WIB di Ruang Sidang Panel Gedung Mahkamah Konstitusi RI, Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat, dengan susunan persidangan: (1) Hamdan Zoelva (Ketua); (2) M. Akil Mochtar (Anggota); (3) Maria Farida Indrati (Anggota), dengan panitera pengganti Hani Adhani. Pada sidang pemeriksaan pendahuluan untuk kedua kalinya ini, juga dihadiri para pihak, yaitu: 1) dari pihak pemohon, Idris Patarai, Ananta Heri Pramono, Mulyadi Hamid, Bagus Sarwono, dan

Syamsuddin Alimsyah; 2) Kuasa Hukum Pemohon: Adnan B. Azis, Uli Parulian Sihombing, dan Syairia Harahap. Ketika itu sidang dibuka pukul 10.0 WIB.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Sidang Panel Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010 saya buka dan dinyatakan terbuka untuk umum. Ketukan palu 3 kali oleh Ketua Sidang Panel MK, Hamdan Zoelva meminta sebelum proses sidang dimulai, yang hadir di ruang sidang terutama yang duduk bagian depan terlebih dahulu memperkenalkan diri. Kesempatan itu disahuti kuasa hukum pemohon, Adnan Buyung Azis.

**Kuasa hukum pemohon (Adnan Buryung Azis):**

Terima kasih, Majelis Mahkamah yang saya hormati. Perkenalkan saya Kuasa Hukum para Pemohon I hingga poin 7, saya adalah Adnan Buyung Azis, di sebelah kiri adalah rekan saya Uli Parulian, kemudian di sebelahnya lagi juga adalah Kuasa Hukum Syairia Harahap dan di sebelah kanan saya adalah Bapak Dr. Idris Patarani, beliau mewakili Pemohon 1, kemudian di sebelahnya Bapak Ananta, beliau adalah Pemohon IV, di sebelah kiri dari Kuasa Hukum, beliau adalah Bapak Mulyadi adalah Pemohon II dan di sebelah yang paling ujung beliau adalah Pak Bagus, Beliau adalah Pemohon III, dan yang terakhir di belakang saya adalah Bapak Syamsudin Alimsyah, beliau adalah Pemohon VII, sedangkan Pemohon dari masyarakat dan Pemohon dari V, VI tidak hadir. Terima kasih Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Terima kasih. Saudara Para Pemohon dan Kuasa Pemohon. Pada sidang yang lalu Panel Mahkamah Konstitusi sudah memberikan beberapa nasihat untuk perbaikan permohonan ini. Saya minta secara garis besar saudara bisa menyampaikan pokok-pokok perbaikan yang sudah disampaikan.

Pada sidang yang lalu sudah banyak yang disampaikan, yaitu mengenai memperbaiki *legal standing*, kemudian

memperbaiki *petitum*, demikian juga hal-hal yang lain yang disampaikan oleh Majelis Hakim. Karena itu sekarang saya minta untuk menyampaikan perubahan-perubahan dan perbaikan yang sudah dilakukan oleh saudara. Silahkan.

**Kuasa hukum pemohon (Adnan B. Azis) :**

Terima kasih yang mulia, untuk permohonan akan saya bacakan dan kami serahkan pada rekan saya, silakan Pak.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap) :**

Assalamualaikum wr. wb, salam sejahtera bagi kita semua. Terima kasih, yang mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Kami akan membacakan perbaikan-perbaikan berdasarkan nasihat-nasihat yang sudah diberikan oleh Hakim Mahkamah yang mulia. Yang pertama berkaitan dengan *legal standing* pemohon, bahwa pemohon I itu *legal standing*-nya adalah bahwa beliau mengeluarkan suatu keputusan..., suatu Peraturan Walikota Makassar Nomor 27 Tahun 2008 yang membentuk Ombudsman Kota Makasar, sehingga dengan dikeluarkannya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia ini, akan mengancam eksistensi dari Peraturan Walikota itu terkait dengan kepastian hukum dan sebagainya. Sehingga permohonan uji materil terhadap ketentuan Pasal 46 ayat (1), 46 ayat (2) dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 *juncto* pasal 1 butir 13 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik ini penting dilakukan demi kepastian hukum dari Peraturan Walikota Makassar tersebut Nomor 7 Tahun 2008.

Kemudian untuk *legal standing* pemohon II, yakni Ombudsman Kota Makassar itu merupakan badan hukum publik yang dibentuk oleh Peraturan Walikota sebagaimana yang sudah kami sebutkan tadi yakni Nomor 7 Tahun 2008 tersebut, karena keberadaan dari Ombudsman Makassar tersebut berdasarkan dari Peraturan Walikota tersebut dan turunan dari Peraturan Walikota itu adalah Putusan Walikota tentang

pengangkatan dari Pemohon II yang bersangkutan sebagai anggota Ombudsman Kota Makasar, sehingga apabila pasal-pasal *a quo* yang dimohonkan untuk diuji itu tidak dibatalkan oleh Mahkamah, ini sudah barang tentu sangat terkait dengan kepastian hukum dan mengancam eksistensi dari lembaga yang bersangkutan.

Demikian juga pemohon yang ketiga, yakni Anggota LOD DIY ini juga merupakan badan hukum publik yang erdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 21 Tahun 2008 dan kemudian juga Pemohon III ini diangkat secara sah berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 145 Tahun 2008 dan seterusnya.

Dengan demikian kalau pasal-pasal *a quo* itu tidak dibatalkan oleh mahkamah, maka ini juga akan menimbulkan atau mengancam Lembaga Ombudsman DIY, juga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi lembaga tersebut, kemudian juga keabsahan dari peraturan yang bersangkutan..., peraturan dan keputusan yang bersangkutan. Begitu juga Pemohon yang ke-3, yakni Anggota Lembaga Obudsman Swasta Provinsi DIY ini juga adalah sebuah badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 22 Tahun 2008 dan seterusnya.

#### **Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, begini saja. Jadi itu sudah dibaca, sebenarnya intinya di *legal standing* ini adalah di Pasal 51 itu. Pasal 51 itu ini kan baru posisinya masing-masing para Pemohon, posisinya apa? Apa yang dilakukan harusnya dikaitkan dengan Pasal 51. Inti Pasal 51 itu adalah kerugian konstitusional, artinya dengan keluarnya undang-undang yang baru itu mencederai atau menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon. Apa yang dimaksud kerugian konstitusional adalah pertama, itu dalam..., sebenarnya ada 5 itu, 5 syarat yang dalam yurisprudensi Mahkamah itu. Pertama hak konstitusional apa yang ada dalam Undang-Undang Dasar yang diberikan kepada Pemohon, kan itu yang pertama? Harusnya ya dalam *legal standing* ini. Kemudian hak konstitusional itu dirugikan

oleh keluarnya undang-undang ini. Kemudian yang ketiga kerugian itu adalah nyata, aktual atau potensial pasti begitu. Kemudian yang keempat ada hubungan sebab akibat antara keluarnya undang-undang ini dengan kerugian konstitusional. Kemudian yang kelima kalau ini dikabulkan, dipulihkan kerugiannya, kerugian konstitusionalnya. Sebenarnya itu yang fokus sebenarnya seperti juga disampaikan, maka masalah yang lalu kita nasihatkan coba baca yurisprudensi Mahkamah itu mengenai 5 syarat kerugian konstitusional itu ya? Tapi tidak apa-apa karena ini sudah. Tapi untuk nanti ya, untuk nanti saudara pahami secara bersama-sama, karena itulah sebenarnya inti dari *legal standing*. Jadi agar hakim mendapatkan pemahaman oh, betul ada kerugian konstitusionalnya, sehingga pintu masuk untuk masuk pokok perkara itu ada. Tapi kalau apa yang saya jelaskan itu tadi ya ini sudah..., enggak terlalu perlu karena saya pikir tadi Anda jelaskan bahwa hak konstitusional kami itu ini kemudian keluarnya undang-undang ini terganggu hak konstitusional kami ini. Makanya kami mengajukan permohonan ini diperbaiki, Undang-undangnya begitu lah kira-kira simpelnya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, sekarang masuk pokok permohonan..., alasan-alasan permohonan, alasan-alasan konstitusionalnya.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Baik, yang pertama bahwa Pasal 4..., pasal-pasal *a quo* yang dimohonkan diuji itu pertama adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Di sini perlu kami kemukakan bahwa Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 itu memberikan otonomi kepada pemerintah daerah untuk membentuk lembaga-lembaga. Nah di sini juga kami kutipkan pandangan Prof. Bagir Manan.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, jadi intinya tadi Anda katakan bahwa dengan adanya pasal itu hak otonomi itu terganggu?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Terganggu.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Oke, itu yang pertama?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Terus (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, yang lain?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Kemudian yang kedua, kalau..., otonomi itu juga bisa kita temukan hak otonomi pemerintah daerah itu untuk membentuk lembaga-lembaga seperti Lembaga Ombudsman tersebut bisa juga kita temukan berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di sana disebutkan bahwa urusan pemerintahan itu hanya ada 6, tidak termasuk masalah Ombudsman, sehingga kalau kita mengacu kepada teori *residu*, maka selain dari yang 6 ini sudah barang tentu pemerintah daerah berhak membentuk lembaga-lembaga tersebut.

Kemudian juga kalau kita mengacu kepada ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di sana jelas sekali disebutkan apa yang menjadi materi muatan undang-undang tersebut. Dari ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dapat kita ketahui bahwa Ombudsman itu bukanlah merupakan materi muatan dari suatu undang-undang. Kemudian juga sampai detik ini tidak ada suatu undang-undang pun yang memerintahkan ada Ombudsman itu ada diatur dalam undang-undang, sehingga dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal

18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 kemudian ditegaskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 8 Undang-undang 10 Tahun 2004 maka pemerintah daerah itu memiliki kewenangan untuk membentuk lembaga Ombudsman, sehingga dengan demikian kalau pasal-pasal *a quo* yang dimohonkan untuk diuji itu tidak dibatalkan, maka ini sangat merugikan, sangat menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Sebentar, kalau merujuk pada alasan saudara Pasal 8 Undang-undang 10 Tahun 2004, bahwa materi muatan Undang-Undang Ombudsman itu adalah tidak merupakan materi muatan dari sebuah undang-undang, dengan demikian apa saudara hendak mengatakan bahwa seluruh materi muatan Undang-Undang ombudsman itu tidak konstitusional?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya, yang lain tidak mengancam eksistensi dan tidak menimbulkan kerugian bagi ombudsman daerah. Jadi yang mengancam eksistensi ombudsman daerah itu hanya ketentuan pasal-pasal yang diuji *a quo* karena Pasal 46 tersebut mengatakan bahwa selain Ombudsman Republik Indonesia (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, saya mengerti mengerti masalahnya ini 'kan menyangkut kalau saudara fokus pada pasal itu, itu bisa dimengerti ya, tapi saudara merujuk kepada Undang-Undang Ombudsman di alasan, alasan bahwa apa yang diatur dalam Undang-Undang Ombudsman itu bukan merupakan materi muatan undang-undang. Kalau Saudara fokus di Pasal yang saudara mohonkan itu lain soal.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Makanya mungkin perlu saudara perbaiki ini bahwa khusus mengenai pasal itu.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya, terima kasih, Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Yang lain, yang Pasal 28D?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Kemudian bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang *ORI* tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945. Tapi ini sebenarnya sama seperti tadi bahwa tidak ada satu pasal pun di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang memerintahkan agar Ombudsman itu diatur dengan undang-undang.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Berarti saudara hendak menyatakan bahwa hak menyusun Perda membentuk ombudsman itu hak konstitusional (...)

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Hak konstitusional dari pemerintah daerah karena pemerintah daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) 1945 ini juga diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dan salah satu jenis dari produk peraturan perundang-undangan di daerah adalah Peraturan Gubernur. Jadi, mengeluarkan Peraturan Gubernur juga yang terkait masalah pembentukan Ombudsman adalah hak konstitusional dari pemerintah daerah sebagaimana yang dijamin di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian yang lain, yang mulia juga kita menguji ketentuan pasal 1 angka 13, bahwa Pasal 1 angka 13 Undang-undang Pelayanan Publik, ini juga merugikan karena menimbulkan kerugian konstitusional bagi

Pemohon dan ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang 1945. Karena di sana disebutkan bahwa di dalam Undang-Undang Pelayanan Publik, Ombudsman itu adalah lembaga negara, sehingga kalau Ombudsman itu pengertiannya adalah lembaga negara, maka Ombudsman Daerah itu tidak termasuk dalam rezim itu sehingga dengan demikian sengketa pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Pelayanan Publik itu tidak bisa diselesaikan melalui lembaga Ombudsman Daerah. Sehingga ini kata “negara” di dalam ketentuan Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Pelayanan Publik ini menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon.

Kemudian alasan yang lain sebagaimana juga yang pernah disampaikan diberikan masukan dari (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Saya minta konfirmasi sedikit. Jadi di Pasal 1 butir 13 Ombudsman itu lembaga negara?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Lembaga negara.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, Undang-Undang Pelayanan Publik?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Pelayanan publik.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Pelayanan publik lembaga negara padahal daerah-daerah sudah ada Ombudsman yang bukan merupakan lembaga negara?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Dengan demikian Saudara hendak mengatakan bahwa Ombudsman di daerah itu adalah lembaga daerah?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Lembaga daerah.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Dengan undang-undang itu (...)

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Sengketa pelayanan publik otomatis tidak bisa diselesaikan melalui Ombudsman Daerah harus melalui Ombudsman Republik Indonesia, karena di dalam Undang-Undang Pelayanan Publik itu disebutkan bahwa sengketa pelayanan publik itu antara lain hanya dapat diselesaikan melalui Ombudsman. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 13 ini Ombudsman adalah lembaga negara sehingga kalau Pasal 1 angka 13 ini kata negaranya dihilangkan karena kata negaranya ini yang menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon, sehingga kalau kata negaranya ini dihilangkan, maka dengan demikian sudah termasuk di dalamnya lembaga Ombudsman Daerah. Jadi kata negaranya ini lah yang hendak kita uji karena menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Di Ombudsman Daerah enggak ada..., enggak ada spesifik istilah lembaga daerah, kan?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Tidak ada, Pak.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, enggak ada kan?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Tidak ada.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Jadi sama saja (...)

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Tetapi di sana di dalam..., di dalam apa namanya..., di sana 'kan disebutkan..., karena ini akan menimbulkan..., nanti kalau ini tidak kita uji ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ini persoalan definisi ya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya, jadi kita ingin..., kita ingin mendapatkan kepastian hukum, supaya nanti dalam implementasinya tidak menimbulkan penafsiran yang justru akan merugikan bagi para Pemohon.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Oke, yang lain?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Oke, terima kasih, Yang Mulia, kami lanjutkan. Argumentasi yang lain yang bisa kita bangun di sini adalah bahwa ada masukan dari Mahkamah Yang Mulia pada sidang yang pertama, bahwa lembaga-lembaga negara itu adalah kewenangan dari pemerintah pusat untuk membentuknya.

Nah, di sini kami ingin menunjukkan bahwa undang-undang tidak konsisten sebagaimana yang kami..., kami uraikan di dalam pasal..., di dalam halaman 19 sampai halaman..., dan seterusnya, halaman 23. Misalnya di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, di sana hanya..., di sana malah itu memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk membentuk Komisi Penyiaran Daerah.

Jadi salah satu argumentasi yang bisa kami bangun bahwa tidak..., tidak, betul atau tidak berlaku absolut bahwa lembaga-lembaga negara atau komisi-komisi negara itu adalah kewenangan dari pemerintah pusat untuk membentuknya, karena di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran itu pemerintah daerah diberi kewenangan, ini yang pertama.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, tadi itulah, saya katakan tadi itu masalah definisi apakah lembaga negara, lembaga daerah nanti kita kaji, enggak apa-apa ya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Terus yang lain apa?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Kemudian yang kedua, ganti nama itu adalah absurd sebagaimana kita ketahui di dalam Undang-Undang ORI itu secara *implisit* menyebutkan bahwa lembaga-lembaga atau organisasi kemudian juga penerbitan yang sudah terlanjur memberikan nama Ombudsman, maka harus ganti nama sejak 2 tahun berlakunya Undang-Undang ORI ini.

Nah, ketentuan itu menurut hemat kami itu adalah *absurd*, kenapa *absurd*? Pertama bahwa istilah Ombudsman itu adalah bukan merupakan istilah asli dari Bahasa Indonesia, dia merupakan istilah yang kita sadur dari asing yakni Swedia. Nah, kalau kita..., kalau kita telusuri berbagai *literatur* tentang Ombudsman itu yang ada di Australia maka si pemilik asli dari..., dari istilah ini saja tidak pernah melarang penggunaan Ombudsman itu oleh siapapun, bahkan ini kami kutip sendiri dari buku yang ditulis oleh Bapak Antonius Sujata dan Teten Masduki. Di samping itu saya kira tidak benar ya? Bahwa suatu undang-undang itu boleh menghaki suatu istilah dan apa sebenarnya kerugian bagi..., bagi Ombudsman kalau ada lembaga-lembaga lain itu menggunakan kata Ombudsman, karena dalam praktik juga istilah-istilah yang tidak kalah pentingnya dengan Ombudsman juga masyarakat boleh untuk menggunakannya. misalnya istilah presiden, kita mengetahui bahwa istilah presiden itu bisa digunakan oleh suatu partai politik untuk pucuk pimpinannya, kemudian di lembaga kemahasiswaan juga bisa menggunakan istilah presiden.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Kalau kaitan dengan Undang-Undang Dasar? Kaitan dengan pasal Undang-Undang Dasar apa?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ini kepastian hukum tadi.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Kepastian hukum?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Kepastian hukum.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Pasal 28D?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Pasal 28D tadi.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Baik, yang lain?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Nah (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Yang lain alasan yang lain lagi, apa lagi?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Kemudian juga ada alat bukti yang juga kita sertakan di sini, itu adalah surat..., surat dari Ketua ORI itu yang ditujukan kepada gubernur-gubernur supaya segera mengganti nama. Kepala-kepala daerah itu supaya bagi mereka yang sudah mempunyai Ombudsman supaya secepatnya mengganti nama, sehingga ini perlu kita mendapatkan putusan dari Mahkamah untuk (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, diajukan saja..., diajukan saja ya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Baik.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Kemudian yang terakhir bahwa Undang-Undang ORI ini yang menghaki sebuah istilah tersebut itu merupakan preseden buruk dan mencederai demokrasi. Karena bagaimana mungkin tadi itu sebuah istilah itu bisa dihaki oleh suatu undang-undang kecuali, Yang Mulia, bahwa pelarangan itu adalah istilah yang lengkap misalnya Ombudsman Republik Indonesia, mungkin itu bisa diterima tetapi kalau kita hanya menggunakan kata Ombudsman saja, ini saya kira kan ini sangat berlebihan, bahkan kalau (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Jadi sudah..., sudah itu. Jadi ini juga ada di sini kan?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ada di sini.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Saya mau pokok-pokoknya saja ya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Terus yang lain apa? Ini retroaktif ini apa maksudnya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ini..., itu juga bahwa karena Lembaga Ombudsman Daerah baik yang ada di..., yang dibentuk oleh para Pemohon itu, itu kan sudah ada sejak sebelum diundangkannya..., diberlakukannya Undang-Undang ORI ini.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, baik cukup. Saya kira dengan penjelasan saudara ini sudah menggambarkan seluruh ini. Jadi yang kami mau tahu intinya saja itu tadi yang sudah disampaikan.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya, terima kasih Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Kemudian yang kedua, ini petitumnya kok begini modelnya. Harusnya paling dua petitum saja ini. Jadi misalnya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), disatukan saja.

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Ya, Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya pasal Undang-Undang Dasarnya di (suara tidak terdengar jelas) sudah gitu saja, jadi jangan pisah-pisah bingung kita lihatnya ya.

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Ya, terima kasih Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Begitu juga yang di bawahnya itu, ya ini ya tidak mempunyai kekuatan mengikat (...)

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Yang Mulia maaf, untuk putusan serta merta sudah kami cabut di sini tidak disertakan lagi ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya, putusan serta merta ya tidak dikenal ini ya, ndak ada di sini 'kan? ada?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Sudah enggak ada.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Enggak ada. Tapi itu yang (...)

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Petitum (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Petitumnya itu ya.

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Ya, Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Oke, saya kira.

**Hakim Anggota (Maria Farida Indrati):**

Saya mau tanya. tapi saya rasa enggak perlu dijawab di sini juga enggak apa-apa. Kalau Anda melihat pada katanya tadi materi muatan undang-undang, apakah kalau tidak dicantumkan dan tidak pernah dinyatakan bahwa itu perlu diatur dengan undang-undang, apakah Pemerintah dan DPR tidak boleh membentuk undang-undang? Itu satu dan dengan demikian juga ada hubungannya juga dengan Perda ya di sini, Peraturan Gubernur DIY misalnya Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah Provinsi DIY, apakah ini juga menjadi materi muatan peraturan daerah? Kalau tidak pernah dicantumkan bahwa harus ada Peraturan Daerah tentang Ombudsman Daerah ya.

Dan yang ketiga adalah kalau suatu peraturan daerah yang tersebar di seluruh Indonesia ini ada, sudah dibentuk tapi kemudian ada undang-undang yang mengatur hal yang sama dengan Perda-perda tersebut, peraturan mana yang dimenangkan? Saya rasa itu ya.

**Hakim Anggota (M. Akil Mochtar):**

Ya, itu tadi pertanyaan dari Prof. Maria itu untuk jadi renungan saja gitu kan dalam proses perjalanan ke depan. Sama juga ini saya ya, di *legal standing* itu menurut saya, Anda kurang menguraikan tentang kerugian konstitusional ya? Yang dipastikan dapat mengancam eksistensi Ombudsman Daerah itu.

Kemudian, saudara juga mengatakan bahwa menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja Ombudsman Daerah. Nah, kemudian saudara kan di

dalam perbaikan ini menggunakan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) serta 28D. Nah, pasal-pasal yang lalu itu masih dipakai ndak Undang-Undang Dasarnya, Sudah tidak kan? Coba Saudara lihat dengan petitum saudara tadi, jadi ndak jelas juga, apa saudara masih, kan harusnya tidak kan gitu? Ya, jadi Pasal 18 ayat (2) ayat (6) 28C, 28D, 28E, 28F ya toh? 28I ya karena itu saudara sebutkan dalam permohonan yang lalu kemudian sekarang saudara menguraikan 18 ayat (2) dan ayat (6) serta 28D kan gitu. Nah, jadi masih tetap digunakan batu uji keseluruhan pasal permohonan atau hanya yang dapat dalam perbaikan itu pertanyaan saya. Saudara menyatakan bahwa yang dalam perbaikan saja. Jadi sama juga tadi petitumnya itu tidak perlu satu per satu, saya kira itu sudah standar itu, sudah sering kan itu? Sudah tahulah.

Menyatakan pasal ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 cukup, tidak menyebut pasal juga cnggak apa-apa tapi di dalam uraian, menyebutkan pasal berapa yang bertentangan, kan gitu. Menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat kan itu saja. Memcrintahkan diumumkan dalam lembaran negara itu, itu struktur dari pada permohonan saudara yang sudah diperbaiki. Nah, materinya, tapi ini untuk bahan kalau nanti kita lapor di Pleno bahwa ini akan disidangkan Pleno atau tidak, nanti karena ini Panelnya kan harus melaporkan di rapat pemutusan hakim. Seandainya nanti di Pleno, kan Anda harus berhadapan juga dengan Pemerintah. Artinya berhadapan itu dan DPR selaku pemberi keterangan, argumentasinya yang berhadapan, pengujian undang-undang itu tidak ada pihak sebenarnya kecuali Pemohon saja.

Anda menguji Pasal 1 angka 13, iya kan? Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, Anda sudah lihat belum Pasal 2 Undang-Undang Ombudsman? Kalau Anda mempersoalkan soal lembaga negara itu satu, karena di Pasal 2 itu jelas menyebutkan, Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri, itu di Undang-Undang Ombudsmannya sendiri. Anda tidak minta kalau maksud saya itu tidak minta diuji. Kalau di

Undang-undang pelayanan publiknya Anda persoalkan lembaga Negara, tetapi di undang-undangnya sendiri juga menyatakan dia lembaga negara. Kan' di Pasal 1 angka 13, Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan ini dan seterusnya, oke. Di Pasal 2 Undang-undang Ombudsmannya, Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri tidak memiliki hubungan organik, artinya bahwa dia sebagai lembaga negara itu juga dinyatakan di dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo*, bukan hanya di Undang-Undang Pelayanan Publik kan? Pasal 2 ini tidak minta diuji gitu loh maksud saya, seandainya ini dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Pelayanan Publik tapi dia 'kan tetap hidup juga karena di dalam undang-undang dia disebutkan dia lembaga negara.

#### **Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Izin Majelis. Khusus mengenai Pasal 2 tadi Undang-undang Ombudsman kaitannya dengan ketentuan Pasal 1 butir 13 Undang-Undang PP, dan mengapa kita hanya menguji ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang PP supaya menghilangkan kata negara itu sehingga eksistensi Lembaga Ombudsman Daerah juga diakui oleh Undang-Undang PP, Jadi, kita tidak mempersoalkan Ombudsman Republik Indonesia itu sebagai lembaga negara yang mandiri, silakan. Untuk Ombudsman Republik Indonesia tidak menjadi masalah membentuk perwakilan di daerah-daerah. Tetapi dengan dihilangkannya kata Negara di dalam ketentuan Pasal 1 butir 13 Undang-Undang PP itu maka sengketa pelayanan publik juga bisa diselesaikan melalui Ombudsman Daerah, tidak semata-mata melalui Ombudsman Republik Indonesia atau perwakilannya. Itu pikiran kami.

#### **Hakim Anggota (M. Akil Mochtar):**

Ya, pak. Tapi intinya Pasal 46 itu dulu, ya kan. Kalau seandainya pun Pasal 1 angka 13 dinyatakan bertentangan, kalau Pasal 46-nya tidak 'kan Anda juga

enggak bisa menyelesaikan itu toh, karena perintah untuk menggunakan nama Ombudsman dan kewenangannya di Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) itu, di Undang-undang Ombudsman loh kecuali Anda sudah yakin bahwa itu akan dibatalkan, kan gitu. Jadi itu yang berkaitan dengan dalil ya, dalil.

Ada satu hal yang ingin saya juga *sharing* pikiran, Bahwa di dalam Pasal 4 Undang-Undang Ombudsman itu mengatur tentang tujuan. Kalau kita melihat tujuan ini maka komisi atau bukan komisi ini, apa namanya undang-undang ini. Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia 'kan begitu namanya, ya? Ombudsman Republik Indonesia.

Kalau lihat dari tujuan, maka hal ini masuk kepada administrasi yang mempunyai aspek dengan *clean government, good governance* ya? Pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme, kalau dilihat tujuannya. Nah, lalu bagaimana hubungannya dengan Undang-Undang Dasar Pasal 28E 24 ya, tentang badan-badan lain yang mempunyai hubungan dengan (suara tidak jelas) diatur dengan undang-undang. Ini argumentasi maksud saya. Coba, Pasal 24 ayat (3) "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang," hubungannya dengan Ombudsman ini, karena tujuannya mewujudkan negara hukum yang demokratis, ya toh. Mendorong penyelenggara pemerintahan efektif, jujur, terbuka, bersih, bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme. Meningkatkan mutu pelayanan negara dan seterusnya. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, supremasi hukum, yang berintikan kebenaran dan keadilan.

Nah, kalau menurut saya ini badan-badan yang juga melaksanakan kekuasaan kehakiman dalam arti tidak seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, kalau dilihat dari tujuannya, gitu loh. Ini kaitannya dengan Pasal 18 yang dijadikan argumentasi oleh Saudara, gitu loh. Kemudian, tentang kewenangan otonomi daerah..., tentang kewenangan pemerintah daerah

mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi dan otonomi itu. Kan tadi saudara mengatakan enggak ada satu pun di dalam Undang-Undang Dasar yang memerintahkan untuk dibuatnya komisi.., bukan *komisi* saya selalu komisi terus, apa namanya Ombudsman ini. Tetapi kalau dilihat dari sifat apa lagi kewenangan penyelesaiannya itu wewenangnya kan begitu? Itu juga memang berhubungan dengan hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman itu. Setidak-tidaknya menurut saya mal administrasi, penyalahgunaan wewenang ketika kita bicara penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara negara dan organisasi negara, 'kan disebutkan di situ. Maka itu sudah konotasinya sudah mengarah pada penyelesaian secara hukum dalam arti yang luas. Ya ini jalur saja karena pasti Pemerintah dan DPR 'kan akan memberi keterangan juga tentang hal itu, sehingga dua argumentasi masing-masing Pemohon dan Pemerintah dan DPR sebagai pemberi keterangan itu juga nanti akan memberi keyakinan kepada hakim dalam menilai permohonan ini kan begitu,

Itu hanya beberapa hal yang menjadi pikiran, termasuk hal tadi misalnya, apakah kebolehan negara untuk membuat undang-undang, DPR dan Pemerintah lalu bagaimana kedudukan dengan contoh-contoh tadi Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur walaupun tidak diatur secara spesifik di dalam undang-undang, boleh. Ini soal boleh dan tidak boleh tadi 'kan gitu? Sehingga ujungnya yang saya ingin pertajam, kerugian konstitusional itu loh ujungnya itu tepat tidak kerugian konstitusional itu kalau memang sesuatu yang tadi sudah diatur oleh satu undang-undang karena undang-undang itu sifatnya mengikat seluruh warga negara. Jadi kita terikat dong? Sepanjang dia masih menyatakan sah, termasuk organisasi-organisasi yang ada di dalamnya.

Saya melihat bahwa Pasal 43 itu bukan hanya dari perspektif kewenangannya saja tetapi dengan adanya Pasal 43 itu justru tidak hanya dari sisi Pasal 18 tapi kebebasan dan persamaan tidak ada di hadapan hukum

menjunjung pemerintahan itu juga menjadi terhalangi, lebih ke sana kalau saya melihatnya. 'Kan setiap warga negara sama-sama haknya untuk mendirikan itu. Nah kalau soal nama itu tidak ada perbedatan konstitusional karena tanpa nama itu -menurut saya tetapi tujuan 'kan terhalangi Anda untuk berserikat dan berkumpul dan terhalangi Anda mempunyai kedudukan yang sama *equal* di hadapan hukum dan pemerintahan karena mempunyai..., katakanlah daerah dan pusat yang mempunyai tujuan yang sama, tetapi apakah ketidakbolehan yang diatur Pasal 43 itu menghalangi hak saudara atau tidak kan persoalannya di sana, kalau tidak ada Pasal 43 itu boleh tapi boleh juga ganti nama, tujuannya sama kan bisa saja itu, kalau untuk mencapai tujuan maksud saya kalau nama yang jadi masalah.

Ya, itu hanya *sharing* saja. Nanti karena ada Pleno kan tentu Anda mengajukan ahli, pemerintah mengajukan ahli dan segala macam.

Terima kasih Pak.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Saya mau sekali lagi minta konfirmasi kepada saudara pemohon. Pertama, dalam permohonan yang sebelumnya saudara mohon pengujian Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) ya' Undang-Undang Ombudsman dan Pasal 46 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Pelayanan Publik. Ini yang kedua ini sudah tidak lagi pak, ya?

Yang kedua, Undang-Undang Dasar yang menjadi batu ujinya adalah Pasal 18 ayat (2) benar ya? 18 ayat (6), 28D ayat (1), 28C ayat (2).ya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Dan Pasal 28F.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

28F?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Soalnya di halaman 18 ini masih ada tapi tidak diuraikan, saya tidak menguraikan, di pasal di butir 15 itu saudara tulis itu soalnya tetapi tidak saudara uraikan bagaimana itu bertentangan dengan Pasal 28D ayat (3) (...)

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Yang Mulia di halaman 29 ada.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Ya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

di halaman 29 sama 28.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Di halaman 29?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Ya, betul.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Poin berapa halaman 29 itu? Ya, hak untuk mendapat dan menyebarkan informasi 'kan?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Ya.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

28F-nya itu yang tidak diuraikan secara lebih apa tadi yang paling banyak Pasal 28D ayat (1) Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), ini yang pasti dulu, yang pasti dulu yang jelas, apakah Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28F itu masih dipakai sebagai bahan uji enggak? Masih? Masih.

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Poin 15.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Poin 15, ya itulah saudara tidak..., tadi soalnya saya tadi saudara bilang enggak lagi, makanya saya konfirmasi.

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Kami tadi lihat lagi, ternyata masih ada di sini di perubahan, jadi masih relevan dengan (...)

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Uraianya tidak ada, tapi.... uraiannya tidak ada.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ya, itu harus kami perjelas lagi.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Yang paling banyak 28D, Pasal-Pasal 18 tadi ya. Oke, karena waktunya tidak ada lagi kesempatan perbaikan saudara- Saudara bisa perbaiki hari ini, tidak mengganti halaman apa ini, yang bagian *petitumnya* saja ya? Kemudian yang lain untuk menjadi bahan renungan saudara nanti 'kan akan berhadapan dengan pemerintah dan DPR kalau ini perkara dibawa ke Pleno dan tentu yang lain-lain kalau nanti dibawa ke Pleno, jauh-jauh hari saudara siapkan ahli yang kompeten, tentunya di bidang ini untuk memperkuat alasan-alasan dan dalil-dalil saudara tentu kalau ada bukti-bukti yang saudara anggap relevan untuk diajukan nanti dalam perkara dalam Sidang Pleno. Yang terutama tadi ahli-ahli yang berkompeten di bidang yang terkait. Ini perlu untuk membantu mahkamah mengambil keputusan yang seadil-adilnya dengan pertimbangan yang luas begitu ya?

Kemudian, sebelum kita lanjutkan perkara ini saya minta untuk disahkan bukti dulu. Bukti sementara yang ada ya. Ini bukti saudara ini bukti P-1 sampai dengan bukti P-29? Ya, sementara ya. Ini saya mau jelaskan dulu, ini bukti, ini ada dua ini, yang pertama atau yang kedua yang dipakai? Atau dua-duanya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Yang kedua.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Yang kedua yang dipakai, yang pertama ndak?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Ndak.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Enggak dipakai, jadi bukti P-1 sampai dengan 38?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

38, betul.

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

39 ?

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

39 !

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Inikan..., ada semua dilampirkan pendapat-pendapat hukum ya, sudah ya, sudah dicek ya? Oke saya..., kita sahkan saja bukti-bukti ini karena dari kutipan undang-undang dan pendapat dari para ahli dan akademisi ya, surat referensi, bukti terakhir, identitas Pemohon VII. Baik, kita sahkan bukti P-1 sampai dengan P-38, 39, P-39. Setelah Hakim Ketua mengetuk Palu 1 kali untuk pengesahan alat bukti, maka kemudian bertanya: "Masih ada yang saudara ingin sampaikan, atau dari apa dari Prinsipal, silakan.

**Kuasa Hukum Pemohon (Syairia Harahap):**

Cukup?".

**Hakim Ketua (Hamdan Zoelva):**

Baik, dengan demikian saudara menunggu panggilan dari Mahkamah untuk sidang selanjutnya untuk perbaikan tadi. Silakan untuk memperbaiki juga hari ini, terutama

tadi di..., mengenai petitum yang disempurnakan. Baik terima kasih, dengan demikian sidang Perkara Nomor 62/PUUVIII/2010 saya tutup. Ketukan palu sidang 3 kali. Sidang Ditutup Pukul 10.45 WIB. Dan naskah dalam bab ini merupakan dokumen Biro Administrasi Perkara dan Persidangan tertanggal: Jakarta, 2 Desember 2010, ttd. Kasianur Sidauruk NIP 19570122 188303 1 001.

\*\*\*

# 4

## SIDANG JUDICIAL REVIEW KETIGA

### **A. Keterangan Saksi Ahli Pemohon dan Pemerintah**

Setelah sidang perbaikan permohonan *judicial review* yang digelar pada Kamis, 2 Desember 2010, pukul 10.10 – 10.45 WIB di Ruang Sidang Panel Gedung Mahkamah Konstitusi, maka untuk ketiga kalinya (risalah sidang III) kembali digelar pada tanggal 3 Maret 2011, dengan acara *Mendengarkan Keterangan Pemerintah dan Ahli dari Pemohon*, yaitu perihal Pengujian Undang-Undang Pasal 46 ayat (1) & (2), Pasal 43 ayat (1) & (2), Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan Pemohon II. Ilham Arief Sirajuddin, dkk.

Adapun susunan persidangan ke-3, yaitu: (1) Ahmad Sodiki (Ketua); (2) dengan didampingi masing-masing hakim anggota yaitu: Maria Farida Indrati, Harjono, M. Akil Mochtar, Muhammad Alim, Hamdan Zoelva, Ahmad Fadlil Sumadid, engan panitera pengganti Hani Adhani, serta didampingi panitera pengganti Hani Adhani.

Pada sidang pemeriksaan III sedikit istimewa dan berbeda dengan sidang-pertama dan kedua. Perbedaannya terletak pada unsur dan struktur organisasi sidang yang hadir. Sebab, sidang III dengan acara *Mendengarkan Keterangan Ahli dari Pihak Pemerintah dan Ahli dari Pemohon* in, selain dihadiri para

pemohon dan pengacaranya, juga dihadiri saksi ahli pemohon dan saksi ahli dari pemerintah, masing-masing, yaitu: 1) dari pihak pemohon: Muh. Idris Patrai, Ananta Heri Pramono (Lembaga Ombudsman Swasta Yogyakarta), Bahar Ngintung, Mulyadi Hamid (Lembaga Ombudsman Kota Makassar), Hasyim (Lembaga Ombudsman DIY), Bagus Sarwono (Lembaga Ombudsman DIY), Supriyadi (Kabag Hukum Kota Makassar), L. Arumahi (Lembaga Ombudsman Kota Makassar), Anwar (Kota Makassar), Syamsuddin Alimsyah (LSM KOPEL), Zaenal Abidin (Staf Ahli KOPEL), didampingi kuasa hukum para pemohon: Adnan B. Azis, Uli Parulian Sihombing, Zairin Harahap.

Saksi ahli kedua belah pihak, yaitu saksi ahli dari pemohon, antara lain: Miftah Toha, Amir Imbaruddin, Yuliandri, Saldi Isra, dan Fajrul Falaakh. Sedangkan saksi ahli pemerintah, yaitu: Mualimin Abdi (Direktur Litigasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia); Subandrio (Staf Ahli dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi); Aditya Wijaya (Kementerian Dalam Negeri); Faisal (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia); Liana Sari (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia); Toni (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia)

Berikut proses sidang yang diketuai hakim ketua, Achmad Sodiki.

### **Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Sidang Perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010 dengan ini saya nyatakan dibuka dan terbuka untuk umum.

Setelah mengetuk palu 3 kali Ketua Sidang Panel MK, Achmad Sodiki meminta sebelum proses sidang dimulai, yang hadir di ruang sidang, terutama yang duduk bagian depan terlebih dahulu memperkenalkan diri. Kesempatan itu disahuti kuasa hukum pemohon, Adnan Buyung Azis,

### **Kuasa Hukum Pemohon (Adnan B. Azis):**

Terima kasih, Majelis Mahkamah yang saya hormati. Assalamualaikum wr. wb. dan selamat pagi.

Saya dari Pihak Pemohon akan memperkenalkan diri, saya sendiri adalah Adnan Buyung Azis, kemudian di

sebelah kanan saya adalah Uli Parulian Sihombing, kemudian selanjutnya Zairin Harahap, beliau adalah Tim Hukum dari Perkara 62 ini. Selanjutnya saya akan memperkenalkan diri, yang di sebelah ujung kanan saya adalah bapak Ananta, beliau dari Lembaga Ombudsman Swasta Yogyakarta, selanjutnya di sebelahnya adalah bapak Dr. Muh. Idris Patrai mewakili Pemohon 1, kemudian di sebelah kiri saya adalah bapak H. Bahar Ngitung, beliau adalah dari Pemohon 7, selanjutnya adalah bapak Mulyadi, beliau adalah Pemohon ke-2 dari Ombudsman Makassar, kemudian yang di belakang sebelah kiri bapak Hasyim dan bapak Bagus Sarwarno, beliau adalah Pemohon ke-3 dari Lembaga Ombudsman Dacrah Yogyakarta dan sebelah kanan belakang bapak Supriyadi, beliau dari Kabag Hukum Kota Makassar. Kemudian bapak Rumahe dari Ombudsman Kota Makassar, juga ada bapak Anwar dari Kota Makassar juga, kemudian juga bapak Syamsuddin Alimsyah, beliau adalah Pemohon ke-6 dari NGO, dan yang di sampingnya adalah bapak Zaenal Abidin, beliau adalah Staf Ahli KOPEL.

Sekian, Majelis yang saya muliakan. Staf Ahli KOPEL..., sudah terima kasih.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Ya. Baik, dari pemcrintah silahkan.

**Pemerintah: Maulimin Abdi (Direktur Litigasi Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia)**

Terima kasih, Yang Mulia. Assalamualaikum wr. wb. Selamat pagi, salam sejahtera untuk kita semua.

Pemerintah hadir saya sendiri Maulimin Abdi dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, kemudian di samping kiri saya ada pak Subandrio, beliau adalah Staf Ahli dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, kemudian di samping kirinya ada Pak Aditya Wijaya juga sama dari Menpan dan Reformasi Birokrasi, kemudian di sebelahnya lagi ada pak Aditya Wijaya dari Kementerian Dalam Negeri,

kemudian di belakang ada Faisal, Ibu Liana, dan Toni, dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Terima kasih, Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Ya, baik. Dari DPR tidak hadir, dan kesempatan ini adalah ingin mendengarkan keterangan dari pemerintah yang akan diikuti dengan keterangan ahli. Saya persilakan dari..., atau mungkin bisa disebutkan ahli siapa dulu?

**Kuasa Hukum Pemohon (Adnan B. Azis)**

Yang saya hormati, sebelumnya saya minta maaf, saya tidak memperkenalkan ahli, saya pikir dia akan memperkenalkan dirinya sendiri. Yang pertama adalah bapak Prof. Dr. Miftah Toha, M.P.A., beliau ada di sebelah kanan saya, di sudut apa..., tengah, kemudian Prof. Dr. Amir Imbaruddin, Ph.D., juga ada juga di sana, kemudian Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., beliau juga ada di sana, kemudian Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A., ada juga di sana, kemudian yang terakhir adalah Prof. Dr. Fajrul Falaakh, S.H., LL.M., beliau juga ada di sana. Demikian, Majelis.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Ya, baik. Saya persilakan saudara dari pemerintah yang akan memberikan keterangan.

Pemerintah: Subandrio (Staf Ahli Kemenpan dan Reformasi Birokrasi). Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, sehubungan permohonan pengujian ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimohonkan oleh Adnan B. Azis, S.H., dengan kawan-kawan, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..., kami ulang, pak, yang dimohonkan oleh Adnan B. Azis, S.H., dengan kawan-kawan. (suara tidak terdengar dengan jelas).

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Kok ini ndak dengar ini, coba diganti dulu.

Pemerintah: Subandrio (Staf Ahli dari Kemenpan dan Reformasi Birokrasi)

Untuk selanjutnya disebut sebagai para Pemohon sesuai dengan registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 62 Perundang-Undangan/PUU-VIII/2010 tanggal 11 Oktober 2010, dengan perbaikan tanggal 5 November 2010, perkenankanlah Pemerintah menyampaikan penjelasan singkat sebagai berikut; Pokok permohonan para pemohon..., tidak perlu kami bacakan, tapi kami anggap sudah diketahui.

Tentang kedudukan hukum *legal standing* para pemohon. Uraian tentang kedudukan hukum *legal standing* para pemohon akan dijelaskan secara lebih rinci dalam keterangan pemerintah secara lengkap yang akan disampaikan pada persidangan berikutnya atau melalui Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya, apakah para pemohon memiliki kedudukan hukum *legal standing* atau tidak, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undan Nomor 24 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide putusan nomor (...))

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Jangan ditutup anunya..., apa itu kotaknya itu mikropon, jangan kena kertas ya.

Pemerintah: Subandrio (Staf Ahli dari Kemenpan dan Reformasi Birokrasi)

Vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUUV/2007).

Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi;

1. Terhadap anggapan para pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang

dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan ayat (3), serta Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah berpendapat sebagai berikut; Pasal 1 angka 13 Undang-Undang *quo* menyatakan, “Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun 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.”

- a. Bahwa ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diatur dalam Bab 1 tentang Ketentuan Umum yang memuat tentang batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan, dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan, (vide lampiran C.1.74 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).
- b. Bahwa ketentuan umum yang dimaksud dalam suatu peraturan perundang-undangan dimaksud agar batas pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah, maka harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda (vide lampiran C.1.81 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

- c. Karena itu Pemerintah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon yang mempersoalkan batasan pengertian, singkatan, atau hal-hal lain yang bersifat umum yang dijadikan dasar/pijakan bagi pasal-pasal berikutnya dalam Undang-Undang *a quo*, sangatlah tidak beralasan dan tidak tepat. Justru ketentuan *a quo* telah memberikan gambaran dan arah yang jelas terhadap apa yang dimaksud dengan Ombudsman, juga batasan-batasan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Sehingga menurut pendapat Pemerintah, ketentuan *a quo* sama sekali tidak berkaitan dengan masalah konstitusionalitas keberlakuan suatu undang-undang. Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (vide keterangan pemerintah terhadap permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan) yang lebih lanjut dijadikan dasar menimbang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 56/PUU-VI/2008, pada paragraf 3.16 halaman 123-124.
- d. Lebih lanjut menurut pendapat pemerintah, walaupun keberatan atau anggapan para pemohon itu dianggap benar adanya dan permohonan pengujian undang-undang *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, justru dapat menimbulkan kerancuan, *ambigu*, ketidakjelasan dan ketidakpastian dalam memahami Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, padahal undang-undang *a quo* sangat dibutuhkan sebagai pijakan pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik pada umumnya maupun Ombudsman sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan pengawasan eksternal dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut.

Hal demikian diperlukan untuk membedakan pengawasan eksternal yang dilakukan oleh masyarakat maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- e. Selanjutnya menurut pemerintah, ketentuan tersebut di atas justru telah memberikan keleluasaan kepada para pemohon untuk memajukan dan memperjuangkan hak-haknya melalui berbagai jenis saluran yang ada, termasuk hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang baik, benar dan akurat atas semua jenis pelayanan publik. Juga ketentuan *a quo* telah memberikan pengakuan, jaminan, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, khususnya dalam melakukan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik (vide Pasal 35 ayat (3) Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka menurut Pemerintah, ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para pemohon.

2. Terhadap ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah berpendapat sebagai berikut:
  - a. Bahwa frasa penggantian nama sebagaimana tercantum ketentuan dalam Pasal 46 ayat (1) undang-undang *a quo* pada dasarnya tidak

bermaksud menghapuskan atau menganulir lembaga pengawas/pengontrol eskternal yang sudah ada, yang sudah eksis, terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, dalam pengertian bahwa lembaga tersebut diharapkan tetap ada namun namanya saja yang diubah. Karena itu terhadap Pemohon 1, Walikota Makassar, yang merasa bahwa penggantian nama tersebut sangat mengusik kelangsungan eksistensi Ombudsman Kota Makassar yang telah dibentuk, menurut Pemerintah bahwa perasaan atau kekhawatiran Pemohon 1 sangat berlebihan, karena Pemohon satu dengan sangat sederhana dan mudah untuk mengubah Peraturan Walikota Makassar Nomor 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar dengan nama lain dan disesuaikan nomenklturnya tanpa mengurangi hak-hak para anggota yang telah diangkat.

- b. Bahwa frasa dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah, dimaksudkan nama yang tercantum dalam institusi, lembaga, badan hukum, penerbitan, atau lainnya, dianggap tidak ada dan harus diganti. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis bahwa penggantian nama tersebut dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dan tertib hukum, terkait dengan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana ditentukan dalam undang-undang *a quo*. Selain itu, ketentuan *a quo* dimaksudkan agar masyarakat tidak dibuat bingung jika di wilayahnya terdapat 2 atau lebih institusi lembaga dan badan hukum yang menggunakan kata Ombudsman, yang memiliki tugas dan wewenangnya mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, yang jika demikian keadaannya maka masyarakat akan mengalami kebingungan untuk melapor karena di daerahnya terdapat 2 atau lebih nama yang sama pada institusi lembaga dan badan hukum yang mengawasi pelayanan publik.

- c. Frasa perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota, dimaksudkan bahwa Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang kedudukannya berada di Ibukota Negara Republik Indonesia, dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, dapat membentuk perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau di kabupaten/kota yang bersifat hubungan hierarkis, yang dimaksudkan untuk mempermudah aksesibilitas tugas dan wewenang Ombudsman RI.

Hal ini menurut pemerintah sama sekali tidak terkait atau tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, karena itu menurut pemerintah dengan didirikannya perwakilan Ombudsman di provinsi atau kabupaten/kota tidak dimaksudkan untuk menghapuskan atau menganulir institusi lembaga dan badan hukum yang memiliki tugas dan wewenangnya mengawasi pelayanan publik di daerahnya masing-masing dengan nama apa pun selain Ombudsman. Misalnya, di Provinsi Jawa Timur telah berdiri komisi pelayanan publik berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 dan pada tanggal 15 Oktober 2010 telah dibentuk pula perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Provinsi Jawa Timur di Surabaya. Keberadaan kedua lembaga tersebut tidak saling tumpang tindih dan tidak saling mencampuri satu dengan lainnya, tetapi justru kedua lembaga tersebut saling melengkapi dan melakukan kerja sama untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih di Provinsi Jawa Timur.

Selain hal tersebut di atas, maka menurut Pemerintah pembentukan Lembaga Negara Ombudsman Republik Indonesia, baik di pusat maupun di daerah, adalah dalam rangka membangun indendenpendensi dan satu kesatuan sistem lembaga pengawasan/kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Hal demikian

sangat sulit terwujud jika di satu sisi terdapat lembaga negara Ombudsman yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan di sisi lain terdapat institusi Ombudsman yang dibentuk dengan peraturan daerah yang sumber pembiayaannya dari APBD.

Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, yang memeriksa, memutus, dan mengadili permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut;

- (1). Menolak permohonan pengujian para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima.
- (2). Mencrima keterangan Pemerintah secara keseluruhan.
- (3). Menyatakan ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan scadil-adilnya.

Atas perhatian Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, kami mengucapkan terima kasih, Jakarta 3 Maret 2011, Kuasa Hukum Presiden Republik Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Patrialis Akbar, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Evert Ernest Mangindaan.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Baiklah, nanti naskah selengkapny bisa diserahkan pada Panitera. Selanjutnya kita akan mendengarkan keterangan ahli, di sini tadi sudah disebutkan ada 5 ahli. Harap maju ke depan, Prof. Dr. Miftah Toha, M.P.A., Prof. Dr. Amir Imbaruddin, Ph.D., Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A., Fajrul Falaakh, S.H., LL.M., saya persilakan.

Pak Alim.

**Hakim Anggota (Muhammad Alim):**

Baiklah, saya tuntun lafal sumpah atau janji, ini lafal sumpahnya. Bismillahirrahmanirrahim, Demi Allah saya bersumpah, sebagai ahli, akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya.

Ahli-Ahli Dari Pemohon Yang Beragama Islam.

Bismillahirrahmanirrahim, Demi Allah saya bersumpah, sebagai Ahli, akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya.

**Hakim Anggota (Muhammad Alim):**

Terima kasih.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Cukup, kembali ke tempat. Yang pertama Prof. Dr. Miftah Toha, kami persilakan bapak, bisa ke podium.

**Ahli Dari Pemohon (Miftah Toha):**

Bismillahirrahmanirrahim, Assalamualaikum wr. wb.

Yang Mulia..., Yang Mulia Ketua Mahkamah Konstitusi yang saya hormati, Yang Mulia Para Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi, yang saya hormati Bapak/Ibu Pemohon *judicial review*, hadirin yang saya hormati.

Sejak awal era reformasi tahun 1999 yang lalu Pemerintah telah berkehendak melaksanakan sistem pemerintahan yang demokratis. Koridor demokrasi dibuka pada waktu itu dengan mengeluarkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Kebebasan Pers. Rakyat diberi kebebasan untuk berbeda pendapat dan mengeluarkan pendapat. Koridor berikutnya di bidang politik dengan dikeluarkannya Undang-Undang tentang Partai Politik, Undang-Undang tentang Pemilu dan Undang-Undang Susduk MPR, DPR, dan DPRD.

Dan Koridor demokrasi yang ke tiga, telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di undang-undang ini saya terlibat. Jika kita ikuti kebijakan pemerintah saat itu bahwa hakikat pelaksana sistem demokrasi dalam pemerintahan ini adalah adanya kebebasan di bidang mengeluarkan pendapat dan berbeda pendapat. Ini sejalan dengan pendapatnya Amy Goodman dan Thomas..., Dennis Thompson, dalam bukunya tahun 1999 diterbitkan.

Dan yang kedua, adanya kebebasan dalam berserikat politik, selain aspek prosedural suara mayoritas dalam pemilihan umum, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan dasar penguatan terhadap pelaksana demokrasi itu.

Ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikeluarkan, keinginan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis dengan memberikan desentralisasi dan otonomi kepada rakyat dan pemerintah daerah sangat menonjol saat itu. Keinginan ini berlanjut sampai sekarang dengan diperbaikinya Undang-Undang Nomor 22 tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan asas tugas perbantuan, Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004.

Selanjutnya pada Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2004, menyatakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib di pemerintah daerah provinsi antara lain; perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, pendidikan, kesehatan, pelayanan pertanahan, pelayanan administrasi umum, dan lain sebagainya.

Adapun urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004.

Di dalam Pasal 1 sub (h) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditegaskan, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti peran pemerintah daerah cukup besar untuk mengambil inisiatif, menangkap aspirasi masyarakat, serta memfasilitasi keinginan masyarakat tersebut. Dengan mengutip beberapa pasal dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, ternyata pelaksanaan desentralisasi itu tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan yang demokratis.

Pemberian desentralisasi ke pemerintah daerah bukannya memberikan penguatan atau memperkuat sentralisasi yang dikendalikan oleh lembaga pemerintah pusat. Dalam pemerintahan yang demokratis, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah memberikan ruang yang jelas dan yang longgar bagi Pemda untuk membuat kebijakan atau keputusan untuk mengatasi masalah-masalah yang

dihadapi sesuai dengan keinginan, kemampuan, dan kebutuhan daerah terhadap persoalan di daerahnya masing-masing.

Dengan adanya otonomi daerah, maka akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Di samping itu pelaksana otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat, sehingga akan tercapai kedekatan atau *proximity* antara aparat pengambil keputusan di tingkat lokal dengan masyarakatnya.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Ruang ini akan bisa bergerak longgar jika pemerintah daerah sendiri membuka diri secara transparan dengan menyediakan sarana dan akses yang sama kepada warga masyarakat. Secara akses yang serupa, sarana akses yang berupa wadah bagi masyarakat sebagai konsumen atau pengguna dan pemangku kepentingan pelayanan umum untuk mengawasi dan menyampaikan keluhan, dan aspirasi sebelum masa reformasi, dirasakan sangat kurang memadai.

Oleh karena itu dalam kaitan ini, keberataan dan keberoperasinya sebuah lembaga yang dikenal dengan Ombudsman Daerah menemukan urgensinya dan signifikansinya di era reformasi dan desentralisasi ini.

Lembaga Ombudsman Daerah atau sering disingkat dengan LOD, secara efektif telah berdiri di Daerah Istimewa Yogyakarta sejak tahun 2005 sampai sekarang ini. Berdirinya LOD atas inisiatif Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatasi keinginan rakyat dalam berpartisipasi mengontrol kebijakan-kebijakan Pemda. Selama berdirinya LOD, banyak dirasakan manfaat bagi masyarakat maupun Pemda sendiri. Keberadaannya telah menjadi rujukan dalam menyelesaikan sengketa atas pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah. Masyarakat

yang mengadu atas pelayanan publik yang dirasakan tidak baik tidak kunjung surut sampai saat ini. Kondisi ini menunjukkan di satu sisi bahwa masalah pelayanan publik masih banyak dirasakan belum memenuhi aspirasi warga masyarakat. Di sisi lain, masyarakat telah menaruh kepercayaan kepada LOD terutama di Daerah Istimewa Yogyakarta dan daerah-daerah lainnya.

Birokrasi pemerintah yang secara umum berposisi sebagai pihak terlapor terlihat cukup *responsive* yang ditunjukkan oleh komitmen untuk menghadiri undangan LOD DIY khususnya, untuk memberikan klarifikasi terkait laporan yang diadukan, aktif mendengarkan, dan melakukan perbaikan sesuai dengan rekomendasi LOD. Berdasarkan pengaduan yang masuk ke LOD Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurang waktu setahun ini, tahun 2010, bidang pelayanan publik yang paling banyak diadukan adalah bidang pendidikan sebanyak 23 pengaduan. Berikutnya disusul berturut-turut bidang pertanahan sebanyak 15 laporan, bidang kesehatan sebanyak 13 laporan, bidang kesejahteraan sosial dan perizinan sebanyak 12 laporan, bidang kepegawaian sebanyak 11 laporan, bidang penegakan hukum sebanyak 10 laporan, bidang administrasi induk sebanyak 9 laporan, serta bidang-bidang lainnya.

Adapun sebaran wilayah asal pelapor tidak merata di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Jumlah besar pelapor masih didominasi oleh masyarakat Kota Yogyakarta, kemudian Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul. Secara berurutan jumlah pelapor terbanyak 37 pelaporan dari masyarakat kota Yogyakarta, disusul kabupaten Sleman sebanyak 33 laporan, Kabupaten Bantul sebanyak 28 laporan, Kabupaten Kulon Progo sebanyak 12 laporan, dan Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 9 laporan.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, khususnya Pasal 6..., 46 ayat (1) menyebutkan, "Pada saat undang-undang ini berlaku, nama Ombudsman yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau

lainnya bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan undang-undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya undang-undang ini.” Sedangkan Pasal 46 ayat (2) menyebutkan, “Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah.” Pasal ini dengan sendirinya akan mengakibatkan Lembaga Ombudsman Daerah yang telah ada dan bermanfaat selama ini tidak diperbolehkan oleh Undang-Undang 37 Tahun 2008 ini. Jika ditilik dari konsep penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang sesuai dengan sistem pemerintahan demokratis seperti yang disinggung di muka, maka Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang 37 Tahun 2008 ini tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintah desentralis yang demokratis.

Pasal ini jelas mengukuhkan prinsip sentralisasi pemerintahan yang jauh dari keinginan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 45 yang menekankan adanya pemerintahan daerah yang menyelenggarakan diatur oleh Undang-Undang 22 dan Undang-Undang 32 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang 37 Tahun 2008 mengurangi diskresi Pemda dalam menuntun kebijakan yang sesuai dengan kewenangannya dan selaras dengan keinginan warga masyarakatnya. Oleh karena itu saya memberikan kesaksian pada sidang yang terhormat ini, Mahkamah Konstitusi ini, untuk mendukung pengajuan *judicial review* Lembaga Ombudsman Daerah, agar nama dan sebutan Ombudsman Daerah melekat pada Lembaga Ombudsman Daerah yang selama ini ada dan berada, dan Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang 37 Tahun 2008 dicabut.

Tentang Undang-Undang Pelayanan Publik. Undang-undang ini dulu pernah disosialisasikan ke Universitas Gadjah Mada dan saya termasuk orang yang diundang,

menolak adanya undang-undang ini. Mengapa? Nanti saya jelaskan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik khususnya pada Pasal 1 butir 13 menyebutkan, "Ombudsman adalah lembaga negara," saya ulangi lagi, "Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara," saya ulangi lagi, "Baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara, serta badan swasta maupun perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah."

Pasal ini mengakibatkan kerugian eksistensi Ombudsman Daerah yang sudah ada karena Ombudsman Daerah bukan merupakan lembaga negara dan mohon dicatat bahwa yang memberikan pelayanan negara dalam masyarakat demokrasi ini tidak hanya melulu negara, masyarakat pun bisa memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Banyak sekarang di Indonesia ini lembaga-lembaga masyarakat yang bukan negara memberikan pelayanan kepada negara. Ini yang pemikiran saya ketika itu undang-undang ini dikampanyekan disesuaikan, saya menolak di Gadjah Mada. Hal ini bisa dijelaskan sebagai berikut, Pasal 40 ayat (1) disebutkan, "Masyarakat berhak mengadukan penyelenggara pelayanan publik kepada penyelenggara Ombudsman dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota."

Pasal ini mengandung pengertian bahwa hanya tiga lembaga ini yang..., yakni yang menyelenggarakan pelayanan publik; Ombudsman, DPR, dan DPRD, yang memiliki wewenang untuk menyelesaikan pengaduan

masyarakat atau penyelenggara pelayanan publik. Padahal Ombudsman yang dimaksudkan sebagai Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 ini hanyalah Ombudsman yang merupakan lembaga negara yaitu Ombudsman Republik Indonesia ini. Sehingga Ombudsman Daerah yang bukan termasuk lembaga negara tidak memiliki wewenang sebagai dimaksud dalam undangundang ini.

Lain halnya jika negara dalam Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25, 29 ini..., eh 2009 ini dibatalkan atau dihapus, maka eksistensi Ombudsman Daerah yang selama ini memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti dan menyelesaikan aduan masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan publik khususnya di daerah akan tetap diakui dan mendapat legitimasi.

Oleh karena itu, saya memberikan kesaksian pada sidang yang terhormat ini bahwa pada..., bahwa untuk mendukung pengajuan *judicial review* Lembaga Ombudsman Daerah agar kata 'negara' pada Pasal 1 butir 13 Undang-Undang 25 Tahun 2009 ini dihapus.

Yang Mulia Ketua Mahkamah Konstitusi dan para Anggota Mahkamah Konstitusi Yang Terhormat, demikianlah kesaksian kami, kurang lebihnya mohon dimaafkan.

Wabillahitaufik wal hidayah wallahumuafiq illa aqwamitthariq.

Wassalamualaikum wr. wb.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Nanti naskahnya bisa di..., Panitera, sebaiknya diambil.

Kami persilakan kepada Bapak Prof. Dr. Amir Imbaruddin.

**Ahli dari Pemohon (Amir Imbaruddin):**

Bismillahirrahmanirahim, Assalamualaikum wr. wb.

Selamat pagi, salam sejahtera untuk kita semua. Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, izinkanlah saya membacakan pokok-pokok kesaksian saya sebagai berikut; kehadiran Komisi Ombudsman baik nasional

maupun dachrah sangat penting untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggara negara dan kualitas pelayanan publik. Fungsi utama dari lembaga pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada warga negara. Namun demikian, berbeda dengan pelayanan yang disediakan oleh sektor swasta, pelayanan yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah banyak yang bersifat monopoli. Sifat monopoli ini salah satu penyebab kualitas pelayanan publik tidak berkualitas dan membuka kesempatan kepada penyelenggara pelayanan publik untuk menyalahgunakan kekuasaan seperti praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Karena kondisi monopoli ini pula sehingga masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan yang diterima, hanya dapat melakukan komplain, *mechanism voice* karena mereka tidak dapat berpindah ke penyedia pelayanan lainnya atau *mechanism except*.

Masyarakat yang mengajukan keluhan mereka di berbagai di media massa atau mereka yang turun ke jalan-jalan melakukan demonstrasi, pada dasarnya sedang menggunakan *mechanism voice* agar pemerintah memperbaiki berbagai hal sesuai dengan tuntutan mereka. Sayangnya, mekanisme menyuarakan keluhan seperti ini kadang-kadang tidak efektif. Kehadiran lembaga seperti Komisi Ombudsman dapat membantu masyarakat untuk menyalurkan keluhan mereka terhadap pelayanan pemerintah secara lebih efektif. Walaupun negara menjamin setiap warga negara untuk berpendapat, tidak semua segmen masyarakat memiliki kemampuan dan keberanian untuk mengemukakan keluhan mereka terhadap pelayanan buruk yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik. Segmen masyarakat yang seperti ini membutuhkan mediator yang murah dan mudah diakses seperti Komisi Ombudsman agar mereka dapat menyuarakan ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan buruk yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan.

Masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik sebenarnya

dapat juga mengajukan keberatan melalui mekanisme hukum ke pengadilan atau mekanisme politik ke lembaga legislatif. Namun demikian, mekanisme seperti ini kadang kala memerlukan waktu yang lama dan biaya yang mahal. Sebaliknya, prosedur penyelesaian keluhan masyarakat melalui Komisi Ombudsman lebih sederhana, cepat, dan lebih murah. Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kehadiran Komisi Ombudsman sangat penting untuk membantu mengawasi penyelenggara pelayanan publik, sehingga pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat berkualitas dan sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Menurut Masturi, lembaga semacam Ombudsman telah lahir sejak Kekaisaran Romawi dan Kekaisaran Cina untuk melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan. Kehadiran Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah, dan Ombudsman Swasta sangat penting untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangannya masing-masing.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang disinggung tadi, pemerintah daerah berkewenangan terhadap hampir semua pelayanan publik kecuali kewenangan-kewenangan tertentu. Untuk menjamin bahwa pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah diselenggarakan sebagaimana mestinya maka pemerintah daerah juga sudah seharusnya memiliki lembaga pengawasan seperti Komisi Ombudsman Daerah. Dalam 3 tahun pertama berdirinya, 2005 sampai tahun 2008, Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta telah menerima 322 pengaduan masyarakat dan semuanya dapat diselesaikan, baik dalam bentuk klarifikasi, investigasi, mediasi dan rekomendasi. Hal yang sama dengan Ombudsman Kota Makassar dalam 2 tahun pertama berdirinya, 2009/2010 telah menerima lahirnya 379 pengaduan masyarakat terhadap berbagai pelayanan publik yang mereka terima.

Menutup Komisi Ombudsman Daerah yang sudah ada tentu saja akan merugikan masyarakat yang ingin mengadakan perlakuan atau pelayanan yang tidak sepatasnya yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik. Masyarakat Yogyakarta dan Makassar, bahkan juga mengadakan keluhan mereka ke Komisi Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Kota Makassar terhadap pelayanan yang bukan merupakan kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah tetapi merupakan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia.

Dengan demikian, selain mengawasi pelayanan publik yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, Ombudsman Daerah juga dapat membantu Komisi Ombudsman Nasional dalam hal menerima keluhan atau komplain masyarakat yang berhubungan dengan pelayanan publik yang merupakan kewenangan pemerintah nasional untuk kemudian disampaikan ke Komisi Ombudsman Nasional.

Skema kemitraan seperti ini akan menghemat anggaran publik dalam jumlah yang tidak sedikit, karena tidak perlu membentuk Komisi Ombudsman Nasional atau perwakilan Komisi Ombudsman di daerah yang sudah memiliki Komisi Ombudsman Daerah.

Sebagai perbandingan di Australia selain *Commonwealth Ombudsman* yang mengawasi penyelenggaraan publik yang menjadi kewenangan pemerintah federal, setiap negara bagian juga membantuk Komisi Ombudsman masing-masing untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan yang menjadi kewenangan negara-negara bagian tersebut. Sebagai contoh, *Western Australian Ombudsman* yang menerima komplain masyarakat menyangkut pelayanan publik yang menjadi kewenangan pemerintah negara bagian Australia Barat. Sedangkan *South Australian Ombudsman*, untuk pengawasan pelayanan publik yang merupakan kewenangan pemerintah negara bagian Australia Selatan. Pengecualian terjadi pada pemerintah Daerah Khusus Ibukota *Canberra, Australia Capital Territory* yang tidak

membentuk Komisi Ombudsman tersendiri tetapi pengawasan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Canberra dilimpahkan atau dilakukan oleh *Commonwealth Ombudsman* yang berkedudukan di Ibukota Negara Australia, Canberra.

Apabila skema ini ingin diadopsi di Indonesia, maka khusus Pemerintah DKI tidak perlu membentuk Komisi Ombudsman tersendiri, tetapi pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah DKI dapat dilakukan oleh Ombudsman Nasional yang kebetulan berkedudukan di Jakarta. Untuk lebih mengaktifkan pengawasan pelayanan publik di banyak negara, bahkan juga dibentuk juga Komisi Ombudsman berdasarkan sektor atau industri. Di Australia misalnya ada *telecommunication industry Ombudsman* yang digunakan oleh pelanggan telepon dan internet rumah tangga atau pelanggan perusahaan kecil untuk pengaduan ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan yang diberikan oleh perusahaan telekomunikasi. *Insurance Ombudsman Service* yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mengadukan permasalahan yang mereka hadapi dengan perusahaan asuransi.

Berdasarkan argumentasi di atas dapat disimpulkan bahwa selain Komisi Ombudsman Nasional yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah juga perlu membentuk Komisi Ombudsman untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah masing-masing. Bahkan untuk efektifitas pengawasan pelayanan, maka sektor industri penting bagi masyarakat, dengan pelanggan masyarakat yang besar dan bersifat monopolistik, seperti listrik, telepon, air minum, dan transportasi udara, perlu juga dipikirkan untuk membentuk Komisi Ombudsman.

Menyerahkan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik hanya kepada Komisi Ombudsman Nasional

hanya akan melahirkan pemborosan dengan hasil kerja yang tidak efektif, mengingat luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan perwakilan Ombudsman Nasional di daerah tidak efisien dan efektif, terlebih ketika telah ada Ombudsman Daerah. Yang perlu dibangun adalah kerjasama antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah.

Terakhir, terminologi Ombudsman secara universal selalu berkaitan dengan lembaga tempat pengaduan masyarakat terhadap perlakuan atau pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

Sebagai ilustrasi Mr. Omar Okrup seorang turis warga negara Perancis pada tanggal 20 Mei 2009 melapor ke Komisi Ombudsman Kota Makassar karena kecewa terhadap pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi Kota Makassar yang menurutnya berbelit-belit. Ketika ditanyakan mengapa dia melapor ke Komisi Ombudsman Kota Makassar dengan mantap dia menjawab, bahwa seperti di negerinya dan dimana-mana sepengetahuan dia Ombudsman adalah tempat mengadu apabila tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Dapat dipastikan Mr. Omar tidak akan menyampaikan keluhan dia apabila tempat pengaduan itu tidak bernama Ombudsman. Dengan tetap memakai kata Ombudsman maka Mr. Omar - Mr. Omar lainnya akan dapat terbantu di tengah usaha pemerintah untuk meningkatkan jumlah wisatawan.

Demikian pokok-pokok kesaksian saya, terima kasih.

Assalamualaikum wr. wb.

### **Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Terima kasih, Prof. Amir. Nanti naskahnya juga diserahkan kepada panitera. Kami panggil Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H. Kami persilakan bapak.

### **Ahli Dari Pemohon (Yuliandri):**

Bismillahirrahmanirrahim, Assalamualaikum wr. wb.

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia dan para hadirin yang saya hormati. Saya akan sampaikan pokok-pokok keterangan Ahli pada Perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010.

Berkaitan dengan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia atau Undang-Undang ORI, khususnya terhadap ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, khususnya ketentuan Pasal 1 angka 13. Selengkapnya saya bacakan bunyi pasalnya, Pasal 46 ayat (1) berbunyi atau menyatakan, atau mengatur, “Pada saat undang-undang ini berlaku, nama Ombudsman yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan undang-undang ini, harus diganti dalam waktu paling lambat 2 tahun sejak mulai berlakunya undang-undang ini. Institusi, lembaga, badan hukum terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah.”

Sedangkan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengatur atau menyebutkan bahwa, “Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah..., oleh penyelenggara dan badan usaha dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik Negara, serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah..., negara, dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Merujuk pada 2 ketentuan yang menjadi materi pengujian tersebut, maka ahli berpendapat; rumusan ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), pada dasarnya telah menegaskan keberadaan norma hukum lain. Yang saya maksudkan adalah pengaturan-pengaturan yang berkaitan dengan keberadaan nama dari Ombudsman yang juga diatur oleh aturan-aturan di tingkat daerah sebagaimana yang ada tadi disampaikan oleh para pemohon.

Maka dengan ini, apabila mengacu pada prinsip-prinsip atau asas perundang-undangan bahwa perumusan norma yang baik dari suatu ketentuan, seyogianya menghindari terjadinya pertentangan itu atau konflik norma. Apabila konflik norma terjadi, walaupun pada dasarnya konflik norma itu pada tataran secara horizontal maupun vertikal, itu akan memberikan atau tidak akan memberikan jaminan kepastian terhadap keberadaan-keberadaan dari pada prinsip-prinsip hukum tertentu atau norma tersebut. Majelis Hakim Yang Mulia, dalam hubungannya dengan penggunaan istilah Ombudsman yang telah menimbulkan ketidakpastian hukum setelah keluarnya Undang-Undang Ombudsman itu, terutama keberadaan lembaga yang dibentuk sebelum Undang-Undang ORI diundangkan, yang juga melaksanakan fungsi-fungsi Ombudsman, dan juga termasuk yang dibiayai oleh negara..., maaf..., dibayar oleh daerah, seperti Lembaga Ombudsman yang ada di Makassar, atau Pemkot Makassar itu, maka pada dasarnya telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Dan ini bertentangan dengan prinsip apa yang diatur di dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Selanjutnya, apabila dikaji lebih lanjut, ketentuan yang ada dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) yang diatur oleh Undang-Undang ORI, apabila dilihat dari prinsip retroaktif, maka ketentuan itu boleh kita katakan bersifat retroaktif. Hal ini dikatakan karena Undang-Undang ORI itu diundangkan pada tanggal 7 Oktober tahun 2008, sedangkan keberadaan Lembaga-Lembaga Ombudsman atau nama Ombudsman itu yang ada di peraturan-peraturan seperti Pemkot Kota Makassar, dan sebagainya, itu telah ada sebelum, dan juga Lembaga Ombudsman yang ada di Yogyakarta itu sebelum keluarnya Undang-Undang ORI.

Nah, seyogianya pemberlakuan suatu ketentuan, terutama ketentuan hukum positif untuk mewujudkan prinsip negara berdasarkan hukum, harus memuat asas tidak berlaku surut, karena pada dasarnya semua aturan hukum itu berlaku ke depan atau prospektif.

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, selanjutnya dari prinsip perundang-undangan juga dapat ahli sampaikan bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), yang dalam sistematika Undang-Undang ORI itu termasuk ke dalam bagian ketentuan peralihan, maka apabila dikaji lebih lanjut, ahli berpendapat bahwa ketentuan Pasal 46 itu sudah menyimpangi makna dari ketentuan peralihan. Hal ini dapat kita rujuk apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, khususnya ketentuan yang ada dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 huruf C.4, khususnya angka 100 dan angka 109. Ketentuan dalam angka 100 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur bahwa ketentuan peralihan memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan baru mulai berlaku, agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum. Sedangkan dalam angka 109 dalam lampiran itu disebutkan, hindari rumusan dalam ketentuan peralihan, yang isinya memuat perubahan terselubung atas ketentuan peraturan perundang-undangan lain, dan ini pada dasarnya tidak hanya dibatasi dalam secara vertikal tapi juga secara horisontal.

Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian, baru dalam ketentuan umum dalam peraturan perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan perubahan. Nah, makna apa yang bisa ditangkap di sini adalah dengan meniadakan atau dengan menyatakan undang-undang..., apa..., Ombudsman itu adalah kata yang hanya digunakan dalam undang-undang apa..., dan menegaskan yang ada dalam aturan-aturan lain, maka prinsipnya itu tidak sesuai dengan apa yang seharusnya ada dalam ketentuan peralihan. Karena apa? Ketentuan peralihan dalam Undang-Undang ORI seyogianya menyebutkan secara eksplisit ketentuan yang disesuaikan, bukan sebaliknya menegaskan keberadaan nama Ombudsman yang juga dipakai oleh lembaga sebelum diundangkannya Undang-

Undang ORI atau Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, Ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) juga telah melakukan perubahan secara terselubung, dalam arti kata apabila dalam tenggang waktu dua tahun sejak undang-undang ini diundangkan, nama Ombudsman yang dipakai oleh lembaga lain itu dianggap tidak sah.

Maka ini termasuk bagian yang saya kategorikan sebagai perubahan secara terselubung yang scyogianya atau yang seharusnya lembaga-lembaga Ombudsman yang ada atau yang sudah ada itu harusnya juga ikut secara aktif sebagaimana yang juga disampaikan oleh ahli terdahulu, yang juga berguna dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik di daerah.

Demikian pokok-pokok keterangan Ahli yang dapat saya sampaikan, khususnya dari perspektif perundang-undangan. Mohon maaf dan saya akhiri dengan wabillahitaufik wal hidayah, wassalamualaikum wr.wb.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Walaikumssalam. Terima kasih, Prof. Yuliandri. Nanti paper selengkapnya bisa serahkan ke Panitera. Kami persilakan, Bapak Prof. Dr. Saldi Isra.

**Ahli Dari Pemohon (Saldi Isra):**

Terima kasih, Bapak Ketua Majelis Hakim, Bapak-Bapak/Ibu Hakim Konstitusi yang saya muliakan. Perkenankan saya menyampaikan beberapa pandangan terhadap pengujian Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), serta..., Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan Pasal 1 angka..., huruf..., angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik.

Majelis Hakim Yang Mulia, saya memahami pengujian ini tidak bermakna bahwa kita tidak setuju dengan Ombudsman Republik Indonesia. Ini sama sekali tidak mempersoalkan itu dan ahli sendiri pernah menjadi salah seorang anggota Pansel atau Panitia Seleksi untuk mengisi komisioner Ombudsman yang baru. Jadi sama sekali tidak mempersoalkan eksistensi Ombudsman

Republik Indonesia, tapi lebih pada norma atau pasal yang kemudian menegasikan Ombudsman-Ombudsman yang sudah ada di daerah.

Yang ketiga, saya sudah menyampaikan pokok-pokok pikiran ini kepada Panitia Pengganti menjelang persidangan tadi. Catatan saya yang pertama, ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 itu tidak hanya berdampak pada harus digantinya semua Ombudsman yang ada di daerah, seperti di Yogyakarta, ada yang swasta, ada yang Ombudsman daerah, tapi juga harus dihapusnya semua kata Ombudsman yang dipergunakan oleh institusi-institusi lain. Saya mencatat misalnya ada beberapa media, baik cetak maupun elektronik, yang sampai sejauh ini sudah punya lembaga yang disebut dengan Ombudsman untuk mekanisme komplain terhadap substansi berita yang dimuat oleh media-media cetak maupun elektronik.

Sadar atau tidak, kalau pasal ini..., dengan hadirnya pasal ini, Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), maka kemudian Ombudsman yang ada di beberapa media cetak itu atau elektronik itu juga harus diganti namanya dengan nama lain.

Ahli sendiri tidak memahami apa sebetulnya yang dipikirkan oleh pembentuk undang-undang, sehingga kemudian tidak membolehkan ada orang lain memakai nama Ombudsman. Padahal ini 'kan bukan barang milik Indonesia, ya 'kan. Kalau kalau harus diuraikan siapa yang lebih dulu marah, mestinya orang Swedia yang lebih dulu marah, karena terminologi ini lahir dari Swedia. Nah, kalau semuanya diganti nanti jangan-jangan Ombudsman di daerah juga diganti dengan tante budsman, jadi susah jadinya.

Majelis Hakim yang saya hormati, alasan saya pertama, membantu Pemohon untuk menjelaskan pemaknaan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) itu lebih pada bahwa ketentuan itu menciderai makna otonomi daerah. Pelarangan penggunaan nama Ombudsman berdampak

pada harus bubarnya..., mungkin saja tidak bubar tapi akan muncul dengan nama lain yang sudah *exist* di beberapa daerah. Padahal langkah yang dilakukan oleh sejumlah daerah adalah bagian dari cara daerah untuk memaknai arti penting otonomi daerah. Dengan adanya pelarangan dalam Pasal 46 itu atau penggantian nama itu, secara tidak langsung Pasal 46 ayat (1), Pasal 46 ayat (2), serta Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik, dalam pemahaman Ahli menyimpang dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yang secara eksplisit mengatakan, "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Dalam pemahaman ahli, soal pengawasan, keterlibatan masyarakat untuk ikut mengawasi penyelenggaraan pemerintahan bukan merupakan wewenang atau urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Dalam konteks itu..., dalam konteks otonomi daerah, inisiatif daerah menjadi sesuatu yang harus dibangun dan bukan dinafikan. Bila diletakkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, upaya membentuk Ombudsman oleh beberapa daerah harusnya dimakanai sebagai salah satu bentuk menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Apalagi pengawasan tidak termasuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Argumentasi ahli yang kedua, bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1), Pasal 46 ayat (2), dan Pasal 1 angka 13 Undang-undang Pelayanan Publik, itu mengekang partisipasi masyarakat. Dalam pemahaman ahli, upaya untuk menghapus nama Ombudsman itu adalah bentuk pelarangan terhadap eksisnya Ombudsman yang sudah ada. Ini adalah bentuk penghambat..., menghambat partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan.

Dengan menghapus atau melarang Ombudsman di daerah yang sudah eksis, pada salah satu sisi sama saja dengan membenarkan berkembangnya pola kelembagaan yang

elitis. Sementara di sisi lain berpotensi membunuh proses yang lebih partisipatif. Terkait dengan hal ini Robert Gibson dalam tulisannya "*The value of Participation*" menyatakan bahwa demokrasi partisipatoris tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis tetapi juga mewujudkan masyarakat yang demokratis.

Yang ketiga, argumentasi ahli adalah ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia dapat dikatakan sebagai larangan yang berlebihan. Terjadi pertentangan makna frasa, larangan itu menurut pemahaman ahli bisa bertentangan dengan makna frasa 'apabila dipandang perlu' yang ada dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang ORI. Harusnya dengan adanya ketentuan fakultatif dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang ORI, tidak perlu ada larangan untuk memakai nama Ombudsman atau melarang Ombudsman yang sudah eksis di beberapa daerah. Bagi daerah-daerah yang sudah memiliki Ombudsman makna 'apabila dipandang perlu' sudah sangat terbantu dengan hadirnya Ombudsman di beberapa daerah yang sudah eksis selama ini. Bila diletakkan dalam proses legislasi pelarangan ini dapat dikatakan pilihan yang opsional.

Dengan adanya frasa 'apabila dipandang perlu' seharusnya Ombudsman yang sudah ada tetap dipertahankan sehingga di daerah-daerah yang sudah ada tersebut tidak perlu dibentuk Ombudsman perwakilan. Yang diperlukan sesungguhnya adalah bagaimana hubungan antara Ombudsman Republik Indonesia dengan Ombudsman yang sudah eksis di berbagai daerah. Model hubungan itulah yang kemudian menjadi bangunan tata hubungan baru atau hubungan kelembagaan baru antara ORI dengan Ombudsman yang sudah ada di berbagai daerah. Dengan cara seperti itu frasa 'apabila dipandang perlu' tersebut akan hadir dalam makna yang sesungguhnya.

Ini sebetulnya kalau diletakkan dalam konsep efisiensi, sebetulnya Ombudsman Daerah tidak perlu lagi membentuk Ombudsman perwakilan karena ada frasa 'apabila dipandang perlu' dengan adanya Ombudsman

di beberapa daerah. Seperti yang ahli katakan tadi yang perlu dibangun adalah bagaimana mekanisme kerja antara Ombudsman Republik Indonesia dengan Ombudsman-Ombudsman yang sudah eksis di berbagai daerah.

Argumentasi yang keempat, masalah mendasar lain yang terkait dengan larangan dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) menunjukkan terjadi monopoli dalam pemberian nama. Sadar atau tidak pelarangan ini juga berdampak pada sejumlah lembaga, yang saya sebutkan di awal tadi, yang sudah sedia dari awal mempunyai lembaga yang menyebut dirinya sebagai Ombudsman. Yang paling berbahaya dari larangan ini adalah berpotensi menghambat peran serta masyarakat terutama di daerah untuk turut serta dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah.

Argumentasi ahli yang kelima, bila dibaca ketentuan Pasal 43 ayat (1) Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota, dan ayat (2) perwakilan Ombudsman mempunyai hubungan hirarkis dengan Ombudsman dan dilimpahkan..., dan dilimpahkan oleh seseorang kepada perwakilan, fungsi tugas dan segala macam, menunjukkan ada upaya untuk melakukan sentralisasi pengawasan. Padahal banyak pengalaman menunjukkan bahwa upaya untuk melakukan sentralisasi pasti akan membunuh inisiatif di tingkat lokal atau di berbagai daerah.

Majelis Hakim yang saya hormati, itulah beberapa pikiran yang bisa saya sampaikan dalam keterangan ahli ini, Mohon maaf, Wabillahitaufik walhidayah, Wassalamualaikum wr. wb.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Walaikumsalam wr. wb.

Terima kasih, kami persilakan Saudara Bapak Fajrul Falaakh, S.H., LLM.

### Ahli Dari Pemohon (Fajrul Falaakh):

Assalamualaikum wr. wb.

Hakim Konstitusi yang saya muliakan, perkenankan saya membacakan keterangan ahli pada sidang pagi hari ini, nanti naskah akan saya sampaikan kepada Panitera.

Pasal yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon sudah banyak atau berulang kali dibacakan tadi oleh para pembicara sebelumnya, yaitu Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) dari Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, serta Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Intinya adalah larangan atau memerintahkan penggantian nama 'Ombudsman' yang sudah digunakan di..., oleh berbagai lembaga intitusi, bahkan juga penerbitan. Untung tidak dilarang buku berjudul 'Ombudsman' gitu, sehingga ada pelarangan akademik, kira-kira kan begitu.

Lalu kemudian, nah ini kan, mereka yang menggunakan nama itu selanjutnya, kalau di..., untungnya masih dinyatakan sejak..., tidak sah, coba dinyatakan sesat, begitu kan repot hari-hari ini. Tapi maksud saya dengan beseloroh itu sebetulnya saya ingin mengawali keterangan Ahli bahwa..., terutama ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) dari Undang-Undang ORI, nanti hubungannya dengan Pasal 1 angka 13 dari Undang-Undang Pelayanan Publik, saya merasakan ini adalah ketentuan yang ironis, ironis dalam tiga hal;

*Pertama*, kata dasarnya sepanjang yang saya ketahui adalah 'ombuds.' Lalu pada undang-undang ini terkesan di..., mengalami apa ini..., operasi plastik, begitu, menjadi maskulin, 'ombudsman' karena gender bias.

Yang kedua, ironis kata turunannya sebenarnya beragam, karena kata dasarnya ombuds, turunannya bisa ombudsman, ombudsmen, ombudswoman, ombudswomen, juga ada *parliamentary ombuds*, *corporate ombuds*, tadi Pak Ibrahim menjelaskan berbagai..., berbagai ombuds di dunia bisnis misalnya.

Dan yang *ketiga*, Negara Swedia tidak pernah melarang

kata 'ombuds' dan turunannya dipakai di luar Swedia, dan mungkin masyarakat Swedia akan terheran-heran bahwa Undang-undang RI memonopoli kata impor tersebut di Indonesia. Nah jadi ironis, kan gitu.

Sebetulnya kalau masalah ini kita lihat sebagai pendisiplinan berbahasa, maka jalan keluarnya mudah, yaitu kata 'ombudsman' tidak dipakai dan diganti dengan menggunakan kata dasar 'ombuds'. Tapi jangan diteruskan dengan mengusulkan undang-undang tentang ombuds, lalu melarang penggunaan kata-kata 'ombudsman' atau turunan dari kata-kata 'ombuds'.

Nah, masalahnya adalah para pemohon pengujian menganggap hak konstitusionalnya telah dirugikan karena berlakunya ketentuan-ketentuan *a quo*. Saya memahami ada 3 kategori pemohon, walaupun disebut ada 7 pemohon, tapi dari segi kategori ada 3. Yang pertama adalah Pemerintah Daerah Kota Makassar, yang telah menerbitkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 07/2008 tentang Pembentukan Ombudsman Kota Makassar. Kemudian kategori kedua adalah beberapa Pemohon Anggota Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, ada Anggota Ombudsman Makassar, Anggota Lembaga Ombudsman Daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan daerahnya masing-masing, juga ada Lembaga Ombudsman Swasta dari Provinsi DIY, lagi-lagi yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah setempat. Kategori ketiga adalah perseorangan warga negara yang telah atau sedang memanfaatkan fungsi Ombudsman daerah dan/atau swasta sebelum Undang-Undang ORI berlaku. Saya kira Pemohon ke-6 dan ke-7. Nah, apa keterangan yang bisa saya berikan, pada dasarnya singkat saja. Yang pertama dari sudut pandang otonomi daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan otonom, bahkan pada Pasal 18 ayat (5) yang sering kali disebut sebagai formulasi model teori residu, apa ini..., daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya, kewenangan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat dan di ayat (6) daerah..., terhadap urusan otonom itu tadi berhak untuk mendapatkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakannya.

Nah, padahal Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jelas menyebutkan bahwa urusan pemerintahan pusat itu hanya menyebut 3..., eh 6 hal, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Nah, jadi merujuk kepada teori residu pada Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, 6 kewenangan pemerintah pusat yang disebut di Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan..., jadi ada 3 klausul, dan perintah pengaturan dalam undang-undang secara eksplisit ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, maksud saya misalnya Undang-Undang Dasar 1945 mengharuskan pengaturan dengan undang-undang, atau dalam undang-undang mengenai Pemilu dan Komisi Yudisial, praktis tidak ada tentang Ombudsman, maka pemerintah daerah berhak menggunakan istilah kata 'Ombudsman', dan membentuk lembaga-lembaga dengan menggunakan istilah atau kata 'Ombudsman'.

Jelas bahwa menerbitkan Peraturan Walikota untuk Kota Makassar atau juga Peraturan Gubernur pada kasus LOD DIY adalah kewenangan konstitusional dari pemerintah daerah sebagaimana yang dijamin di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 juncto Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Maka dengan sendirinya penyelesaian sengketa pelayanan publik tidak harus hanya dibatasi melalui Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang dimaksud oleh Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik.

Bagi Ombudsman Makassar, Lembaga Ombudsman Daerah di DIY ataupun lembaga Ombudsman swasta di DIY yang pembentukannya berdasarkan peraturan daerah

masing-masing dan pelaksanaan fungsinya dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik di daerah yang bersangkutan, seharusnya mereka ini mendapatkan jaminan kepastian hukum mengenai eksistensinya sebagaimana ditentukan di Pasal 28D ayat (1) Undang-undang Dasar 1945.

Sedangkan bagi Pemohon perseorangan yang pernah atau sedang memanfaatkan keberadaan Ombudsman di daerahnya seharusnya juga diberikan jaminan kepastian hukum, baik berdasarkan Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945 maupun juga jaminan untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif, hak untuk mendapatkan pelayanan publik, yang bukan hanya semata-mata untuk kepentingan pribadinya pada kasus koordinator KOPEL, tetapi juga untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya yang dijamin oleh Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan uraian dengan argumentasi tadi saya menyatakan, bahwa para Pemohon memiliki justifikasi, hak-hak konstitusional untuk dipertahankan dalam menerbitkan peraturan tentang Lembaga Ombudsman dalam membentuk Ombudsman di daerah, di dalam menjadi anggota Ombudsman di dalam memanfaatkan keberadaan Ombudsman daerah, yang menurut para Pemohon justru terancam keberadaannya, eksistensinya, jaminan-jaminan kemanfaatan dari Ombudsman daerah itu oleh atau karena berlakunya Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang ORI Tahun 2008, dalam kaitan dengan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik.

Demikian keterangan Ahli yang dapat saya berikan, naskah akan saya sampaikan kepada Panitera.

Saya akhiri, Wassalamualaikum wr. wb.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Walaikumsalam.

Terima kasih bapak Fajrul Falaakh. Kami ingin mempersilakan kepada Pemohon, bila ada hal-hal yang ingin ditanyakan kepada ahli saya persilakan. Cukup?

Cukup. Dari Pemerintah? Cukup. Dari Hakim? Tidak ada? Baiklah (...) Pemerintah: Mualimin Abdi (Direktur Litigasi Kemenhum dan HAM, RI)

Yang Mulia, izin, izin, Yang Mulia..., Pemerintah.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Silakan.

Pemerintah: Mualimin Abdi (Direktur Litigasi Kemenhum dan HAM, RI), Pemerintah hanya menginginkan agar komisioner atau paling tidak Lembaga Ombudsmannya dihadirkan sebagai pihak terkait gitu, untuk memberikan penjelasan gitu, agar..., karena pemerintah ini 'kan sebagai pembentuk undang-undang hanya melihat dari sisi norma dan lain-lain sebagainya, tapi bagaimana tindak lanjut atau pembentukan Ombudsman di daerah itu 'kan yang membidangi memang Ombudsman Republik Indonesia, mohon kiranya bisa dihadirkan sebagai pihak terkait, Yang Mulia. Terima kasih.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Baik, kita memperhatikan usul pemerintah. Saya persilakan bapak Dr. Harjono.

**Hakim Anggota (Harjono):**

Terima kasih, pak Ketua. Jadi saya setuju saja kalau Lembaga Ombudsman juga diundang, cuma ORI ini 'kan sudah jadi produk ya, produk dari undang-undang ini. Ini berkaitan dengan..., bukan dengan produknya tapi dengan kenapa dulu dibuat undang-undang yang kemudian seperti ini. Itu saya kira bukan ORI-nya yang bisa memberi justifikasi.

Dari ketentuan Pasal 46, ini terpaksa dari Menpan ini mestinya ya, yang bisa tahu karena ini menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan. Apakah memang dimaksudkan bahwa ini adalah untuk menyeragamkan dan hanya untuk mensatupintukan Ombudsman itu, dengan adanya Pasal 46 ini. Kalau itu berarti hanya ada Ombudsman negara, gitu ya, apakah itu maksudnya.

Karena dengan Pasal 46 ayat (2) itu yang kemudian dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah, dan kalau toh kemudian itu tetap juga ada Ombudsman yang tidak sah itu beroperasi, maka pengaduannya pun juga pengaduan tidak sah, begitu ya. Lalu apa ada pengaduan tidak sah? Orang mengadu itu kepada siapa pun juga sah. Kemudian orang mengadu itu sering kali juga pada mereka yang dipercaya bahwa dia bisa memecahkan masalahnya itu. Oleh karena itu sebetulnya Ombudsman juga ada seleksi di situ. Seleksi kepada siapa seseorang yang merasa dirugikan itu kemudian mengadu kepada mereka yang dia percaya bahwa dia akan bisa menyelesaikan persoalan itu. Kalau itu kemudian menjadikan satu bahwa siapa pun juga harus mempercayai Ombudsman negara, jadinya seperti itu, apa itu yang dimaksudkan dengan Pasal 46?

Ini hal-hal yang berkaitan dengan lahirnya ketentuan itu, tentu saja pasti bukan ORI yang menjawab. Yang menjawab adalah siapa yang butuh undang-undang ini dulu, kan begitu. Itu saja pertanyaan saya.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Ya, silakan.

**Hakim Anggota (M. Akil Mochtar):**

Ya. Ombudsman Indonesia itu ada pertama kali itu berdasarkan Keppres 44 Tahun 2000 ya, yang pelaksanaan tugasnya belum serinci sekarang yang disebutkan di dalam undang-undang ini, dan dalam kurun waktu itulah seiring dengan perkembangan demokrasi dan pemberantasan korupsi di Indonesia, muncul lembaga-lembaga sejenis yang fungsi dan wewenangnya adalah mereka yang mengalami kerugian diakibatkan terjadinya maladministrasi. Oleh karena itu, berdasarkan Tap MPR Nomor 8 Tahun 2001, salah satu amanatnya adalah Ombudsman ini harus dibentuk dengan undang-undang. Nah, persoalannya sekarang yang dipersoalkan adalah penggunaan nama dan sekaligus institusi yang sejenis ini yang ada terlebih dahulu keberadaanya

ketimbang Ombudsman yang lahir berdasarkan Undang-Undang Ombudsman itu.

Kalau melihat dari perspektif itu apakah namanya yang menjadi soal atau fungsi-fungsi kewenangannya yang menjadi permasalahan? Kenapa? Karena kalau dilihat dari sisi nama, saya kira Ombudsman itu kan seperti dikatakan, bukan nama orang Indonesia, kalau itu namanya orang Swedia, gitu. Kalau orang Indonesia itu Pak Fajrul misalnya itu, itu sudah jelas itu Indonesia, gitu. Enggak mungkin orang Swedia, kan begitu. Tapi karena ini mengambil satu nama yang sama lalu muncul persoalan dari pembuat undang-undang. Ini agar tidak terjadi *overlapping* katakanlah, atau *misleading* terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas Ombudsman ini, maka mereka yang sudah terlebih dahulu juga menggunakan nama Ombudsman sebelum diatur dengan undang-undang itu lalu dilarang. Ini kan ada konflik di situ, ada konflik.

Nah, kalau kita melihat bahwa nomenklaturnya bahwa Ombudsman itu adalah lembaga negara yang tugas dan fungsinya menyelesaikan maladministrasi dan seterusnya dan seterusnya, lalu ada kewenangan melakukan tindakan *savona*, lalu ada kewenangan ancaman pidananya, kan gitu. Ini memang otoritas adalah suatu otoritas yang hanya bisa diberikan oleh undang-undang. 'Kan tidak mungkin misalnya lembaga swasta itu bisa memberikan tindakan *savona* kepada orang yang membangkang atau tidak memenuhi kewajiban yang ditentukan oleh undang-undang ini.

Oleh sebab itu prinsip penyelenggaraan Ombudsman yang dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi yang menjadi inti dari pelaksanaan otonomi daerah itu yang diatur oleh peraturan-peraturan daerah atau peraturan walikota atau katakanlah peraturan gubernur, apakah fungsi-fungsinya sama enggak dengan fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh Ombudsman berdasarkan Undang-Undang ORI ini? Itu satu persoalan yang menurut saya harus bisa terjawab juga, untuk kita mengatakan apakah

penggunaan nama itu menjadi sesuatu yang penting untuk dilarang, karena kaitannya dengan fungsi.

Nah, yang kedua adalah kalau seandainya... , saya melihat di dalam undang-undang ini... , kalau tujuan dari fungsi organisasi ini yang kita harapkan seharusnya di dalam undang-undang ini memerintahkan kepada daerah kan... , kan dengan konsep desentralisasi itu harus dibentuk di daerah-daerah oleh pemerintah daerah, bahkan unit-unit pelayanan publik seperti rumah sakit misalnya harus membentuk Ombudsman.

Jadi kan supaya masyarakat yang dirugikan oleh tindakan maladministrasi, di satu unit pelayanan publik itu tidak mesti mengadu ke Ombudsman Nasional, jauh kan? Tidak sesuai juga dengan prinsip-prinsip otonomi daerah yang tadi juga justru menurut ahli, pak Miftah, bahwa kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah itu misalnya pelayanan kesehatan, pendidikan, yang justru itu publik servisnya sangat banyak terjadi pelanggaran di situ, dan itu menjadi *concern* dari pemerintah atau daerah otonom.

Nah, oleh karena itu menurut saya, dapatkah kira-kira... , bukan... , diberikan pencerahan juga kepada hakim ini, kami ini, kira-kira... , tadi dikatakan juga bahwa dipandang perlu, artinya yang memandang itu kan tentu Ombudsman Pusat, seharusnya kan tidak menjadi 'dipandang perlu'. Aturan Peralihan yang baik itu kan baik itu kan seharusnya... , Lembaga Ombudsman yang sudah ada di daerah itu dapat meneruskan pelaksanaan tugas dan fungsinya dan menyesuaikan dengan kewenangan yang ada di dalam undang-undang ini, kan selesai. Republik ini kan begitu. Ada ongkos banyak, kan gitu, ada jabatan kekuasaannya lebih besar, terus melarang orang lain, itu selalu begitu kebiasaan kita kan. Akhirnya output tugasnya juga enggak jelas. Justru menurut saya... , menurut saya, Ombudsman yang ada di unit-unit pelayanan teknis itu yang lebih ditumbuhsurburkan sebagai tindakan dari pada *civil society* kita, dari pada organisasi negara yang dibiayai dengan anggaran negara tapi *output*-nya enggak jelas.

Masih akan banyak ada pertentangan konflik di dalam ini, misalnya, kewenangan *savona* untuk memanggil mereka yang tidak memenuhi itu bisa dikenai denda Rp1 miliar dan ancaman pidana 2 tahun itu juga bukan suatu pekerjaan yang mudah menurut saya.

Jadi saya kira, mungkin..., kira-kira bagaimana ini menurut ahli? Karena ada yang bilang pertentangan norma, ada yang dilihat dari konsep itu, otonomi daerah..., misalnya saya ingin melihat Pasal 46 ayat (2) ini, "Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan." Saya enggak mengerti terbitan itu apa? Apa yang dimaksud di situ media cetak atau apa? Ya, penerbit juga bisa. "Atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan ayat (1) dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah." Kalau institusi, lembaga, badan hukum, paham. Tapi terbitan atau lainnya ini maksudnya apa? Kalau kebetulan ada orang kasih namanya anak, namanya Ombudsman kan sekarang banyak begitu, Pak. Misalnya Usman Ombudsman, bisa juga. Atau kalau saudara-saudara kita di Tapanuli Utara itu 'kan nama di depan itu bisa macam-macam itu, ada Manahan Laut Sibarani, kan gitu. Bisa juga Ombudsman siapa, kan gitu. Ini apa dilarang juga menurut undang-undang ini, ini kan persoalan juga. Begitu, terima kasih.

### **Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Baik, jadi Pemerintah akan mengajukan ahli?

Pemerintah: Mualimin Abdi (Direktur Litigasi Kemenhum dan HAM, RI)

Ya, terima kasih, Yang Mulia. Menanggapi Yang Mulia Hakim Harjono, bahwa memang betul Ombudsman itu atau ORI itu sudah menjadi produk dari undang-undang itu. Tapi yang saya inginkan agar..., barangkali kan persoalannya adalah apakah kalau Ombudsman atau ORI itu diundang ke sini, apakah bisa..., apakah memungkinkan Ombudsman-Ombudsman yang sudah dibentuk di daerah, baik dengan Perda atau dengan masyarakat, itulah yang menjadi cikal bakal Ombudsman

di daerah? Artinya tidak membentuk lagi yang baru agar tidak terjadi konflik, gitu ya. Misalnya Ombudsman yang di daerah yang diketuai oleh siapa, kemudian Ombudsman pusat datang tidak usah membentuk yang baru. Nah, apakah ini yang memungkinkan dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia? Nah oleh karena itu..., itulah yang kita harapkan agar Ombudsman itu bisa dihadirkan untuk memberikan penjelasannya.

Yang kedua, kaitannya barangkali pembentuk undang-undang itu dulu kan Ombudsman itu yang juga menjadi anggota Ombudsman yang pertama 'kan seperti Ibu Sunaryati itu ya, kemudian di sana juga ada beberapa kawan-kawan perancang perundang-undangan barangkali itulah yang pemerintah harapkan bisa memberikan penjelasan lebih komprehensif.

Saya kira itu, Yang Mulia, terima kasih.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Jadi Ahli akan..., Pemerintah akan mengajukan Ahli apa enggak?

Pemerintah: Mualimin Abdi (Direktur Litigasi Kemenhum dan HAM, RI)

Nanti di..., secara tertulis, Yang Mulia, akan kita informasikan pada Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Saya persilakan, Pak.

**Hakim Anggota (M. Akil Mochtar):**

Ya, saya kira itu bukan hanya penggunaan nama yang dilarang, fungsinya juga dilarang, fungsi dan tugas, itu dilarang menurut Pasal 46 ini, itu juga harus..., oleh sebab itu saya kira perlu untuk didalami lagi, karena disebut di situ bukan hanya meragukan Lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan..., harus diganti dalam waktu 2 tahun. Artinya seluruh kewenangan itu memang menjadi monopoli Ombudsman Nasional, ya Ombudsman Nasional, jadi ORI ya. Tidak boleh lagi fungsi-fungsi ini

diselenggarakan oleh lembaga sejenis di daerah yang bernama Ombudsman. Terima kasih.

### **Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Baiklah, jadi sambil menunggu ahli yang akan diajukan oleh pemerintah, Majelis juga akan mempertimbangkan dan akan mengundang nanti bapak Antonius Sunyoto dan Prof. Sunaryati Hartono. Jadi untuk sidang yang akan datang, terima kasih.

Dengan demikian maka sidang saya nyatakan selesai dan ditutup. Kemudian hakim ketua mengtук palu sidang sebanyak 3 kali. Sidang ditutup pukul 11.47 WIB.

Uraian dalam bab ini adalah naskah dokumen Sub Bagian Pelayanan Risalah tertanggal 3 Maret 2011, Mula Paspos. NIP. 19610310 199203 1001.

### **B. Mengapa Sidang Keempat Berjalan Singkat?**

Setelah melewati sidang ketiga, yang digelar pada tanggal 3 Maret 2011, dengan acara *Mendengarkan Keterangan Ahli Pemerintah dan Ahli dari Pemohon*, maka pada 26 April 2011 kembali digelar sidang keempat (IV), perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia [Pasal 43 ayat (1) dan (2) dan Pasal 46 ayat (1) dan (2)] dan pengujian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik [Pasal 46 ayat (3) dan (4)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sidang kali ini adalah Mendengarkan Keterangan Saksi/Ahli dari Mahkamah Kontitusi, Pemohon, dan Pemerintah (VI). Sidang digelar pada Selasa, 26 April 2011 pukul 10.09-10.11 WIB, di Ruang Sidang Gedung Mahkamah Kontitusi RI, Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat, dengan susunan persidangan: 1) Achmad Sodiki (Ketua); 2) Muhammad Alim (Anggota), 3) Harjono (Anggota), 4) M. Akil Mochtar (Anggota) Maria Farida Indrati (Anggota), 5) Hamdan Zoelva (Anggota), Ahmad Fadil Sumadi (Anggota), Anwar Usman (Anggota), dengan panitera pengganti Hani Adhani. Para pihak

yang hadir, yaitu dari pihak pemohon Idris Patarai, Mewakili Walikota Makassar ; Ananta Heri Pramono; Mulyadi Hamid; Bagus Sarwono; Hasyim; dan Syamsuddin Alimsyah, yang didampingi Kuasa Hukum Pemohon, yaitu: Adnan Buyung Azis; Uli Parulian Sihombing; dan Syahril Zairin Harahap.

Dari pihak pemerintah diwakili oleh Muallimin Abdi (Direktur Litigasi Kementerian Hukum dan HAM); Heni Susila Wardaya (Kasubdit Penyiapan Pendampingan Persidangan).

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Ya. Saya persilakan pihak terkait.

Pihak Terkait (Danang Girindrawardana):

Terima kasih Yang Mulia.

Saya Danang Girindrawardana sebagai Ketua Ombudsman Republik Indonesia periode 2011-2016, dan didampingi oleh sebelah kanan saya Wakil Ketua ORI, Ibu Azlaini Agus, dan di sebelah kanannya lagi pak Hendra sebagai Anggota Ombudsman, dan di sebelah kanannya lagi pak Suharyono sebagai Sekjen Ombudsman Republik Indonesia, dan di sebelah kiri saya ada pak Dr. Ibnu Anggota Ombudsman Republik Indonesia dan di sebelah kirinya lagi adalah Ibu Kartini Istikomah (Anggota Ombudsman Republik Indonesia).

Terimah kasih.

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Baiklah. Sidang ini akan mendengarkan keterangan pihak terkait dan sebetulnya masih ada 2 ahli yang seharusnya datang, Pak Anton Suyono dan Ibu Sunaryati tapi karena tidak hadir akan diberi kesempatan pada kesempatan yang lain. Saya persilakan Saudara Terkait dari Ombudsman Republik Indonesia untuk memberikan keterangannya.

Silakan di podium. Belum siap? Permohonannya sudah dibaca?

Pihak Terkait (Danang Girindrawardana):

Ya Bapak. Terimah kasih Bapak Hakim Mahkamah Kontitusi Yang kami Hormati. Dalam kesempatan ini

sesuai undangan yang diberikan kepada kami adalah untuk mendengarkan acara kesaksian dari saksi ahli, 2 orang yang ada di dalam..., tercatat di dalam undangan tersebut, sehingga dalam hal ini (terputus...)

**Hakim Ketua (Achmad Sodiki):**

Baiklah, pada sidang yang lalu sebetulnya itu diamanatkan pada pihak terkait untuk mendengarkan ahli, ibu Sunaryati dan pak Anton. Oleh sebab itu maka sekarang kita..., Mahkamah yang akan memanggil yang bersangkutan, jadi dengan demikian nanti sidang akan ditunda atau dibuka kembali pada kesempatan yang lain untuk mendengarkan pihak terkait dan keterangan ahli, ya.

Dengan demikian sidang saya nyatakan selesai dan ditutup. Penutupan sidang ditandai dengan ketukan palu 3 X, pada pukul 10.11 WIB.

Uraian bab ini, merupakan dokumen Kepala Sub Bagian Pelayanan Risalah, Paiyo NIP. 19601210 198502 1 001, dikeluarkan di Jakarta tangg 26 April 2011.

Dan ternyata, sidang keempat ini berjalan singkat, karena sedianya saksi ahli yang dipanggil Mahkamah Konstitusi ketika itu berhalangan hadir.

\*\*\*



# 5

## **KETERANGAN PIHAK TERKAIT DAN AHLI YANG DIHADIRKAN OLEH MK**

Jika sidang sebelumnya tanggal 26 April 2011 (Sidang IV) ditunda, lantaran saksi ahli dari pemerintah tidak hadir, maka sidang (V) kembali digelar untuk mendengarkan keterangan ahli terkait dan ahli yang dihadirkan oleh MK, perihal Pengujian Undang-Undang Pasal 46 ayat (1) & (2), Pasal 43 ayat (1) & (2), Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan pemohon, H. Ilham Arief Sirajuddin, dkk.

Sidang yang berlangsung Rabu, 11 Mei 2011, Pukul 10.05 – 11.48 WIB, di Ruang Sidang Pleno Gedung Mahkamah Konstitusi RI, Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat, dengan susunan persidangan yang diketuai langsung oleh Moh. Mahfud MD yang juga Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) didampingi masing-masing hakim anggota: Achmad Sodiki, Maria Farida Indrati, Harjono, M. Akil Mochtar, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, dan Anwar Usman, dengan panitera pengganti Hani Adhani.

Sedangkan pihak yang hadir, masing-masing dari pemohon: Muh. Idris Patrai (mewakili Walikota Makassar), Didik, Ananta Heri Pramono (Lembaga Ombudsman Swasta

Yogyakarta), Mulyadi Hamid ( Lembaga Ombudsman Kota Makassar), Bagus Sarwono (Lembaga Ombudsman DIY), Syamsuddin Alimsyah (LSM KOPEL), dan Winarso (KOPEL), yang didampingi Kuasa Hukum Pemohon: Adnan B. Azis, Uli Parulian Sihombing, dan Hazairin Harahap.

Dari pihak pemerintah diwakili oleh Muallimin Abdi (Direktur Litigasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia), Heni Susila Wardaya (Kasubdit Penyiapan Pendampingan Persidangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia).

Pihak terkait dihadiri oleh Danang Girindrawardana (Ketua Umum Ombudsman Republik Indonesia), Aslaini Agus (Wakil Ketua Ombudsman Republik Indonesia), Khoirul Anwar, Suhariyono, Budi Santoso, Pranowo Dahlan, Petrus Beda Peduli, Ibnu Tri Cahyo. Sedangkan ahli yang dihadirkan oleh MK adalah Sunaryati Hartono.

Sidang kelima MK dinilai istimewa, karena selain menghadirkan pihak terkait ORI, juga MK menghadirkan saksi tersendiri, serta dipimpin langsung oleh Ketua Mahkamah Konstitusi RI, Moh. Mahfud MD. Sidang dibuka pukul 10.05 WIB.

### **Hakim Ketua (Moh. Mahfud MD):**

Sidang Mahkamah Konstitusi untuk mendengarkan keterangan Ahli dan mendengarkan keterangan Pihak Terkait dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 62/PUU-VIII/2010 dinyatakan dibuka dan terbuka untuk umum.

Setelah mengetuk palu 3 kali, sebagaimana biasanya, Ketua Sidang Panel MK, Moh. Mahfud MD meminta sebelum proses sidang dimulai, yang hadir di ruang sidang terutama yang duduk bagian depan terlebih dahulu memperkenalkan diri. Kesempatan itu disahuti kuasa hukum pemohon, Adnan Buyung Azis:

### **Kuasa Hukum Pemohon (Adnan B. Azis):**

Bismillahirrahmanirrahim. Terima kasih, Mahkamah Agung Konstitusi yang saya hormati, perwakilan dari pemerintah, perwakilan dari Ombudsman RI, para ahli,

dan para hadirin yang saya hormati. Perkenalkan kami dari pemohon, terutama saya Adnan B. Azis, Kuasa Hukum. Kemudian di sebelah kanan saya saudara Uli Parulian, Kuasa Hukum. Kemudian bapak Hazairin, Kuasa Hukum. Dan sebelah kanan ujung, bapak Ananta, beliau dari Ombudsman Swasta DIY, dari Pemohon ke-4. Kemudian di sebelahnya adalah bapak Bagus Sarwono dari Pemohon ke-3. Di sebelah kiri saya adalah bapak Dr. Muh. Idris Patrai, beliau adalah mewakili pemohon 1. Dan di sebelah kirinya adalah bapak Didik dari Pemohon 4. Kemudian di belakang adalah bapak Mulyadi Hamid, beliau dari Pemohon ke-2. Kemudian ada bapak Syamsudin Alimsyah, beliau dari Pemohon 6. Dan yang di sebelahnya ada bapak Winarso, beliau dari KOPEL. Demikian, Yang Mulia, terima kasih.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Baik. Pemerintah?

Pemerintah: Muallimin Abdi (Direktur Litigasi Kement. Hukum dan HAM)

Terima kasih, Yang Mulia.

Assalamualaikum wr. wb.

Selamat pagi, salam sejahtera untuk kita semua. Pemerintah hadir, saya Muallimin Abdi dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, di dampingi sebelah kanan Heni Susila Wardaya dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, di belakang ada staf dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Terima kasih, Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Pihak Terkait (Danang Girindrawardana):

Terima kasih, Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Perkenalkan kami dari Ombudsman, saya Danang Girindrawardana, Ketua Umum Ombudsman Republik Indonesia, dan didampingi oleh Wakil Ketua, Ibu Aslaini Agus, dan di sebelah kiri saya bapak Khoirul Anwar, di sebelah kanan saya Sekjen

ORI, bapak Suhariyono, di belakang ada bapak Budi Santoso (anggota Ombudsman), dan bapak Pranowo Dahlan (anggota Ombudsman), Bapak Petrus Beda Peduli (anggota Ombudsman), dan Bapak Dr. Ibnu Tri Cahyo (anggota Ombudsman).

Terima kasih, Yang Mulia.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Baik, maaf saya terlupa tadi, DPR? DPR, ya? Kosong? Ini bukan ya? Baik, hari ini kita nanti akan mendengar dulu dari Ombudsman ya, dari pihak terkait, sesudah itu baru ahli, agar semuanya ter-cover dulu dari pihak-pihak yang berperkara. Tapi sebelum itu kami undang ibu Prof. Sunaryarti Hartono untuk mengambil sumpah sebagai Ahli. Maju, Ibu.

Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):

Yang Mulia, interupsi.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Ya?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Interupsi, kami hanya mengingatkan saja di Peraturan MK Nomor 6 Tahun 2005, khususnya Pasal 22 ayat (2), dijelaskan bahwa saudara ahli ini tidak mempunyai conflict interest..., conflict of interest, konflik kepentingan.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Apa konflik kepentingannya apa?

**Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):**

Saudara ahli ini mantan komisioner dari Ombudsman yang lama (...)

Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):

Terus kenapa kalau mantan apa ada konflik?

Kuasa Hukum Pemohon (Uli Parulian Sihombing):

Tidak, kami hanya mengingatkan saja. Silakan menilai dari Majelis Hakim, terima kasih.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Oke. Silakan, Bu Maria.

Hakim Anggota (Maria Farida Indrati):

Ikuti lafal janji yang saya ucapkan. "Saya berjanji sebagai ahli, akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya, semoga Tuhan menolong saya."

Ahli Mengikuti Lafal Sumpah

"Saya berjanji sebagai ahli, akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya, semoga Tuhan menolong saya."

**Hakim Anggota (Maria Farida Indrati):**

Terima kasih.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Baik, Saudara sekalian, para pihak, Mahkamah berpendapat bahwa yang dimaksud ahli itu dia mempunyai keahlian karena ilmunya dan punya keahlian karena pengalamannya, bukan karena akademis. Nah, untuk itu ada 2, Prof. Sunaryati ini beliau juga akademisi dan juga punya pengalaman sehingga perlu didengar, kita tidak..., apalagi sekarang beliau sudah tidak di Ombudsman lagi sehingga kita tetap akan dengar sebagai ahli. Kita tidak melihat ada *conflict of interest* di sini karena kita mau mencari kebenaran..., apa namanya..., sedekat-dekatnya kepada kebenaran dari apa yang akan kita putus ini di dalam..., di dalam perkara ini. Untuk itu saya persilakan Ombudsman dulu untuk menyampaikan keterangannya mengenai perkara ini.

Silakan maju ke podium, maju ke podium saja.

**Pihak Terkait (Azlani Agus):**

Terima kasih, Yang Mulia.

Assalamualaikum wr. wb.

Selamat pagi, salam sejahtera untuk semuanya. Perkenankanlah kami menyampaikan keterangan dari Ombudsman Republik Indonesia, selaku pihak terkait,

atas permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi, sehubungan dengan permohonan pengujian *constitutional review* terhadap ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimohonkan oleh Saudara Adnan B. Azis, S.H. dan kawan-kawan selaku Kuasa Hukum dari Ir. H. Ilham Arif Sirajuddin dan kawan-kawan, yang untuk selanjutnya disebut sebagai para Pemohon.

Sesuai dengan undangan Mahkamah Konstitusi yang ditujukan kepada Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 479.62/PAN.MK/IV/2011 dan registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 untuk hadir dan memberikan keterangan sebagai Pihak Terkait dalam sidang yang mulia ini, maka dalam kesempatan yang berbahagia ini kepada Yang Mulia, Ketua dan Para Hakim Konstitusi kami mengucapkan penghargaan dan ucapan terima kasih.

Dalam kesempatan yang berbahagia ini perkenankanlah kami menyampaikan keterangan atau penjelasan sikap mengenai ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim! Pertama-tama perkenankanlah kami memberikan penjelasan secara singkat mengenai latar belakang adanya ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Sebelum menjelaskan substansi tersebut, ada baiknya

kami juga menyampaikan latar belakang didirikannya Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000 oleh Presiden Republik Indonesia, yang kemudian berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia, melalui Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, sebagai berikut.

1. Bahwa secara faktual bapak Antonius Sujata, S.H., M.H. secara pribadi menerima tugas dari Presiden Abdurrahman Wahid untuk membentuk lembaga Ombudsman di Indonesia. Hal tersebut dapat diketahui dari berbagai literatur, dari berbagai pidato dan sambutan yang beliau sampaikan ketika beliau menjabat sebagai Ketua Umum Ombudsman Republik Indonesia. Dan terakhir dapat kita baca dari buku beliau tentang Catatan Perjalanan 11 Tahun Ombudsman Indonesia.
2. Dari aspek filsafat hukum, kehadiran Ombudsman di Indonesia merupakan gejala zaman pada abad XX dan XXI, yang disebabkan oleh pengalaman manusia dan pengalaman negara-negara sejak Revolusi Perancis tahun 1789. Yang diilhami pula oleh meningkatnya tuntutan hak asasi manusia dan berkembangnya teori *Montesque* yang melahirkan Trias Politika. Sehingga lembaga peradilan telah mampu melaksanakan tugas dan fungsi pengadilan, mengadili berdasarkan undang-undang yang dibentuk oleh DPR sebagai wakil rakyat, sesuai dengan makna negara hukum yang berkembang pada waktu itu, pada abad ke-XVIII. Namun dalam perjalanan waktu, terutama akibat Perang Dunia I yang mengakibatkan kelaparan dan kemiskinan di seluruh dunia, terutama di Eropa, kemudian para ilmuwan dan politisi mulai sadar bahwa pihak eksekutif sebagai penyelenggara kekuasaan negara perlu diberi tugas dan kewenangan untuk menyelenggarakan dan memenuhi berbagai kebutuhan, terutama kebutuhan pokok rakyat agar mereka tidak terdesak oleh kepentingan dan keserakahan orang kaya dan pejabat yang berkuasa.

Untuk itu mulailah ditentukan batas-batas harga tertinggi dan harga terendah dari kebutuhan masyarakat oleh pemerintah. Selain itu untuk mendirikan perusahaan mulai diperlukan izin. Sejalan dengan pergeseran paham negara hukum yang tadinya mewajibkan eksekutif tidak hanya sekadar melaksanakan undang-undang tetapi mampu menciptakan negara hukum yang sekaligus harus meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akibat dari itu semua, kewenangan eksekutif menjadi semakin besar dan luas. Kekuasaan eksekutif menjadi besar dan dominan, sehingga di pertengahan abad ke-20 dirasakan perlu ada perubahan dari pemahaman negara hukum yang bergeser menjadi negara hukum yang bertanggung jawab.

Berdasarkan paham negara hukum yang bertanggung jawab inilah muncul kemudian pada abad ke-20 yang bersama dengan itu di negara Skandinavia berdiri lembaga Ombudsman, yang diikuti oleh Selandia Baru, selanjutnya diikuti oleh negara-negara lain yang mendirikan lembaga Ombudsman untuk mengawasi pelayanan publik oleh para pejabat penyelenggara negara, terutama para eksekutif yang menjalankan kerja birokrasi pemerintahan di negaranya, dengan tujuan agar hak asasi manusia warga negara dan penduduk benar-benar terpenuhi dan diperhatikan.

Sejalan dengan itu pula, diperkenalkan pula konsep *good governance* yang menjadi perhatian utama masyarakat di seluruh dunia sebagai jalan atau jembatan ke arah pencapaian negara yang benar-benar sejahtera sesuai dengan tujuan dibentuknya atau didirikannya negara tersebut. Seperti di negara-negara lain, keberadaan Ombudsman di Indonesia merupakan lembaga negara yang sangat penting dan strategis dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi melalui pengawasan kinerja pelayanan publik.

Sebagaimana diketahui bahwa kinerja birokrasi dan penegakan hukum di Indonesia masih dalam sangat

memprihatinkan, antara lain disebabkan karena pelaksanaan kewajiban hukum yang sering menyimpang dari apa yang seharusnya dilaksanakan. Dengan demikian, upaya reformasi birokrasi secara menyeluruh merupakan *conditio sine qua non* untuk mensejahterakan bangsa kita melalui pengawasan pelayanan publik dan pencegahan perbuatan maladministrasi.

Salah satu tujuan Ombudsman Republik Indonesia adalah memperbaiki kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, reformasi birokrasi terutama yang dilakukan terhadap penyelenggara pelayanan publik yang berhubungan langsung dengan rakyat, seperti jaksa, panitera, hakim, aparat di lingkungan Badan Pertahanan Nasional dan jajarannya, Direktorat Jenderal Pajak, Lembaga Pemasarakatan dan Rumah Tahanan Negara, Pemerintah Daerah, pejabat dan pegawai di berbagai instansi pemerintahan, dan penyelenggara pelayanan publik lainnya dapat dilakukan secara efektif.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya berdasarkan registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 mengenai Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dapat kami sampaikan sebagai berikut.

Menurut para Pemohon, Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), yang kemudian dipertegas dengan adanya surat edaran yang dikirimkan oleh Ketua Ombudsman Republik Indonesia kepada seluruh gubernur, bupati, walikota, dan seluruh lembaga Ombudsman di daerah untuk tidak lagi menggunakan nama Ombudsman untuk institusi, lembaga, badan hukum, terbitan, dan lainnya paling lambat tanggal 7 Oktober 2010.

Hal ini menurut Pemohon dapat dipastikan mengancam eksistensi Ombudsman di daerah yang sudah *exist* sampai saat ini. Mengenai hal tersebut dan mengenai kekhawatiran para pemohon tersebut, dapat kami jelaskan sebagai berikut.

*Pertama*, maksud ketentuan Pasal 46 Undang-Undang ORI tidaklah untuk melarang dibentuknya organisasi atau lembaga yang menangani keluhan pengaduan terhadap perbuatan maladministrasi, korupsi, atau pelayanan yang buruk oleh penyelenggara pelayanan publik di daerah, melainkan dimaksudkan agar masyarakat awam tidak terkecoh dan tidak bingung dengan siapa atau lembaga apa mereka berurusan. Sekaligus untuk menghindari masyarakat yang ingin berurusan dengan lembaga Ombudsman Republik Indonesia tetapi ternyata dilayani oleh lembaga Ombudsman yang lain.

Di samping itu, untuk memberikan kesatuan pemahaman kepada masyarakat bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman adalah Ombudsman Republik Indonesia, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Terkait dengan surat edaran yang disampaikan kepada seluruh gubernur, bupati, walikota, dan seluruh lembaga yang bernama Ombudsman yang ada di beberapa daerah adalah dimaksudkan terutama hanya ingin memberitahukan dan sekaligus menegaskan mengenai keberadaan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Sekali lagi, surat edaran tersebut bukan dimaksudkan untuk memaksa atau menekan gubernur, bupati, walikota, dan seluruh lembaga Ombudsman di daerah, melainkan hanya untuk mensosialisasikan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia.

*Kedua*, makna penggantian nama dalam Pasal 46 ayat (1), pada dasarnya tidak bermaksud menghapuskan atau menganulir lembaga yang telah ada sebagai lembaga pengawas pelayanan publik. Dalam arti bahwa lembaga tersebut diharapkan tetap ada sebagai mitra Ombudsman Republik Indonesia, namun namanya saja yang perlu diubah. Pemohon 1, Walikota Makassar, beranggapan bahwa dengan penggantian nama tersebut sangat mengusik kelangsungan eksistensi Ombudsman Kota Makassar yang telah dibentuk lebih dahulu.

Kami berpendapat bahwa anggapan atau kekhawatiran permohonan..., Pemohon 1 tidaklah relevan karena Pasal

46 ayat (1) hanya menentukan adanya perubahan nama saja, bukan penghapusan lembaga dan bukan untuk menghentikan fungsi yang sudah dijalankan selama ini. Sehingga sesungguhnya tidak sulit untuk dilakukan oleh Pemohon I yakni dengan hanya mengubah Peraturan Walikota Makassar Nomor 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar.

Dan selanjutnya, terkait dengan pengangkatan Anggota Ombudsman Kota Makassar, berdasarkan Keputusan Walikota Makassar Nomor 710.05/763/Kep/X/2008, kiranya cukup dengan penerbitan keputusan baru untuk penyesuaian nomenklatur atau nama, tanpa mengurangi hak-hak anggota yang telah diangkat oleh Pemohon I.

Hal yang sama juga berlaku bagi keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah dan Lembaga Ombudsman Swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 dan Nomor 135 Tahun 2004.

*Ketiga*, mengenai makna dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah, dimaksudkan bahwa nama yang tercantum sebagai nama institusi, lembaga, badan hukum, terbitan, merek dagang, atau lainnya, dianggap tidak sah dan harus diganti. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis bahwa penggantian nama tersebut dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dan tertib hukum terkait dengan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

Kekhawatiran terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh lembaga Ombudsman di daerah yang lain yang sudah ada, maupun lembaga Ombudsman swasta merupakan alasan ditetapkannya Pasal 48 ayat (2). Selain itu, ketentuan Pasal 46 ayat (2) dimaksud..., dimaksudkan pula agar masyarakat tidak menjadi rancu, disebabkan di wilayahnya terdapat 2 institusi, lembaga, dan badan hukum dengan nama yang sama, yang tugas dan wewenangnya sama-sama mengawasi pelayanan publik.

Sebaliknya, jika tidak ada ketentuan Pasal 46 maka masyarakat akan mengalami kebingungan untuk melapor karena di daerahnya terdapat 2 lembaga atau institusi dengan nama yang sama yang sama-sama menyatakan berfungsi mengatasi pelayanan publik.

*Keempat*, menurut para Pemohon, jika Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia tidak dibatalkan maka tidak hanya mengancam eksistensi Ombudsman yang ada di daerah, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja Ombudsman yang ada di daerah yang sampai saat ini masih eksis.

Terkait dengan hal tersebut, kami berpendapat bahwa para Pemohon tampaknya mempunyai kekhawatiran yang berlebihan, terutama adanya kekhawatiran timbulnya ketidakpastian hukum. Kami berpendapat bahwa justru keberadaan Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia ini dimaksudkan untuk terwujudnya kepastian hukum dan sekaligus mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat dalam mencari keadilan dalam pelayanan publik. Kepastian hukumnya adalah bahwa masing-masing lembaga mempunyai kewenangan yang berbeda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Dengan demikian, Pasal 46 tersebut justru mencegah agar tidak terjadi penggunaan wewenang yang bukan wewenangnya jika nama tersebut tetap dibiarkan eksis. Hal ini juga dimaksudkan agar masyarakat tidak salah alamat dalam mencari perlindungan dan keadilan atas buruknya pelayanan publik oleh penyelenggara negara dan pemerintahan.

*Kelima*, mengenai kekhawatiran para Pemohon tentang kemungkinan menimbulkan ketidakpastian hukum, maka kami berpendapat justru sebaliknya. Sebagaimana diketahui bahwa didirikannya lembaga yang juga menjalankan fungsi sebagai Ombudsman oleh Pemerintah Daerah atau oleh lembaga swasta adalah untuk menampung keluhan masyarakat terhadap

pelayanan publik, sama sekali tidak dilarang oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 maupun oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, asal saja tidak menggunakan nomenklatur atau nama Ombudsman. Pemerintah Daerah atau masyarakat dapat menggunakan nama lain, misalnya pengawas pelayanan publik di daerah atau nama lainnya.

Dengan demikian, berbagai masalah yang tidak membutuhkan penanganan oleh Ombudsman Republik Indonesia dapat diselesaikan secara langsung oleh Pemerintah Daerah yang mendirikan lembaga tersebut, terutama untuk *internal complaint handling*, di masing-masing penyelenggara pelayanan publik. Sebagai contoh, Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah membentuk komisi pelayanan publik yang menangani pengaduan atau komplain masyarakat terkait dengan pelayanan publik di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dan bahkan lembaga ini telah berfungsi secara efektif.

Di samping itu, larangan pemakaian nama Ombudsman adalah juga untuk mencegah penggunaan yang tidak sah yang dapat mengelabui masyarakat yang awam atau masyarakat pada umumnya, seperti misalnya nama salah satu siaran televisi tertentu yang diberi nama Ombudsman yang diselenggarakan oleh seorang advokat. Atau majalah Ombudsman yang diterbitkan oleh seseorang. Termasuk penggunaan nama merek dagang atau merek barang tertentu, misalnya kita menemukan pensil bermerek Ombudsman, yang merek tersebut sudah pula didaftarkan di Kantor HAKI Kementerian Hukum dan HAM. Menurut para Pemohon..., yang keempat..., maaf, Yang Mulia. Mainh yang keempat, menurut para Pemohon Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar berbunyi, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya Pasal 18 ayat (6) berbunyi, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.”

Mengenai pandangan para Pemohon bahwa Pasal 46 adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), maka kami berpendapat bahwa Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia tidak terkait dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, dapat diartikan tidak terkait dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, ingin mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta ingin menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dipersilakan saja mengatur dan menetapkannya. Misalnya mengatur mengenai lembaga pengawas pelayanan publik di daerah, asalkan nomenklaturnya tidak menggunakan nama Ombudsman. Mengapa demikian? Karena Ombudsman Republik Indonesia telah diberikan tugas dan wewenang pengawasan pelayanan publik secara khusus, yang lingkungannya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia oleh Pemerintah dan DPR-RI melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

Makna perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota diartikan bahwa Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia, dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, dapat membentuk perwakilan Ombudsman Republik Indonesia

di provinsi dan/atau di kabupaten/kota. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah aksesibilitas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia, yang sesungguhnya secara fisik, mempunyai wilayah pengawasan yang sangat luas.

Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di provinsi dan/atau kabupaten/kota, sebagai unsur pengawasan eksternal sesungguhnya sama sekali tidak terkait dengan undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman RI.

Dengan demikian, perwakilan Ombudsman RI bukan merupakan aparat daerah, bukan merupakan aparat atau perangkat daerah karena sifat Ombudsman itu sendiri sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Dalam konteks ini dapat disimpulkan bahwa dengan didirikannya perwakilan Ombudsman di provinsi atau kabupaten/kota, tidak dimaksudkan untuk menghapus atau menganulir institusi, lembaga, dan badan hukum yang tugas dan wewenangnya mengawasi pelayanan publik di daerah masing-masing. Akan tetapi undang-undang hanya mengharuskan untuk mengganti nama saja apabila institusi atau lembaga tersebut menggunakan nama Ombudsman.

*Keenam*, menurut para Pemohon Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia adalah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Mengenai hal ini kami dapat menjelaskan bahwa Pasal 46 Undang-

Undang Ombudsman Republik Indonesia hanya berbicara tentang nama, bukan mengenai substansi yang terkait dengan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia dan lembaga-lembaga pengawas pelayanan publik di daerah pada dasarnya adalah untuk memenuhi hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang didambakan oleh masyarakat.

*Ketujuh* perkenankanlah kami menjelaskan pula mengenai Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Para Pemohon berpendapat bahwa Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Pelayanan Publik yang menyebutkan Ombudsman adalah lembaga negara dapat merugikan eksistensi dari lembaga-lembaga Ombudsman yang sudah ada, karena Lembaga-Lembaga Ombudsman yang sudah ada tersebut khususnya yang ada di daerah bukan merupakan lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 butir 13 Undang-undang Pelayanan Publik.

Para Pemohon berpendapat bahwa jika kata 'negara' tidak dibatalkan, maka sangat potensial merugikan eksistensi Ombudsman Daerah tersebut sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di daerahnya masing-masing. Karena dengan demikian secara otomatis tidak termasuk Ombudsman sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 butir 13 undang-undang tersebut.

Dalam kaitan ini izinkanlah kami menyampaikan pendapat sebagai berikut.

- a. Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Pelayanan Publik yang menyebutkan bahwa Ombudsman sebagai lembaga negara secara hukum keberadaan Ombudsman sebagai lembaga negara diakui kembali oleh undang-undang lain dalam rangka memperkuat keberadaan Ombudsman Republik Indonesia yang mempunyai kedudukan dan lingkup tugas dan

wewenangnya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Pelayanan Publik, pada dasarnya tidak memperlemah keberadaan lembaga pelayanan publik di daerah. Hal ini secara jelas dapat kita lihat pada Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang Pelayanan Publik, yang menentukan masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Dalam penjelasan ayat (3) tersebut ditentukan pula bahwa lembaga pengawasan pelayanan publik dapat dibentuk di tingkat nasional maupun di daerah. Dengan demikian, undang-undang ini telah mengakui secara jelas lembaga pengawasan pelayanan publik selain Ombudsman Republik Indonesia tetapi bukan merupakan lembaga negara. Dengan demikian Pemerintah Daerah atau masyarakat dipersilakan membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik namun dengan nama lain selain Ombudsman, karena undang-undang telah memberikan tempat tersendiri terhadap lembaga pengawasan pelayanan publik yang disebut Ombudsman Republik Indonesia.

- b. Terkait dengan keberadaan institusi, lembaga, dan badan hukum yang mengawasi pelayanan publik di daerah telah ada contoh yang dapat dijadikan acuan oleh para Pemohon. Bahwa di Provinsi Jawa Timur telah berdiri komisi pelayanan publik berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005. Selain itu, pada tanggal 15 Oktober 2010 telah pula berdiri Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur di Surabaya. Keberadaan kedua lembaga tersebut tidak dipersoalkan secara hukum atau peraturan perundang-undangan, akan tetapi justru kedua lembaga tersebut saling melengkapi satu sama lain dan melakukan kerja sama untuk menciptakan *good governance* di Provinsi Jawa Timur. Keberadaan lembaga pengawasan pelayanan publik di daerah, baik yang didirikan oleh pemerintah daerah maupun oleh swasta dapat melakukan kerja sama dengan Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di

daerah, sehingga penyelesaian laporan juga dapat dilaksanakan secara lebih cepat. Dengan demikian, kinerja Ombudsman Republik Indonesia juga akan menjadi lebih mudah, demikian juga sebaliknya, namun tetap saja memperhatikan tugas dan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

- c. Nama Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara, seperti layaknya lembaga negara yang lain, misalnya Mahkamah Agung Republik Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, atau yang lainnya, sudah barang tentu merupakan hak milik negara yang tidak mungkin digunakan oleh sembarang orang atau badan untuk meniru atau menyamakannya. Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, ataupun KPK, hanya ada satu dan tidak mungkin tercipta Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, atau KPK yang lain di Republik ini. Dengan demikian, ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia dan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk melindungi lembaga negara sebagai salah satu hak milik negara yang direfleksikan ke dalam lambang negara.

*Kedelapan*, selain itu para pemohon berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ombudsman Republik Indonesia bukanlah termasuk urusan pemerintah dan juga bukan merupakan materi muatan undang-undang.

Mengenai hal ini, perkenankanlah kami menyampaikan pendapat sebagai berikut.

- a. Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Pelayanan Publik secara teknik penyusunan undang-undang, pembentuk undang-undang memiliki tingkat pemahaman yang tinggi terutama dalam

melakukan harmonisasi penyusunan undang-undang dikaitkan dengan undang-undang lain. Dalam hal ini harmonisasi antara Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia yang sudah ada terlebih dulu. Ombudsman sebagai lembaga negara selain telah disebutkan di atas, dapat dijelaskan bahwa keberadaan lembaga negara yang diatur dalam undang-undang sama sekali tidak terkait dengan materi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun terkait dengan materi muatan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya angka..., huruf a, angka 1, angka 2, dan angka 3. Dengan demikian, keberadaan Ombudsman sebagai lembaga negara yang diatur dalam undang-undang tersendiri memenuhi unsur materi muatan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jadi, Ombudsman sebagai lembaga negara bukanlah perangkat daerah, melainkan perangkat negara, sehingga bukan bagian dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali mengalami perubahan.

- b. Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik dicantumkan dalam kerangka memenuhi Pasal 7 huruf h Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Kerangka berpikir Undang-Undang Pelayanan Publik dilakukan secara komprehensif terkait dengan pengawasan eksternal oleh Ombudsman terhadap penyelenggara pelayanan publik. Dalam Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Pelayanan Publik ditentukan bahwa pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui;

- (a). Pengawasan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.
- (b). Pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (c). Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota. Dengan demikian, terdapat 3 pengawas eksternal yang diberikan kesempatan yang sama berdasarkan undang-undang.
- (d). Mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, institusi yang ideal untuk melakukan pengawasan seharusnya berstatus sebagai lembaga negara (...)

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Pihak terkait, bisa dipersingkat ndak masuk ke materi?

**Pihak Terkait (Azlaini Agus):**

Sedikit.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Sedikit lagi? Silakan, ya.

**Pihak Terkait (Azlaini Agus):**

Sudah sampai ke materi ini, pak. Yang mulia.

- a. Mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan institusi yang ideal untuk melakukan pengawasan, seharusnya berstatus sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan lingkup pengawasannya secara nasional. Dalam Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia dapat diterjemahkan bahwa lembaga negara yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik secara nasional, terlihat adanya pengaturan mengenai pendirian kantor perwakilan Ombudsman RI di daerah yang kesemuanya itu dibiayai oleh APBN, bukan APBD. Sebagai lembaga negara juga ditunjukkan sifat lembaga itu sendiri, yakni

bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya. Serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Ombudsman itu bukan alat pemerintahan, melainkan alat negara. Hal ini akan memperkecil peluang terjadinya penyalahgunaan kepentingan politik penguasa. Untuk itu, seluruh Anggota Ombudsman dipilih oleh DPR RI dan mengangkat sumpahnya di hadapan presiden selaku kepala negara. Proses ini menunjukkan independensi Ombudsman sebagai lembaga negara.

- b. Beberapa lembaga negara yang diatur dengan undang-undang di luar Undang-Undang Dasar, antara lain Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan yang lain-lain. Keberadaan kedua lembaga negara di atas bukan berdasarkan Undang-Undang Dasar, namun keberadaannya ditentukan oleh suatu undang-undang. Keberadaan komisi atau lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang dalam iklim demokratis di Indonesia dewasa ini adalah merupakan hal yang wajar. Sebagaimana diketahui, bahwa tidak berbeda dengan negara-negara dunia lainnya, di Indonesia menjamurnya organ-organ tambahan pelengkap negara atau *state auxiliary agencies* juga telah menjadi bahagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang dibentuk berdasarkan undang-undang sebagai wujud dari keinginan rakyat agar terciptanya *check and balances*. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 sebagai dasar pembentukan Lembaga Negara Ombudsman Republik Indonesia adalah tidak mencederai demokrasi.
- c. Ombudsman Republik Indonesia lahir sebagai pelaksanaan amanat atau kehendak rakyat yang diakomodir di dalam Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR-RI/2001 tentang Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, di mana di dalam Ketetapan MPR tersebut, telah direkomendasikan atau

diamanatkan dibentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di dalam undang-undang dan dibentuknya Ombudsman di dalam undang-undang.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi! Demikianlah beberapa penjelasan pokok kami atas permohonan uji materi yang diajukan oleh para Pemohon. Putusan yang seadil-adilnya kami serahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, dengan harapan dapat dipertimbangkan secara seksama pandangan kami. Jika ada hal-hal yang kurang berkenan atas penjelasan kami kepada Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, serta para Pemohon dan Hadirin Yang Terhormat, kiranya mohon dimaafkan.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa menyertai kita semua dalam rangka menciptakan pelayanan publik yang baik dan prima yang selalu didambakan oleh seluruh masyarakat, terutama masyarakat bawah yang memerlukan keadilan dan kepastian hukum di negeri tercinta ini. Jakarta, Mei 2011, Ombudsman Republik Indonesia. Ketua Danang Girindrawardana, ditandatangani.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim, demikianlah telah kami sampaikan pendapat kami dari Ombudsman Republik Indonesia selaku Pihak Terkait dalam perkara yang sedang kita bicarakan ini. Demikianlah, Assalamualaikum wr. wb.

### **Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Baik, berikutnya dipersilakan Ibu Sumaryati Hartono. Jadi dipersilakan memberikan keterangan, Ibu, di sini sebagai ahli. Yang dipersoalkan itu apakah dengan pasal-pasal tersebut Ombudsman-Ombudsman yang sudah ada itu menjadi terancam atau harus bubar, dan Ibu dulu ikut saya kira dalam berbicara ketika RUU pun dibahas, baik sebagai waktu itu anggota Ombudsman maupun sebagai pakar, sehingga bisa menjelaskan di sini alasan-alasannya kenapa pasal seperti itu bisa muncul dan bagaimana

menurut ibu Sunaryati. Apa maksudnya kok muncul pasal dengan kalimat seperti itu yang kemudian dirasa berpotensi merugikan hak konstitusional para pemohon. Silakan, bu.

Ahli Yang Dihadirkan Oleh Mk (Sunaryati Hartono):

Yang Mulia Bapak Ketua dan Para Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Selamat pagi dan salam sejahtera. Sebetulnya sebagian besar alasan dan latar belakang, pertama tentang hadirnya Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara dan beberapa alasan lain yang menjawab pertanyaan atau kekhawatiran dari para Pemohon sudah dijawab tadi oleh ibu Wakil Ketua atas nama bapak Ketua Ombudsman Republik Indonesia yang baru. Sehingga bagi saya barangkali hanya tersisa hal-hal yang tadi belum disebut. Terus terang, memang masalah kedudukan Ombudsman Republik Indonesia itu untuk masyarakat Indonesia, jangkakan yang awam, yang ahli saja yang sarjana hukum juga masih sangat tidak dikenal dan tidak diketahui sebetulnya apa kewenangannya dan mengapa ada suatu lembaga negara yang namanya Ombudsman Republik Indonesia. Apa kewenangannya dan apa bedanya dengan apa yang secara umum barangkali dari literatur orang-orang asing dan Swedia atau di luar negeri itu diketahui bahwa semua orang boleh mendirikan atau mengadakan Ombudsman sesuai dengan memang hak-hak asasi manusia untuk bisa mengawasi pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara negara.

Namun, dalam mempelajari lembaga Ombudsman dari waktu ke waktu, terutama di dalam abad atau setengah abad terakhir ini yaitu dari pertengahan abad ke-20 ke permulaan abad ke-21, ternyata memang terjadi perkembangan-perkembangan yang sangat penting yang memberikan tugas, fungsi, dan juga kewenangan yang khusus kepada suatu lembaga yang sebagai lembaga negara mempunyai kewenangan yang lebih daripada kewenangan Ombudsman-Ombudsman swasta atau Ombudsman-Ombudsman di luar lembaga negara ini.

Nah, salah satu contoh adalah misalnya di Selandia Baru. Selandia baru itu juga menentukan bahwa yang boleh menggunakan nomenklatur atau nama Ombudsman itu hanyalah Ombudsman yang merupakan lembaga negara memberi..., mempunyai tugas dan fungsi serta tentu juga kewenangan mengenai semua masalah-masalah maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam rangka memberikan pelayanan publik semua macam dan di seluruh negara. Nah, ini adalah fungsi dan tugas yang diberikan kepada Ombudsman Republik Indonesia.

Di samping itu, di beberapa negara juga terdapat Ombudsman-Ombudsman swasta, terutama mungkin di negara-negara yang sangat besar dan saya rasa memang Republik Indonesia merupakan negara yang sangat luas, sehingga kalau scandainya semuanya itu hanya dilakukan oleh lembaga negara yang sentral, sekalipun dengan perwakilan-perwakilannya, maka tentu pelayanan publiknya atau pengawasan terhadap pelayanan publik itu tidak akan secepat dan sebaik daripada saat kalau misalnya disamping..., apa..., lembaga negara yang satu itu juga terdapat pengawas-pengawas pelayanan publik tetapi yang kewenangannya lokal.

Jadi kewenangan misalnya dari..., sebagaimana juga tentu ternyata..., karena tentu Gubernur atau Walikota Makassar tentu tidak punya kewenangan di Bondowoso, misalnya. Jadi kewenangan dari pengawas pelayanan publik yang diangkat oleh Walikota Makassar tentu hanya mempunyai kewenangan di dalam wilayah hukum Makassar. Demikian juga dengan yang lain-lainnya. Itu yang didirikan bukan dengan dan menurut undang-undang dan prosedur yang ditentukan oleh Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Apalagi pengawas pelayanan publik yang swasta, yang diadakan oleh organisasi-organisasi swasta, LSM, atau perorangan, atau siapapun juga. Itupun juga tidak dilarang, asal jangan memberi kesan seolah-olah pengawas-pengawas pelayanan publik ini merupakan bagian dari Lembaga Negara Ombudsman Republik Indonesia.

Sehingga jadi latar belakang dari Pasal 46 ayat (1) dan (2) itu adalah sebenarnya, pertama karena memang baik pendiriannya, pembentukan, pengawas pelayanan publik itu tidak dilakukan sesuai dan berdasarkan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Selain itu pengangkatan dari anggota-anggotanya juga tidak dilakukan berdasarkan Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia, tapi tidak berdasarkan oleh suatu surat keputusan dari pemerintah daerah. Nah, ini tentu punya konsekuensi hukum bahwa kedudukan dari pengawas pelayanan publik yang diadakan tidak oleh dan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia, tentu mempunyai kewenangan dan luas lingkup yang berbeda dengan Ombudsman Republik Indonesia. Jadi ini adalah titik tolaknya.

*Kedua*, juga ternyata dari pengalaman Komisi Ombudsman Nasional sendiri juga selama 11 tahun. Selama 11 tahun, setiap kali kalau ada orang yang bertanya kepada saya, "Ibu kerjanya dari Ombudsman yang mana?" Ya, saya mengatakan, "Oh, Ombudsman..., Komisi Ombudsman Nasional." "Oh, yang ada di TV itu ya?" Nah, di sinilah pengalaman bahwa ada kekacauan dalam identitas, dan itu tentunya akan memberikan apa..., harapan yang salah pada masyarakat awam. Jadi berarti kami akan me..., kalau tidak ada Pasal 46 itu, maka Negara Republik Indonesia akan membiarkan orang, terutama orang awam, itu akan menganggap setiap orang yang mendirikan suatu organisasi yang dinamakan Ombudsman itu punya kewenangan dan kewajiban yang sama dengan Ombudsman Republik Indonesia.

Jadi ini saya kira secara ketatanegaraan, walaupun saya bukan ahli tata negara, tapi dengan pengalaman 11 tahun di Ombudsman mau tidak mau ya harus saya pelajari juga masalah-masalah hukum tata usaha negara dan tata negara.

Selanjutnya juga..., bahkan bukti bahwa tidak benar Ombudsman dan fungsi serta kewenangannya itu sudah dikenal secara luas di Republik Indonesia ini adalah

bahwa Departemen Hukum dan HAM sendiri memberikan persetujuan atas permohonan merek Ombudsman untuk satu pensil. Nah, ini adalah suatu bukti bahwa kalangan Pemerintah sendiri juga belum mengenal apa yang sebetulnya merupakan kewenangan dan juga tugas dari Ombudsman Republik Indonesia. Nah, itu latar belakangnya.

Yang kedua adalah barangkali karena sudah banyak yang diulas tadi, saya tidak akan mengulangi apa yang tadi sudah dikemukakan oleh Ibu Wakil Ketua Ombudsman Republik Indonesia. Akan tetapi yang jelas bahwa Ombudsman Republik Indonesia bahkan oleh Undang-Undang Pelayanan Publik ditunjuk oleh undang-undang sebagai lembaga yang mengawasi seluruh pelayanan publik di Republik Indonesia ini. Karena itu, maka ada pasal..., maka Pasal 1 dari Undang-Undang Pelayanan Publik itu mengutip di dalam Pasal 1 di dalam butir 13, seluruh isi dari Pasal 1 butir 1 atau angka 1 dari Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Dengan lain perkataan apa lagi kita melihat pasal-pasal selanjutnya, antara lain Pasal 35, pasal..., bahwa dikatakan di dalam..., apa namanya..., Pasal 35 angka 1 di bawah b..., ayat-ayat (3) butir b mengatakan, "Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Jadi, masih ada lagi Pasal 40 dari Undang-Undang Pelayanan Publik yang mengatakan, "Masyarakat berhak mengadakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara Ombudsman dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota." Di Pasal 44 Undang-Undang Pelayanan Publik dikatakan dalam butir 1, "Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib memberikan tanda terima pengaduan." Jadi sudah prosedurnya malahan, sudah ditentukan di situ.

Pasal 46 ada 7 butir yang mengatakan bahwa, "Ombudsman wajib menerima dan berwenang

memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan undang-undang ini." Dan kompetensi dari Ombudsman itu di dalam Pasal 1 butir 1 itu juga dikatakan bahwa Ombudsman itu..., mohon maaf..., di dalam Pasal 1 butir 13 itu bahwa 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, maupun perscorangan yang diberikan..., 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.

Saya rasa memang kompetensi yang seperti ini sangat luas dan meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia, sehingga adalah sangat tidak hati-hati manakala sekian ratus lembaga pengawas pelayanan publik juga disebut Ombudsman. Inilah..., apa..., merupakan latar belakang sebetulnya dari Pasal 46 ayat (1), bukan karena pada saat itu pada waktu..., kebetulan saya juga hadir sebagai..., apa..., orang yang mendampingi pemerintah di dalam pembahasan Undang-Undang Ombudsman RI di DPR, akan tetapi jadi maksud tujuan dari Pasal 46 ayat (1) dan (2) itu tidak lain daripada atau disebabkan, pertama karena antara penyusunan draf dari RUU Ombudsman RI itu, dengan dibahasnya RUU tersebut di DPR terdapat selang waktu selama kira-kira 8 tahun. Oleh karena sebetulnya bapak Presiden pada waktu itu bapak Abdurrahman Wahid, itu dalam Keppresnya Nomor 44 Tahun 2000, mengatakan bahwa Undang-Undang tentang Ombudsman mestinya sudah ada dalam waktu 6 bulan. Tapi karena ya..., keadaan politik dan lain sebagainya itu lantas menyebabkan baru 8 tahun kemudian terpenuhi keinginan penyusunan Undang-Undang tentang Ombudsman itu, memang ada ruginya tapi ada juga keuntungannya.

Ruginya adalah ya bahwa sementara 8 tahun itu, itu memang sudah banyak sekali organisasi-organisasi swasta yang menganggap dirinya Ombudsman. Bahkan yang bukan organisasi Ombudsman juga sudah..., atau perorangan sudah menamakan dirinya..., mengangkat dirinya sendiri menjadi Ombudsman. Nah, sehingga pada saat diundang-undangkannya Undang-Undang Ombudsman itu, ya sudah ada lembaga-lembaga ini. Akibatnya, agar supaya ketidakpastian itu tidak terus berlangsung maka dianggap perlu oleh DPR untuk memasukkan pasal seperti itu di dalam undang-undang..., apa..., yang baru Undang-Undang Nomor 37, tanpa melarang diadakannya lembaga-lembaga pengawas pelayanan publik baik oleh Pemerintah Daerah maupun oleh swasta.

Ada suatu catatan tentang lembaga-lembaga ini dengan..., atau yang didirikan oleh Pemda. Karena banyak saya baca di dalam permohonan dari para Pemohon, seolah-olah dengan adanya Ombudsman Republik Indonesia ini maka kewenangan dari Pemda itu..., atau Pemerintah Daerah itu seolah-olah dihapus dan karena itu bertentangan dengan pemerintahan daerah.

Barangkali ada sedikit yang dilupakan. Bagaimanapun juga, Pemerintah..., artinya daerah-daerah otonomi ini merupakan bagian dari NKRI. Dan kalau kita lihat dalam Pasal 37 ya, NKRI sudah tidak bisa ditawar-tawar lagi. Jadi bahkan bukan merupakan negara bagian, tetapi daerah merupakan daerah otonom, memang otonom dalam batas-batas Undang-Undang Dasar dan undang-undang. Jadi, baik undang-undang yang sudah ada maupun undang-undang yang dari waktu ke waktu itu masih akan diadakan. Ya, jadi ini terutama juga dalam rangka otonomi menyusun peraturan dan lembaga dan sebagainya, memang kami semuanya mengetahui bahwa banyak sekali peraturan-peraturan daerah yang bertentangan dengan undang-undang.

Nah, ini adalah salah paham, sebab bukan hanya otonom, saya kira saya..., apa namanya..., Yang Mulia Bapak

Ketua dan Bapak-Bapak dan Ibu Anggota Majelis Hakim jauh lebih tahu dari saya. Tapi asas memang dari suatu daerah otonom itu adalah dia bebas sepanjang tidak dibatasi oleh paham Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sepanjang tidak dibatasi oleh undang-undang.

Nah, di sinilah barangkali terutama di dalam tugas apa..., pembantuan ya, itu tentu itu yang sebetulnya diwajibkan kepada daerah, itu adalah mengikuti dan melaksanakan apa yang dilakukan oleh undang-undang. Jadi inilah barangkali beberapa hal yang bisa saya kemukakan di sini. Terakhir mungkin tadi sebetulnya sudah..., sudah dijelaskan oleh ibu Wakil Ketua, tapi barangkali kalau boleh saya mengutip beberapa pendapat Ombudsman dari negara-negara asing.

Stephen Owen, mantan Ketua International Ombudsman Institute dalam makalah yang berjudul "The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges," dalam buku Ombudsman Diversity and Development, mengatakan, "International Ombudsman Institute..., the concept of Ombudsman has taken firm hold, as an instrument of democratic accountability between the individual and the administrative state."

Jadi, di sini saya kira memang diakui bahwa kalau kita memang menggunakan asas negara hukum yang bertanggung jawab, kehadiran suatu Ombudsman Republik Indonesia dari suatu negara yang memang berwenang secara umum dan di seluruh wilayah Republik Indonesia itu memang merupakan *conditio sine qua non*. Kalau di International Bar Association dari Vancouver dalam tahun 1974, mengatakan, "The off Ombudsman is an office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by independent high-level public official." Jadi 'public official', bukan swasta, bukan juga dari daerah, "Who is responsible for the legislature or parliament who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action and issue reports."

Selanjutnya dikatakan, “*The office of a person whether entitled Ombudsman, parliamentary commissioner or like designation who has been appointed or elected, pursuant to an Act of a Legislature, and who’s role include the following characteristic.*”

1. to Investigate grievances of any person or body of person, concerning any desicion, or recommendation made, or any act done or committed, relating to a matter of administration by an officer, employee, or member, or committee of members of any organization over jurisdiction exist.” Sebagaimana diketahui, *jurisdiction*-nya itu sudah diberi..., diberikan dalam Pasal 1 ayat..., atau butir (1) dari Undang- Undang Ombudsman Republik Indonesia, maupun dalam Pasal 1 butir 13 dari Undang-Undang Pelayanan Publik.
2. to *investigate complaint against goverment* or semi goverment department an agencies.
3. Responsibility to make recommendation resulting from investigation to organization under jurisdiction.
4. to discharge the rule and function of an officer of the legislature, or on behalf of the legislature, in a rule which is independent of the organization for which jurisdiction is held, down to report the legislature either direct or through a minister on the result of its operation, or any spesific matter resulting from an investigation.

Barangkali sebagai kesimpulan, perkenankanlah kami, Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Mahkamah Konstitusi Yang Terhormat, menyampaikan beberapa kesimpulan.

1. Jelaslah bahwa baik Lembaga Ombudsman maupun kedudukan seseorang yang diangkat sebagai Ombudsman;
  - a. adalah lembaga yang dibentuk, dan/orang yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Dasar atau undang-undang.

- b. adalah lembaga, dan/orang yang bertugas dan kewenangannya sangat luas, dan mempunyai ruang lingkup atau scope secara nasional, karena meliputi seluruh kegiatan pelayanan publik oleh aparat penyelenggara administrasi negara di seluruh wilayah negara yang bersangkutan.
  - c. untuk dapat melaksanakan tugas pengawasannya terhadap administrasi negara dengan baik, lembaga Ombudsman maupun pejabatnya harus independent, bebas dari pengaruh lembaga pemerintah dan pihak manapun juga, sehingga seorang Ombudsman tidak boleh merupakan pejabat pemerintah, pegawai negeri sipil, atau anggota pengurus partai politik.
  - d. bahkan dalam rangka melaksanakan investigasinya, seorang Ombudsman harus objektif. Jadi, juga tidak boleh dipengaruhi oleh pelapor.
2. Jadi, latar belakang mengapa dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 dicantumkan Pasal 46 ayat (1) tersebut adalah karena:
- (1) Pengawas publik yang diangkat oleh Pemerintah Daerah atau lembaga swadaya masyarakat atau perusahaan atau asosiasi profesi, bukanlah Ombudsman dari Lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan juga tidak mempunyai kewenangan seluas Ombudsman Republik Indonesia.
  - (2) Lagi pula badan pengawas publik yang diangkat oleh pemerintah daerah tidak dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.
  - (3) Begitu pun pejabat-pejabatnya juga tidak dipilih dan diangkat sesuai dengan prosedur dan oleh pejabat yang berwenang sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

Contoh-contoh..., contoh-contoh seperti di atas yang sudah disebut juga oleh Ibu Ketua, yaitu adanya siaran TV yang berjudul Ombudsman, yang menimbulkan kesan

bahwa penyelenggara acara TV tersebut benar-benar merupakan Ombudsman yang berwenang mengawasi dan mengoreksi tindakan atau perilaku administrasi, padahal tidak. Maupun diterbitkannya majalah Ombudsman yang oleh khalayak ramai dikira diterbitkan oleh Komisi Ombudsman Nasional dulu atau barangkali sekarang oleh Ombudsman Republik Indonesia.

Disahkannya merek Ombudsman oleh Departemen Hukum dan HAM c.q. Direktur Jenderal Haki untuk sebuah pensil yang tidak ada kaitan apapun juga dengan Ombudsman Republik Indonesia, merupakan contoh-contoh bahwa pengertian Ombudsman bahkan di kalangan pemerintah sendiri belum diketahui sifat kedudukan dan ciri-cirinya. Sehingga hal tersebut jika tidak diatur dengan baik dapat mengelabui masyarakat awam dan menimbulkan harapan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan bagi masyarakat Indonesia. Selain itu juga dapat membuka pintu untuk penipuan oleh orang atau pihak yang bertanggung jawab.

Dengan lain perkataan, ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) tersebut tidak lain adalah untuk mencegah kekaburan, ketidakjelasan, dan ketidakpastian. Perlu juga dicatat bahwa sebagaimana tadi saya kemukakan, Indonesia bukan merupakan satu-satunya negara yang mengadakan per..., apa..., peraturan semacam itu, tapi Selandia Baru sudah lebih dulu mengadakan peraturan seperti ini.

Sekalipun ada ketentuan seperti Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia itu, namun..., namun hal tersebut tidak menutup pintu atau melarang pemerintah daerah dan/atau LSM atau masyarakat untuk mendirikan suatu organisasi yang juga mengawasi pelayanan publik setempat. Sebab hal itu tentu akan sangat membantu pemerintah daerah maupun pelaksanaan tugas Ombudsman Republik Indonesia. Hanya saja, baik kewenangannya maupun nama organisasinya tidak boleh sama dengan Ombudsman Republik Indonesia. Dalam hal ini, fungsi pengawas publik di daerah itu dapat membantu

memperbaiki dan mereformasi pemerintah daerah agar juga menjadi penyelenggara negara bagian yang lebih bersih dan efisien.

Dengan lain perkataan, organisasi pengawasan publik di luar lembaga Ombudsman Republik Indonesia dan perwakilannya di daerah akan dapat memperkuat dan mengefektifkan pengawasan internal pemerintah daerah. Sementara Ombudsman Republik Indonesia melalui perwakilannya melakukan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di daerah yang bersangkutan.

Demikianlah keterangan yang dapat kami berikan. Semoga keterangan kami dapat bermanfaat bagi Yang Mulia Majelis..., Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi maupun masyarakat luas di seluruh Wilayah Republik Indonesia yang tercinta. Terima kasih.

#### **Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Baik, terima kasih, Ibu. Silakan duduk kembali. Sudah sangat jelas. Jadi, itu tadi keterangan ahli. Menurut saya keterangan ahli itu, ya sesuatu yang harus di dengar. Jadi, tidak perlu didebat karena sidang itu tidak mencari kesepakatan antar pihak, Hakim menilai.

Oleh sebab itu, kalau saudara tidak sependapat, itu dinyatakan sendiri nanti di dalam kesimpulan, ya. Nggak usah didebat harus gini, nggak. Nggak usah cari kesepakatan. Di sini yang nanti membuat putusan berdasarkan pandangan-pandangan itu. Kalau cari kesepakatan nggak pernah bakal ketemu soal itu karena perspektif yang dipakai bisa berbeda, sehingga itu tidak usah dikonfrontasikan dengan ahli, kecuali ada hal yang tidak dimengerti. Kalau tidak setuju itu tidak usah diperdebatkan di sidang. Saudara nyatakan saja itu tidak setuju karena ada perspektif begini, begini, itu nanti di kesimpulan saudara sendiri.

Ada pertanyaan, Ibu, tadi?

### **Hakim Anggota (Maria Farida Indrati):**

Terima kasih, Pak Ketua. Saya mau menanyakan kepada Pihak Terkait, ya. Tadi Ibu Wakil Ketua menyatakan bahwa Pasal 46 itu tidaklah membatasi lembaga-lembaga Ombudsman yang telah ada. Dan surat edaran yang telah dikeluarkan adalah tidak untuk memaksa tetapi hanya untuk mensosialisasikan Pasal 46, sehingga hanya perlu perubahan nama saja.

Pertanyaannya adalah kalau nama itu sudah dipakai lebih dahulu, kalau nama saya Maria suruh ganti saya ya enggak mau. Ini Ombudsman itu sudah dipakai sejak lama dan kemudian diminta untuk diganti dalam jangka waktu. Kalau kita melihat dari segi perundang-undangan, ketentuan peralihan itu tidak boleh merugikan seseorang. Kalau kita melihat di sini maka sebetulnya seseorang, atau lembaga itu kemudian harus berganti dan itu dirugikan, maka mungkin Pihak Pemohon mengatakan sebagai hak konstitusional yang terlanggar. Tapi permasalahannya adalah kalau kemudian masing-masing lembaga itu, baik Ombudsman yang swasta dan Ombudsman Republik Indonesia ini mempunyai tugas dan wewenang yang sama, pengawasan pelayanan publik, di sini apakah tidak ada suatu kesenjangan, gitu. Orang tidak akan tahu mana yang..., apa..., pusat, mana yang daerah, walaupun di sini dikatakan bahwa kalau ada Ombudsman pusat dan daerah itu hirarkis. Tapi kita bisa melihat bahwa ada suatu hal yang akan menimbulkan permasalahan kalau mereka harus mengganti nama itu, sedang orang sudah mengetahui bahwa yang selama ini berlaku adalah nama mereka.

Kemudian juga dikatakan bahwa kalau saya melihat di dalam Pasal 2, Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak mempunyai hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Tapi ibu tadi menyebutkan dengan perangkat negara. Kalau kita melihat di sini, biasanya kita menyebutnya ada alat perlengkapan negara, tapi

perangkat negara yang dimaksud ini sebetulnya seperti apa? Kalau dikatakan setiap *auxiliary agencies* atau *state auxiliary bodies*, kemudian di mana dia letaknya? Sehingga kalau di sini dia harus melaporkan ke DPR dan Presiden, apakah itu suatu yang bukan imperatif di dalam pasal ini dikatakan, “Ombudsman memberikan laporan.” Nah, kalau kita melihat seperti ini, saya menjadi ragu-ragu. Jadi, Ombudsman Indonesia atau Ombudsman Republik Indonesia ini kedudukannya di mana? Karena dalam struktur kelembagaan pasti kita akan tahu, “Oh, ini setingkat dengan lembaga yang mana?” Karena ibu tadi mengatakan, “Baik MA, MK, KY, dan KPK, mempunyai suatu kedudukan yang sendiri.” Jadi, kedudukan dari Ombudsman ini di mana? Jadi, kemudian bagaimana ibu bisa mengatakan bahwa Pasal 46 ini tidak perlu meresahkan lembaga-lembaga Ombudsman lainnya? Saya rasa itu.

Terima kasih, Pak Ketua.

#### **Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Pak Akil?

#### **Hakim Anggota (M. Akil Mochtar):**

Ya, saya hanya sedikit kepada ahli. Mendengar penjelasan ahli tadi tentang sejarah pembentukan undang-undang ini, khususnya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), tidak dilarang melakukan fungsi-fungsi yang dilakukan oleh Komisi Ombudsman, tetapi yang dilarang itu adalah penggunaan nama dari Ombudsman itu, sehingga tidak menimbulkan kebingungan katakanlah masyarakatnya. Karena apa? Karena fungsi-fungsi yang dilakukan oleh Ombudsman berdasarkan Undang-Undang ORI ya, Nomor 37 Tahun 2008 itu tidak digunakan oleh lembaga-lembaga lain. Kalau itu soalnya..., banyak sebenarnya nama-nama yang juga dipakai oleh orang lain, misalnya nama presiden, itu dipakai oleh *President Taxi*, dipakai oleh *President Suite*, ada juga partai yang menggunakan presiden gitu, PKS itu presiden, atau presiden direktur. Itu tidak juga menimbulkan problem, gitu.

Kalau saya lihat penjelasan tadi maka apakah keraguan itu muncul di dalam Pasal 46 ayat (2) itu? Artinya boleh tetapi tidak boleh, kan kira-kira begitu. Kenapa? Karena Pasal 46 ayat (2) itu institusi, lembaga, badan hukum, terbitan, atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah. Yang menganggap itu siapa? Komisi Ombudsmannya, masyarakat yang menggunakan pelayanan publik itu, atau bagaimana? Kan ketentuan ini enggak tegas ini. Harusnya kan institusi, badan hukum, dan seterusnya ya, sebagaimana ayat (1), itu dilarang menggunakan nama Ombudsman. Itu lebih..., lebih..., lebih..., lebih tegas. Jadi, keraguan-keraguan itu yang menurut saya menimbulkan perumusan normanya yang tidak konsisten, gitu. Apakah seperti itu? Kalau saya melihat, gitu.

Yang kedua, bagaimana pendapat ibu, kalau saya melihat Pasal 46 ini, itu adalah tentang pemberlakuan surut dari satu asas yang disebut dengan retroaktif itu. Kenapa? Karena undang-undang ini lahir belakangan daripada lembaga-lembaga yang sudah ada, tetapi dia mengatur, gitu, tidak boleh. Padahal undang-undang ini kan mulai berlaku pada tanggal 7 bulan 10 tahun 2008. Enggak ada, misalnya di antara Pemohon ini jauh lebih dulu sudah ada. Bagaimana 1 norma yang seperti itu menurut pandangan ibu Ahli?

Terima kasih. Satu, Pak.

### **Hakim Anggota (Harjono):**

Terima kasih, Pak Ketua. Pada ahli yang telah memberikan keterangan, ini masalah kata Ombudsman ya, Ombudsman itu sudah mempunyai makna fungsi ataukah masih sebuah kata netral? Persoalannya di situ. Kalau tadi ada bandingannya di Jawa Timur ada Komisi Pelayanan Publik, ada Pengawas Pelayanan Publik. Kalau saya membaca ini, saya tanya-tanya, ini apa sih ini Komisi Pelayanan Publik? Ini apa sih ini Pengawas Pelayanan Publik? Tapi kalau Ombudsman itu saya ndak tanya lagi. Jadi antara itu sebuah nama dan itu sebuah

fungsi. Kalau itu ada sebuah fungsi, apakah fungsi itu kemudian bisa dijadikan sebuah nama lalu dijadikan monopoli? Tadi kalau sebelah saya tadi pak Akil menanyakan, kata 'presiden'. 'Presiden' itu akhirnya di mana-mana digunakan. Ya, oleh karena itu saya tanya, apakah Ombudsman bukan sudah mempunyai makna sebagai fungsi ketimbang sebuah nama?

Ini pertanyaan saya, terima kasih.

#### **Hakim Anggota (Hamdan Zoelva):**

Saya tujukan kepada ahli. Kalau saya membaca di undang-undang ini maka kalau Ombudsman menemukan ada *maladministration* dan tidak dilaksanakan maka laporannya kepada Presiden dan DPR, ini lebih kepada masalah-masalah urusan pemerintahan di tingkat pusat. Nah, kalau itu menjadi fungsi, menjadi mekanisme pemberian sanksi terhadap *maladministration*, maka ini bisa dipastikan tidak menjangkau daerah karena kebanyakan pemberian sanksi maladministrasi di daerah itu adalah kepada pejabat di daerah.

Nah, bagaimana penempatan Ombudsman ini di daerah dalam kerangka mengawasi pelayanan publik di daerah? Ini gimana pada saat rasio legis pada saat pembentukan undang-undang ini, sehingga bisa..., bisa demikian? Karena ini bisa tidak menjangkau, walaupun ada Menpan di sini. Tapi ada banyak hal di nasional dan Menpan, tapi tidak bisa menjangkau secara langsung pemberian sanksi *maladministration* terhadap pejabat-pejabat di daerah yang menjadi kewenangan gubernur, bupati, atau kaitan dengan DPRD setempat.

Terima kasih.

#### **Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Baik, dipersilakan untuk menjawab kepada Ombudsman untuk menjawab, juga kepada Aali. Singkat-singkat saja karena kami mau ada..., atau nanti jawabannya tertulis saja itu, sehingga kami langsung bisa mendapatkan yang lebih autentik, gitu ya, kalimat per kalimat atas semua pertanyaan itu.

Baik, kalau... Ahli mau menjawab langsung atau tertulis juga? Ya, silakan Bu, singkat saja, tapi Bu, ya. Silakan.

Ahli Yang Dihadirkan Oleh MK (Sunaryati Hartono):

Pertanyaan pertama, Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi, yang diajukan kepada saya itu dari Yang Mulia Bapak Akil. Mengenai, kenapa kok 'presiden' itu kan padahal..., kata 'presiden' itu juga bisa dipakai untuk ketua partai dan lain sebagainya. Ini sebetulnya, kira-kira ada kaitannya ada..., apa..., kaitannya dengan pertanyaan bapak yang kedua, dari Bapak Yang Mulia Anggota Mahkamah Konstitusi, tentang apakah Ombudsman itu nama fungsi atau *genus* ya?

Saya rasa kurang lebih sama pertanyaan yang diajukan tadi, hanya saja di dalam konteks yang lain karena dalam pertanyaan pertama masih ada masalah, apakah Pasal 46 ayat (1) itu berlaku surut? Nah, pertama itu adalah presiden, advokat, dan lain sebagainya itu sudah dikenal memang puluhan tahun, barangkali ratusan tahun. Tapi Ombudsman itu merupakan suatu nama, sebetulnya kalau secara harfiah bahasa Swedianya itu hanya 'wakil', Ombudsman itu namanya 'wakil', *vertegenwoordiger*.

Tapi dalam perjalanan sejarah, dia punya..., mendapatkan arti yang agak khusus, tergantung dari pemakaian di daerah masing-masing. Misalnya di Swedia, Ombudsman itu..., ya Swedia itu suatu negara kecil, barangkali sebesar Jawa Barat. Jadi, memang tidak seluas Republik. Jauh Republik Indonesia jauh lebih besar daripada Swedia. Sehingga di Swedia, di dalam negara yang kecil itu, itu memang terdapat macam-macam orang, baik dari swasta, ya seperti profesi Ombudsman, mengawasi atau melaporkan..., sebetulnya bukan mengawasi, tapi melaporkan ketidak apa..., senangan warga yang di..., yang dialami oleh perilaku dari pejabat penyelenggara negara untuk bisa menentukan apakah perilaku atau putusan..., keputusan dari penyelenggara negara itu benar atau tidak.

Nah, masalah yang kita secara singkat sebutkan sebagai maladministrasi. Karena itu maka ada Ombudsman anak-anak, ada Ombudsman..., apa..., wanita, ada Ombudsman di macam-macam bidang. Tapi, mengapa ada maksud..., ada Ombudsman? Itu sebetulnya dasarnya adalah karena disadari bahwa antara warga dengan pejabat penyelenggara negara terdapat perbedaan yang sangat besar karena (...)

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Sebentar, Ibu.

**Ahli Yang Dihadirkan Oleh MK (Sunaryati Hartono):**

Ya, Pak.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Pertanyaannya itu..., itu Ombudsman itu sebagai fungsi dalam pengertian umum tadi atau khusus sebagai sebuah nama tertentu sehingga tidak boleh dipakai oleh orang lain?

**Ahli Yang Dihadirkan Oleh MK (Sunaryati Hartono):**

Ndak (...)

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Kalau fungsi-fungsi itu tadi sudah dijelaskan.

**Ahli Yang Dihadirkan Oleh MK (Sunaryati Hartono):**

Ya, Pak.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Bagaimana?

**Ahli Yang Dihadirkan Oleh MK (Sunaryati Hartono):**

Tapi ini..., cerita ini, Pak, untuk menjelaskan bahwa suatu nama saja itu pada suatu ketika itu lalu menjadi fungsi. Dan kalau kita mempelajari Ombudsman di 10 negara saja, itu tergantung daripada lingkungan masyarakat yang bersangkutan. Seperti Swedia misalnya dengan Amerika Serikat jauh berbeda pak, ya. Misalnya atau dengan itu, jadi masalah yang seperti ini memang

tidak bisa dilihat lepas dari lingkungan masyarakat, lingkungan sejarah, *et cetera et cetera*. Jadi, kalau memang dikatakan apakah itu fungsi atau nama? Saya cenderung untuk mengatakan dua-duanya. Jadi, itulah yang pertama.

Yang kedua adalah tentang pemberlakuan surut. Undang-undang ini..., Pasal 46 ayat (1) dan (2) tidak berlaku surut. Dia berlaku sampai wak..., jangka waktu 2 tahun sesudah berlakunya undang-undang tersebut Kalau berlaku surut itu lalu lantas dia akan menyangkut soal yang sebelumnya itu. Jadi saya rasa kalau menurut pendapat saya, barangkali, mohon maaf, tapi barangkali Bapak-Bapak Yang Mulia itu berpendapat lain, tapi yang berlaku surut itu bukan undang-undangnya.

Nah, ini yang terakhir adalah mengenai soal kalau laporan kepada presiden dan DPR, apa..., bahwa itu tidak akan menjangkau daerah. Sebelum ada laporan kepada Presiden dan DPR, Ombudsman Republik Indonesia berhak dan wajib, malahan, memberikan rekomendasi kepada pihak penyelenggara negara yang dianggap melakukan maladministrasi, secara langsung.

Dan menurut Pasal 38 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, penyelenggara negara itu atau pejabat itu wajib melaksanakan apa yang dilakukan, apa yang direkomendasikan oleh Ombudsman. Jadi rekomendasi itu bukan hal, hanya sekedar usul biasa saja, tetapi merupakan suatu rekomendasi yang wajib dilaksanakan berdasarkan Pasal 38 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, dalam rangka mereformasi perilaku administrasi, penyelenggara administrasi negara.

Saya kira inilah..., baru kalau misalnya pejabat tersebut itu tidak melaksanakan apa..., atau tidak sepaham dengan Ombudsman, sehingga dengan demikian itu timbul masalah bahwa rekomendasi Ombudsman itu tidak dilaksanakan, maka hal-hal yang seperti inilah yang dilaporkan kepada DPR dan kepada Presiden untuk diselesaikan secara intern administratif, itu sudah bukan

lagi merupakan masalah dari Ombudsman Republik Indonesia.

Terima kasih.

**Hakim Ketua (Moh. Mahfud Md):**

Baik, cukup yang untuk Ombudsman Republik Indonesia supaya dijawab tertulis nanti, ya. Cukup, ya? Ada yang ingin disampaikan..., apakah Anda masih ingin mengusulkan lagi ada sidang atau cukup, tinggal Mahkamah Konstitusi nanti membuat putusan? Cukup, ya? Baik.

Pemerintah? Cukup, baik. Baik, kalau begitu saudara diberi waktu sampai dengan tanggal 25 (tanggal 25 Juni 2011, ed.). Jadi 2 minggu, untuk menyampaikan kesimpulan dari keseluruhan persidangan ini, dan kesimpulan itu supaya disampaikan tertulis melalui kepaniteraan tanpa melalui sidang resmi seperti ini. Langsung saja disampaikan pada jam kerja tanggal 25. Kalau tanggal itu tidak ada, kami akan terus membuat putusan berbagai bahan-bahan yang ada.

Sidang dinyatakan selesai dan ditutup. Hakim ketua mengetuk palu 3 x. Sidang ditutup pukul 11.48 WIB.

Uraian dalam bab ini adalah dokumen Kepala Sub Bagian Pelayanan Risalah Mahkamah Konstitusi, Paiyo, NIP. 19601210 198502 1 001, didokumentasikan di Jakarta, 11 Mei 2011.

\*\*\*



# 6

## KESAKSIAN AHLI

Bab ini merupakan keterangan beberapa ahli dan pakar hukum, baik dari pakar hukum tata negara, pakar pembuat Undang-undang, pakar kebijakan publik, pakar otonomi daerah.

Menurut pakar hukum tata negara: bahwa lembaga negara boleh dibentuk di daerah oleh masyarakat. Sedangkan pakar perumus Undang-undang berpendapat: bahwa materi muatan ombudsman bukan materi absolut dari Undang-undang menurut UUD 1945 *jo* UU Nomor 10/2004. Sementara pakar kebijakan publik atau administrasi negara mengatakan, bahwa monopoli sebuah istilah dapat memengaruhi pengawasan publik dan penyelenggaraan negara yang bebas dari KKN. Selanjutnya pakar otonomi daerah mengatakan bahwa eksistensi ombudsman daerah sangat mendorong percepatan dari penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik dan bebas dari KKN.

Selama proses *judicial review* (JR) di antara sejumlah ahli yang aktif mendampingi selama proses *judicial review* dan memberikan kesaksian dalam Permohonan *Judicial Review* atas UU ORI 37 tahun 2008 seperti dalam daftar berikut:

Nama	Keahlian
Prof. Dr. Miftah Toha, MPA	Bidang Pemerintahan Daerah
Prof. Dr. Amir Imbaruddin, Phd	Bidang Pelayanan Publik
Prof. Dr. Yuliandri, SH, MH	Bidang Perundang-Undangan
Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA	Bidang Hukum Tata Negara
Dr. Andi Irman Putrasidin	Bidang Hukum Tata Negara
Fajrul Falaakh, SH,LL.M	Bidang Hukum Tata Negara
Zaenal Arifin Mochtar, SH, LL.M	Bidang Hukum Tata Negara

**A. Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph.D. (Saksi Ahli dari Pemohon)**

Kehadiran Komisi Ombudsman, baik nasional maupun daerah sangat penting untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggara negara dan kualitas pelayanan publik, dengan argumentasi seperti berikut ini:

1. Fungsi utama dari lembaga pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada warga negara. Namun demikian, berbeda dengan pelayanan yang disediakan oleh sektor swasta, pelayanan yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah banyak yang bersifat monopoli. Sifat monopoli ini salah satu penyebab kualitas pelayanan publik tidak berkualitas dan membuka kesempatan kepada penyelenggara pelayanan publik untuk menyalahgunakan kekuasaan seperti praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Karena kondisi monopoli ini pula sehingga masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan yang diterima hanya dapat melakukan komplain (mekanisme *voice*) karena mereka tidak dapat berpindah ke penyedia pelayanan lainnya (mekanisme *exit*).
2. Masyarakat yang mengungkapkan keluhan mereka di berbagai media massa atau mereka yang turun ke jalan-jalan melakukan demonstrasi pada dasarnya sedang menggunakan mekanisme *voice* agar pemerintah memperbaiki berbagai hal sesuai dengan tuntutan mereka. Sayangnya, mekanisme menyuarkan keluhan seperti ini diragukan efektifitasnya. Bahkan sebaliknya, dalam beberapa kasus, demonstrasi berubah menjadi anarkis sehingga melenceng jauh dari tujuan yang ingin dicapai. Kehadiran lembaga seperti Komisi Ombudsman dapat membantu masyarakat untuk menyalurkan keluhan mereka terhadap layanan pemerintah secara lebih efektif.
3. Walaupun negara menjamin setiap warga negara untuk berpendapat, tidak semua segmen masyarakat memiliki kemampuan dan keberanian untuk mengemukakan keluhan mereka terhadap pelayanan buruk yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik. Segmen

masyarakat yang seperti ini membutuhkan mediator yang murah dan mudah diakses seperti Komisi Ombudsman agar mereka dapat menyuarakan ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan buruk yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan.

4. Masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik sebenarnya dapat juga mengajukan keberatan melalui mekanisme hukum ke pengadilan atau mekanisme politik ke lembaga legislatif. Namun demikian, mekanisme seperti ini kadangkala memerlukan waktu yang lama dan biaya yang mahal. Sebaliknya, prosedur penyelesaian keluhan masyarakat melalui Komisi Ombudsman lebih sederhana, cepat dan lebih murah.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kehadiran Komisi Ombudsman sangat penting untuk membantu mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik sehingga pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat berkualitas dan sesuai dengan aturan perundang-undangan.
2. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan pelayanan publik hampir semuanya merupakan kewenangan pemerintah daerah, kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Untuk menjamin bahwa pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah diselenggarakan sebagaimana mestinya maka pemerintah daerah juga sudah seharusnya memiliki lembaga pengawas seperti Komisi Ombudsman.
3. Selain mengawasi pelayanan publik yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, Ombudsman daerah juga dapat membantu Komisi Ombudsman Nasional dalam hal menerima keluhan atau komplain masyarakat yang berhubungan dengan pelayanan publik yang merupakan kewenangan pemerintah nasional untuk kemudian disampaikan ke Komisi Ombudsman Nasional.

Skema seperti ini akan menghemat anggaran publik dalam jumlah yang tidak sedikit karena tidak perlu membentuk Komisi Ombudsman Nasional di daerah.

4. Sebagai perbandingan, di Australia, selain Commonwealth Ombudsman yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangan pemerintah federal (nasional), setiap negara bagian juga membentuk Komisi Ombudsman masing-masing untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan yang menjadi kewenangan negara-negara bagian tersebut. Sebagai contoh, ada *Western Australia Ombudsman* yang menerima komplain masyarakat menyangkut pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah Negara Bagian Australia Barat. Contoh lain adalah *South Australia Ombudsman* untuk pengawasan pelayanan publik yang merupakan kewenangan pemerintah Negara Bagian Australia Selatan. Pengecualian terjadi pada Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Canberra (*Australian Capital Territory*) yang tidak membentuk Komisi Ombudsman tersendiri tetapi pengawasan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Canberra dilimpahkan atau dilakukan oleh *Commonwealth Ombudsman* yang berkedudukan di ibukota Negara Australia, Canberra. Apabila contoh ini diadopsi di Indonesia maka Pemerintah DKI tidak perlu membuat Komisi Ombudsman tersendiri tetapi pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah DKI dapat dilakukan oleh Ombudsman Nasional yang berkedudukan di Jakarta.
5. Untuk lebih mengefektifkan pengawasan pelayanan publik, di banyak negara bahkan juga dibentuk Komisi Ombudsman berdasarkan sektor atau industri. Di Australia, misalnya, ada *Telecommunication Industry Ombudsman* yang digunakan oleh pelanggan telepon dan internet rumah tangga (*residential consumers*) atau pelanggan perusahaan kecil untuk mengadukan ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan yang diberikan oleh perusahaan telekomunikasi. Contoh lain adalah

*Insurance Ombudsman Service (IOS)* yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mengadukan permasalahan yang mereka hadapi dengan perusahaan asuransi.

6. Menyerahkan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik hanya kepada Komisi Ombudsman Nasional hanya akan melahirkan pemborosan dengan hasil kerja yang tidak efektif mengingat luasnya wilayah NKRI.
7. Pembentukan perwakilan Ombudsman Nasional di daerah tidak efisien dan efektif karena terlebih ketika telah ada Ombudsman Daerah. Yang perlu dibangun adalah kerjasama antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah.

Imbarudin menilai demikian karena menurunnya fungsi utama dari lembaga pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada warga negara, dan banyak diantaranya bersifat monopoli. Sifat monopoli ini salah satu penyebab kualitas pelayanan publik tidak berkualitas dan membuka kesempatan kepada penyelenggara pelayanan publik untuk menyalahgunakan kekuasaan seperti praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Kondisi monopoli ini pula sehingga masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan yang diterima hanya dapat melakukan "voice", karena mereka tidak dapat berpindah ke penyedia pelayanan lainnya, yaitu "exit".

Menurutnya, masyarakat yang mengungkapkan keluhan mereka di berbagai media massa atau mereka yang turun ke jalan-jalan melakukan demonstrasi pada dasarnya sedang menggunakan mekanisme voice agar pemerintah memperbaiki berbagai hal sesuai dengan tuntutan mereka. Sayangnya, mekanisme menyuarkan keluhan seperti ini diragukan efektifitasnya. Bahkan sebaliknya, dalam beberapa kasus, demonstrasi berubah menjadi anarkis sehingga melenceng jauh dari tujuan yang ingin dicapai.

Walaupun negara menjamin setiap warga negara untuk berpendapat, tidak semua segmen masyarakat memiliki kemampuan dan keberanian untuk mengemukakan keluhan mereka terhadap pelayanan buruk yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik. Segmen masyarakat yang

seperti ini, menurut Imbaruddin, membutuhkan mediator yang murah dan mudah diakses. Masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik sebenarnya dapat juga mengajukan keberatan melalui mekanisme hukum ke pengadilan atau mekanisme politik ke lembaga legislatif. Namun demikian, mekanisme seperti ini kadangkala memerlukan waktu yang lama dan biaya yang mahal.

*Kesaksian Prof. Amir Imbaruddin dapat dikemukakan: Pertama, Kehadiran lembaga seperti Komisi Ombudsman dapat membantu masyarakat untuk menyalurkan keluhan mereka terhadap layanan pemerintah secara lebih efektif; Kedua, masyarakat membutuhkan lembaga pengaduan seperti Komisi Ombudsman agar mereka dapat menyuarakan ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan buruk yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan; Ketiga, Komisi Ombudsman memiliki prosedur penyelesaian keluhan sederhana, cepat dan lebih murah; Keempat, Lembaga semacam Ombudsman telah lahir sejak Kekaisaran Romawi dan Kekaisaran Cina untuk melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan (Budhi Masthuri: 2005).*

Dari kesimpulan tersebut, berdasarkan kesaksian Prof. Imbaruddin di dalam sidang Mahkamah Konstitusi menegaskan, bahwa”

1. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan pelayanan publik hampir semuanya merupakan kewenangan pemerintah daerah, kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Untuk menjamin bahwa pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah diselenggarakan sebagaimana mestinya maka pemerintah daerah juga sudah seharusnya memiliki lembaga pengawas seperti Komisi Ombudsman.
2. Dalam tiga tahun pertama berdirinya (2005-2008) Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta telah menerima 322 berbagai jenis pengaduan masyarakat dan semuanya dapat diselesaikan baik dalam bentuk

klarifikasi, investigasi, mediasi, dan rekomendasi (Muhammad Idris Patarai, :2010). Hal yang sama dengan Ombudsman Kota Makassar, dalam dua tahu pertama berdirinya (2009-2010) telah menerima 379 pengaduan masyarakat terhadap berbagai pelayanan publik yang mereka terima (*Komisi Ombudsman Kota Makassar, 2010. Laporan Tahunan, Makassar*). Menutup Komisi Ombudsman yang sudah ada tentu saja akan merugikan masyarakat yang ingin mengadukan perlakuan atau pelayanan yang tidak sepatutnya yang mereka terima dari penyelenggara pelayanan publik.

3. Masyarakat Yogyakarta dan Makassar bahkan juga mengadukan keluhan mereka ke Komisi Ombudsman Yogya dan Kota Makassar terhadap pelayanan yang pada dasarnya bukan merupakan kewenangan lembaga ombudsman daerah tetapi merupakan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Dengan demikian, selain mengawasi pelayanan publik yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, Ombudsman daerah juga dapat membantu Komisi Ombudsman Nasional dalam hal menerima keluhan atau komplain masyarakat yang berhubungan dengan pelayanan publik yang merupakan kewenangan pemerintah nasional untuk kemudian disampaikan ke Komisi Ombudsman Nasional. Skema seperti ini akan menghemat anggaran publik dalam jumlah yang tidak sedikit karena tidak perlu membentuk Komisi Ombudsman Nasional di daerah yang sudah memiliki Komisi Ombudsman daerah.
4. Sebagai perbandingan, di Australia, selain Commonwealth Ombudsman yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangan pemerintah federal (nasional), setiap negara bagian juga membentuk Komisi Ombudsman masing-masing untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan yang menjadi kewenangan negara-negara bagian tersebut. Sebagai contoh, ada *Western Australia Ombudsman* yang menerima komplain masyarakat menyangkut pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah Negara Bagian Australia Barat. Contoh lain adalah *South Australia Ombudsman* untuk

pengawasan pelayanan publik yang merupakan kewenangan pemerintah Negara Bagian Australia Selatan. Pengecualian terjadi pada Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Canberra (*Australian Capital Territory*) yang tidak membentuk Komisi Ombudsman tersendiri tetapi pengawasan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Canberra dilimpahkan atau dilakukan oleh *Commonwealth Ombudsman* yang berkedudukan di ibukota Negara Australia, Canberra. Apabila contoh ini diadopsi di Indonesia maka Pemerintah DKI tidak perlu membuat Komisi Ombudsman tersendiri tetapi pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah DKI dapat dilakukan oleh Ombudsman Nasional yang berkedudukan di Jakarta.

5. Untuk lebih mengefektifkan pengawasan pelayanan publik, di banyak negara bahkan juga dibentuk Komisi Ombudsman berdasarkan sektor atau industri. Di Australia, misalnya, ada *Telecommunication Industry Ombudsman* yang digunakan oleh pelanggan telepon dan internet rumah tangga (*residential consumers*) atau pelanggan perusahaan kecil untuk mengadukan ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan yang diberikan oleh perusahaan telekomunikasi. Contoh lain adalah *Insurance Ombudsman Service (IOS)* yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mengadukan permasalahan yang mereka hadapi dengan perusahaan asuransi.
6. Selain Komisi Ombudsman Nasional yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah juga perlu membentuk Komisi Ombudsman untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah masing-masing. Bahkan, untuk efektifitas pengawasan pelayanan maka sektor industri penting bagi masyarakat dengan pelanggan masyarakat yang besar dan bersifat monopolistik seperti listrik, telepon, air minum, dan transportasi udara perlu

dipikirkan untuk juga membentuk Komisi ombudsman. Menyerahkan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik hanya kepada Komisi Ombudsman Nasional hanya akan melahirkan pemborosan dengan hasil kerja yang tidak efektif mengingat luasnya wilayah NKRI. Pembentukan perwakilan Ombudsman Nasional di daerah tidak efisien dan efektif karena terlebih ketika telah ada Ombudsman Daerah. Yang perlu dibangun adalah kerjasama antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah.

Terakhir, terminologi “Ombudsman” secara universal selalu berkaitan dengan lembaga tempat pengaduan masyarakat terhadap perlakuan atau pelayanan yang mereka terima dari pemerintah. Mr. Omar Akrouf, seorang turis warga negara Perancis, pada tanggal 20 Mei 2009, melapor ke Komisi Ombudsman Kota Makassar karena kecewa terhadap pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi Kota Makassar yang menurutnya berbelit-belit. Ketika ditanyakan mengapa dia melapor ke Komisi Ombudsman Kota Makassar dia menjawab bahwa seperti di negerinya dan di mana-mana sepengetahuan dia, Ombudsman adalah tempat mengadu apabila tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Dapat dipastikan, Mr. Omar tidak akan menyampaikan keluhannya ke Ombudsman Makassar, apabila tempat pengaduan ini tidak bernama Ombudsman.

#### **Identitas Diri**

Nama Lengkap : Prof. Amir Imbaruddin, MDA., Ph.D.  
TTL : Makassar, 6 Juli 1964  
Agama : Islam  
Alamat : Pallantikang B. 14 Sungguminasa – Gowa  
Telepon : 0411 888 068 – 0819 411 7920  
E-mail : aimbaruddin@yahoo.com  
Alamat Kantor : Jl. AP. Pettarani No 61 Mks  
Phone : 0411 455 949; Fax: 0411 453 438

### **Pekerjaan**

1. Dosen Tetap Guru Besar Bidang Keahlian Manajemen Pelayanan Publik, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara (STIA-LAN) Makassar (1993 – Sekarang).
2. Dosen Luar Biasa, Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar (2003-sekarang)

### **Pendidikan**

1. Doctor of Philosophy in Development Administration (Ph.D.), National Centre for Development Studies, the Australian National University (ANU), Canberra (2003).
2. Master of Development Administration (MDA), the Australian National University (ANU), Canberra (1996).
3. Sarjana Pendidikan Bahasa Inggris (Drs.), Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP) Makassar (1990)

### **Pelatihan**

1. Workshop on Randomized Experiments in Research on Corruption by The World Bank, Indonesian Commission for Corruption Eradication (KPK), Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) and CSIS, Jakarta (2007).
2. Training of Technology of Participation (TOP) by Local Government Support Program (LGSP), USAID, Makassar (2006).
3. Facilitator workshop for Capacity Building Needs Assessment (CBNA) by GTZ and Home Affairs Department, Jakarta (2003).
4. International Development Consultancy, National Centres for Development Studies (NCDS), Australian National University, Canberra, Australia (2002).
5. Qualitative Research Technique, Australian Consortium for Social and Political Research, La Trobe University, Victoria, Australia (2000).

6. Executive Development Program, Seoul, South Korea (1998).
7. Public Sector Reform, London, the United Kingdom (1998).

### **Pengalaman Konsultasi**

1. Anggota Tim Penasihat Perencanaan Pemerintah Kota Makassar (2010)
2. Anggota Tim Penasehat Khusus Bidang Pelayanan Walikota Makassar (2010)
3. Ketua Tim, Pembentukan Komisi Ombudsman, Pemerintah Kota Makassar (2007 – 2008)
4. Konsultan Ahli Anti-Korupsi, Proyek Pengembangan Konsep Bantuan CIDA di Indonesia (2007)
5. Konsultan Ahli, Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Makassar kepada Camat (2006)
6. Koordinator Konsultan Peneliti, Desentralisasi dan Manajemen SDM di Daerah, AusAID, The Australian-Indonesia Governance Research Partnership (AIGRP) (2007)
7. Konsultan Ahli Administrasi Publik, Proyek Peningkatan Kapasitas DPRD, pada LGSP/DRSP/USAID Regional Office Makassar (2006 – 2009)
8. Konsultan Ahli, restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Kabupaten Pangkep (2006)
9. Koordinator Konsultan untuk Manajemen Kepegawaian pada proyek Stock-taking study on decentralization. Multi donors funded research coordinated by RTI International and Democratic Report Support Program (DRSP) of USAID. Jakarta (2005-2006)
10. Konsultaan Ahli pada proyek Capacity Building of Local Government Planning Board. Courses on Regional Planning and Project Management for Local Government staff in East Timor funded by Arpapel/ACIL/AusAID (1998).

11. Trainer pada proyek Capacity Building of Local Government Planning Board. Courses on Regional Planning and Training of Trainer (11 courses) funded by DSE-Germany di Palu, Ambon, dan M

**Pernyataan**

Saya, Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph.D. dengan ini menyatakan bahwa keterangan yang saya buat dalam *curriculum vitae* ini adalah benar dan siap untuk diberi sanksi apabila ada informasi yang saya berikan tidak benar.

Makassar, 11 Agustus 2010



**Prof. Amir Imbaruddin, MDA., Ph.D.**

**B. Prof Dr.Miftah Thoha, MPA (Saksi Ahli dari Pemohon)**

Sejak awal era reformasi tahun 1999 yang lalu, pemerintah telah berkehendak untuk melaksanakan sistem pemerintahan yang demokratis. Koridor demokrasi di buka waktu itu dengan mengeluarkannya UU No 40 Tahun 1999 tentang Kebebasan Pers. Rakyat diberi kebebasan untuk berbeda pendapat dan mengeluarkan pendapat. Koridor berikutnya di bidang politik, dengan dikeluarkannya UU tentang partai politik (UU No 2/1999, UU No 3/1999 tentang Pemilu, dan UU No 4/1999 tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD), Dan koridor demokrasi yang ketiga ialah dikeluarkannya UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Jika kita ikuti kebijakan pemerintahan saat itu, bahwa hakekat pelaksanaan sistem demokrasi dalam pemerintahan

adalah adanya kebebasan di bidang mengeluarkan dan berbeda pendapat (*moral disagreement*, Amy Gutman dan Denis Thompson, 1996), dan yang kedua adanya kebebasan dalam berserikat (politik), selain aspek prosedural suara mayoritas dalam pelaksanaan pemilihan umum. UU No 40/1999 dan UU No 2, 3, dan 4/1999 memberikan dasar penguatan terhadap terlaksananya demokrasi.

### 1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Ketika UU No 22/1999 dikeluarkan keinginan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis dengan memberikan desentralisasi dan otonomi kepada rakyat dan pemerintah daerah sangat menonjol saat itu. Keinginan itu berlanjut sampai sekarang dengan diperbaikinya UU No 22/1999 menjadi UU No 32/2004. Dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. (pasal 10 ayat 2 UU 32/2004)

Selanjutnya pada pasal 11 ayat 3 dan pasal 13 ayat 1 UU 32/2004 menyatakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib di pemerintah daerah Propinsi, antara lain *perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, pendidikan, kesehatan, pelayanan pertanahan, pelayanan administrasi umum, dan lain sebagainya*. Adapun urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan (pasal 13 ayat 2, UU 32/2004).

Di dalam pasal 1 sub h UU No 22/1999 ditegaskan; "*Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai*

dengan peraturan perundangan-undangan". Hal ini berarti peran pemerintah daerah cukup besar untuk mengambil inisiatif menangkap aspirasi masyarakat serta memfasilitasi keinginan masyarakat tersebut. Dengan mengutip beberapa pasal dari UU tentang pemerintahan daerah ini ternyata pelaksanaan desentralisasi itu tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan yang demokratis. Pemberian desentralisasi ke pemerintah daerah bukannya memberikan penguatan atau memperkuat sentralisasi yang dikendalikan oleh lembaga pemerintah pusat. Dalam pemerintahan yang demokratis undang-undang tentang pemerintahan daerah memberikan ruang yang jelas dan longgar bagi pemda untuk membuat kebijakan atau keputusan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapinya sesuai dengan keinginan, kemampuan, dan kebutuhan daerah terhadap persoalan di daerahnya masing-masing.

Dengan adanya otonomi daerah, maka akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Di samping itu, pelaksanaan otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat sehingga akan tercapai kedekatan (*proximity*) antara aparat pengambil keputusan di tingkat lokal dengan masyarakatnya.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Ruang ini akan bergerak longgar jika pemerintah daerah sendiri membuka diri secara transparan dengan menyediakan sarana dan akses yang sama kepada warga masyarakatnya (Gruber, Judith, 1987).

Sarana akses yang berupa wadah bagi masyarakat sebagai konsumen atau pengguna dan pemangku kepentingan pelayanan umum untuk dapat mengawasi dan menyampaikan keluhan dan aspirasi sebelum masa reformasi dirasakan kurang memadai. Oleh karena itu dalam kaitan ini keberadaan dan beroperasinya sebuah lembaga yang dikenal dengan *Ombudsman Daerah* menemukan urgensinya dan signifikansinya di era reformasi dan desentralisasi ini.

## 2. Lembaga Ombudsman Daerah (LOD)

Lembaga Ombudmans Daerah (LOD) secara efektif telah berdiri di DIY sejak tahun 2005 sampai sekarang. Berdirinya LOD atas inisiatif Gubernur Kepala Daerah DIY untuk mengatasi keinginan rakyat dalam berpartisipasi mengontrol, kebijakan-kebijakan pemda. Selama berdirinya LOD banyak dirasakan bermanfaat baik bagi masyarakat maupun pemda sendiri. Keberadaannya telah menjadi rujukan dalam menyelesaikan sengketa atas pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah. Masyarakat yang mengadu atas pelayanan publik yang dirasakan tidak baik, tidak kunjung surut sampai saat ini. Kondisi ini menunjukkan di satu sisi bahwa masalah pelayanan publik masih banyak dirasakan belum memenuhi aspirasi warga masyarakat, di sisi lain masyarakat telah menaruh kepercayaan kepada LOD (di DIY dan daerah-daerah lainnya). Birokrasi pemerintah yang secara umum berposisi sebagai pihak terlapor, terlihat cukup responsive yang ditunjukkan oleh komitmen untuk menghadiri undangan LOD DIY untuk memberikan klarifikasi terkait laporan yang diajukan, aktif mendengarkan dan melakukan perbaikan sesuai dengan rekomendasi LOD.

Berdasarkan pengaduan yang masuk ke LOD DIY selama kurun waktu setahun (2010) bidang pelayanan publik yang paling banyak diajukan adalah *bidang pendidikan* sebanyak 23 pengaduan (19,33 %). Berikutnya disusul berturut-turut *bidang pertanahan* sebanyak 15 laporan (12,61%), *bidang kesehatan* sebanyak 13 laporan (10,92%), *bidang kesejahteraan sosial dan perijinan* sebanyak 12 laporan ( 10,08%), *bidang kepegawaian* sebanyak 11 laporan (9,24%), *bidang penegakan hukum* sebanyak 10 laporan (8,40%), *bidang adminduk* sebanyak 9 laporan (7,56%) serta bidang-bidang lainnya (*Laporan Kinerja LOD DIY, Tahun Kerja 2010, Januari – Desember 2010*).

Adapun sebaran wilayah asal pelapor tidak merata di seluruh wilayah Provinsi DIY. Jumlah besar pelapor masih di dominasi oleh masyarakat Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul. Secara berurutan jumlah pelapor terbanyak 37 laporan (31,09%) dari masyarakat Kota

Yogyakarta, disusul Kabupaten Sleman sebanyak 33 laporan (27,73%), Kabupaten Bantul sebanyak 28 laporan (23,53 %), Kabupaten Kulonprogo sebanyak 12 laporan (10,08%) dan Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 9 laporan (7,56 %) (*Laporan Kinerja LOD DIY, 2010*).

### 3. UU Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) khususnya pada pasal 46 ayat (1) menyebutkan, "*Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama "Ombudsman" yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini*". Sedangkan Pasal 46 ayat (2) menyebutkan, "*Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama "Ombudsman" secara tidak sah.*" Pasal ini dengan sendirinya akan mengakibatkan lembaga ombudsman daerah yang telah ada dan bermanfaat selama ini tidak diperbolehkan oleh UU no 37/2008 ini.

Jika ditilik dari konsep penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang sesuai dengan sistem pemerintahan yang demokratis seperti yang disinggung di muka, maka maka 46 ayat (1) dan (2) pada UU No 37/2008 tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi yang demokratis. Pasal ini jelas mengukuhkan prinsip sentralisasi pemerintahan yang jauh dari keinginan pasal 18 UUD Republik Indonesia tahun 1945 yang menekankan adanya pemerintahan daerah yang penyelenggaraannya di atur oleh UU No 22/1999 dan UU No 32/2004 tentang pemerintahan daerah.

Selain itu, pasal 46 ayat (1) dan (2) UU No 37/2008 mengurangi diskresi Pemda dalam menentukan kebijakan yang sesuai dengan kewenangannya dan selaras dengan keinginan warga masyarakatnya. Oleh karena itu saya memberikan kesaksian pada sidang yang terhormat Mahkamah Konsitusi ini, untuk mendukung pangajuan judicial review Lembaga

Ombudman Daerah agar nama dan sebutan Ombudsman Daerah melekat pada lembaga ombudsman daerah yang selama ini ada dan berada, dan pasal 46 ayat (1) dan (2) UU no 37/tahun 2008 dicabut.

#### 4. UU Pelayanan Publik

Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik khususnya pada pasal 1 butir 13 menyebutkan, *"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, maupun 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."*

Pasal ini akan mengakibatkan kerugian eksistensi dari Ombudsman Daerah yang sudah ada, karena Ombudsman Daerah bukan merupakan lembaga negara. Hal ini bisa dijelaskan sebagai berikut. Pada Pasal 40 ayat (1) disebutkan, *"Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota."* Pasal ini mengandung pengertian bahwa hanya ada 3 (tiga) lembaga yakni penyelenggara pelayanan publik, ombudsman dan DPR/DPRD yang memiliki wewenang untuk menyelesaikan pengaduan masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan publik. Padahal, ombudsman yang dimaksudkan sebagaimana pada Pasal 1 butir 13 UU No 25/2009 hanyalah ombudsman yang merupakan lembaga negara yaitu Ombudsman Republik Indonesia (ORI), sehingga Ombudsman Daerah yang bukan termasuk lembaga negara tidak memiliki wewenang sebagaimana dimaksud dalam UU ini.

Lain halnya jika kata "negara" dalam Pasal 1 butir 13 UU No 25/2009 ini dibatalkan (dihapus), maka eksistensi Ombudsman Daerah yang selama ini memiliki kewenangan

untuk menindaklanjuti dan menyelesaikan aduan masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan publik khususnya di daerah, akan tetap diakui dan mendapatkan legitimasi.

Oleh karena itu, saya memberikan kesaksian pada sidang yang terhormat Mahkamah Konsitusi ini, untuk mendukung pangajuan judicial review Lembaga Ombudman Daerah agar kata “negara” pada Pasal 1 butir 13 UU No 25/2009 dicabut.

Demikian kesaksian saya, dan terima kasih atas perhatiannya. *Wallahul muafiq ila akwamut Toriq.* Wassalamualaikum war wb.

### **C. Prof. Dr. Yuliandri, S.H.,MH . (Saksi Ahli dari Pemohon)**

Saya akan sampaikan pokok-pokok keterangan Ahli pada Perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010. Berkaitan dengan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia atau Undang-Undang ORI, khususnya terhadap ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, khususnya ketentuan Pasal 1 angka 13. Selengkapny saya bacakan bunyi pasalnya, Pasal 46 ayat (1) berbunyi atau menyatakan, atau mengatur, “Pada saat undang-undang ini berlaku, nama Ombudsman yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan undang-undang ini, harus diganti dalam waktu paling lambat 2 tahun sejak mulai berlakunya undang-undang ini. Institusi, lembaga, badan hukum terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah.”

Sedangkan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengatur atau menyebutkan bahwa, “Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah..., oleh penyelenggara dan badan usaha dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan

oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik Negara, serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah..., negara, dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, Merujuk pada 2 ketentuan yang menjadi materi pengujian tersebut, maka ahli berpendapat; rumusan ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), pada dasarnya telah menegaskan keberadaan norma hukum lain. Yang saya maksudkan adalah pengaturan-pengaturan yang berkaitan dengan keberadaan nama dari Ombudsman yang juga diatur oleh aturan-aturan di tingkat daerah sebagaimana yang ada tadi disampaikan oleh para pemohon.

Maka dengan ini, apabila mengacu pada prinsip-prinsip atau asas perundang-undangan bahwa perumusan norma yang baik dari suatu ketentuan, seyogianya menghindari terjadinya pertentangan itu atau konflik norma. Apabila konflik norma terjadi, walaupun pada dasarnya konflik norma itu pada tataran secara horizontal maupun vertikal, itu akan memberikan atau tidak akan memberikan jaminan kepastian terhadap keberadaan-keberadaan dari pada prinsip-prinsip hukum tertentu atau norma tersebut.

Majelis Hakim Yang Mulia, dalam hubungannya dengan penggunaan istilah Ombudsman yang telah menimbulkan ketidakpastian hukum setelah keluarnya Undang-Undang Ombudsman itu, terutama keberadaan lembaga yang dibentuk sebelum Undang-Undang ORI diundangkan, yang juga melaksanakan fungsi-fungsi Ombudsman, dan juga termasuk yang dibiayai oleh negara..., maaf..., dibayar oleh daerah, seperti Lembaga Ombudsman yang ada di Makassar, atau Pemkot Makassar itu, maka pada dasarnya telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Dan ini bertentangan dengan prinsip apa yang diatur di dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Selanjutnya, apabila dikaji lebih lanjut, ketentuan yang ada dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) yang diatur oleh Undang-Undang ORI, apabila dilihat dari prinsip retroaktif, maka ketentuan itu boleh kita katakan bersifat retroaktif. Hal

ini dikatakan karena Undang-Undang ORI itu diundangkan pada tanggal 7 Oktober tahun 2008, sedangkan keberadaan Lembaga-Lembaga Ombudsman atau nama Ombudsman itu yang ada di peraturan-peraturan seperti Perkot Kota Makassar, dan sebagainya, itu telah ada sebelum, dan juga Lembaga Ombudsman yang ada di Yogyakarta itu sebelum keluarnya Undang-Undang ORI.

Nah, seyogianya pemberlakuan suatu ketentuan, terutama ketentuan hukum positif untuk mewujudkan prinsip negara berdasarkan hukum, harus memuat asas tidak berlaku surut, karena pada dasarnya semua aturan hukum itu berlaku ke depan atau prospektif.

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, selanjutnya dari prinsip perundang-undangan juga dapat ahli sampaikan bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), yang dalam sistematika Undang-Undang ORI itu termasuk ke dalam bagian ketentuan peralihan, maka apabila dikaji lebih lanjut, ahli berpendapat bahwa ketentuan Pasal 46 itu sudah menyimpangi makna dari ketentuan peralihan. Hal ini dapat kita rujuk apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, khususnya ketentuan yang ada dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 huruf C.4, khususnya angka 100 dan angka 109. Ketentuan dalam angka 100 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur bahwa ketentuan peralihan memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan baru mulai berlaku, agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum. Sedangkan dalam angka 109 dalam lampiran itu disebutkan, hindari rumusan dalam ketentuan peralihan, yang isinya memuat perubahan terselubung atas ketentuan peraturan perundang-undangan lain, dan ini pada dasarnya tidak hanya dibatasi dalam secara vertikal tapi juga secara horisontal.

Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian, baru dalam ketentuan umum dalam peraturan perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan perubahan. Nah, makna apa yang bisa ditangkap di sini adalah dengan meniadakan atau dengan menyatakan undang-undang..., apa..., Ombudsman itu

adalah kata yang hanya digunakan dalam undang-undang apa..., dan menegaskan yang ada dalam aturan-aturan lain, maka prinsipnya itu tidak sesuai dengan apa yang seharusnya ada dalam ketentuan peralihan. Karena apa? Ketentuan peralihan dalam Undang-Undang ORI seyogianya menyebutkan secara eksplisit ketentuan yang disesuaikan, bukan sebaliknya menegaskan keberadaan nama Ombudsman yang juga dipakai oleh lembaga sebelum diundangkannya Undang-Undang ORI atau Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, Ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) juga telah melakukan perubahan secara terselubung, dalam arti kata apabila dalam tenggang waktu dua tahun sejak undang-undang ini diundangkan, nama Ombudsman yang dipakai oleh lembaga lain itu dianggap tidak sah.

Maka ini termasuk bagian yang saya kategorikan sebagai perubahan secara terselubung yang seyogianya atau yang seharusnya lembaga-lembaga Ombudsman yang ada atau yang sudah ada itu harusnya juga ikut secara aktif sebagaimana yang juga disampaikan oleh ahli terdahulu, yang juga berguna dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik di daerah.

#### **Identitas Diri**

- Nama : **Prof. Dr. Yuliandri, S.H.,M.H**  
TTL : Sungaitarab Kab. Tanah Datar/18 Juli 1962  
Perkerjaan : Dosen Fakultas Hukum Universitas  
Andalas,1987- sekarang  
Alamat :
- - Kantor Kampus Universitas Andalas  
Limau Manis, Padang. Telp : (0751)  
72985 dan Fax 778109.
  - - Rumah : Jln. Fisika IV Nomor 1  
(Blok B II/06/02) Komplek  
Perumahan Unand Ulu Gadut  
Padang, Telp/ Fax: 0751-776006. HP:  
08126602825. Email:  
andri1962@yahoo.com

### **Riwayat Pendidikan**

1. Doktor dalam Ilmu Hukum (Perundang-undangan), pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya 2007.
2. Pendidikan *Legal Drafting* yang diselenggarakan oleh *Economic Law Institutional & Professional Strengthening Project (ELIPS)* dan didukung oleh USAID, Jakarta, 2004.
3. Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, Tahun 1993.
4. Pendidikan Khusus Calon Dosen (Suscados) Kewiraan, Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas), Angkatan XXVIII, 1988/1989.
5. Sarjana Hukum (SH) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang Tahun (1986).
6. Sekolah Lanjutan Atas, SMA Negeri Batusangkar, Tanah Datar (1981)
7. Sekolah Lanjutan Pertama, SMP Negeri Sungaitarab, Kab. Tanah Datar (1977).
8. Sekolah Dasar, SD Negeri Sungaitarab Tanah Datar (1974).

### **Pekerjaan/Jabatan**

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, periode 2010- 2014.
2. Ketua Program Studi, Program Doktor Ilmu Hukum (S3), Program Pascasarjana Universitas Andalas (2009- 2011);
3. Ketua Program Studi, Program Magister Ilmu Hukum (S2) Program Pascasarjana Universitas Andalas (2007-2010);
4. Sekretaris Senat Universitas Andalas (2009- 2010);
5. Anggota Senat Guru Besar Universitas Andalas (2008- Sekarang);
6. Anggota Senat Fakultas Hukum Universitas Andalas (2007- Sekarang);

7. Anggota Senat Universitas Andalas utusan Fakultas Hukum Universitas Andalas (2007-2008);
8. Deputi Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas (2004-sekarang).

**Mata Kuliah yang diasuh :**

**1. Program Sarjana**

- Ilmu Perundang-undangan
- Pengantar Ilmu Hukum
- Politik Hukum
- Perancangan Perundang-undangan.
- Pendidikan Kewarganegaraan (Kewiraan)

**2. Program Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan.**

- Teori Perundang-undangan
- Politik Hukum
- Hukum Pemerintahan Daerah
- Teori Konstitusi dan Perkembangan Hukum Tata Negara
- Perbandingan Hukum Tata Negara.
- Hukum dan Kebijakan Publik.
- Politik Hukum Kenotariatan.

**3. Program Program Doktor Ilmu Hukum.**

- Politik Pembangunan Hukum
- Perbandingan Sistem Hukum

**Riwayat Kepangkatan/ Jabatan Fungsional.**

1. Guru Besar dalam bidang/mata kuliah Ilmu Perundang-undangan, pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor: 21052/A4.5/KP/2008, tmt 1 April 2008.

2. Pembina Utama Muda, (Gol. IV/c), tmt. 1 April 2009.
3. Pembina Tingkat I, (Gol. IV/b), Lektor Kepala, 2007.
4. Pembina (Gol. IV/a), Lektor Kepala, 2002-2006
5. Penata Tingkat I (Gol. III/d), Lektor, 1999 -2002
6. Penata, (Gol. III/c), Lektor Muda, 1996-1999
7. Penata Muda Tingkat I, (Gol. III/b), Asisten Ahli, 1993-1996
8. Penata Muda, (Gol. III/a), Asisten Ahli Madya, 1988-1993

**D. Prof. Dr. H. Saldi Isra, SH.MPA (Saksi Ahli dari Pemohon )**

Yang saya muliakan majelis hakim. Perkenankan saya menyampaikan beberapa pandangan terhadap pengujian Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), serta..., Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan Pasal 1 angka..., huruf..., angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik.

Majelis Hakim Yang Mulia, saya memahami pengujian ini tidak bermakna bahwa kita tidak setuju dengan Ombudsman Republik Indonesia. Ini sama sekali tidak mempersoalkan itu dan ahli sendiri pernah menjadi salah seorang anggota Pansel atau Panitia Seleksi untuk mengisi komisioner Ombudsman yang baru. Jadi sama sekali tidak mempersoalkan eksistensi Ombudsman Republik Indonesia, tapi lebih pada norma atau pasal yang kemudian menegaskan Ombudsman-Ombudsman yang sudah ada di daerah.

Yang ketiga, saya sudah menyampaikan pokok-pokok pikiran ini kepada Panitera Pengganti menjelang persidangan tadi. Catatan saya yang pertama, ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 itu tidak hanya berdampak pada harus digantinya semua Ombudsman yang ada di daerah, seperti di Yogyakarta, ada yang swasta, ada yang Ombudsman daerah, tapi juga harus dihapusnya semua kata Ombudsman yang dipergunakan oleh institusi-institusi lain. Saya mencatat misalnya ada beberapa media, baik cetak maupun elektronik, yang sampai sejauh ini sudah punya lembaga yang

disebut dengan Ombudsman untuk mekanisme komplain terhadap substansi berita yang dimuat oleh media-media cetak maupun elektronik.

Sadar atau tidak, kalau pasal ini..., dengan hadirnya pasal ini, Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), maka kemudian Ombudsman yang ada di beberapa media cetak itu atau elektronik itu juga harus diganti namanya dengan nama lain, Ahli sendiri tidak memahami apa sebetulnya yang dipikirkan oleh pembentuk undang-undang, sehingga kemudian tidak membolehkan ada orang lain memakai nama Ombudsman. Padahal ini 'kan bukan barang milik Indonesia, ya 'kan. Kalau kalau harus diuraikan siapa yang lebih dulu marah, mestinya orang Swedia yang lebih dulu marah, karena terminologi ini lahir dari Swedia. Nah, kalau semuanya diganti nanti jangan-jangan Ombudsman di daerah juga diganti dengan tante budsman, jadi susah jadinya.

Majelis Hakim yang saya hormati, alasan saya pertama, membantu Pemohon untuk menjelaskan pemaknaan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) itu lebih pada bahwa ketentuan itu menciderai makna otonomi daerah. Pelarangan penggunaan nama Ombudsman berdampak pada harus bubarnya..., mungkin saja tidak bubar tapi akan muncul dengan nama lain yang sudah *exist* di beberapa daerah. Padahal langkah yang dilakukan oleh sejumlah daerah adalah bagian dari cara daerah untuk memaknai arti penting otonomi daerah. Dengan adanya pelarangan dalam Pasal 46 itu atau penggantian nama itu, secara tidak langsung Pasal 46 ayat (1), Pasal 46 ayat (2), serta Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Pelayanan Publik, dalam pemahaman Ahli menyimpang dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yang secara eksplisit mengatakan, "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat."

Dalam pemahaman ahli, soal pengawasan, keterlibatan masyarakat untuk ikut mengawasi penyelenggaraan pemerintahan bukan merupakan wewenang atau urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Dalam konteks itu..., dalam konteks otonomi daerah, inisiatif daerah menjadi sesuatu yang harus dibangun dan bukan dinafikan. Bila diletakkan dalam

ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, upaya membentuk Ombudsman oleh beberapa daerah harusnya dimakanai sebagai salah satu bentuk menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Apalagi pengawasan tidak termasuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Argumentasi ahli yang kedua, bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1), Pasal 46 ayat (2), dan Pasal 1 angka 13 Undang-undang Pelayanan Publik, itu mengekang partisipasi masyarakat. Dalam pemahaman ahli, upaya untuk menghapus nama Ombudsman itu adalah bentuk pelarangan terhadap eksisnya Ombudsman yang sudah ada. Ini adalah bentuk penghambat..., menghambat partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan.

Dengan menghapus atau melarang Ombudsman di daerah yang sudah eksis, pada salah satu sisi sama saja dengan membenarkan berkembangnya pola kelembagaan yang elitis. Sementara di sisi lain berpotensi membunuh proses yang lebih partisipatif. Terkait dengan hal ini Robert Gibson dalam tulisannya "*The value of Participation*" menyatakan bahwa demokrasi partisipatoris tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintahan yang demokratik tetapi juga mewujudkan masyarakat yang demokratis.

Yang ketiga, argumentasi ahli adalah ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia dapat dikatakan sebagai larangan yang berlebihan. Terjadi pertentangan makna frasa, larangan itu menurut pemahaman ahli bisa bertentangan dengan makna frasa 'apabila dipandang perlu' yang ada dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang ORI. Harusnya dengan adanya ketentuan fakultatif dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang ORI, tidak perlu ada larangan untuk memakai nama Ombudsman atau melarang Ombudsman yang sudah eksis di beberapa daerah. Bagi daerah-daerah yang sudah memiliki Ombudsman makna 'apabila dipandang perlu' sudah sangat terbantu dengan hadirnya Ombudsman di beberapa daerah yang sudah eksis selama ini. Bila diletakkan dalam proses legislasi pelarangan ini dapat dikatakan pilihan yang ofensif. Dengan adanya frasa 'apabila dipandang perlu' seharusnya Ombudsman yang sudah ada tetap dipertahankan

sehingga di daerah-daerah yang sudah ada tersebut tidak perlu dibentuk Ombudsman perwakilan. Yang diperlukan sesungguhnya adalah bagaimana hubungan antara Ombudsman Republik Indonesia dengan Ombudsman yang sudah eksis di berbagai daerah. Model hubungan itulah yang kemudian menjadi bangunan tata hubungan baru atau hubungan kelembagaan baru antara ORI dengan Ombudsman yang sudah ada di berbagai daerah. Dengan cara seperti itu frasa 'apabila dipandang perlu' tersebut akan hadir dalam makna yang sesungguhnya.

Ini sebetulnya kalau diletakkan dalam konsep efisiensi, sebetulnya Ombudsman Daerah tidak perlu lagi membentuk Ombudsman perwakilan karena ada frasa 'apabila dipandang perlu' dengan adanya Ombudsman di beberapa daerah. Seperti yang ahli katakan tadi yang perlu dibangun adalah bagaimana mekanisme kerja antara Ombudsman Republik Indonesia dengan Ombudsman-Ombudsman yang sudah eksis di berbagai daerah.

Argumentasi yang keempat, masalah mendasar lain yang terkait dengan larangan dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) menunjukkan terjadi monopoli dalam pemberian nama. Sadar atau tidak pelarangan ini juga berdampak pada sejumlah lembaga, yang saya sebutkan di awal tadi, yang sudah sedia dari awal mempunyai lembaga yang menyebut dirinya sebagai Ombudsman. Yang paling berbahaya dari larangan ini adalah berpotensi menghambat peran serta masyarakat terutama di daerah untuk turut serta dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah.

Argumentasi ahli yang kelima, bila dibaca ketentuan Pasal 43 ayat (1) Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota, dan ayat (2) perwakilan Ombudsman mempunyai hubungan hirarkis dengan Ombudsman dan dilimpahkan..., dan dilimpahkan oleh seseorang kepada perwakilan, fungsi tugas dan segala macam, menunjukkan ada upaya untuk melakukan sentralisasi pengawasan. Padahal banyak pengalaman menunjukkan bahwa upaya untuk melakukan sentralisasi pasti akan membunuh inisiatif di tingkat lokal atau di berbagai daerah.

**Identitas Diri**

Nama : PROF. DR. SALDI ISRA, SH.MPA.  
TTG : Paninggahan-Solok/20-08-1968  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Status Perkawinan : Kawin  
Istri : Leslie Annisaa Taufik  
Anak1 : 1. Wardah A. Ikhsaniah Saldi  
2. Aisyah 'Afiyah Izzaty Saldi  
3. Muhammad Haifan Saldi  
Agama : Islam  
Pekerjaan :  
1. Guru Besar Hukum Tata Negara Fak.  
Hukum dan Program Pascasarjana  
Universitas Andalas;  
2. Dosen Luar Biasa pada Program  
Pascasarjana Universitas Islam  
Indonesia, Yogyakarta;  
3. Dosen Luar Biasa pada Program  
Pascasarjana Universitas Islam  
Riau, Pekanbaru.  
4. Direktur Pusat Studi Konstitusi  
(PUSaKO) Fakultas Hukum  
Universitas Andalas.  
Alamat Kantor : Kampus Limau Manih  
Alamat Rumah : Jl. Fisika IV Blok B II No. 6  
Perumahan UNDN: Ulu Gadut, Padang  
Alamat E-Mail : Saldiisra@yahoo.com

**Pendidikan Formal**

1. Doktor Ilmu Hukum, (S3), pada Program Pascasarjana Fak. Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, tamat 2009 dengan predikat *Cum Laude*.

2. Master of Public Administration, MPA (S2), pada *Institute of Postgraduate Studies and Research* University of Malaya Kuala Lumpur-Malaysia, Tamat 2001.
3. Sarjana Hukum, S.H. (S1), Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, Tamat 1995 dengan Prediket *Summa Cum Laude*.

### **Kursus**

1. Chevening Fellow dalam Short Course "What Democracy Means" di The Centre for Studies in Security and Diplomacy University of Birmingham UK, Januari-April 2006.
2. Course on Law and Governance in Developing Countries di Van Vollenhoven Institute Faculty of Law of Leiden University, September-November 2003
3. Training of the Project The Indonesian-Netherlands Studies of Decentralisation of the Indonesia 'Rechtsstaat' (negara hukum, rule of law), and Its Impact on Agraria (INDIRA), di Van Vollenhoven Institute of Leiden University, September-November 2003.

### **Mata Kuliah yang Diasuh:**

- Ilmu Negara
- Hukum Tata Negara
- Hukum Lembaga Negara.
- Hak Menguji Perundang-undangan.
- Teori Konstitusi (S2).
- Perbandingan Hukum Tata Negara (S2)
- Politik Hukum (S2).
- Metode Penelitian Hukum (S2).
- Metode Penelitian dan Penulisan Disertasi (S3).
- Politik Pembangunan Hukum Nasional (S3).

### E. Saksi Ahli Dihadirkan Mahkamah Konstitusi (Prof. Dr. Mr. Sunaryati Hartono)

Memenuhi panggilan Panitera Mahkamah Kontituti Kasianar Sidauruk dengan Surat No. 502.62/PAN.MK/V/2011 tertanggal 2 Mei 2011 yang dilakukan atas perintah Hakim (Ketua dan Majelis) Mahkamah Kontituti untuk hadir pada Sidang Pleno Mahkamah Kontituti yang diselenggarakan pada hari ini, hari Rabu, tanggal 11 Mei 2011 untuk mendengarkan keterangan Pihak Terkait Ombudsman Republik Indonesia dan Ahli Prof. Dr. C.F.G. Sunaryadi Hartono, SH, berkaitan dengan permohonan uji materiil (materiele Toetsing) dari ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-undang nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (sebagaimana telah diamandemen untuk keempat kalinya) yang dimohonkan oleh Adnan B. Aziz, SH dan kawan-kawan, selaku kuasa hukum Ir. Arief Sirajadin, dan kawan-kawan (selanjutnya disebut sebagai Para Pemohon), sesuai dengan Registrasi di Kapaniteraan Mahkamah Kontituti Nomor 62/PUU-VIII/2010.

Dengan segala hormat, Kami mohon, kiranya kami diperkenankan untuk sebelumnya menjelaskan latar belakang, historis, politis dan filsafah hukum mengenai kehadiran Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang No. 37 Tahun 2008 sebagai *“lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan Pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Bdan Usaha Hukum Milik Negaraserta 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”*<sup>11</sup>

Dalam pasal 1 butir 1 UU tentang Ombudsman RI dan Pasal 1 butir 13 Undang-undang tentang Pelayanan Publik, jadi dalam du undang-undang yang berbeda tampak jelas kaitan yang

sangat erat antara Undang-undang Pelayanan Publik dengan Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia, kerana Ombudsman Republik Indonesia, menurut pasal 1 Undang-undang No. 25 Tahun 2008 memang berfungsi (untuk) megawasi penyelenggaraan pelayanan publik, Sementara itu Undang-undang tentang Pelayanan Publik mengatakan dalam pasal buitir 1, bahwa:

“(1) Pelayanan Publik adalah kegiaiatn dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”

Dengan lain perkataan : “Pelayanan Publik adalah setiap dan semua tugas/yang oleh peraturan kewajiban perundang-undangan menjadi tugas lembaga atau badan atau penjaga (pegawai administrasi Pemerintah, demi kepentingan, kehidupan dan kesejahteraan warga Negara maupun penduduk Indonesia.

Artinya pelayanan publik adalah pelayanan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi kewajiban aparat administrasi Negara (Birokrasi) kepada warga Negara Indonesia maupun orang yang hidup dan tinggal di Indonesia.

Dan jika pasal 1 butir 13 UU No. 37 Tahun 2008 ini dihubungkan dengan pasal 1 butir 1 UU No. 25 Tahun 2009, maka pelayanan publik yang menjadi objek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia itu adalah pelayanan yang (harus) diberikan secara langsung atau tidak langsung oleh Penyelenggara (administrasi) Negara kepada masyarakat Indonesia :

- a). Dengan menggunakan anggaran Belanja Negara maupun Anggaran Belanja Daerah; maupun;
- b). Yang diselenggarakan sendiri oleh Aparat Penyelenggara Negara, maupun yang oleh Negara dikoontrakkan (*outsourching*) kepada perusahaan swasta atau perorangan.

Semua macam pelayanan publik itu oleh UU No. 25 Tahun 2009 pasal 1 butir 1 dibebankan kepada Ombudsman Riuntuk

diawasi. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa Ombudsman Republik Indonesia memang benar-benar dimaksudkan sebagai Lembaga Negara yang mengawasi kinerja dan mutu pelayanan yang diberikan oleh semua unsur Negara dan/atau Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Pusat atau Daerah yang bertugas memberikan pelayanan publik kepada masyarakat Indonesia diseluruh wilayah hukum Republik Indonesia.

### **Kehadiran Ombudsman di Luar Negera Swedia sejak abad ke-20**

Pemikiran seperti itu ternyata sesuai dengan faham Negara Hukum yang sudah berkembang sejak abad yang lalu, yaitu bahwa Negara Hukum tidak lagi merupakan Negara yang peradilannya sekedar merupakan “terompet atau corong” Undang-undang semata (seperti faham Hukum di abad ke-18 sejak Revolusi Perancis).

Juga, tidak cukup lagi jika Negara Hukum merupakan Negara yang hukumnya harus membawa masyarakat menikmati kesejahteraan yang lebih baik (*Sociale rechtsstaat*), seperti di abad ke-19 dan permulaan abad ke-20.

Menurut Ph. M. Lengbroek & P. Rijpkema (2006:9-10), paham Negara hukum sejak pertengahan abad ke-20 dan di abad ke-21 ini telah menuntut, agar Negara yang menganggap dirinya Negara Hukum, benar-benar wajib bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan keamanan Negara, ketertiban, kecerdasan bangsa, kesejahteraan dan keadilan dan ketenteraman rakyatnya (*Verantwoordings rechtsstaat*).

Dengan demikian, maka kehadiran suatu lembaga Ombudsman, yang mempunyai kewenangan mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh semua unsur administrasi Negara di Wilayah Republik Indonesia merupakan tanggung jawab Negara (dalam hal ini DPR dan Pemerintah RI) untuk menjelaskan perintah pasal 1 UUD 1945 (sebagaimana telah empat kali diamandemen), bahwa Republik Indonesia adalah Negara hukum (yang bertanggung jawab) sesuai dengan faham dan pengertian yang berlaku di abad ke-21.

Selain itu dibentuknya lembaga Negara Ombudsman republik Indonesia adalah:

- a). Sesuai dengan keinginan TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- b). Sesuai dengan praktek ketata-negaraan nasional Indonesia sendiri, yang telah mengadakan sejumlah lembaga Negara melalui Undang-undang, seperti KPK, Komisi Yudisial, dll.
- c). Sesuai dengan praktek hukum Internasional, karena sejumlah negara, seperti di Selandia Baru, Australia, Belanda, Spanyol dan sekitar 150 negara lainnya juga sudah mendirikan lembaga Negara Ombudsman dengan dan berdasarkan Undang-undang.
- d). Bahkan Uni Eropa juga sudah mendirikan lembaga Ombudsman Uni Eropa.

Beberapa pendapat (mantan) Ombudsman dari Negara-negara asing :

1. Stephen Owen (mantan Ketua Internasional Ombudsman Institute) dalam makalah yang berjudul "The Ombudsman : Essential elements and Common Challenges dalam buku: Ombudsman: Diversity and development". (Linda Reif, dkk : Internasional Ombudsman Institute, University of Alberta, Edmonton, 1993 h.1), mengatakan:

"The concept of Ombudsman...has taken firm hold as an instrument of democratic accountability, between the individual and the administrative state".

2. Internasional Bar Association, Vancouver dalam tahun 1974 sebagaimana dikutip oleh Roy Gregory and Philip Gidding (2000:3) mengatakan:

"The Ombudsman is an office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by an independent high-level public office who is responsible to legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, office and employees or who acts on his own motion,

and who has the power to investigate, recommend corrective action, and issue reports

Selanjutnya Roy Gregory and Philip Gidding (2000) mengatakan: "the office of a person whether titled Ombudsman, Parliamentary Commissioner or like designation, who has been appointed or elected pursuant to an Act of a legislature and whose role includes the following characteristics:

1. To investigate grievances of any person or body of persons concerning any decision or recommendation made, or any act done or committed, relating to a matter of administration, by an officer, employee or member or committee of members of any organization over which jurisdiction exists;
2. To investigate complaints against government or semigovernment departments and agencies;
3. A responsibility to make recommendations resulting from investigations to organizations under jurisdiction;
4. To discharge the role and functions of an officer of the legislature or on behalf of the legislature in a role which is independent of the organizations over which jurisdiction is held;
5. To report to the legislature either direct or through a Minister on the result of its operations or any specific matter resulting from an investigation.

### **Kesimpulan**

1. Jelaskan bahwa baik lembaga Ombudsman, maupun kedudukan seseorang yang diangkat sebagai Ombudsman:
  - a. Adalah lembaga yang dibentuk dan / atau orang yang diangkat berdasarkan Undang-undang Dasar atau Undang-undang;
  - b. Adalah lembaga dan atau orang yang bertugas dan kewenangannya sangat luas dan mempunyai ruang lingkup (scope) secara nasional, karena meliputi seluruh kegiatan pelayanan publik oleh Aparat Penyelenggara Administrasi Negara di seluruh wilayah negara yang bersangkutan;

- c. Untuk dapat melaksanakan tugas pengawasannya terhadap Administrasi Negara dengan baik, lembaga Ombudsman maupun pejabatnya harus independent/bebas dari pengaruh (lembaga) pemerintah dan pihak manapun juga, sehingga seorang Ombudsman tidak boleh merupakan pejabat Pemerintah, Pegawai Negeri Sipil, ataupun Anggota Partai Politik;
  - d. Bahkan dalam rangka melaksanakan investigasinya seorang Ombudsman harus objektif, jadi juga tidak boleh dipengaruhi oleh Pelapor.
2. Jadi latar belakang mengapa UU No. 37 Tahun 2008 dicantumkan pasal 46 ayat 1 yang mengatakan :

Pada saat Undang-undang ini mulai berlaku nama Ombudsman yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya, yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini, institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap menggunakan nama Ombudsman” secara tidak sah, karena:

- a. Pengawas Publik yang diangkat oleh Pemerintah Daerah atau Lembaga Swadaya Masyarakat atau perusahaan atau asosiasi Profensi bukanlah Ombudsman dari lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang dimaksud oleh UU No. 37 Tahun 2008 dan juga telah mempunyai kewenangan seluas Ombudsman Republik Indonesia;
- b. Lagi pula Badan Pengawas Publik yang diangkat oleh Pemerintah Daerah tidak dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 37 Tahun 2008.

- c. Begitu pun pejabat-pejabatnya juga tidak dipilih dan diangkat sesuai dengan prosedur dan oleh pejabat yang betwenang, sebagaimana ditentukan oleh UU No. 37 Tahun 2008
3. Pengalaman selama 11 tahun menjadi Ombudsman di komisi Ombudsman Nasional/Ombudsman Republik Indonesia telah membuktikan terjadinya kebingungan atau salah faham di kalangan masyarakat yang disebabkan oleh penggunaan kata "Ombudsman" yang tidak tepat, misalnya :
- a. Adanya siaran TV yang berjudul "Ombudsman", yang menimbulkan kesan, bahwa penyelenggara acara TV tersebut benar-benar merupakan Ombudsman yang berwenang mengawasi dan mengoreksi tindakan atau perilaku maladministrasi (padahal tidak) di jajaran pemerintah.
  - b. Diterbitkannya majalah "Ombudsman", yang oleh Khalayak ramai dikira diterbitkan oleh Komisi Ombudsman Nasional (padahal tidak)
  - c. Disahkannya merk "Ombudsman" oleh Departemen Hukum dan HAM c.q. Direktorat Jendral HAKI untuk sebuah pensil, yang tidak ada kaitan apapun juga dengan Ombudsman Republik Indonesia.

Contoh-contoh seperti di atas menunjukkan, bahwa pengertian Ombudsman, bahkan di kalangan Pemerintah, Khususnya Departemen Hukum dan HAM sendiri belum diketahui sifat, kedudukan dan ciri-cirinya,

Sehingga dalam hal tersebut (jika tidak diatur dengan baik) dapat mengelabui masyarakat awam dan menimbulkan harapan yang tidak dapat dipertanggung jawabkan bagi masyarakat Indonesia, selian dapat membuka pintu untuk penipuan oleh orang/fihak yang tidak bertanggung jawab.

Dengan lain perkataan : ketentuan pasal 46 ayat 1 dan 2 tersebut tidak lain adalah untuk menvegah kekaburan, ketidak kelasan, dan kemungkinan penipuan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab,

agar hadirnya Ombudsman di Republik Indonesia tercinta tidak akan meneimbulkan hal-hal yang tidak dikehendaki, dan Ombudsman Republik Indonesia benar-benar akan mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu Birokrasi yang lebih Professional, cepat, adil, bersih, berperilaku baik, sopan dan santun, patut, sesuai dengan asas-asas dan norma-norma pemerintah yang baik (*good governance*).

4. Perlu juga dicatat, bahwa Selandi Baru juga menentukan dalam Undang-undangnya, bahwa nomenklatur “Ombudsman” hanya boleh dipakai bagi pengawas publik yang diangkat sesuai prosedur yang ditentuakn dalam undang-undang.
5. Sekalipun ada ketentuan seperti pasal 46 ayat 1 dan 2 UU tentang Ombudsman Republik Indonesia itu, namun hal tersebut tidak menutup pintu atau melarang Pemerintah Daerah dan/atau LSM atau Masyarakat untuk mendirikan suatu organisasi yang juga mengawasi pelayanan publik setempat.

Sebab hal itu akan sangat membantu Pemerintah Daerah maupun pelaksanaan tugas Ombudsman Republik Indonesia. Hanya saja baik kewenangannya maupun nama organisasinya tidak boleh sama dengan Ombudsman Republik Indonesia, Dalam hal ini fungsi pengawas publik di Daerah itu dapat membantu memperbaiki dan mereformasi Pemerintah Daerah agar juga menjadi Penyelenggara Negara bagian yang lebih bersih dan efisien.

Dengan lain perkataan organisasi pengawasan publik di luar lembaga Ombudsman Republik Indonesia dan Perwakiliannya di Daerah akan dapat memperkuat dan mengefektifkan Pengawasan Internal Pemerintah Daerah, sementara Ombudsman Republik Indonesia melalui Oerwakilannya melakukan Pengawasan Eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Daerah yang bersangkutan, Demikianlah keterangan yang dapat kami berikan, keterangan kami dapat bermanfaat bagi Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, maupun masyarakat luas di seluruh wilayah Republik Indonesia tercinta., Jakarta, 11 Mei 2011(Prof. Dr. Mr. Sunaryati Hartono).



# 7

## **KESIMPULAN PEMERINTAH, PEMOHON DAN PIHAK TERKAIT**

Apa dan bagaimana kesimpulan dan pendirian masing-masing, baik pemerintah selaku pembuat penerbit sebuah Undang-undang maupun pemohon dan pihak terkait gugatan? Uraian dalam bab ini merupakan kesimpulan dari pihak pemerintah, yaitu diwakili Menteri Hukum dan HAM, pihak pemohon, dan pihak terkait yaitu Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

### **A. Kesimpulan Pemerintah**

Menindaklanjuti persidangan Mahkamah Kontitusi RI, tanggal 3 Maret 2011, 26 April 2011, dan 11 Mei 2011 dengan agenda mendengarkan keterangan Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Keterangan Pihak Terkait, serta keterangan Saksi dan/atau Ahli dari Para Pemohon, maupun Ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah Kontitusi, atas permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimohonkan oleh, Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, MM, Walikota Makassar, dan kawan-kawan, yang dalam hal ini memberikan kuasa kepada Adnan B. Azis, Sh; Uli Parulia Sihombing, SH. LL.M dan Zairin Harahap, SH. M.Si, keseluruhannya adalah advokat dan memiliki domisili hukum di Kantor Lembaga Ombudsman Kota Makassar, Jl. Urip Sumoharjo Jomp. KTC

No. B4 Kaluwisi Utara, Panakukan, Kota Makassar. Untuk selanjutnya seluruh pemohon disebut sebagai Para Pemohon. Sesuai Registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VII/2010 tanggal 11 Oktober 2011, dengan perbaikan tanggal 5 November 2011.

Kesimpulan tertulis atas permohonan pengujian (constitutional review) ketentuan Pengujian ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan keterangan tertulis Pemerintah maupun keterangan lisan yang disampaikan dalam persidangan terdahulu, sebagai berikut.

### **I. Legal Standing Para Pemohon**

Pemerintah tetap pada pendiriannya, bahwa Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atas permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik karena berdasarkan argumentasi atau dalil yang dikemukakan melalui permohonan tertulis, penjelasan lisan Para Pemohon, maupun penjelasan para ahli dan/atau saksi serta pihak terkait dari Para Pemohon dan pemerintah serta fakta-fakta di persidangan, telah jelas bahwa para Pemohon tidak dapat membuktikan, menjelaskan dan menkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang merugikan atas berlakunya ketentuan kesatuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1. Ketentuan *a quo* tidaklah untuk melarang dibentuknya organisasi/lembaga yang menangani keluhan/pengaduan terhadap perbuatan maladministrasi, korupsi, ataupun pelayanan yang buruk oleh penyelenggara pelayanan publik di daerah, melainkan

dimaksudkan agar masyarakat awam tidak terkecoh dan tidak bingung dengan siapa atau lembaga apa mereka berurusan. Sekalipun untuk menghindari masyarakat yang ingin berurusan dengan lembaga Ombudsman Republik Indonesia, tetapi ternyata dilayanan oleh lembaga ombudsman yang lain. Disamping itu, untuk memberikan kesatuan pemahaman kepada masyarakat bahwa yang dimaksud Ombudsman adalah Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

2. Bahwa berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan ternyata Para Pemohon memiliki firasat ketakutan yang berlebihan (*paranoid syndrome*), sehingga mendalilkan adanya kekhawatiran bahwa Undang-Undang a quo akan membatasi dan menghalang-halangi keberadaan ombudsman daerah. Sebagaimana dipahami bahwa makna “penggantian nama” dalam Pasal 46 ayat (1) pada dasarnya tidak bermaksud menghapuskan atau menganulir lembaga yang telah ada sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik, dalam arti bahwa lembaga tersebut diharapkan tetap ada sebagai mitra Ombudsman RI, namun namanya saja yang diubah. Pemohon I Walikota Makassar beranggapan bahwa dengan penggantian nama tersebut sangat mengusik kelangsungan eksistensi Ombudsman Kota Makassar yang telah dibentuk lebih dahulu. Pemerintah berpendapat bahwa anggapan atau kekhawatiran Pemohon I sangat berlebihan karena Pasal 46 ayat (1) hanya menentukan adanya perubahan nama saja, bukan menghapuskan lembaga dan bukan untuk menghentikan fungsi yang sudah dijamin selama ini sehingga sesungguhnya tidak sulit untuk dilakukan oleh Pemohon I yakni dengan hanya mengubah Peraturan Walikota Makassar Nomor 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar. Dan selanjutnya terkait dengan pengangkatan anggota Ombudsman Kota Makassar berdasarkan Keputusan Walikota Makassar Nomor 710.05/763/KEP/X/2008 kiranya cukup dengan

penerbitan keputusan baru untuk penyesuaian nomenklatur (nama), tanpa mengurangi hak-hak anggota yang telah diangkat oleh Pemohon I. Hal yang sama juga berlaku bagi keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah dan Lembaga Ombudsman Swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004 dan Nomor 135 Tahun 2004.

3. Bahwa hak-hak kontitusional dari para pemohon dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dan memberikan pelayanan kepada pelapor, sesungguhnya telah dijamin oleh undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya (lihat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik). Dengan demikian sepanjang Para Pemohon melaksanakan hanya sesuai dengan Undang-Undang yang mengaturnya, maka kekhawatiran/ketakutan Para Pemohon menjadi tidak beralasan sepanjang melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dimaksud. Selain itu, para pemohon tampaknya kekhawatiran timbulnya ketidakpastian hukum. Pemerintah berpendapat bahwa justru keberadaan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 ini dimaksudkan untuk mewujudkan mewujudkan kepastian hukum dan sekaligus mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat dalam mencari keadilan dalam pelayanan publik. Kepastian hukumnya adalah bahwa masing-masing lembaga mempunyai kewenangan yang berbeda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dengan demikian, Pasal 46 tersebut justru mencegah agar tidak terjadi penggunaan wewenang yang bukan wewenangnya jika nama tersebut dibiarkan eksis. Hal ini juga dimaksudkan agar masyarakat tidak salah alamat dalam mencari perlindungan dan keadilan atas buruknya pelayanan publik oleh penyelenggaraan negara dan pemerintah.

4. Atas dasar hal tersebut di atas, telah terbukti Para Pemohon tidak dapat menjelaskan dan mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan kontitusional atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Kontitusi *juncto* Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 06/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007.

Berdasarkan uraian di atas, Pemerintah berpendapat bahwa Para Pemohon tidak dapat membedakan antara pengujian konstiusionalitas norma undang-undang (*constitucional review*), dengan perseorangan yang timbul sebagai akibat dari penerapan suatu norma-norma undang-undang dalam tatanan praktek (*implementasi*).

Karena itu, menurut Pemerintah adalah tepat dan sesudah sepatuhnya jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Kontitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

## **II. Kesimpulan Pemerintah Atas Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik**

Pemerintah tetap pada pendiriannya sesuai Keterangan Pemerintah baik tertulis maupun lisan yang telah disampaikan melalui kepaniteraan Mahkamah Kontitusi, guna mendukung, melengkapi maupun membantah /mengklarifikasi anggapan Para Pemohon, Ahli dari Para Pemohon, Pemerintah dapat menyampaikan hal-hal berikut:

1. Bahwa pemerintah berkesimpulan bahwa prinsip yang terkandung dalam ketentuan Pasal 46 Nomor 37 Tahun 2008 telah sesuai dengan amanat UUD NRI 1945. Hal tersebut juga didukung fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan termasuk keterangan saksi dan/atau ahli dan pihak terkait yang diajukan oleh para pemohon dan pemerintah, dan karenanya

tidak terbukti bahwa ketentuan a quo bertentangan dengan ketentuan UUD NRI 1945.

Untuk lebih jelasnya Pemerintah dapat menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 adalah tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945. Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 berbunyi “pemerintahan daerah provinsi, daerah/kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya ayat (6) berbunyi: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”.

Pemerintah mempunyai pandangan bahwa Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tidak terkait dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945. Ombudsman RI sebagai Lembaga Negara berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia dapat diartikan tidak terkait dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) UUD Negera RI Tahun 1945.

Dalam hal pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota ingin mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta ingin menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dipersilahkan saja mengatur dan menetapkannya, misalnya mengatur mengenai lembaga pengawasan pelayanan publik di daerah, asalkan nomenklaturnya tidak menggunakan nama “Ombudsman”. Mengapa demikian, karena Ombudsman RI telah memberikan tugas dan

wewenang pengawasan pelayanan publik secara khusus yang lingkungannya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia oleh Pemerintah dan DPR-RI melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

Makna perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota<sup>7</sup> diartikan bahwa Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang kedudukannya berada di Ibu Kota Negara Republik Indonesia, dapat membentuk Perwakilan Ombudsman RI di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah aksesibilitas pelaksanaan fungsi tugas dan wewenang Ombudsman RI, yang sesungguhnya secara fisik mempunyai wilayah pengawasan yang sangat luas.

Perwakilan ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota sebagai unsur pengawas eksternal sesungguhnya sama sekali tidak terkait dengan undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa Perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman RI.

Dengan demikian, Perwakilan Ombudsman RI bukan merupakan perangkat daerah karena sifat Ombudsman itu sendiri sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Dalam konteks ini dapat disimpulkan bahwa dengan didirikannya Perwakilan Ombudsman di provinsi atau kabupaten/kota tidak dimaksudkan untuk menghapus atau menganulir institusi, lembaga, dan badan hukum yang tugas dan wewenangnya mengawasi pelayanan publik di daerahnya masing-

masing, akan tetapi undang-undang hanya mengharuskan untuk mengganti nama saja apabila institusi, lembaga dan badan hukum tersebut menggunakan nama Ombudsman.

- b. Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 adalah tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yang berbunyi “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Mengenai hal ini, Pemerintah berkesimpulan bahwa Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 hanya berbicara mengenai “nama”, bukan mengenai substansi yang terkait dengan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Keberadaan Ombudsman RI dan lembaga-lembaga pengawasan publik di daerah pada dasarnya telah memenuhi hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang diinginkan oleh masyarakat.
- c. Bahwa Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tidak merugikan para pemohon yang telah mempunyai atau menggunakan nama “ombudsman”. Sebagaimana dipahami bahwa pembentukan undang-undang pada umumnya dibuat untuk memenuhi hak dan kebutuhan serta kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. Hanya untuk mengganti nama, namun untuk kepentingan yang lebih besar, bukanlah kerugian dalam arti material, melainkan akan memberikan keuntungan kepada masyarakat diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia dengan terciptanya kepastian hukum bagi masyarakat.

Batas waktu yang ditentukan dalam Pasal 46 selama 2 tahun merupakan ketentuan yang memberikan masa yang cukup dan dianggap adil dan rasional untuk memberikan kesempatan

kepada institusi, lembaga, dan badan hukum untuk mengubah nama saja. Ketentuan peralihan dalam suatu undang-undang lazim digunakan untuk mengubah nama atau nomenklatur tertentu atau mengubah AD/ART pada suatu institusi, lembaga dan badan hukum karena ada ketentuan baru yang mengubah bentuk, formal, atau syarat tertentu yang ada di ketentuan lama.

- d. Maksud ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tidaklah untuk melarang dibentuknya organisasi/lembaga yang menangani keluhan/pengaduan terhadap perbuatan maladministrasi, korupsi, ataupun pelayanan yang buruk oleh penyelenggara pelayanan publik di daerah, melainkan dimaksudkan agar masyarakat awam tidak terkecoh dan tidak bingung dengan siapa atau lembaga apa mereka berurusan. Sekaligus untuk menghindari masyarakat yang ingin berurusan dengan lembaga Ombudsman Republik Indonesia, tetapi ternyata dilayani oleh lembaga ombudsman yang lain. Di samping itu, untuk memberikan kesatuan pemahaman kepada masyarakat bahwa yang dimaksud dengan ombudsman adalah Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- c. Makna “pengganti nama” dalam Pasal 46 ayat (1) pada dasarnya tidak bermaksud menghapus atau menganulir lembaga yang telah ada sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik, dalam arti bahwa lembaga tersebut diharapkan tetap ada sebagai mitra Ombudsman RI, namun namanya saja yang diubah. Pemohon I Walikota Makassar beranggapan bahwa dengan penggantian nama tersebut sangat mengusik kelangsungan eksistensi Ombudsman Kota Makassar yang telah dibentuk lebih dahulu. Pemerintah berpendapat bahwa anggapan atau kekhawatiran Pemohon I sangat

berlebihan karena Pasal 46 ayat (1) hanya menentukan adanya perubahan nama saja bukan penghapusan lembaga dan bukan untuk menghentikan fungsi yang sudah dijalankan selama ini sehingga sesungguhnya tidak sulit untuk dilakukan oleh Pemohon I yakni dengan hanya mengubah Peraturan Walikota Makassar. Dan selanjutnya terkait dengan pengangkatan anggota Ombudsman Kota Makassar berdasarkan Keputusan Walikota Makassar Nomor 710.05/763/KEP/X/2008 kiranya cukup dengan penerbitan keputusan baru untuk penyesuaian nomenklatur (nama), tanpa mengurangi hak-hak anggota yang telah diangkat oleh Pemohon I. Hal yang sama juga berlaku bagi keberadaan lembaga Ombudsman Daerah, dan Lembaga Ombudsman Swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004 dan Nomor 135 Tahun 2004.

Berdasarkan uraian diatas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, pada hakikatnya merupakan penjabaran dan telah sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) serta Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Bahwa menurut pemerintah, ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tidak akan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap konerja Ombudsman-ombudsman yang ada di daerah yang samapi saat ini masih eksis, karena:
  - a. Pemerintah berpendapat bahwa justru keberadaan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 ini dimaksudkan untuk terwujudnya kepastian hukum dan sekaligus mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat dalam mencari keadilan dalam pelayanan publik. Kepastian hukumnya adalah bahwa masing-masing lembaga

mempunyai kewenangan yang berbeda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Dengan demikian, Pasal 46 tersebut justru mencegah agar tidak terjadi penggunaan wewenang yang bukan wewenangnya jika nama tersebut dibiarkan eksis. Hal ini juga dimaksudkan agar masyarakat tidak salah alamat dalam mencari perlindungan dan keadilan atas buruknya pelayanan publik oleh penyelenggara Negara dan Pemerintah.

Selain itu, ketentuan Pasal 46 ayat (2) dimaksudkan agar masyarakat tidak mencari rancu disebabkan di wilayahnya terdapat dua institusi, lembaga, dan badan hukum dengan nama yang sama yang tugas dan wewenangnya mengawasi pelayanan publik. Sebaliknya, jika tidak ada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 maka masyarakat akan mengalami kebingungan untuk melapor karena di daerahnya terdapat dua lembaga/institusi dengan nama yang sama yang sama-sama menyetakan berfungsi mengawasi pelayanan publik.

- b. Sebagaimana diketahui bahwa didirikannya lembaga yang juga menjalankan fungsi sebagai ombudsman oleh pemerinah daerah atau oleh lembaga swasta adalah untuk menampung keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik sama sekali tidak dilarang oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, asal saja tidak menggunakan nomenklatur atau nama Ombudsman. Pemerintah daerah atau masyarakat dapat menggunakan nama lain, misalnya Pengawasan Pelayanan Publik di Daerah atau Nama lainnya.

Dengan demikian, berbagai masalah yang tidak membutuhkan penanganan oleh Ombudsman Republik Indonesia dapat diselesaikan secara langsung oleh pemerintah daerah yang mendirikan

lembaga tersebut, terutama untuk *internal complaint handling* di masing-masing penyelenggara pelayanan publik. Sebagai contoh, Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah membentuk Komisi Pelayanan Publik yang menangani pengaduan/komplain masyarakat terkait dengan Pelayanan Publik di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan bahkan lembaga ini telah berfungsi dan efektif.

3. Perkenankan Pemerintah menjelaskan mengenai Pasal 1 Butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyebutkan Ombudsman adalah 'lembaga negara' dan Pemerintah berpendapat bahwa kata 'negara' tidak berpotensi merugikan eksistensi ombudsman daerahnya masing-masing, karena dengan demikian secara otomatis tidak termasuk "Ombudsman" sebagaimana dimaksud Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Sebagai berikut:
  - a. Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa Ombudsman sebagai lembaga negara, secara hukum keberadaan ombudsman sebagai lembaga negara diakui kembali oleh undang-undang lain, dalam rangka memperkuat keberadaan Ombudsman RI yang mempunyai kedudukan, lingkup tugas, dan wewenangnya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pada dasarnya tidak memperlemah keberadaan lembaga pelayanan publik di daerah. Hal ini secara jelas disebutkan dalam Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 yang menentukan: "Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik". Dalam penjelasan ayat (3) tersebut ditentukan bahwa lembaga pengawasan pelayanan publik dapat dibentuk bahwa lembaga pengasasan

pelayanan publik dapat dibentuk di tingkat nasional maupun daerah.

Dengan demikian undang-undang ini telah mengakui secara jelas lembaga pengawasan pelayanan publik selain Ombudsman RI, (tetapi bukan lembaga negara). Dengan demikian, pemerintah daerah atau masyarakat dipersilakan membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik, namun dengan nama lain, selain “ombudsman”, karena Undang-undang telah memberikan tempat tersendiri terhadap lembaga pengawasan pelayanan publik di sebut Ombudsman Republik Indonesia.

- b. Terkait dengan keberadaan institusi, lembaga, dan badan hukum yang mengawasi pelayanan publik di daerah, telah ada contoh yang dapat dijadikan acuan oleh Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan Pemohon V bahwa provinsi Jawa Timur telah berdiri Komisi Pelayanan Publik berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005, selain itu pada tanggal 15 Oktober 2010 telah berdiri pula Kantor Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Jawa Timur di Surabaya.

Keberadaan kedua lembaga tersenut tidak dipersoalkan secara hukum atau peraturan perundang-undangan, akan tetapi justru kedua lembaga tersebut saling melengkapi dan melakukan kerja sama untuk menciptakan *good governance* di Provinsi Jawa Timur. Keberadaan lembaga pengawasan pelayanan publik di daerah, baik yang didirikan oleh pemerintah daerah atau swasta, dapat melakukan kerja sama dengan Kantor Perwakilan Ombudsman RI di daerah sehingga penyelesaian laporan juga dapat dilaksanakan secara lebih cepat. Dengan demikian kinerja Ombudsman RI juga akan menjadi lebih mudah, demikian juga sebaliknya namun dengan tetap memperhatikan tugas dan kewenangan yang

diberikan oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

- c. Nama “Ombudsman Republik Indonesia” sebagai lembaga negara, seperti layaknya lembaga negara yang lain, misalnya Mahkamah Agung, KY, KPK atau yang lainnya sudah berada tentu merupakan hak milik negara yang tidak mungkin digunakan oleh sembarang orang atau badan untuk meniru atau menyamakannya. Mahkamah Agung, Mahkamah Kontitusi, Komisi Yudisia atau Komisi Pemberantasan Korupsi hanya ada satu dan tidak mungkin menciptakan Mahkamah Agung, Mahkamah Kontitusi, Komisi Yudisial, atau Komisi Pemberantasan Korupsi yang lain.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk melindungi lembaga negara sebagai salahsatu hak milik negara yang direfleksikan ke dalam lembaga negara.

- d. Beberapa lembaga negara yang diatur dengan Undang-Undang (di luar yang diperintahkan oleh UUD) antara lain adalah: Komisi Penyiaran Indonesia (lemabaga negara sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang penyiaran); Komisi Pemberantasan Korupsi (lembaga negara berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Keberadaan kedua lembaga negara di atas bukan berdasarkan UUD, namun keberadaannya ditentukan oleh suatu undang-undang.

Keberadaan komisi atau lembaga negara yang dibentuk dengan Undang-Undang dalam iklim demokratis di Indonesia merupakan hal yang wajar. Sebagaimana diketahui bahwa tidak berbeda

dengan negara-negara dunia ketiga lainnya, di Indonesia, menjamurnya organ-organ tambahan/pelengkap negara (*state auxiliary agencies*), juga telah mejadi bagian dari penyelenggaraan pemerintah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang sebagai wujud dari keinginan rakyat agar tercipta *check and balances*.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 sebagai dasar pembentukan lembaga negara Ombudsman RI adalah tidak mencederai demokrasi dan tetap memberikan kesempatan kepada institusi, lembaga, dan badan hukum untuk melakukan pengawasan pelayanan publik sebagaimana ditentukan Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang menentukan: "masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik". Dalam menjelaskan ayat (3) tersebut ditentukan bahwa lembaga pengawasan pelayanan publik dapat dibentuk ditingkat nasional maupun di daerah. Dengan demikian undang-undang ini telah mengakui secara jelas lembaga pengawasan pelayanan publik selain Ombudsman RI, (tetapi bukan lembaga negara).

4. Pemerintah tidak sependapat dengan anggapan Para Pemohon yang berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah jo. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ombudsman RI bukanlah termasuk urusan pemerintah dan juga bukan merupakan materi muatan undang-undang.

Atas anggapan Para Pemohon di atas, Pemerintah dapat memberikan penjelasan bahwa: Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, secara teknis penyusunan Undang-undang, pembentuk undang-undang memiliki tingkat pemahaman yang

tinggi terutama dalam melakukan harmonisasi penyusunan undang-undang dikaitkan dengan undang-undang lain (dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, yakni Pasal 1 angka 1). Ombudsman sebagai 'lembaga negara', selain telah disebutkan di atas, dapat dijelaskan bahwa keberadaan lembaga negara yang diatur dalam undang-undang sama sekali tidak terkait dengan materi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, namun terkait dengan materi muatan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya huru-fa angka 1, angka 2, dan angka 3.

Dengan demikian, keberadaan ombudsman sebagai lembaga negara yang diatur dalam undang-undang tersendiri memenuhi unsur materi muatan sebagaimana dimanakan oleh Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jadi, Ombudsman sebagai lembaga negara bukanlah perangkat daerah, melainkan alat kelengkapan negara, sehingga bukan bagian dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah beberapa kali diubah).

5. Bahwa keterangan Pemerintah tersebut di atas, sekaligus telah menjelaskan persoalan-persoalan yang disampaikan oleh para ahli dari Para Pemohon, yang pada intinya menyatakan bahwa ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut mengekang dan menghambat partisipasi masyarakat. Menurut Pemerintah, kekhawatiran demikian sangat berlebihan dan tidak berdasar.

Selain hal-hal tersebut di atas, kiaranya Mahkamah Kontitusi perlu memperhatikan sebagai berikut:

- a. Pembentuk undang-undang telah sangat berhati-hati dalam merumuskan pasal-pasal dengan memperhatikan kebutuhan, filasafat, asas-asas dan

teori hukum serta sistem hukum secara keseluruhan;

- b. Pembentuk undang-undang telah mempertimbangkan kepentingan-kepentingan konstitusional yang terkait dengan pembentukan undang-undang tersebut secara keseluruhan atau dalam merumuskan pasal-pasal nya;

Berdasarkan seluruh uraian penjelasan tersebut di atas Pemerintah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah sejalan dengan amanat kontitusi, dan karenanya tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak merugikan hak dan/ atau kewenangan kontitusional Para Pemohon.

## Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia yang memeriksa, memutus dan mengadili permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan keputusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian Para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Para Pemohon yang dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
3. Menerima keterangan pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2)

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman dan ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

Atas pengertian Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia, diucapkan terima kasih. Jakarta, 27 Mei 2011, Kuasa Hukum Presiden Republik Indonesia, Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, Patrialis Akbar.

## B. Kesimpulan Pemohon

Berdasarkan surat permohonan dari para pemohon tanggal 24 Mei 2011 yang diajukan kuasa hukum pemohon: Adnan Buyung Azis, SH, Uli Parulian Sihombing, SH., LL.M, Zairin Harahap, SH., M.Si., kesemuanya adalah Advokat dan memilih domisili hukum di Kantor Lembaga Ombudsman Kota Makassar, Jl Urip Sumoharjo, Komp. KTC . No. B4 Kelurahan Karuwisi Utara, Kecamatan Panakukang Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 1 September 2010, bermaterai cukup (Bukti P-1) dalam hal ini bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama mewakili:

1. Nama : Ir H. Ilham Aricf Sirajuddin, MM  
Tempat tanggal lahir : U.Pandang, 16 September 1965/45  
Lahir/umum : Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Walikota Makassar  
Kewarganegaraan: WNI

Alamat Lengkap: Jl. Jenderal Ahmad Yani, Makassar

Nomor Telepon : (0411)

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon I (Bukti P-2)

2. Nama : Mulyadi Hamid  
Tempat tanggal lahir/umum : Wajo, 25 Januari 1966/44 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Komisioner Ombudsman  
Makassar

Kewarganegaraan: WNI

Alamat Lengkap : Jl. Jenderal Urip Sumoharjo,  
Kompleks KTC B4 Makassar

Nomor Telepon : (0411) 456277

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon II (Bukti P-3)

3. Nama : Bagus Sarwono, S.Pd. Si.  
Tempat tanggal lahir/umur : Rembang, 01 Juni 1976/34 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Ombudsman Daerah  
Provinsi DIY

Kewarganegaraan: WNI

Alamat Lengka : Jl. Tentara Zeni Pelajar Nomor:  
1A, Pingit Kidul, Yogyakarta 55231

Nomor Telepon : (0274) 554989

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon III (Bukti P-4).

4. Nama : Ananta Heri Pramono, SE, MM  
Tempat tanggal lahir/umur : Yogyakarta, 12 Maret 1963/47 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Ombudsman Swasta  
Provinsi DIY

Kewarganegaraan : WNI  
Alamat Lengkap : Jl. Tentara Zeni Pelajar Nomor:  
1B, Pingit Kidul, Yogyakarta, 55231  
Nomor Telepon : (0274) 552245  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon IV (Bukti P-5).

5. Nama : Syahrul Eriadi  
Tempat tanggal lahir/umur : Kisaran, 1 Mei 1968/42 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Ombudsman Daerah  
Kabupaten Asahan

Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkap : Jl Jenderal A Yani Nomor 27,  
Kisaran, Asahan 21214  
Nomor Telepon : (0623) 347983  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon V (Bukti P-6).

6. Nama : Syamsuddin Alimsyah  
Tempat tanggal lahir/umur : Bulukumba, 8 November 1975/34  
Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Koordinator KOPEL

Kewarganegaraan: WNI  
Alamat Lengkak : Jl. Batua Raya IX No 3 Makassar  
Nomor Telepon : (0411) 491041  
Selanjutnya disebut sebagai Pemohon VI (Bukti P-7).

7. Nama : H. Bahar Ngintung  
Tempat tanggal lahir/umur : Ujungpandang 13 Mei 1957/  
53 Tahun  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Anggota Dewan Perwakilan  
Daerah Republik Indonesia

Kewarganegaraan: WNI

Alamat Lengkap : Jl. Sultan Hasanuddin I No. 22A,  
Makassar, Prov. Sulsel

Nomor Telepon : 0811463455

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon VII (Bukti P-8).

## I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
2. Bahwa lebih lanjut hal tersebut diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. .... dst;
3. Bahwa dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, disebutkan: "Pengujian materiil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945";
4. Bahwa objek permohonan pengujian materiil ini adalah:
  - a. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia selanjutnya disebut UU ORI (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139);
  - b. Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik selanjutnya disebut

UU PP (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 112);

Maka, berdasarkan landasan hukum tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian materiil Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI dan Pasal 1 butir 13 UU PP terhadap UUD 1945.

## **II. Kepentingan Hukum (Legal Standing) Pemohon.**

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, menyebutkan: “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. Perscorangan warga negara Indonesia;
  - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. Badan hukum publik atau privat; atau
  - d. Lembaga negara.
2. Bahwa Pemohon I adalah Walikota Makassar yang merupakan badan hukum publik yang diangkat sebagai Walikota Makassar berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.73 – 90 Tahun 2009 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Walikota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan, tertanggal 28 Januari 2009 (Bukti P-2);
3. Bahwa dalam kaitan untuk memperbaiki layanan dan pembaharuan tata pemerintahan khususnya dalam kerangka memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik di lingkungan pemerintahan Kota Makassar, Pemohon I merasa memerlukan adanya lembaga pengontrol yang mengemban amanat untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks hak azasi manusia dapat terlindungi dan terpenuhi, termasuk menuntut keterlibatan masyarakat madani untuk mengambil peran serta dalam upaya

mendorong reformasi pemerintahan termasuk perbaikan etika dalam berbisnis;

4. Bahwa dalam mewujudkan pelayanan, baik publik maupun swasta, yang berkualitas diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan umum dan swasta di Kota Makassar sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
5. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dan sekaligus sebagai salah satu upaya pemberdayaan pengawasan eksternal serta memperhatikan aspirasi yang berkembang agar penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat senantiasa berlangsung secara adil dan benar maka Pemohon I pada tanggal 27 Mei 2008, melalui Peraturan Walikota Makassar No. 7 Tahun 2008 membentuk Ombudsman Kota Makassar (Bukti P-9). Dasar yang demikian dilandasi pada Visi dan Misi kelima Pemerintah Kota Makassar yakni *“Mengembangkan sistem pemerintahan yang baik, melalui peningkatan profesionalisme aparatur bersih dan berwibawa”* (Bukti P-10). Selain itu juga didasarkan pada pokok-pokok kebijakan Pemerintahan Kota Makassar dalam artikel 4 tentang Pembangunan Pemerintahan dan pelayanan Publik yakni:

*“pelayanan prima tidak dapat diwujudkan dengan hanya mengandalkan jumlah dan motivasi kerja aparat pemerintah saja. Pemberian layanan prima juga membutuhkan dukungan aparat yang profesional dan struktur organisasi yang efektif, dimana didalamnya terdapat pembagian tugas dan fungsi yang terkoordinasi dan terintegrasi secara proposional. Oleh karena itu, agar dapat memberikan pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat kota Makassar sebagai kota maritim, niaga dan pendidikan maka kota Makassar mutlak mendapatkan dukungan kelembagaan pemerintahan yang baik, aparatur pemerintah yang profesional, keuangan yang memadai dan layanan informasi yang berkualitas”* (Bukti P-11);

6. Bahwa dengan diberlakukannya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI dan Pasal 1 butir 13 UU PP aquo sangat mengusik kelangsungan eksistensi Ombudsman Kota Makassar yang telah dibentuk oleh Pemohon I;
7. Bahwa Pemohon II adalah anggota Ombudsman Kota Makassar merupakan badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor: 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar yang diangkat berdasarkan Keputusan Walikota Makassar Nomor: 710.05/763/KEP/X/2008 (Bukti P-3)
8. Bahwa Pemohon III adalah anggota LOD Provinsi DIY merupakan badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah Provinsi DIY (Bukti P-12) dan diangkat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 145/KEP/2008 tentang Penetapan Anggota Ombudsman Daerah Provinsi DIY (Bukti P-4);
9. Bahwa Pemohon IV adalah anggota LOS Provinsi DIY adalah badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 22 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Swasta di Provinsi DIY (Bukti P-13) dan diangkat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 146/KEP/2008 tentang Penetapan Anggota Ombudsman Swasta Provinsi DIY (Bukti P-5);
10. Bahwa Pemohon V adalah anggota Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan yang merupakan badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Asahan Nomor: 419-HUK/ Tahun 2004 tentang Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan (Bukti P-6) dan diangkat berdasarkan Lampiran Keputusan Bupati Asahan Nomor: 419-HUK/ Tahun 2004 tentang Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan (Bukti P-6);
11. Bahwa Pemohon VI adalah Koordinator KOPEL adalah sebuah LSM yang selama ini sangat aktif dan peduli terhadap pengawasan pelayanan publik yang

berkedudukan di Kota Makassar yang memiliki Akte Pendirian, AD/ART, dan terdaftar di Departemen Dalam Negeri RI (Bukti P-7) dan sekaligus sebagai inisiator pembentukan Ombudsman Kota Makassar (Bukti P-14);

12. Bahwa Pemohon VII adalah Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di Kota Makassar (Bukti P-8) yang sangat berkepentingan terhadap keberadaan Ombudsman Kota Makassar. Oleh karena itu, apabila Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI jo Pasal 1 angka 13 UU PP tidak dibatalkan sangat potensial merugikan Pemohon VII untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik, cepat, dan berkualitas di Kota Makassar.

### **III. Alasan Permohonan Pengujian (Kerugian Konstitusional) Pemohon I, II, III, IV, dan V:**

#### **1. Bahwa Pasal 46 UU ORI, berbunyi:**

(1). Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama "Ombudsman" yang telah digunakan sebagai nama institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini;

(2). Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama "Ombudsman" secara tidak sah (Bukti P-15);

2. Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP), berbunyi: "Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun 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” (Bukti P-16);

3. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI *aquo* telah menimbulkan atau setidaknya-tidaknya sangat potensial menimbulkan kerugian bagi Pemohon I, II, III, IV, dan V, karena dengan diberlakukannya ketentuan pasal *aquo* dapat dipastikan *mengancam eksistensi* Ombudsman di daerah yang sudah eksis sampai saat ini. Hal ini dipertegas dengan adanya Surat Edaran yang dikirimkan oleh Ketua Ombudsman Republik Indonesia kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota, dan seluruh Lembaga Ombudsman di daerah untuk tidak lagi menggunakan nama “Ombudsman” untuk institusi, lembaga, badan hukum, terbitan dan lainnya paling lambat tanggal 7 Oktober 2010 (Bukti P-17);
4. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI *aquo* secara substansi melarang penggunaan nama atau istilah “Ombudsman”, dengan demikian Ombudsman Daerah harus berganti nama, padahal keberadaan Ombudsman yang ada di daerah, misalnya: Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) dan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) di Provinsi DIY sudah ada sejak tahun 2004. LOD DIY dibentuk untuk pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY (Bukti P-18), sedangkan LOS DIY dibentuk untuk pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 135 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Swasta di DIY (Bukti P-19), dan telah terbukti mampu membantu warga masyarakat dalam pemenuhan hak-haknya dan sekaligus mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih di daerah (Bukti P-20);
5. Bahwa apabila Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI *a quo* tidak dibatalkan, maka tidak hanya mengancam eksistensi Ombudsman yang ada di daerah, tetapi juga

- dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja Ombudsman-ombudsman yang ada di daerah yang sampai saat ini masih eksis.
6. Bahwa 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan";
  7. Bahwa 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, berbunyi: "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan";
  8. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum";
  9. Bahwa Pasal 1 butir 13 UU PP yang menyebutkan Ombudsman adalah "lembaga negara" dapat merugikan eksistensi dari lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada, karena lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada tersebut, khususnya yang ada di daerah yang dalam hal ini adalah yang berkaitan dengan kepentingan hukum Pemohon II, III, IV, dan V bukan merupakan "lembaga negara" sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1 butir 13 UU PP aquo;
  10. Bahwa lembaga-lembaga ombudsman yang diwakili oleh kepentingan hukum Pemohon II, III, IV, dan V adalah lembaga pengawasan pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan produk hukum daerah sebagaimana yang telah disebutkan di atas, sehingga apabila kata "negara" yang terdapat dalam Pasal 1 butir 13 UU PP aquo tidak dibatalkan sangat potensial merugikan eksistensi ombudsman daerah tersebut

sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di daerahnya masing-masing, karena dengan demikian secara otomatis tidak termasuk “Ombudsman” sebagaimana yang dimaksud Pasal 1 butir 13 UU PP;

11. Bahwa demi kepastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya kata “negara” dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 butir 13 UU PP tersebut dibatalkan.

#### **IV. Alasan Permohonan Pengujian (Kerugian Konstitusional) Pemohon VI dan VII:**

1. Bahwa Pemohon VI adalah LSM yang kedudukan di Sulawesi Selatan, dan terdaftar pada Kementerian Dalam Negeri Dirjen KESBANGPOL dengan No: 194/D.III.3/VIII/2009 (Bukti P-7);
2. Bahwa Pemohon VI adalah inisiator pembentukan Ombudsman Makassar (Bukti P-14)
3. Bahwa dalam kiprahnya pemohon VI banyak memberikan konstitusi dalam pemajuan *clean government* dan *good governance* termasuk kiprahnya dalam memberikan advokasi pada kerja legislatif dan eksekutif dalam kemajuan pelayanan publik di kota Makassar maupun di Provinsi Sulawesi. Selain itu Pemohon VI melakukan advokasi terhadap masyarakat sebagai korban pelaksanaan pelayanan publik di Kota Makassar;
4. Bahwa kinerja Pemohon VI telah sebagaimana di atas telah mendapatkan pengakuan dari Pemerintah Kota Makassar (Bukti P-36);
5. Bahwa maksud dan tujuan lembaga Pemohon VI sebagaimana dinyatakan pada Pasal 2 AD/ART sebagai berikut: “turut serta mewujudkan terlaksananya sistem demokrasi dalam tatanan kehidupan bernegara...dst.” (Bukti P-7). Disamping itu, dalam visi misi lembaga Pemohon VI tercantum program yakni: “Melakukan pengawasan kebijakan publik, antara lain kebijakan PERDA APBD dan non APBD...dst”. (Bukti P-37);

6. Bahwa Permohonan VI adalah salah satu LSM yang berdomisili di Makassar adalah merupakan badan hukum privat sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Kontitusi, yang bekerja dalam bidang pemantau legislatif disamping melakukan kerja-kerja pemantau pelayanan publik di Sulawesi dan Khususnya di Kota Makassar dalam rangka mengembang amanat demokrasi yang mengedepankan adanya daerah yang bersih dari KKN serta berkeinginan mewujudkan pemerintah yang bersih. (*clean government* dan *good governance*);
7. Bahwa hak-hak Pemohon VI berkaitan informasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dijamin dalam Pasal 28F UUD 1945 akan terlanggar oleh Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI dan Pasal 1 butir 13 UUPP;
8. Bahwa akses informasi dari Pemohon VI berkaitan dengan Pelayanan Publik di tingkat lokal akan terlanggar jika Ombudsman Kota Makassar dihapuskan oleh Pasal-Pasal UU aquo karena selama ini Ombudsman Kota Makassar telah menyediakan informasi berkaitan dengan kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah lokal dan pelaku bisnis. Selama ini Ombudsman Kota Makassar aktif menyediakan informasi berkaitan dengan hak atas kesempatan yang sama di dalam pemerintahan dan memperjuangkan secara kolektif akan terganggu dengan penghapusan Ombudsman Kota Makassar, karena sarana advokasi berupa pendampingan oleh Pemohon VI berkaitan dengan pelayanan publik tidak tersedia lagi ketika Ombudsman Kota Makassar dihapuskan;
9. Bahwa Pemohon VI berhak memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya sesuai dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 1 butir 13 UU PP aquo menghambat perjuangan kolektif dari Pemohon VI dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya dalam bidang pelayanan publik;

10. Pemohon VII adalah masyarakat WNI pembayar pajak dengan nomor wajib pajak 06.680.569.8-804.000 (Bukti P-8) yang menggunakan jasa Ombudsman Daerah di Kota Makassar dalam merima konstituennya untuk diajukan ke Ombudsman Daerah Kota Makassar;
11. Bahwa disamping itu Pemohon VII merupakan individu aktif dalam memajukan mendorong penegakan pelayanan publik hal ini dibuktikan dengan peran serta Pemohon VII sebagai tim rekrutmen Komisioner Ombudsman Kota Makassar (Bukti P-38);
12. Bahwa Pemohon VII adalah anggota DPR RI wilayah Kota Makassar yang terpilih secara langsung oleh warga Kota Makassar (Bukti P-39);
13. Bahwa Pemohon mempunyai potensial kerugian kontitusional karena jika Ombudsman Kota Makassar dihapus berdasarkan Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU aquo, maka para konstituen Pemohon VII tidak bisa lagi melaporkan kasus-kasus penyimpangan pelayanan publik di Makassar ke Ombudsman Kota Makassar;
14. Bahwa Pemohon VII sebagai anggota DPR untuk melakukan pengawasan pelayanan publik di kota Makassar akan terganggu jika Ombudsman Kota Makassar dihapuskan oleh Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU aquo;
15. Bahwa Pemohon VII adalah Warga Negara Indonesia sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Kontitusi. Sebagai warga negara Indonesia, Pemohon VII merasakan manfaat dengan kehadiran Ombudsman Daerah khususnya di Kota Makassar yaitu dapat menyampaikan haknya berkaitan dengan dugaan penyimpangan pelayanan publik oleh penyelenggara pemerintah daerah maupun berkaitan dengan dugaan penyimpangan etika bisnisoleh pihak swasta;
16. Bahwa hak-hak kontitusional Pemohon VII yang berkaitan dengan informasi, memperjuangkan secara kolektif dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai ditegaskan di dalam Pasal 28C ayat (2), 28D ayat

- (3), dan 28F UUD 1945 akan terlanggar oleh Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU ORI, dan pasal 1 butir 13 UU PP.
17. Bahwa hak informasi Pemohon VII akan terganggu dengan penghapusan Ombudsman Kota Makassar karena selama ini Ombudsman Kota Makassar menyediakan informasi yang berkaitan dengan pelayanan publik di tingkat lokal melalui laporan tahunan. Kemudian konstituen dan Pemohon VII tidak bisa melakukan laporan dan pemantauan pelayanan publik di tingkat lokal jika Ombudsman Kota Makassar dihapus.
18. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Bahwa asas otonomi sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut, menurut Prof Bagir Manan adalah menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Dengan perkataan lain, ketentuan ini hanya mengatur mengenai otonomi. Selanjutnya Prof Bagir Manan menambahkan bahwa Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis (Bukti P-21). Otonomi daerah dalam kaitannya dengan demokrasi, menurut Prof Bagir Manan, karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokratis di daerah (Bukti P-22). Pembentukan lembaga-lembaga ombudsman yang kepentingan hukumnya diwakili oleh Pemohon II, III, IV, dan V dilakukan adalah dalam kerangka dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Dengan adanya lembaga-lembaga ombudsman tersebut penyelenggaraan pemerintahan daerah mendapat pengawasan dari masyarakat, sehingga sekaligus dapat mendorong perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sebagai daerah otonom yang memerintah, mengatur, dan mengurus diri sendiri, menurut Prof Bagir Manan, pemerintahan daerah berhak membuat peraturan

tingkat daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah (Bukti P-23). Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga ombudsman dengan suatu produk hukum daerah dapat dibenarkan dalam konteks penyelenggaraan asas otonomi daerah;

- a. Bahwa Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU PD), menyebutkan: "Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama (Bukti P-24)
- b. Selanjutnya, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPUU), menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang, yakni mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; keuangan negara. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang (Bukti P-25).

Bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (3) UU PD Pasal 8 UU PPUU tersebut di atas, sangat jelas bahwa "Ombudsman" bukanlah termasuk urusan Pemerintah dan juga bukan merupakan materi muatan Undang-Undang serta tidak ada satupun Undang-Undang yang memerintahkan "Ombudsman" harus diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya, berdasarkan "Teori Residu", secara otomatis segala sesuatu yang bukan merupakan urusan Pemerintah dan juga bukan merupakan materi muatan Undang-Undang serta tidak ada satupun Undang-Undang yang memerintahkan agar "Ombudsman" diatur dengan Undang-Undang, maka dengan sendirinya dapat diatur dengan peraturan

perundangan lainnya termasuk dengan produk hukum daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan membentuknya dan merupakan bagian dari otonomi daerah. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 bahkan menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah merupakan hak konstitusional dari Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, monopoli istilah “Ombudsman” oleh UU ORI dan pelarangan penggunaan istilah “Ombudsman” oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan UU ORI aquo dengan sendirinya bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

19. Menurut Prof Jimly Asshiddiqie, organ, jabatan, atau lembaga-lembaga negara yang diatur baik secara eksplisit maupun implisit dalam UUD 1945 ada sekitar 34 (tiga puluh empat) buah dan dari 34 (tiga puluh empat) buah tersebut tidak termasuk “Ombudsman Republik Indonesia” (Bukti P-26). Selanjutnya, menurut Prof Jimly Asshiddiqie bahwa daerah memiliki kewenangan untuk membentuk lembaga-lembaga dan lembaga-lembaga tersebut tentu tidak disebut sebagai lembaga negara, tetapi dapat disebut sebagai lembaga daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran belanja negara atau daerah (Bukti P-27). Lembaga-lembaga ombudsman yang diwakili oleh Pemohon II, III, IV, dan V adalah dibiayai dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), sehingga dapat disebut sebagai lembaga daerah (Bukti P-9, P-12, dan P-13). Dengan demikian, pelarangan penggunaan istilah “Ombudsman” adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945;

20. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, dengan penjelasan bahwa:

- a. Tidak ada satupun pasal dalam UUD 1945 yang memerintahkan agar “Ombudsman” harus diatur dengan Undang-Undang. Demikian pula, menurut

UU PPUU bahwa “Ombudsman” bukanlah merupakan materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, maka “Ombudsman” dapat diatur dengan produk hukum selain Undang-Undang;

- b. Menurut Prof Jimly Asshiddiqie sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit maupun secara implisit disebutkan dalam UUD 1945 adalah tidak termasuk Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Bahkan, ditambahkan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk membentuk lembaga-lembaga daerah yang dibiayai dari APBD. Bahwa Misalnya; LOD DIY dan LOS DIY adalah lembaga daerah yang dibentuk untuk pertama kalinya tahun 2004 dengan Keputusan Gubernur DIY dan kemudian pada tahun 2008 dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur DIY sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Dengan demikian, pelarangan pembentukan “Ombudsman” di daerah atau penggunaan istilah atau nama Ombudsman oleh pasal aquo dalam UU ORI adalah jelas-jelas sangat bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

21. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan penjelasan bahwa:

- a. Ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo yang melarang atau memerintahkan agar institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang telah menggunakan istilah atau nama Ombudsman untuk nama institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya harus menggantinya dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini dan apabila tetap menggunakan nama “Ombudsman” dianggap telah menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah telah sangat potensial menimbulkan kerugian bagi para pemohon, karena para pemohon melaksanakan

- fungsi, tugas, dan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang sah (Bukti P-9, P-12, dan P-13);
- b. Apabila ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo tidak dibatalkan, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, sangat jelas bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang secara konstitusional menjamin asas kepastian hukum.
22. Pasal 1 butir 13 UU PP Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan penjelasan bahwa:
- a. Pasal 1 butir 13 UU PP menyebutkan secara tegas “Ombudsman” adalah “lembaga negara”.....dst. Kata “negara” dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 angka 13 UU PP aquo sangat potensial menimbulkan kerugian hukum bagi Para Pemohon dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagai pengawas pelayanan publik di daerah sebagaimana yang diatur dalam produk hukum daerah aquo tentang pembentuk ombudsman di provinsi DIY, Kota Makassar, dan Kabupaten Asahan;
  - b. Apabila kata “negara” sebagaimana yang terdapat dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 butir 13 aquo tidak dibatalkan akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi Para Pemohon, karena dengan demikian secara otomatis adalah tidak termasuk dalam pengertian “Ombudsman” sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik yang diakui eksistensinya oleh UU PP aquo;
  - c. Demi kepastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya kata “negara” dalam kalimat “lembaga negara” dalam Pasal 1 butir 13 UU PP aquo dibatalkan, karena sangat jelas merugikan eksistensi lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada dan bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

23. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI serta Pasal 1 butir 13 UU PP bertentangan dengan 28C ayat (2), 28D ayat (3), dan Pasal 28F UUD 1945, dengan penjelasan bahwa:
- a. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”;
  - b. Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 berbunyi: “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”;
  - c. Pasal 28F UUD 1945 berbunyi: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”;
  - d. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI serta Pasal 1 butir 13 UU PP adalah bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28F UUD 1945, karena dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI serta Pasal 1 butir 13 UU PP tersebut, maka secara otomatis Para Pemohon sangat potensial terhambat untuk memperjuangkan haknya sebagai akibat dimonopolinya penggunaan istilah “Ombudsman” dan “pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman”. Padahal istilah “Ombudsman” telah bukan sekedar “nama”, tetapi telah lebih merupakan “fungsi”. Dengan menggunakan istilah “Ombudsman” sebagaimana yang dikemukakan oleh Prof Amir Imbaruddin, MDA, Ph.D dalam kesaksiannya sebagai ahli yang dihadirkan Para Pemohon dalam perkara ini secara tegas mengatakan bahwa masyarakat akan segera tahu lembaga tersebut adalah sebagai lembaga tempat pengaduan masyarakat terhadap perlakuan atau pelayanan yang mereka

terima dari pemerintah. Sebagai ilustrasi, Mr Omar Akrouf, seseorang turis warga negara Perancis, pada tanggal 20 Mei 2009, melapor ke Komisi Ombudsman Kota Makassar karena kecewa terhadap pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi Kota Makassar, yang menurutnya berbelit-belit. Ketika ditanyakan mengapa dia melapor ke Komisi Ombudsman Kota Makassar dia menjawab bahwa seperti di negerinya dan di mana-mana sepengetahuannya, Ombudsman adalah tempat mengadu apabila tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Dapat dipastikan, Mr Omar tidak akan menyampaikan keluhan apabila dia tidak melihat tempat pengaduan ini tidak bernama Ombudsman.

#### 24. Ganti Nama adalah “Absurd”

- a. Bahwa istilah “Ombudsman” bukanlah merupakan istilah asli dari Bahasa Indonesia, istilah “Ombudsman” adalah istilah yang diserap dari istilah asing. Dengan demikian, istilah “Ombudsman” sudah merupakan istilah global (mendunia) yang secara otomatis pula istilah tersebut telah terlanjur menjadi milik masyarakat umum yang telah lazim digunakan jauh sebelum dikeluarkan dan diberlakukannya UU ORI. Oleh karena itu, apabila UU ORI melarang penggunaan istilah atau nama tersebut adalah “absurd”. Menurut Antonius Sujata dan Teten Masduki adalah Swedia pertama kali mendirikan lembaga Ombudsman klasik (*Justice Ombudsman*) tahun 1809. Dalam perkembangannya tidak saja State Ombudsman yang mengurus maladministrasi publik, tumbuh juga Ombudsman yang dibentuk kalangan civil society dengan wilayah kerja yang lebih khusus. Di Inggris dan Australia, misalnya, selain ada State Ombudsman juga marak Ombudsman industri seperti sektor perbankan, telekomunikasi, perumahan, rumah sakit, dan sebagainya. Di Swedia Ombudsman pers dibentuk oleh asosiasi wartawan dari industri pers yang sangat efektif menangani keluhan-keluhan

masyarakat yang dirugikan oleh pemberitaan media massa (Bukti P-28). Dari situ, dapat diketahui bahwa di negara tempat asal dari istilah “Ombudsman” tersebut saja tidak ada pelarangan bagi masyarakat untuk menggunakan istilah atau nama “Ombudsman”. Oleh karena itu, pelarangan penggunaan istilah “Ombudsman” dalam UU ORI menjadi berlebihan, tidak jelas apa yang menjadi keberatannya, dan juga tidak memiliki argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Berbeda halnya kalau pelarangan itu berkaitan dengan penggunaan istilah secara utuh, yaitu: “Ombudsman Republik Indonesia”. Jika demikian halnya, maka pelarangan itu dapat diterima dan memiliki dasar argumentasi yang kuat;

- b. Bahwa sebagai perbandingan istilah “Presiden” saja sebagai suatu nama atau istilah untuk penyebutan Kepala Negara dan juga sebagai simbol tertinggi dari suatu negara tidak ada satupun Undang-Undang yang melarang penggunaan istilah tersebut. Padahal istilah “Ombudsman” tidaklah lebih penting dibanding istilah “Presiden”. Oleh karena itu, suatu partai politik yang sampai sekarang ini masih mempergunakan istilah “Presiden” untuk jabatan ketua partainya tetap eksis. Begitu juga beberapa lembaga kemahasiswaan di perguruan tinggi banyak yang mempergunakan istilah “Presiden” untuk jabatan ketuanya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, juga tidak ada satu pasalpun di dalam UU tersebut yang melarang penggunaan istilah atau nama “Polisi”, sehingga istilah “Polisi Pamong Praja” dan istilah “Polisi Hutan”, dan sebagainya tetap eksis. Dan yang juga perlu dikemukakan di sini adalah sampai saat ini tidak pernah permasalahan yang terjadi terkait dengan banyaknya penggunaan istilah “Presiden” dan “Polisi”. Dari situ, patut dipertanyakan apa sebenarnya yang menjadi keberatan dibalik pelarangan penggunaan istilah atau nama

“Ombudsman” dalam UU ORI aquo;

- c. Bahwa istilah “Ombudsman” sudah sangat familiar di masyarakat yang memiliki fungsi dan peran melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemberian pelayanan publik. Bahkan, dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP), disebutkan tentang eksistensi dari “Ombudsman” sebagai lembaga pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik disebutkan secara tegas. Bahkan, dalam Pasal 40 ayat (1) UU PP disebutkan secara tegas bahwa “Ombudsman adalah sebagai salah satu lembaga yang sah tempat masyarakat mengadukan pelayanan publik, berikut bunyi lengkapnya: “Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (Bukti P-29). Oleh karena itu, perubahan nama bagi lembaga ombudsman di daerah yang sudah ada selama ini dengan tidak boleh lagi menggunakan istilah atau nama “Ombudsman” tidak saja dapat menimbulkan kebingungan di masyarakat, tetapi juga sekaligus lembaga yang sudah berganti nama tersebut eksistensinya tidak mendapatkan pengakuan dari UU PP. Konsekuensinya adalah sudah barang tentu, akan mulai dari awal lagi untuk menyakinkan masyarakat bahwa lembaga tersebut juga memiliki fungsi dan peran yang sama dan tidak lebih dan tidak kurang hanya sekedar berganti nama;

#### 25. Undang-Undang Tidak Konsisten

- a. Bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, berbunyi:
  - (1). Komisi penyiaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4) disebut Komisi Penyiaran Indonesia, disingkat KPI;

- (2). KPI adalah lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran;
  - (3). KPI terdiri atas KPI Pusat dibentuk di tingkat pusat dan KPI Daerah dibentuk di tingkat provinsi;
  - (4). Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang, dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (Bukti P-30).
- b. Bahwa Pasal 9 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, berbunyi: "Pendanaan KPI Pusat berasal dari APBN dan pendanaan KPI Daerah berasal dari APBD (Bukti P-31);
- c. Bahwa Pasal 53 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, berbunyi:
- (1). KPI Pusat dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
  - (2). KPI Daerah dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Gubernur dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (Bukti P-32);
- d. Bahwa dari ketentuan Pasal 7, Pasal 9 ayat (6), dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dengan secara tegas memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk KPI Daerah yang secara hirarkis tidak memiliki hubungan dengan KPI Pusat. Dengan kata lain, UU Penyiaran ini tidak melarang dibentuknya KPI daerah meskipun ada KPI Pusat. Bahkan sebaliknya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuknya. Oleh karena itu, larangan penggunaan istilah atau nama "Ombudsman" oleh UU ORI

menjadi sangat “absurd” dan sekaligus mematahkan argumentasi yang mengatakan bahwa apabila suatu lembaga sudah ada di tingkat pusat, maka daerah tidak diperkenankan untuk membentuknya;

- e. Bahwa di samping itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) dalam Pasal 23 menyebutkan: “Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi. Selanjutnya, dalam Pasal 24 disebutkan:
- (1). Komisi Informasi terdiri atas Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi kabupaten/kota;
  - (2). Komisi Informasi Pusat berkedudukan di ibukota negara;
  - (3). Komisi Informasi provinsi berkedudukan di ibukota provinsi dan Komisi Informasi kabupaten/kota berkedudukan di ibukota kabupaten/kota.

Berkaitan dengan pertanggungjawabannya, dalam Pasal 28 UU KIP ini dikemukakan sebagai berikut:

- (1) Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- (2) Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan;

- (3) Komisi Informasi kabupaten /kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
  - (4) Demikian pula halnya anggaran dari Komisi Informasi tersebut, dalam Pasal 29 ayat (6) disebutkan: "Anggaran Komisi Informasi Pusat dibebankan pada APBN, anggaran Komisi Informasi provinsi dan/ atau Komisi Informasi kabupaten/kota dibebankan pada APBD provinsi dan/atau APBD kabupaten/kota yang bersangkutan" (Bukti P-33);
- f. Bahwa dari ketentuan Pasal 23, Pasal 24, Pasal 28, dan Pasal 29 ayat (6) Undang-Undang KIP tersebut di atas, sangat jelas memberikan amanah kepada pemerintah daerah dalam hal ini gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota untuk membentuk Komisi Informasi di daerah. Dengan kata lain, meskipun telah dibentuk Komisi Informasi Pusat tidak melarang pemerintah daerah untuk membentuk Komisi Informasi di daerah, tetapi sebaliknya justru memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuknya;
- g. Bahwa baik Komisi Penyiaran yang diatur dalam UU Penyiaran maupun Komisi Informasi yang diatur dalam UU KIP adalah merupakan lembaga negara yang independen, namun kedua UU tersebut dari pasal-pasal yang dikutipkan di atas sama sekali tidak melarang pemerintah daerah untuk membentuknya, bahkan sebaliknya memberikan kewenangan kepada daerah yang dalam hal ini adalah gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota;

- h. Bahwa berangkat dari uraian di atas, khususnya dari pasal-pasal yang telah dikutipkan di atas baik dari UU Penyiaran maupun dari UU KIP, maka larangan bagi pemerintah daerah dalam hal ini gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota untuk membentuk sebuah lembaga atau komisi sebagaimana yang disebutkan dalam pasal aquo UU ORI adalah sangat aneh dan tidak memiliki argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
26. Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Pengaduan Masyarakat dan Keterbatasan ORI
- a. Bahwa dalam Pasal 43 UU ORI, disebutkan:
- (1). Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota;
  - (2). Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan;
  - (3). Kepala perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh asisten Ombudsman;
  - (4). Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi Ombudsman (Bukti P-34).
- b. Bahwa ketentuan Pasal 43 UU ORI tersebut adalah bersifat fakultatif, artinya tidak ada jaminan di setiap provinsi dan kabupaten/kota akan dibentuk perwakilan Ombudsman. Apabila pun dianggap perlu dibentuk juga tidak ada jaminan kapan perwakilan Ombudsman tersebut di suatu daerah akan dibentuk. Oleh karena itu, larangan bagi pemerintah daerah atau masyarakat untuk membentuk lembaga dengan menggunakan istilah atau nama "Ombudsman" dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan pemerintah daerah dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Di samping itu, sementara

perwakilan Ombudsman belum terbentuk dan larangan penggunaan itu diberlakukan, maka masyarakat harus menyampaikan pengaduannya ke Jakarta atau Ombudsman yang harus mengutus anggotanya dan/atau stafnya berangkat ke lokasi. Hal itu tentu saja membuat penyelesaian pengaduan masyarakat menjadi memakan waktu yang lebih lama dan biaya yang lebih besar. Belum lagi berbicara tentang keterbatasan sumber daya manusia yang ada di ORI an-sich. Dua faktor tersebut dapat dipastikan akan dapat menimbulkan ketidakefisienan dan ketidakefektifan pengelolaan dan penyelesaian pengaduan masyarakat;

- c. Bahwa pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, dan sudah dapat dipastikan sangat membutuhkan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Oleh karena itu, larangan bagi pemerintah daerah atau masyarakat untuk membentuk lembaga Ombudsman atau menggunakan istilah atau nama Ombudsman sangat jelas tidak mempertimbangkan atau memperhitungkan keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh ORI an-sich;
- d. Bahwa meskipun pada akhirnya nanti ORI dapat membentuk perwakilan Ombudsman di daerah, namun apabila mencermati ketentuan Pasal 43 ayat (4), maka fungsi, tugas, dan wewenang dari perwakilan Ombudsman tersebut tidaklah sama dengan ORI yang berkedudukan di ibu kota negara. Bahkan, dalam Pasal 43 ayat (2) disebutkan memiliki hubungan hierarkis dengan Ombudsman yang berkedudukan di ibu kota negara tersebut. Adanya hubungan hierarkis yang demikian itu menunjukkan bahwa pengelolaan pengaduan masyarakat melalui perwakilan Ombudsman tersebut tidak bersifat final, tetapi menjadi bersifat birokratis, sehingga keberadaannya hanya bersifat administratif belaka sekedar perpanjangan Ombudsman yang ada di ibu kota negara;

- e. Bahwa berangkat dari uraian-uraian tersebut di atas, keberadaan Lembaga Ombudsman yang sudah ada yang dibentuk oleh pemerintah daerah maupun masyarakat menjadi lebih menjanjikan, lebih efisien dan efektif, tidak berbelit-belit, dan biaya yang jauh lebih murah serta dapat lebih cepat membantu masyarakat dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapinya dalam kaitan dengan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, khususnya pemerintah daerah.

27. UU ORI: Sebuah Preseden Buruk dan Mencederai Demokrasi

- a. Bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo dapat mematikan partisipasi masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana diketahui bahwa istilah atau penggunaan nama “Ombudsman” sudah dikenal luas oleh masyarakat sebagai lembaga tempat mereka untuk menyampaikan keluhan atau pengaduan sebagai akibat pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah yang kurang baik atau yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan dilarangnya pemerintah daerah atau masyarakat menggunakan istilah atau nama “Ombudsman” sebagai nama untuk institusi atau lembaganya sangat potensial untuk menghambat tumbuh dan berkembangannya lembaga-lembaga pengawasan oleh baik pemerintah daerah maupun masyarakat. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa UU ORI dapat menjadi preseden buruk;
- b. Bahwa UU ORI mulai diberlakukan sejak tanggal diundangkan, yaitu tanggal 7 Oktober 2008, sedangkan keberadaan LOD DIY dan LOS DIY sudah ada sejak tahun 2004, sehingga istilah “Ombudsman” sudah lama digunakan oleh LOD DIY dan LOS DIY jauh sebelum UU ORI

diundangkan. Dengan demikian, UU ORI telah melakukan “perampasan” terhadap suatu istilah atau nama yang sesungguhnya telah lama menjadi milik masyarakat;

- c. Bahwa istilah “Ombudsman” bukanlah istilah asli dalam negeri, tetapi merupakan istilah serapan dari luar dan sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa di negara tempat asal terbentuknya Lembaga Ombudsman dan sekaligus pemilik asli dari istilah atau nama tersebut tidak pernah melakukan pelarangan kepada masyarakatnya atau siapapun untuk mempergunakan istilah atau nama tersebut. Oleh karena itu, apabila UU ORI ini tidak dibatalkan akan menjadi preseden buruk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena, bukan tidak mungkin di masa-masa yang akan datang akan banyak peraturan perundang-undangan yang “menghaki” suatu istilah atau nama, sehingga melarang masyarakat untuk menggunakannya;
- d. Bahwa substansi palarangan penggunaan istilah “Ombudsman” dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI aquo memiliki dampak yang sangat luas. Karena, pelarangan itu bukan saja terhadap nama institusi, lembaga, atau terbitan, tetapi juga yang lainnya. Kata-kata “yang lainnya” itu berarti termasuk “siapapun dan apapun” tidak boleh menggunakan istilah “Ombudsman”. Oleh karena itu, orang tua yang sudah terlanjur memberikan nama anaknya ada kata “Ombudsman” harus segera ganti nama, begitu juga kalau ada nama jalan “Ombudsman” juga harus secepatnya harus ganti namanya, jika tidak maka penggunaan itu adalah tidak sah dan dalam bahasa hukum apabila tetap menggunakannya dapat dikualifikasikan telah melakukan perbuatan yang melawan hukum;
- e. Bahwa agar UU ORI tidak menjadi preseden buruk, maka sudah sepatutnya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI tersebut dibatalkan, karena secara jelas

dan nyata bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (6), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Jika tidak, maka sangat mungkin di masa-masa yang akan datang sebuah istilah atau nama yang sudah begitu familiar di masyarakat akan dengan begitu saja “dirampas” oleh suatu UU dan selanjutnya melarang masyarakat untuk menggunakan istilah tersebut. UU yang demikian sangat jelas sangat mencederai demokrasi. Padahal, apabilapun masyarakat tetap menggunakan istilah atau nama tersebut tidak ada kerugian yang akan diderita oleh negara dan walaupun itu bersifat potensial sudah pasti untuk mengatasinya bukanlah cara yang tepat dan bijak dengan cara dengan melarang penggunaannya. Sebagaimana yang juga telah dikemukakan di atas bahwa istilah “Presiden” dan “Polisi” yang juga dipergunakan oleh masyarakat sampai sejauh ini tidak ada masalah bagi Presiden maupun bagi Polisi. Lain halnya kalau larangan itu bersifat utuh, misalnya; larangan penggunaan istilah atau nama “Ombudsman Republik Indonesia” atau “Presiden Republik Indonesia” atau “Kepolisian Negara Republik Indonesia. Jika demikian halnya, maka adanya larangan seperti menjadi masuk akal dan dapat dipertanggungjawabkan.

- f. Prof Saldi Isra dalam memberikan pendapatnya sebagai ahli dalam perkara pengujian Pasal 46 UU ORI dan Pasal 1 butir 13 UU PP secara tegas mengatakan bahwa pengujian ini sama sekali tidak mempersoalkan eksistensi ORI, tetapi lebih pada norma atau Pasal yang kemudian menegaskan Ombudsman-Ombudsman yang sudah ada di daerah. Ahli sendiri tidak memahami apa sebetulnya yang dipikirkan oleh pembentuk UU sehingga kemudian tidak membolehkan ada orang lain memakai nama Ombudsman. Padahal istilah Ombudsman itu bukan barang milik Indonesia. Oleh karena itu Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI itu menciderai makna otonomi daerah. Disamping itu, ahli juga

berpendapat bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1), Pasal 46 ayat (2) UU ORI, dan Pasal 1 Butir 13 UU PP itu mengekang partisipasi masyarakat. Dalam pemahaman ahli, upaya untuk menghapus nama Ombudsman itu adalah bentuk pelarangan terhadap eksisnya Ombudsman yang sudah ada. Ini adalah bentuk penghambat, menghambat partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan. Dengan menghapus atau melarang Ombudsman di daerah yang sudah eksis, pada salah satu sisi sama saja dengan membenarkan berkembangnya pola kelembagaan yang elitis. Sementara disisi lain berpotensi membunuh proses yang lebih partisipatif. Terkait dengan hal ini, menurut Prof Saldi Isra, Robert Gibson dalam tulisannya "*The value of participation*" menyatakan bahwa demokrasi partisipatif tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintah yang demokratis tetapi juga mewujudkan masyarakat yang demokratis;

- g. Selanjutnya, Prof Saldi Isra menyatakan bahwa soal pengawasan, keterlibatan masyarakat untuk ikut mengawasi penyelenggaraan pemerintahan bukan merupakan wewenang atau urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Dalam konteks otonomi daerah, inisiatif daerah menjadi sesuatu yang harus dibangun dan bukan dinafikan. Bila diletakkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, upaya membentuk Ombudsman oleh beberapa daerah harusnya dimaknai sebagai salah satu bentuk menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Apabila pengawasan tidak termasuk urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

28. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI Bersifat Retroaktif, dengan penjelasan bahwa:

- a. Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, UU ORI berlaku sejak diundangkan, yaitu: tanggal 7 Oktober 2008, sedangkan LOD DIY dan LOS DIY sudah ada sejak tahun 2004. Dengan adanya

- pelarangan bagi lembaga, institusi, badan hukum, terbitan, dan lainnya menggunakan istilah atau nama “Ombudsman” kecuali yang dimaksud oleh UU ORI aquo, dan apabila sampai 2 (dua) tahun sejak diundangkannya UU ORI aquo tetap menggunakan istilah atau nama tersebut dianggap telah menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah;
- b. Ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI tersebut sangat jelas bersifat retroaktif. Menurut Prof Bagir Manan salah satu asas penerapan hukum positif adalah asas tidak berlaku surut (*nonretroaktif*). Secara asasi, semua aturan hukum hanya berlaku ke depan (*prospektif*). Hal ini antara lain bertalian dengan salah satu prinsip negara berdasarkan atas hukum (Bukti P-35);
  - c. Bahwa dengan demikian demi kepastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah sepantasnya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI harus dibatalkan.
29. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI Menyimpang dari Makna Ketentuan Peralihan Menurut UU 10/2004, dengan penjelasan bahwa:
- a. Menurut Prof Yuliandri, sebagai ahli yang diajukan oleh Para Pemohon dalam Permohonan Pengujian a quo menyatakan bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) dalam sistematika UU ORI adalah termasuk bagian dari Ketentuan Peralihan. Tetapi perumusan ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) telah keluar dari prinsip dan makna Ketentuan Peralihan, sebagaimana diatur dalam Lampiran UU 10/2004 huruf .4, khususnya angka 100 dan angka 1009;
  - b. Angka 100 Lampiran UU 10/2004, meyebutkan bahwa “Ketentuan Peralihan membuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat Peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar tidak menimbulkan permasalahan hukum”;

- c. Angka 109 Lampiran UU 10/2004, menyebutkan bahwa "hindari rumusan dalam ketentuan peralihan yang isinya memuat perubahan terselubung atas ketentuan peraturan perundang-undangan lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam ketentuan umum peraturan perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undang perubahan;
  - d. Menurut Prof Yuliandri bahwa Ketentuan Peralihan dalam UU ORI seyogyanya menyebutnya secara eksplisit ketentuan yang disesuaikan, bukan sebaliknya menegaskan keberadaan nama Ombudsman yang juga dipakai oleh Lemabaga, sebelum diundangkannya UU ORI. Ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI juga telah melakukan perubahan secara terselubung terhadap pemakaian nama Ombudsman oleh lembaga lain, yang dibentuk untuk menyelenggarakan fungsi Ombudsman yang digunakan dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintah (daerah) yang baik.
30. Pemerintah Daerah Berwenang Membentuk Lembaga Ombudsman
- a. Menurut Fajrul Falaakh, ahli yang diajukan oleh Para Pemohon dalam perkara pengujian *a quo* mengatakan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) UUD 1945, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan otonom, bahkan pada Pasal 18 ayat (5) yang sering sekli disebut sebagai formulir model teori residu, daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Bahwa menurut para ahli Pasal 10 ayat (3) UU 32/2004 menyebutkan urusan pemerintah pusat itu hanya politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama;

- b. Bahwa dalam UUD 1945 juga tidak ada pasal atau ayat yang menyebutkan bahwa pengaturan Ombudsman harus sesuai dengan UU, sebagaimana perintah pembentukan KY, Pemilu dan Uang yang ahrsdiatur dengan UU;
- c. Bahwa menurut ahli pembentukan Ombudsman Daerah oleh Para Pemohon dengan melalui produk hukum daerah adalah merupakan kewenangan konstitusional dari pemerintah daerah sebagaimana yang dijamin di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (3) UU 32/2004.

#### **V. Tanggapan atas Keterangan dari Pemerintah**

1. Bahwa terhadap penggantian nama adalah “absurd” menurut pemerintah adalah perasaan atau kekhawatiran sangat berlebihan dari Para Pemohon. Menurut Para Pemohon, pendapat atau keterangan dari Pemerintah tersebut tidak didasarkan pada data dan argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Jika pemerintah memang mengakui kebenaran dari pandangannya itu, maka tidaklah berlebihan apabila Para Pemohon mengajukan pertanyaan mengapa pemerintah ketika merancang UU ORI ini tidak mencoba mencari istilah lain yang mungkin lebih khas Indonesia, sehingga tidak harus dengan “mengusik” dan “merampas” istilah yang sudah digunakan oleh masyarakat secara luas?
2. Bahwa terhadap pendapat Pemerintah yang mengatakan bahwa monopoli istilah atau nama Ombudsman tersebut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 26 UU ORI adalah agar masyarakat tidak dibuat bingung, maka menurut Para Pemohon bahwa pendapat tersebut tidak didasarkan pada data fakta yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Karena, secara faktual di Provinsi DIY ada 3 (tiga) lembaga yang menggunakan nama “Ombudsman” yang telah berlangsung lebih dari 5 (lima) tahun, yaitu: Lembaga Ombudsman Daerah (LOD), Lembaga Ombudsman Swasta (LOS), dan Komisi Ombudsman Nasional Perwakilan DIY-Jateng atau dengan nama baru

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY-Jateng. Namun, sampai detik ini tidak pernah menimbulkan kebingungan di masyarakat;

3. Bahwa “kebingungan” masyarakat tidak selamanya bersifat serius, tetapi ada kalanya bermakna bertanya, sehingga pemberian penjelasan melalui sosialisasi dan sejenisnya adalah cara yang bijak dan bersifat edukatif. Karena dengan Para Pemohon mengganti nama, misalnya: menjadi “Ombusman” tanpa huruf “D”, maka bukan mustahil masyarakat yang bertanya lalu dimaknai “bingung” tersebut juga akan bertanya ini dari Ombudsman yang dengan huruf d atau tidak. Dengan kata lain, jalan keluar yang terkait untuk mengatasi “kebingungan” masyarakat atau apapun namanya bukanlah hal tepat dengan melarang orang lain menggunakan nama atau istilah tersebut. Apabila nama atau istilah itu sudah lebih dulu digunakan oleh masyarakat. Ini adalah suatu bentuk ketidakadilan yang sangat nyata.

## **VI. Tanggapan atas Keterangan Pihak Terkait (ORI)**

1. Bahwa pihak terkait mengatakan bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) UU ORI adalah dimaksudkan agar masyarakat awam tidak terkecoh dan tidak bingung dengan siapa atau lembaga apa mereka berurusan. Pendapat Pihak Terkait ini tidak didasarkan pada data dan fakta yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Karena sebagaimana fakta yang terjadi di Provinsi DIY, meskipun terdapat 3 (tiga) lembaga yang menggunakan nama Ombudsman sampai detik ini tidak pernah ada kasus yang sampai membingungkan masyarakat apalagi sampai terkecoh. Bahwa pendapat Pihak Terkait tersebut justru sangat berlebihan dan hanya didasarkan pada anggapan semata. Apalagi sebenarnya nama-nama lembaga tersebut secara utuh tidak sama. Kalaupun kelak ada masyarakat yang bingung, namun jalan keluarnya bukanlah semata-mata dengan melakukan monopoli terhadap istilah tersebut. Kalau masyarakat “bertanya” lalu dimaknai sebagai “kebingungan”, maka penggantian nama

bukanlah solusi yang ampuh untuk mengatasi kebingungan masyarakat. Kerana, bisa jadi, dengan nama yang berbeda-beda masyarakat juga akan “bingung”, kenapa sama-sama sebagai tempat pengaduan masyarakat dan lembaga yang melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik tetapi namanya kok berbeda, lalu bedanya apa?

2. Bahwa terhadap pendapat Pihak Terkait yang mengatakan bahwa mengganti nama pada dasarnya tidak bermaksud menghapuskan atau menganulir lembaga yang telah ada sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, maka menurut Para Pemohon adalah pendapat yang sangat otoritarian dan tidak sejalan dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Karena, mengapa harus Para Pemohon yang harus berganti nama? Bukankah hal ini dapat menjadi preseden buruk di kemudian hari? Karena bukan tidak mustahil di masa yang akan datang akan muncul lagi beberapa UU yang dengan begitu saja “merampas” istilah atau nama yang secara luas sudah digunakan oleh masyarakat dan dengan serta merta pula melarang masyarakat untuk menggunakannya dan bagi yang sudah terlanjur harus segera menggantinya. Cara pandang pembentuk UU yang seperti ini bukan mustahil pada gilirannya dapat mematikan kreativitas masyarakat;
3. Bahwa untuk mengatasi kemudian munculnya “kebingungan” masyarakat yang menjadi kekhawatiran Pihak Terkait menurut hemat Para Pemohon bukanlah dengan melakukan monopoli penggunaan istilah Ombudsman, tetapi adalah dengan melakukan sosialisasi dan sejenisnya. Kebijakan monopoli penggunaan istilah di samping tidak dapat menjamin dapat mengatasi “kebingungan” masyarakat yang dikhawatirkan itu, tetapi juga justru dapat memunculkan “kebingungan baru” di masyarakat dan sekaligus menunjukkan sifat pembentuk UU yang tidak mau bekerja keras;

## VII. Tanggapan atas Keterangan Ahli Prof Sunaryati Hartono

1. Bahwa pendapat Ahli yang mengkaitkan pembentukan Lembaga Ombudsman oleh Pemerintah Daerah dapat sebagai “ancaman” bagi NKRI adalah sangat berlebihan terutama apabila ditelesuri sejarah dibentuknya Lembaga Ombudsman, khususnya di Provinsi DIY. Hasil studi Pusham UII pada Komisi Ombudsman Nasional 2003 yang diketahui oleh Susyro Muqqodas, dalam buku *Ombudsman Daerah: Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih*, halaman 69 menyebutkan: “KON sangat mendukung terbentuknya lembaga ombudsman daerah karena beberapa alasan: *pertama*; relevan dengan prinsip desentralisasi. *Kedua*; memungkinkan pengawasan dan pemenuhan hak-hak sipil masyarakat melalui ombudsman lebih efektif. *Ketiga*; sudah merupakan rekomendasi dari lokakarya ombudsman nasional di Bali Tahun 2002” (Bukti P-40). Selanjutnya tulisan Antonius Sujata dalam buku *Ombudsman Daerah: Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih* yang diterbitkan oleh Pusham UII, 2003, halaman 138-139, yang antara lain mengatakan bahwa “Ombudsman Daerah dapat dibentuk di wilayah provinsi, kota atau kabupaten; hubungan antara Ombudsman Daerah dan Ombudsman Nasional bersifat koordinatif bukan hirarkis; Ombudsman daerah dapat menerima mandat dari Ombudsman Nasional untuk melakukan investigasi laporan bila laporan tersebut menyangkut wilayah Ombudsman Daerah” (Bukti P-41). Pendapat Antonius Sujata tersebut juga ditegaskan dalam buku *Ombudsman Indonesia: Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang*, yang disusun oleh Antonius Sujata, dkk, diterbitkan oleh Komisi Ombudsman Nasional, 2002, halaman 25 yang mengatakan bahwa “gagasan diperlukannya ombudsman daerah didasari oleh pemberlakuan otonomi daerah. Tidak ada hubungan hirarkis antara Ombudsman Nasional dan

Ombudsman Daerah melainkan hubungan koordinatif dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya serta dalam menghadapi masalah-masalah lainnya (Bukti P-42). Moch Hasyim dalam tulisannya di Jurnal Konstitusi PSHK FH UII, Juli 2010 halaman 18 mengutip pendapat Antonius Sujata dari Detik.com yang disampaikan oleh Antonius Sujata di Klinik Ombudsman Fakultas Hukum Unibraw Malang tanggal 28 Juli 2005 yang mengatakan bahwa “kami mendorong terbentuknya Ombudsman Daerah seiring dengan adanya otonomi daerah. Langkah ini untuk terjadinya perilaku korupsi dan penyimpangan di daerah” (Bukti P-43). Dari data tersebut sangat jelas bahwa kehadiran Lembaga Ombudsman Daerah dapat dikatakan merupakan “anak kandung” dari Ombudsman Nasional *an-sich*. Oleh karena itu menjadi aneh kalau sekarang “mengingkarinya”, apalagi mengatakan bahwa kehadirannya tidak sejalan dengan otonomi daerah dan dapat “mengancam” NKRI;

2. Bahwa Ahli mengatakan pengalam 11 tahun KON membuktikan terjadinya kebingungan atau salah paham di kalangan masyarakat yang disebabkan oleh penggunaan kata “Ombudsman” yang tidak tetap. Di samping itu dapat mengelabui masyarakat awam dan menimbulkan harapan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan bagi masyarakat Indonesia, selain itu dapat membuka pintu untuk penipuan oleh prang/pihak yang tidak bertanggungjawab. Pendapat ahli ini tidak didasarkan pada suatu penelitian yang komprehensif, tetapi hanya didasarkan pada hal yang bersifat kasuistik dan anggapan samata. Pengaman di Provinsi DIY yang sampai saat ini terdapat 3 (tiga) lembaga yang sama-sama menggunakan nama Ombudsman tidaklah menjadi persoalan dan tidak menimbulkan kebingungan di masyarakat. Kalau kelak dikemudian hari menimbulkan kebingungan di masyarakat, maka solusinya bukanlah dengan melarang masyarakat menggunakan nama atau istilah

tersebut, tetapi dengan melakukan sosialisasi dan sebagainya. Sementara terkait dengan untuk mencegah adanya penipuan, maka tidak ada jaminan bahwa monopoli atau larangan penggunaan istilah atau nama Ombudsman tersebut dapat menghilangkan adanya penipuan dan lain sebagainya yang menjadi kekhawatiran ahli. Bagaimana menurut Para Pemohon adalah sangat sulit untuk dapat menerima pendapat yang mengatakan adanya hubungan kausalitas antara monopoli penggunaan nama Ombudsman dan penipuan atau pencatutan. Artinya, dengan monopoli penggunaan nama dan istilah Ombudsman akan dapat mencegah atau kehilangan penipuan, kebingungan masyarakat, dan sebagainya yang menjadi kekhawatiran ahli. Karena, fakta menunjukkan bahwa penipuan atau pencatutan dapat terjadi dimana saja dan tidak memiliki hubungan kausalitas dengan monopoli suatu nama atau istilah. Misalnya; Advokat, Dokter, Rektor, Hakim Kontitusi dan Kapolri meskipun nama dan istilah itu telah dimonopoli, namun dalam realitas masih banyak orang yang mencatutnya. Lagi pula, untuk mengatasi munculnya praktik penipuan atau pencatutan tersebut sudah ada saluran hukum untuk menyelesaikannya, sehingga pelarangan penggunaan istilah Ombudsman bukanlah solusi yang baik dan benar;

3. Bahwa pendapat Ahli yang mengatakan Pasal 46 UU ORI sangat erat keitannya dengan NKRI, namun menurut pendapat Para Pemohon, hal tersebut dapat memberikan "stigma" bahwa siapapun termasuk pemerintah daerah yang menggunakan nama atau istilah Ombudsman adalah menjadi suatu bentuk "pengingkaran" terhadap NKRI yang sudah final dan tidak sejalan dengan otonomi daerah. Menurut Prof Miftah Thoha sebagai ahli yang diajukan Para Pemohon justru berpendapat bahwa Pasal 46 UU Ori tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan desentralisasi yang demokratis. Pasal ini jelas mengukuhkan prinsip sentralisasi pemerintah yang

jauh dari keinginan Pasal 18 UUD 1945. Selain itu, Pasal 46 UU ORI mengurangi diskresi Pemerintahan Daerah dalam menentukan kebijakan yang sesuai dengan kewenangan dan selaras dengan keinginan warga masyarakat.

### VIII. Petitum

Bahwa berdasarkan alasan-alasan dan argumentasi-argumentasi yang diuraikan di atas, maka atas nama kepentingan hukum para pemohon izinkanlah kami selaku kuasa hukum para pemohon mengajukan permohonan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk dapat memberikan putusan dalam permohonan pengujian materiil ini, yaitu:

1. Mengabulkan permohonan para pemohon;
2. Menyatakan bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI serta Pasal 1 butir 13 UU PP bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (6), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan/atau Pasal 28F UUD 1945;
3. Menyatakan bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI serta Pasal 1 butir 13 UU PP tidak mempunyai kekuatan mengikat;
4. Apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat dan/atau pandangan yang lain, mohonlah dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*) demi tegaknya Konstitusi di negeri yang kita cintai ini.

### C. Kesimpulan Pihak Terkait

Kesimpulan pihak terkait adalah pihak yang berhubungan langsung dengan keberadaan Ombudsman Republik Indonesia. Di bawah ini kami turunkan secara utuh kesimpulan tersebut, sebagai berikut:

Sehubungan dengan permohonan pengujian (*Constitutional review*) terhadap ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan ketentuan pasal 1 angka

13 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang dimohonkan oleh Adnan B. Aziz, S.H., dan Kawan-kawan, selaku kuasa hukum Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, dan kawan-kawan, untuk selanjutnya disebut sebagai Para Pemohon.

Sesuai dengan undangan Mahkamah Kontituti yang ditujukan kepada Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 479.62/PAN.MK/V/2011 jo. Registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Kontituti Nomor 62/PUU-VIII/2010, untuk hadir dan memberikan keterangan sebagai pihak terkait dalam Sidang Pleno Mahkamah Kontituti, maka dalam kesempatan yang berbahagia ini kepada Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Mahkamah Kontituti kami mengucapkan penghargaan dan ucapan terima kasih. Dalam kesempatan ini, perkenalkanlah kami menyampaikan penjelasan singkat mengenai latar belakang ketentuan pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Latar belakang didirikannya Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000 oleh Presiden Republik Indonesia yang kemudian menjadi Ombudsman RI melalui Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, sebagai berikut :

1. Secara faktual Bapak Antonius Sujata, SH, MH, yang secara pribadi menerima tugas dari Presiden Abdurrahman Wahid untuk membentuk lembaga Ombudsman di Inodnesia. Hal tersebut dapat diketahui dari uraian melalui beberapa buku tulisan beliau yang sudah diterbitkan oleh Ombudsman maupun berbagai sambutan/pidato, juga dari tulisan beliau yang berjudul "Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Inddonesia" (*Indonesia Development for Consultancy and Cooperation, 2011*)
2. Dari aspek filsafat hukum, kehadiran Ombudsman di Indonesia merupakan gejala zaman (abad ke-20 dan 21) yang disebabkan oleh pengalaman manusia dan negara-

negara sejak Revolusi Perancis (1789), yang diilhami oleh meningkatnya tuntutan Hak Asasi Manusia (HAM) dan teori Montesquieu yang melahirkan Trias Politica, sehingga lembaga peradilan melaksanakan tugas dan fungsi pengadilan mengadili berdasarkan Undang-undang yang ditentukan oleh DPR, sebagai wakil rakyat sesuai dengan makna Negara Hukum pada abad ke-18.

Namun dalam perjalanan waktu, terutama akibat Perang Dunia 1, yang mengakibatkan kelaparan dan kemiskinan di seluruh Eropa, kemudian para ilmuwan dan politisi mulai sadar bahwa eksekutif perlu diberi tugas dan kewenangan untuk menyelenggarakan dan memenuhi berbagai kebutuhan, terutama kebutuhan pokok rakyat, agar mereka tidak terdesak oleh kepentingan dan keserakahan orang kaya dan pejabat yang berkuasa. Untuk itu, mulailah ditentukan batas-batas harga tertinggi dan harga rendah dari kebutuhan masyarakat oleh pemerintah. Selain itu, untuk mendirikan perusahaan mulai diperlukan izin, sejalan dengan pergeseran paham Negara Hukum yang mewajibkan eksekutif untuk tidak hanya sekadar melaksanakan undang-undang, tetapi agar tercipta Negara Hukum yang sekaligus harus meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*welfare state*).

Akibat kewenangan eksekutif menjadi semakin besar dan luas atau kekuasaan eksekutif yang terlalu besar/dominan, sehingga pada pertengahan abad ke-20 dirasakan perlu ada perubahan agar Paham Negara Hukum lebih bergeser lagi menjadi Negara Hukum yang bertanggung jawab (*verantwoordingsrechtsstaat*).

Berdasarkan paham Negara Hukum yang bertanggung jawab tersebut yang baru muncul sejak pertengahan abad ke-20 bersama dengan itu pula di negara Skandinavia berdiri lembaga Ombudsman, kemudian diikuti oleh Selandia Baru. Selanjutnya diikuti oleh negara-negara lain yang mendirikan lembaga Ombudsman untuk mengawasi para penjahat penyelenggara negara, terutama para eksekutif yang menjalankan kerja birokrasi pemerintahan di negaranya, dengan tujuan agar Hak Asasi Manusia warga negara dan penduduknya benar-benar terpenuhi dan diperhatikan. Sejalan dengan itu pula diperkenalkan pula konsep "*Good governance*" yang menjadi

perhatian utama masyarakat diseluruh dunia sebagai jalan atau jembatan kearah pencapaian negara yang benar-benar sejahtera, sesuai dengan didirikanya negara tersebut (lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945).

Seperti di negara-negara lain, keberadaan Ombudsman di Indonesia merupakan lembaga negara yang sangat penting dan strategis dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi (perbaikan birokrasi atau perbaikan penyelenggaraan negara menjadi semakin baik) melalui pengawasan kinerja pelayanan publik.

Sebagaimana diketahui bahwa kinerja birokrasi dan penegakan hukum di Indonesia, masih sangat memprihatinkan, antara lain disebabkan karena pelaksanaan kewajiban hukum yang sering menyimpang dari apa yang seharusnya dilaksanakan. Dengan demikian, upaya reformasi birokrasi secara menyeluruh merupakan *condition sine qua non* untuk mensejahterakan bangsa kita melalui pengawasan pelayanan publik dan pencegahan perbuatan mal-administrasi. Salah satu tujuan Ombudsman RI adalah memperbaiki kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, reformasi birokrasi terutama yang dilakukan terhadap penyelenggara pelayanan publik yang berhubungan langsung dengan rakyat, seperti pejabat dan pegawai diberbagai instansi pemerintahan dan penyelenggara pelayanan publik lainnya dapat dilakukan secara efektif.

Selanjutnya berdasarkan Registrasi di Kapaniteraan Mahkamah Kontitusi Nomor 62/PUU-VIII/2011, mengenai pasal 46 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU ORI) dapat kami sambapaikan sebagai berikut :

1. Menurut para Pemohon, Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) yang kemudian dipertegaskan dengan adanya Surat Edaran yang dikirimkan oleh Ketua Ombudsman RI kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota, dan seluruh lembaga Ombudsman di daerah untuk tidak lagi menggunakan nama "Ombudsman" untuk institusi, lembaga, badan hukum, terbitan, dan lainnya paling lambat tanggal 7 Oktober 2010. Hal ini menurut Pemohon

dapat dipastikan mengancam eksistensi Ombudsman di daerah yang sudah eksis sampai saat ini.

Mengenai kekhawatiran para Pemohon tersebut, dapat kami jelaskan

bahwa :

- a. Maksud ketentuan Pasal 46 UU ORI tidak semata-mata untuk melarang dibentuknya organisasi/ lembaga yang menangani keluhan/pengaduan terhadap perbuatan maladministrasi, korupsi, ataupun pelayanan yang buruk oleh penyelenggara pelayanan publik di daerah, melainkan dimaksudkan agar masyarakat awam tidak terkecoh dan tidak bingung dengan siapa atau lembaga apa mereka berurusan. Sekaligus untuk menghindari masyarakat yang ingin berurusan dengan Lembaga Ombudsman Republik Indonesia, tetapi ternyata dilayani oleh lembaga Ombudsman yang lain. Di samping itu, untuk memberikan kesatuan pemahaman kepada masyarakat bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman adalah Ombudsman Republik Indonesia sebagai mana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Terkait dengan Surat Edaran yang disampaikan kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota dan seluruh lembaga yang bernama Ombudsman yang ada di beberapa daerah, adalah dimaksudkan terutama hanya ingin memeritahukan dan sekaligus menegaskan mengenai keberadaan ketentuan Pasal 46 UU ORI. Sekali lagi, Surat Edaran tersebut bukan dimaksudkan untuk memaksa atau menekan Gubernur, Bupati/Walikota dan seluruh lembaga Ombudsman di daerah, melainkan hanya untuk mensosialisasikan ketentuan Pasal 46 UU ORI.
- b. Makna "Pengganti nama" dalam Pasal 46 ayat (1) pada dasarnya tidak termasuk menghapus atau menganulir lembaga yang telah ada sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, dalam arti bahwa lembaga tersebut diharapkan tetap ada sebagai mitra

ORI, namun namanya saya yang diubah. Pemohon 1 Walikota Makassar beranggapan bahwa dengan penggantian nama tersebut sangat mengusik kelangsungan eksistensi Ombudsman kota Makassar yang telah dibentuk lebih dahulu. Kami berpendapat bahwa anggapan atau kekhawatiran Pemohon 1 sangat berlebihan karena Pasal 46 ayat (1) hanya menentukan adanya perubahan nama saja, bukan menghapus lembaga dan bukan untuk menghentikan fungsi yang sudah dijamin selama ini sehingga sesungguhnya tidak sulit untuk dilakukan oleh Pemohon 1 yakni dengan hanya mengubah Peraturan Walikota Makassar Nomor 07 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar. Dan selanjutnya terkait dengan pengangkatan anggota Ombudsman Kota Makassar berdasarkan Keputusan Walikota Makassar Nomor 710.05/763/KEP/IX/2008 kiranya cukup dengan penerbitan keputusan baru untuk penyesuaian nomenklatur (nama), tanpa mengurangi hak-hak anggotayang telah diangkat oleh Pemohon 1. Hal yang sama juga dilakukan bagi keberadaan lembaga Ombudsman Daerah dan Lembaga Ombudsman Swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004 dan Nomor 135 Tahun 2004.

- c. Mengenai makna *dianggap menggunakan nama* "Ombudsman" secara tidak sah dimaksudkan bahwa nama yang tercatat sebagai nama institusi, lembaga, badan hukum, terbitan, merek barang, atau lainnya dianggap tidak sah dan harus diganti. Hal ini merupakan konstitusi yudiris bahwa pengganti nama tersebut dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dan tertib hukum terkait dengan fungsi, dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008. Kekhawatiran terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh lembaga ombudsman di daerah yang lain yang ada,

maupun lembaga ombudsman swasta merupakan alasan ditetapkannya Pasal 46 Ayat (2). Selain itu, ketentuan Pasal 46 ayat (2) dimaksudkan agar masyarakat tidak menjadi rancu disebabkan di wilayahnya terdapat dua institusi, lembaga, dan badan hukum dengan nama yang sama yang tugas dan wewenangnya mengawasi pelayanan publik. Sebaliknya, jika tidak ada ketentuan pasal 46 tidak ada maka masyarakat akan mengalami kebingungan untuk melapor karena di daerahnya terdapat dua lembaga/institusi dengan nama yang sama yang sama-sama menyatakan berfungsi mengawasi pelayanan publik.

2. Menurut para Pemohon, jika pasal 46 UU ORI tidak dibatalkan, maka tidak hanya mengancam eksistensi ombudsman yang ada di daerah, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja ombudsman-ombudsman yang ada di daerah yang sampai saat ini masih eksis.

Terkait hal tersebut kami berpendapat bahwa :

- a. Para Pemohon tampaknya mempunyai kekhawatiran, padahal justru keberadaan Ombudsman RI sebagai institusi yang seharusnya mengkhawatirkan kebingungan masyarakat. Kami berpendapat bahwa justru keberadaan Pasal 46 UU ORI ini dimaksudkan untuk terwujudnya kepastian hukum dan sekaligus terwujudnya perlindungan terhadap hak-hak masyarakat dalam mencari keadilan dari pelayanan publik. Kepastian hukunya adalah bahwa masing-masing lembaga mempunyai kewenangan yang berbeda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dengan demikian, Pasal 46 tersebut justru mencegah agar tidak terjadi penggunaan wewenang yang bukan wewenangnya jika nama tersebut dibiarkan eksis. Hal ini juga dimaksudkan agar masyarakat tidak salah alamat dalam mencari perlindungan dan keadilan atas buruknya pelayanan publik oleh penyelenggara Negara atau Pemerintah.

3. Mengenai kekhawatiran para pemohon tentang kemungkinan menimbulkan ketidak pastian hukum, maka kami berpendapat justru sebaliknya. Sebagaimana diketahui bahwa dididrikannya lembaga yang juga menjalankan fungsi sebagai ombudsman oleh pemerintah daerah atau oleh lembaga swasta adalah untuk menampung keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik sama sekali tidak dilarang oleh Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, asal saja tidak menggunakan nomenklatur atau nama Ombudsman. Pemerintah daerah atau masyarakat dapat menggunakan nama lain, misalnya Pengawas Pelayanan Publik di Daerah atau nama lainnya. Dengan demikian, berbagai masalah yang tidak membutuhkan penganganan oleh Ombudsman Republik Indonesia dapat diselesaikan secara langsung oleh pemerintah daerah yang mendirikan lembaga tersebut, terutama untuk *internal complaint handling* di masing-masing penyelenggara pelayanan publik. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah Jawa Timur telah membentuk Komisis Pelayanan Publik yang menangani pengaduan/komplain masyarakat terkait dengan pelayanan publik di lingkungan pemerintah Provinsi Jawa Timur dan bahkan lembaga ini telah berfungsi dan efektif.

Di samping itu, larangan pemakaian nama Ombudsman adalah juga untuk mencegah penggunaan yang tidak sah, yang dapat mengelabui masyarakat yang awam atau masyarakat pada umumnya, seperti misalnya nama salah satu siaran TV tertentu yang diberi nama Ombudsman yang diselenggarakan oleh seorang advokat atau majalah "Ombudsman" yang diterbitkan seseorang, termasuk pengguna nama merk barang tertentu, misalnya pensil bermerk "Ombudsman" yang merk tersebut sudah pula didaftarkan ke Kantor HKI, Kementerian Hukum, dan HAM.

4. Menurut para Pemohon, Pasal 46 UU ORI adalah bertentangan dengan pasal 18 ayat (2) dan Ayat (6) UUD Tahun 1945. Ayat (2) UUD tahun 1945 berbunyi "pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya ayat (6) berbunyi “pemerintah daerah berhak menerapkan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Mengenai pandangan para pemohon bahwa Pasal 46 adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6), maka kami berpendapat bahwa Pasal 46 UUD ORI tidak terkait dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) UUD 1945. Ombudsman RI sebagai lambang negara berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia dapat diartikan tidak terkait dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) UUD 1945. Dalam hal pemerintah daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota yang ingin mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan lagi mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta ingin menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas tugas pembantuan, dipersilakan saja mengatur dan menetapkannya, misalnya mengatur mengenai lembaga pengawas pelayanan publik di daerah, asalkan nomenklturnya tidak menggunakan nama “Ombudsman”. Mengapa demikian, karena Ombudsman RI telah diberikan tugas dan wewenang pengawasan pelayanan publik secara khusus yang lingkupnya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia oleh Pemerintah dan DPR-RI melalui UU No. 37 Tahun 2008. Makna ‘perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota’ diartikan bahwa Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang kedudukannya berada di ibu kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia, dapat membentuk perwakilan Ombudsman RI di Provinsi dan/ atau di Kabupaten/Kota. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah aksesibilitas pelaksanaan fungsi tugas dan wewenang Ombudsman RI, yang sesungguhnya secara fisik mempunyai wilayah pengawasan yang sangat luas. Perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/

kota sebagai unsur pengawas eksternal sesungguhnya sama sekali tidak terkait dengan undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa Perwakilan Ombudsman RI di provinsi atau kabupaten/kota mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman RI, dengan demikian, Perwakilan Ombudsman bukan merupakan perangkat daerah karena sifat Ombudsman itu sendiri sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Dapat konteks ini dapat disimpulkan bahwa dengan didirikannya Perwakilan Ombudsman di provinsi atau kabupaten/kota tidak dimaksudkan untuk menghapus atau menganulir institusi, lembaga, dan badan hukum yang tugas dan wewenangnya mengawasi pelayanan publik di daerahnya masing-masing, akan tetapi undang-undang hanya mengharuskan untuk mengganti nama saja apabila institusi, lembaga, dan badan hukum tersebut menggunakan nama ombudsman.

5. Menurut para Pemohon, Pasal 46 UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Mengenai hal ini, kami dapat menjelaskan bahwa Pasal 46 UUD ORI hanya berbicara mengenai "nama", bukan mengenai substansi yang terkait dengan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Keberadaan Ombudsman RI dan lembaga-lembaga pengawas pelayanan publik di daerah pada dasarnya telah memenuhi hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum yang diinginkan oleh masyarakat.
6. Selanjutnya perkenankan kami menjelaskan pula

mengenai Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP) : Ombudsman adalah 'lembaga negara' dapat merugikan eksistensi dari lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada, karena lembaga-lembaga Ombudsman yang sudah ada tersebut, khususnya yang ada di daerah bukan merupakan lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 butir 13 UU PP. Para Pemohon berpendapat bahwa jika kata 'negara' tidak dibatalkan, sangat potensial merugikan eksistensi ombudsman daerah tersebut sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di daerahnya masing-masing, karena dengan demikian secara otomatis tidak termasuk "Ombudsman" sebagaimana dimaksud Pasal 1 butir 13 UU PP.

Dalam hal ini kami berpendapat bahwa :

- a. Pasal 1 butir 13 UU PP yang menyebutkan bahwa Ombudsman sebagai lembaga negara, secara hukum keberadaan Ombudsman sebagai lembaga negara diakui kembali oleh undang-undang lain dalam rangka memperkuat keberadaan Ombudsman RI yang mempunyai kedudukan yang lingkup tugas dan wewenangnya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 1 butir 13 UU PP pada dasarnya tidak memperlemah keberadaan lembaga pelayanan publik di daerah. Hal ini secara jelas disebutkan dalam Pasal 39 ayat (3) UU PP yang menentukan: masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Dalam penjelasan ayat (3) tersebut ditentukan bahwa lembaga pengawasan pelayanan publik dapat dibentuk ditingkat nasional maupun di daerah. Dengan demikian undang-undang ini telah mengakui secara jelas lembaga pengawasan pelayanan publik selain Ombudsman RI (tetapi bukan lembaga negara). Dengan demikian, pemerintah daerah atau masyarakat dipersilahkan membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik, namun dengan nama lain, selain "Ombudsman", karena undang-undang telah memberikan tempat tersendiri terhadap

lembaga pengawasan pelayan publik yang disebut Ombudsman Republik Indonesia.

- b. Terkait dengan keberadaan institusi, lembaga, dan badan hukum yang mengawasi pelayanan publik di daerah, tidak ada contoh yang dapat dijadikan acuan oleh Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan pemohon V bahwa di Provinsi Jawa Timur berdiri Komisi Pelayan Publik berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005, selain itu pada tanggal 15 Oktober 2010 telah berdiri pula Kantor Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Jawa Timur di Surabaya. Keberadaan kedua lembaga tersebut tidak dipersoalkan secara hukum atau peraturan perundang-undangan, akan tetapi justru kedua lembaga tersebut saling melengkapi dan melakukan kerja sama untuk menciptakan *good governance* di Provinsi Jawa Timur. Keberadaan lembaga pengawasan pelayanan publik di daerah, baik yang didirikan oleh pemerintah daerah atau swasta, dapat melakukan kerja sama dengan kantor Perwakilan Ombudsman RI di daerah sehingga menyelesaikan laporan juga dapat dilaksanakan secara lebih cepat. Dengan demikian kinerja Ombudsman RI juga akan menjadi lebih mudah, demikian juga sebaliknya namun dengan tetap memperhatikan tugas dan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.
- c. Nama “Ombudsman Republik Indonesia” sebagai lembaga negara, seperti layaknya lembaga negara lain, misalnya Mahkamah Agung, KY, KPK, atau yang lainnya sudah barang tentu merupakan hak milik negara yang tidak mungkin digunakan oleh sembarang orang atau badan untuk meniru atau menyamakannya. Mahkamah Agung, KY, dan KPK hanya ada satu dan tidak mungkin tercipta Mahkamah Agung, KY, dan KPK yang lain. Dengan demikian, ketentuan Pasal 1 angka 1 UU ORI dan Psal 1 angka 13 UU PP tersebut pada dasarnya

dimaksudkan untuk melindungi lembaga negara sebagai salah satu hak milik negara yang direfleksikan ke dalam lembaga negara.

7. Selain itu, Para Pemohon berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ombudsman RI bukanlah termasuk urusan pemerintah dan juga bukan merupakan materi muatan undang-undang.

Mengenai hal ini, kami berpendapat bahwa:

- a. Pasal 1 butir 13 UU PP, secara teknis penyusunan undang-undang, pembentuk undang-undang memiliki tingkat pemahaman yang tinggi, terutama dalam melakukan harmonisasi penyusunan undang-undang dikaitkan dengan undang-undang lain (dalam hal ini UU ORI, yakni Pasal 1 angka 1). Ombudsman sebagai lembaga negara, selain telah disebutkan di atas, dapat dijelaskan bahwa keberadaan lembaga negara yang diatur dalam undang-undang sama sekali tidak terkait dengan materi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun terkait dengan materi muatan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3. Dengan demikian, keberadaan Ombudsman sebagai lembaga negara yang diatur dalam undang-undang tersendiri memenuhi unsur materi muatan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jadi, Ombudsman sebagai lembaga negara bukanlah perangkat daerah, melainkan perangkat negara, sehingga bukan bagian dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali).

*Catatan:* Pasal 8 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa: Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang: a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: 1. Hak-hak asasi manusia; 2. Hak dan kewajiban warga negara; 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; 4. Wilayah negara dan pembagian daerah; 5. Kewarganegaraan dan kedudukan; 6. Keuangan negara

- b. Pasal 1 angka 13 UU PP dicantumkan dalam kerangka memenuhi Pasal 7 huruf h UU ORI. Kerangka berfikir UU PP dilakukan secara komprehensif terkait dengan pengawasan eksternal oleh Ombudsman terhadap penyelenggara pelayanan publik. Dalam Pasal 35 ayat (3) UU PP ditentukan bahwa pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
  - a). Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
  - b). Pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
  - c). Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, terdapat 3 pengawas eksternal yang diberikan kesempatan yang sama berdasarkan undang-undang, yakni pengawasan oleh masyarakat, pengawasan oleh Ombudsman, dan pengawasan oleh DPR/DPRD. Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh ombudsman tertuang dalam Pasal 46 UU PP.
- c. Mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, institusi yang ideal untuk melakukan pengawasan seharusnya berstatus sebagai lembaga

negara yang mempunyai kedudukan dan lingkup pengawasannya secara nasional. Dalam UU ORI dapat diterjemahkan bahwa “lembaga negara yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik secara nasional” terlihat adanya peraturan mengenai pendirian Kantor Perwakilan Ombudsman RI di daerah yang kesemuanya di biayai oleh APBN, bukan APBD. Sebagai lembaga negara, juga ditunjukkan sifatnya lembaga itu sendiri yakni bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Ombudsman itu bukan alat pemerintahan, melainkan alat negara hal ini akan memperkecil peluang terjadinya penyalahgunaan kepentingan politik penguasa. Untuk itu, seluruh anggota Ombudsman dipilih oleh DPR-RI dan “mengangkat sumpahnya” di hadapan Presiden selaku Kepala Negara. Proses ini menunjukkan independensi Ombudsman sebagai lembaga negara.

- d. Babarapa lembaga negara yang diatur dengan undang-undang (di luar yang diperintahkan oleh UUD) antara lain adalah: Komisi Penyiaran Indonesia (lembaga negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran); Komisi Pemberantasan Korupsi (lembaga negara berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Keberadaan kedua lembaga negara diatas bukan berdasarkan UUD, namun keberadaannya ditentukan oleh suatu undang-undang. Keberadaan komisi atau lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang dalam iklim demokrasi di Indonesia merupakan hal yang wajar. Sebagaimana diketahui bahwa kita berbeda dengan negara-negara dunia ketiga lainnya di Indonesia, menjamurnya organ-organ tambahan/pelengkap negara (*State auxiliary agencies*), juga telah menjadi bagian dari penyelenggara pemerintahan yang

dibentuk berdasarkan undang-undang sebagai wujud dari keinginan rakyat agar tercipta *check and balances*. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 sebagai dasar pembentukan lembaga negara Ombudsman RI adalah tidak mencederai demokrasi.

- c. Ombudsman Republik Indonesia Lahir sebagai pelaksanaan amanat atau kehendak rakyat yang diakmodir di dalam Tap MPR Nomor VIII/MPR-RI/2001 tentang Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, di mana Tap MPR tersebut telah merekomendasikan/-mengamanatkan dibentuknya Komisis Pemberantasan Korupsi dalam undang-undang dan Ombudsman dalam Undang-undang.

\*\*\*

# 8

## KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Setelah melalui proses tahap demi tahap dan perjuangan pantang menyerah yang dilakukan oleh para penggugat, maka akhirnya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mengeluarkan keputusan, seperti dikutip di bawah ini:

### A. KONKLUSI

Berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas (dalam bab-bab sebelumnya, red.), maka Mahkamah Konstitusi berkesimpulan:

1. Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
2. Para pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
3. Permohonan para Pemohon sepanjang mengenai inkonstitusionalitas larangan penggunaan nama "Ombudsman" beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4136), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## **B. AMAR PUTUSAN**

### **Mengadili,**

Menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
5. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Harjono, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Jumat, tanggal dua belas bulan Agustus tahun dua ribu sebelas dan diucapkan dalam sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Selasa, tanggal dua puluh tiga bulan Agustus tahun dua ribu

sebelas, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Harjono, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai anggota, dengan didampingi oleh Hani Adhani sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, DPR atau yang mewakili dan Ombudsman Republik Indonesia atau yang mewakili.

\*\*\*



## DAFTAR PUSTAKA

- Appleby, P. 1952. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Bntaro, Tjokroamidjojo. 1991. *Pengantar Administrasi*. Jakarta: LP3ES.
- Bird, Richard, M and Francois Vaillancourt. 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bogdan and Taylor. 1993. *Introduction to Qualitative Research Methods*. New York: John wiley & Sons Inc.
- Bungin, B. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Corbin, J. & Strauss, A. 2003. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Danet, B. 1978. *Toward A Method to Evaluate the Ombudsman's Role: Administration and Society*. \_\_\_\_\_.
- Danim, S. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt. 2004. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E Sharpe.

- Dillon, HS. 2003. *Permasalahan Kelembagaan dalam Otonomi Daerah*. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jakarta, 20 Maret 2003.
- Dwivedi, O. P. dan Jabbara, J. G. 1989. *Public Service Responsibility and Accountability in J. G. Jabbara and O. P. Dwivedi (eds), Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.
- Eko Prasetyo, Fitria Agustina, Suparman Marzuki, SH, Msi, 2003, *Ombudsman Daerah, Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, Insist Press Printing, Pusham UII, Yogyakarta, DIY.
- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt, 2007, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford : Oxford University Press
- Gaspersz, Vincnt. 2004. *Perencanaan Strategik untuk Peningkatan Kinerja Sektor Publik: Suatu Petunjuk Praktek*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gregory, Roy and Philip Gidding, 2000, *Righting Wrongs The Ombudsman in Six Continents*, "IOS Prcss Washington DC.
- Gruber, Judith E., 1987, *Controlling Bureaucracies, Dilemma in Democratic Governance*, University California Press, Los Angeles, CA
- Gutman, Amy, dan Thompson, Dennis, 1996, *Democracy and Disagreement*, The Belknap Press, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI PRES.
- Haque, M.S. 1994. *The Emerging Challenges to Bureaucratic Accountability: A Critical Perspective*, in A. Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.

- Humphreys, Peter C. 1998. *Improving Public Service Delivery*. Ireland: Institute of Public Administration.
- Hill, Larry B. 1976. *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiments*. Princenton: Princenton University Press.
- Hirschman, A. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoessein, Benyamin. 2002. Kebijakan Desentralisasi. *Jurnal Administrasi Negara Vol. II*, No. 02, Maret 2002. Jakarta: LAN.
- Hartono, Sunaryati, 2010. *Ombudsman Republik Indonesia sebagai Lembaga Negara Republik Inonesia Yang Baru dalam* Sophia Hadyanto, dkk (ed) "Paradigma Kebijakan hukum Pasca Reformasi", Sofmedia, Jakarta.
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order, from the Modern State to Comparative Governance*, Stanford University Press, Stanford, CA
- Kartasasmita, Pius Suratman. 2006. *Bringing The Public Back In*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ko'Moleong, L. J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Lembaga Ombudsman Daerah Prov DIY (2010), *Laporan Kinerja Tahun 2010, Januari- Desember 2010*, LOD DIY, Yogyakarta, DIY.
- Lengbroek, Ph. M & P. Rijpkema, 2004, *Ombudsman, Boom Juridische Uitgevers*, Den Haag, 2004.
- Masthuri, Budhi, 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Mukhopadhyah, an Daerah. *Jurnal Forum Inovasi*, Juni-Juli-Agustus 2002.
- Murtyoso, Cahyo Hatta. 2006. *Privatisasi Sebagai Upaya Peningkatan Pelayanan Umum*. Online. ([www.bangda.depdagri.go.id/mo\\_dules.php?](http://www.bangda.depdagri.go.id/mo_dules.php?)). Diakses 18 Januari 2007.

- Nasution. 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Transito.
- Ndraha, Thaliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Nugroho, Rian dan Patarai, M. Idris. 2008. *Ombudsman dan Desentralisasi: Perspektif Pembentukan Ombudsman Daerah Kota Makassar*. Jakarta: Kemitraan.
- O'loughlin, M. G. 1990. *What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?* \_\_\_\_\_
- Oluwu, D. dan Ayeni, V. 1989. *What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It? Administration and Society*. \_\_\_\_\_
- Parasuraman, A. 1987. *Customer-Oriented Corporated Cultures are Crusial to Services Marketing Succes*” Dalam Jurnal of Services Marketing – Spring halaman 12. \_\_\_\_\_
- Partowidagdo, Widjajono. 2004. *Mengenal Pembangunan dan Analisis Kebijakan*. Bandung: Program Pascasarjana Studi Pembangunan, Institut Teknologi Bandung.
- Perry, R. 1975. *The Jerusalem Municipality Ombudsman as Mediator between the Public and the Municipality*. Hebrew: Hebrew University of Jerusalem Press.
- Pope, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor dan Transparency International Indonesia.
- Prasojo dkk. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik*. Jakarta Timur: YAPPIKA.
- Putra, Muslimin B. 2006. *Politik Perpajakan dan Partisipasi Publik*. Bisnis Indonesia.
- Patarai, Muhammad Idris, 2010, *Ombudsman dan Akuntabilitas Publik (Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta) Cet. I.*, Pustaka Yaspindo, Makassar.

- , 2010. *Efektifitas Kinerja Lembaga Ombudsman Daerah dan Akuntabilitas Publik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Disertasi Universitas Negeri Makassar.
- , 2010, Komisi Ombudsman Kota Makassar, 2010. Laporan Tahunan, Makassar.
- Rasyid, Muhammad Ryas. 1997. *Makna Pemerintahan-Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Yarsif Watampone.
- Robbin, Stephen P. dan Mary Coulter. 1999. *Manajemen*. - Edisi Keenam, (Jilid 1 dan 2). Jakarta: Prehallindo.
- Romzek, B. S. dan Dubnick, M. J. 1987. *Accountability in Public Sector: Lesson from The Challenger Tragedy*, *Public Administration Review*.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.
- , Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009..
- , Undang-dasar 1945 Beserta Amandemennya.
- Saleh, Chairul dan Muluk, M.R. Khairul. 2006. New Public Service dan Pemerintah Lokal Partisipatif. *Jurnal Administrasi Negara Vol. VI* Nomor 1 September 2005 – Februari 2006. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Santoso, Budi. 2008. *Praktek Maladministrasi*. (tidak diterbitkan).
- Silalahi, Ulbert. 1989. *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Sirajuddin, Ilham Arief. 2005. *Reorganisasi Birokrasi Pelayanan Publik*. Makassar: Hasanuddin University Press.

- Sirajuddin, Ilham Arief. 2006. *Pembangunan Berkarakter, Mengubah yang Semu Menjadi Nyata*. Makassar: Hasanuddin University Press.
- Suharyadi, Asep. 2003. Otonomi Daerah dan Pemberantasan Kemiskinan. *Laporan Penelitian* (tidak diterbitkan), SMERU Institute
- Suharyo, Widjajanti. 2002. *Indonesia's Fiscal Decentralization: A Preliminary Assessment of The First Year Experience*, UNSFIR (Working Paper). \_\_\_\_\_: UNSFIR.
- Sutopo, H. 2000. *Pengantar Penelitian Kualitatif. Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Suwandi. 2001. *Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah dalam Berita IPTEK* November 3, 2001. \_\_\_\_\_
- Tjiptono, Fandy. 2006. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Thoha, Miftah (2003), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Vasques dkk. 2001. *World Bank, "Concept of fiscal Decentralization and Worldwide Overview, 2000*. World Bank.
- Weeks, K. 1978. *Ombudsman around the World: A Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Withshire, K. 1989. *Accountability in The Australia Public Service*. In J.G. Jabbra dan O.P. Dwivedi (eds); *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.
- World Bank. 2000. *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*.

- Zagoria, S. 1988. *The Ombudsman: How Good Government Handle Citizens*. Washington DC: Seven Lock Press.
- Zeithaml, Valerie A. dkk. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Costumer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.

\*\*\*



## RIWAYAT HIDUP EDITOR

### IDENTITAS PRIBADI

Nama : **DR. H.M. Idris Patarai, M.Si.**  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil (PNS)  
NIP : 19571231 198803 1 052  
Pangkat/Golongan : Pembina/IV.b  
Tmpt/Tgl. Lhr : Sidrap, 31 Desember 1957  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Kepala Bapeda Kota Makassar  
Unit Kerja : Bapeda Kota Makassar  
Alamat Kantor : Jl. Jend. Ahmad Yani, No.2,  
Balaikota Makassar  
Alamat Rumah : Jl. Kintamani No 45 Bukit Baruga,  
Antang - Makassar

### IDENTITAS KELUARGA

**ISTRI** (Nama) : Hj. Sarminaliah  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Staf Diknas Prov. Sulsel  
**ANAK :**  
1. Nama/Pendidikan : Thathmainnul Qulub Mallageni/  
Terakhir Kedokteran Unhas  
2. Nama/Pendidikan : Muhammad Ishlah Manessa/SMA  
Terakhir  
3. Nama/Pendidikan : Tabayyun Pasinringi/SMP  
Terakhir

### BAPAK DAN IBU KANDUNG

Nama Bapak/ Tmpt Tnggl Lhr : Made K, 1925  
Nama Ibu /Tmpt Tnggl Lhr : Berlian, 1930

### BAPAK DAN IBU MERTUA

Nama Bapak/TTL : Jeppu Manessa/tahun 1930  
Nama Ibu/TTL : Puang Sitti /tahun 1932

### **RIWAYAT PENDIDIKAN FORMAL**

1. SD : Tahun 1969 Watampone
2. SMEP : Tahun 1974 Watampone
3. SMEA : Tahun 1977 Watampone
4. S1 : Fakultas Sospol UNHAS Makassar Thn 1986
5. S2 : Administrasi Pembangunan UNHAS, 2000
6. S3 : Jurusan Administrasi Publik Program Pascasarjana, UNM, 2005,

### **RIWAYAT KEPANGKATAN**

1. Penata Muda (III/a) Tahun 1988
2. Penata Muda Tk.I (III/b) Tahun 1992
3. Penata (III/c) Tahun 1996
4. Penata Tk.I (III/d) Tahun 2000
5. Pembina (IV/a) Tahun 2004
6. Pembina Tk. I (IV/b) Tahun 2008

### **RIWAYAT PEKERJAAN**

1. Staf Biro Bina Spiritual Setda Sul-Sel, 1988
2. Kasubag Pelayanan dan Bantuan Sosial, 1991 Biro Bina Sosial Setda Sul. Sel.
3. Anggota DPRD Kabupaten Bone 1992 - 1997
4. Staf Dinas Pendapatan Daerah 1997 - 2000 Tk. II Kabupaten Bone
5. Kasubag Pengaduan Masyarakat Bagian 2000— 2004; Kehumasan Sekretariat DPRD Prov. Sul Sel
6. Kepala Bagian Organisasi dan Tata Laksana Tahun 2005-2008; Sekretariat Daerah Kota Makassar
7. Kepala Dinas Koperasi dan UKM Kota Makassar Tahun 2008- 2009
8. Kepala Bappeda Kota Makassar Tahun 2009–Sekarang.

### **RIWAYAT ORGANISASI**

1. DPD AMPI Tk. I Sul-Sel Tahun 1985 - 1990
2. DPD KNPI Tk. I Sul-Sel, Tahun 1980 - 1995
3. PD. XIX FKPPi Sul-Sel, Tahun 1991 - 1994
4. DPD Golkar Tk. II Bone, Tahun 1992 – 1997
5. DPD Golkar Tk I Sul Sel Tahun 1997 – 2002

## RIWAYAT KURSUS DAN PELATIHAN

1. Latihan Pendidikan kependudukan Tahun 1991 di Ujung Pandang
2. Latihan Pendidikan Jurnalistik Tahun 1991 di Ujung Pandang
3. Penataran P-4 Pola Calon Penatar dan Tahun 1994 di Jakarta
4. Diklat Perencanaan Pendidikan Tahun 1989 di Ujung Pandang
5. Penataran Kewaspadaan Nasional Tahun 1991 di Jakarta
6. Penataran Hukum Tata Usaha Negara Tahun 1991 di Ujung Pandang
7. Diklat Administrasi Pemerintahan Tahun 1992 di Ujung Pandang
8. Orientasi Pelaksanaan Tugas DPRD Tahun 1992 di Makassar
9. Orientasi Pemerintahan di Daerah Tahun 1992 di Wajo
10. Diklat Manajemen Pelayanan Prima Tahun 2001 di Makassar
11. Diklat Pimpinan Tk. IV/ Tahun 2002 di Makassar ADUM/SEPADA/SEPALA
12. Diklat Pimpinan Tk. III SPAMA/SPADYATahun 2003 di Makassar
13. Diklat Penyusunan Renstra dan Laki Tahun 2003 di Makassar
14. Diklat Manajemen Sumber Daya Tahun 2004 di Makassar
15. Managing Changes Developing Tahun 2004 di Makassar.

## TULISAN YANG PERNAH DIPUBLIKASIKAN:

### Buku:

1. *Arung Palakka Pembebas Tanah Bone* (2003);
2. *Potensi Diri PNS: Tantangan dan Pengembangan* (2004);
3. *Reorganisasi Kebijakan Pelayanan Publik - Suatu Tinjauan Strategis Membangun Makassar dari Dalam* (2005);
4. *Posisi Koperasi Sekunder dalam Pembinaan Koperasi Primer - Suatu Tinjauan Pembinaan Puskud Hasanuddin terhadap Anggotanya* (2000);
5. *Pembangunan Berkarakter* (2006);
6. *Ilham Arief Sirajuddin di Mata Publik Makassar*;
7. *Prestasi Makassar* (2007).
8. *Ombudsman Kota Makassar: Pengalaman Membangun Ombudsman Daerah* (2008)

9. *Ilham Arief Sirajuddin, Dari 1 Ke 1 (2009).*
10. *Restorasi Indonesia ; Membangun Demokrasi Etik dan Politik Solderitas (2010)*

#### **Artikel di Berbagai MediaMassa:**

1. *Golput dalam Era Multi Partai (Pedoman Rakyat , Opoini 2002).*
2. *Presiden Langsung atau Langsung Presiden (Pedoman Rakyat ,Opini 2003).*
3. *Pilkada Sebagai Wahana Pelaksanaan Demokrasi (Mimbar Aspirasi 2003)).*
4. *Ada yang Terlalu Takut pada Tentara (Fajar Opin 2003).*
5. *Suatu Malam dengan Jusuf Kallu (Pedoman Rakyat, 2003).*
6. *Manusia dan Masyarakat (Mimbar Aspirasi, 2002).*
7. *TNI dan Perang di DPR (Fajar, 2003).*
8. *Terperangkap dalam Rangkap Jabatan (Pedomen Rakyat, 2002).*
9. *Gubernur atau Kepala Daerah, Siapa yang Pilih? (Pedoman Rakyat, 2002).*
10. *Di Balik Pertanggungjawaban Presiden ( Mimbar Aspirasi , 2003).*
11. *Too Laa Lit Hubungan Eksekutif – Legislatif (Pedoman Rakyat, 2003).*
12. *Politik Uang dan Partai Politik (Pedoman Rakyat , 2003).*
13. *Konstitusi atau Inkonstitusi dalam Pemerintah Indonesia (Fajar, 2002).*
14. *Diperlukan Nasionalisme Partai Politik Peserta Pemilu (Fajar,2003).*

Selain menulis artikel, gemar menulis cerpen dan puisi (belum dipublikasi)

#### **Pengalaman Kerja:**

1. Direktur Umum Puskud Hasanuddin, 1997-2000
2. Pimpinan Redaksi Majalah Mimbar Aspirasi DPRD Propinsi Sulawesi Selatan, 2002-2004.

#### **Perjaanan ke Luar Negeri dan Pengabdian Masyarakat**

1. Mewakili pemuda Indonesia dalam Program Pertukaran Pemuda di Jepang, *The Friendship Programme Indonesia – Japan 21<sup>st</sup> Century*, Tahun 1986.

2. Safari Investor ke Thailand dan Taiwan, *The Mission Investment Taiwan and Thailand*, Tahun 1997.
3. Pertemuan *International Conference on Eco Cities and Workshop for Esat Asia Pilot Eco Cities*, October 21-23, 2010, in Yokohama, Japan.
4. Training of Leadership in Local Government: Decision, Action, Result (Dare) Conduct by: Lee Kuan Yuw School of Public Policy and World Bank Institute, 22 Mei-02 Juni 2011.
5. Training Program For Local Government Officials From Makassar, Indonesia by Northern Ilinouis University, 17 June – 1 July 2011, in Ilinouis, USA.
6. Word City Summit and Singapore International Water Week by: Lee Kuan Yuw Enterprise, 04July - 08July 2011, in Singapore.
7. Wastewater Treatment Management, 07 august – 12 august 2011 in Bangkok, Thailand

#### **Pengabdian Masvarakat:**

1. Mengasistensi Penyusunan Renstra DPRD Propinsi Sulawesi Selatan, Kabupaten Bone dan Kota Palopo (2002).
2. Senantiasa membawa materi pada Diklat Penjenjangan dan Diklat Prajabatan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan dan Pengembangan Sumber Daya Aparatur dan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN).
3. Manggala BP-7 Provinsi Sulawesi Selatan dan Kota Makassar (1984-1991)
4. Pemakalah dan moderator dalam berbagai seminar.
5. Mengajar pada berbagai perguruan tinggi swasta di Makassar.
6. Mendorong Teraksananya Delegasi Kewenangan Pemerintah Kota ke Camat.
7. Tim Perumus Kebijakan Perapan Pakta Integritas Pemerintah Kota
8. Mengadvokasi Pendirian Ombudsman Daerah Kota Makassar dan menjadi Sekretaris Tim Rekrutmen Komisioner Ombudsman Daerah Kota Makassar.
9. Tergabung dalam (Centere for Regionl Economic Research (CORNER) melakukan Penelitian Peningkatan Kapasitas Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Kota Makassar.
10. Penasehat Spritual Kopel Sulawesi.



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 1449.62/MK/XII/2010

Jakarta, 10 Desember 2010

Kepada Yth.

**Adnan B. Azis, SH.**

Kantor Ombudsman  
Jl. Urip Sumoparjo, Kemp. KTC No. B 4  
Kel. Karuwisi Utara, Kec. Panakukang  
Makassar – Sulawesi Selatan

**SURAT PENGANTAR**

No.	Neskah Dinas yang Dikirim	Banyaknya	Keterangan
1.	<b>RISALAH SIDANG PERKARA NOMOR 62/PUU-VIII/2010</b> Pengujian UU Pasal 45 ayat (1) & (2), Pasal 43 ayat (1) & (2), UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, serta UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Pemeriksaan Perbaikan Permohonan)	1 (Satu) Berkas	Sidang Kedua (2 Des 2010)

a.n. Kepala Biro Administrasi Perkara dan Persidangan,  
Kepala Bagian Pelayanan Risalah dan Putusan Perkara,



**Syahrudin**  
NIP. 19601228 199103 1 006



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta 10110, Kotak Pos 999, Jakarta 10000  
Telepon (021) 23529000 ext. 16287, Faksimile (021) 3520936, Website: [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

Nomor : 384.62/PAN.MK/III/2011  
Lampiran : 1 eksemplar  
Perihal : Salinan keterangan tertulis

31 Maret 2011

Yth. **Adnan B. Azis, S.H., dkk**  
Sebagai **Kuasa Hukum Pemohon**  
Jalan Uno Sumcharjo Komplek KTC Nomor 3-4  
Kelurahan Karuwisi Utara, Pankukang  
Kota Makassar

Kami, Panitera Mahkamah Konstitusi, dengan ini menyampaikan salinan keterangan tertulis pemerintah dalam perkara Nomor 82/PUU-VIII/2010 perihal Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Cendrasman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada hari Rabu, 30 Maret 2011.

Demikian salinan ini disampaikan melalui Juru Panggil Mahkamah Konstitusi.

Panitera,



Kasianur Sidauruk



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta 10110, Kode Pos 999, Jakarta 10000  
Telepon (021) 23529000 ext. 18287, Faksimile (021) 3520935, Website: [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

Nomor : 479.62/PAN MK/IV/2011  
Hal : Panggilan Sidang

26 April 2011

Yth. **Adnan B. Azis, S.H., dkk**  
Sebagai Kuasa Hukum Pemohon  
Jalan Unip Sumoharjo Komplek KTC Nomor B-4  
Kelurahan Karuwisi Utara, Pankukang  
Kota Makassar

Kami, Panitera Mahkamah Konstitusi atas perintah Hakim dan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi, "Untuk kepentingan pemaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan apabila meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan permohonan", dengan ini memberitahukan kepada:

- Walikota Makassar ..... sebagai Pemohon I;
- Lembaga Ombudsman Kota Makassar ..... sebagai Pemohon II;
- Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY ..... sebagai Pemohon III;
- Lembaga Ombudsman Swasta Provinsi DIY ..... sebagai Pemohon IV;
- Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan ..... sebagai Pemohon V;
- LSM Kopel ..... sebagai Pemohon VII;

dalam perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010 perihal Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menghadap pada Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang akan diselenggarakan pada:

hari : **Rabu**  
tanggal : **11 Mei 2011**  
waktu : **Pukul 10.00 WIB**  
tempat : Ruang Sidang Pleno Lantai 2  
Gedung Mahkamah Konstitusi  
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta  
acara : **Mendengarkan Keterangan Pihak Terkait (Ombudsman Republik Indonesia) dan Ahli**

Berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 maka para pihak wajib hadir memenuhi panggilan Mahkamah Konstitusi.

Demikian surat ini disampaikan melalui Juru Panggil Mahkamah Konstitusi.

  
Panitera,  
  
Kasianur Sidauruk

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 489.62/MK/IV/2011

Jakarta, 27 April 2011

Kepada Yth.

**Adnan B. Azis, SH.**

Kantor Ombudsman

Jl. Urip Sumoharjo, Komp. KTC No. B 4

Kel. Karuwisi Utara, Kec. Panakukang

Makassar – Sulawesi Selatan

**SURAT PENGANTAR**

No.	Naskah Dinas yang Dikirim	Banyaknya	Keterangan
1.	<b>RISALAH SIDANG PERKARA NOMOR 62/PUU-VIII/2010</b> Pengujian UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (Mendengarkan Ket. Saks/Ahli dan Mahkamah Konstitusi, Pemohon, dan Pemerintah)	1 (Satu) Berkas	Sidang Keempat (26 April 2011)

a.n. Kepala Biro Administrasi Perkara dan Persidangan

u.b. Kepala Bagian Pelayanan Risalah dan Putusan

Kepala Sub Bagian Pelayanan Risalah,



**Paiyo**

NIP. 19601210 198502 1 001



Tampak Dr. H.M. Idris Patarai, Msi. (Kiri Ujung) Mewakili Walikota Makassar, Saat Sidang Judicial Review, di Mahkamah Konstitusi (MK) di dampingi (Kanan Ujung), Komisioner Ombudsman, Syamsuddin Alamansyah, Laude.



**Sekjen Transparency International Indonesia (TII)  
Teten Masduki Bersama Penulis Usai Konsultasi  
di Kantor TII, (Jakarta 14/07/2011)**

# PARA PENGGUGAT



Drs. H. Bahar Ngitung  
(DPD RI Kota Makassar)



Syamsuddin Alimsyah, SH.  
(LSM KOPEL Sulawesi)



Ananta Heri Pramono, SE  
(Ketua Ombudsman Swasta DIY)

## TENTANG EDITOR

Dr. H.M. IDRIS PATARAI, M.Si., lahir di Sidrap 31 Des. 1957. Tamat SD Watampone, 1969; SMEP-Watampone (1974); SMEA Watampone (1977); Sospol Unhas (1986); S2 Unhas-Administrasi Pembangunan (2000); S3-UNM; Administrasi Publik (2010) dengan Judul Sisertasi: "Eefektifitas Kinerja Lembaga Ombudsman dan Akuntabilitas Publik Pemerintah Daerah Istimewa, Yogyakarta, yang kini diedit menjadi buku. Saat ini ia Kepala Bappeda Kota Makassar, .



Di sela kesibukannya sebagai pejabat publik, ia masih sempat menulis sejumlah buku buku, di antaranya: Arung Palakka Pembebas Tanah Bone (2003); Potensi Diri PNS; Tantangan dan Pengembangan (2003); Reorganisasi Kebijakan Pelayanan Publik (2005); Ilham Arief Sirajuddin di Mata Publik Makassar (Unhas Pres, 2006); Prestasi Makassar (Unhas Press, 2007); Ombudsman Kota Makassar (2008), Reorganisasi Pelayanan Publik (Unhas Press, 2009), Ilham Arief Sirauddin dari 1 Ke 1 (Yaspindo, 2009); Restorasi Indonesia: Membangun pasar Demokrasi Etik dan Politik Solidaritas (Pustaka Yaspindo 2010); Ombudsman dan Akuntabilitas Publik: Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (Pustaka Yaspindo 2010); dll.

---

Jika Pasal 46 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tidak dibatalkan, maka tidak hanya mengancam eksistensi ombudsman yang ada di daerah, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja ombudsman-ombudsman yang ada di daerah yang sampai saat ini masih eksis.

Pasal 46 UU ORI bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi "setiap Orang berhak dengan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"

ISBN : 978-979-25-9708-0



PUSTAKA YASPINDO

Jl. Bajiminasa II Dalam No. 7C, Makassar, 90126  
Telp.(0411) 8112960, Mobile: 08164383822,  
Email : yayasanyaspindo@gmail.com