



## FUNGSI PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PELAYANAN PUBLIK PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

**Muhamad Khoerul Umam**

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Indonesia

Email: [muhamadkhoerulumam.mku@gmail.com](mailto:muhamadkhoerulumam.mku@gmail.com)

### **Abstrak**

Penelitian ini membahas fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam pelayanan publik, dengan fokus pada kemaslahatan masalah mursalah. Ombudsman memberikan rekomendasi kepada instansi terlapor sebagai sanksi, meskipun rekomendasi ini tidak mengikat secara hukum karena Ombudsman tidak memiliki kewenangan sebagai eksekutor. Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi pengawasan Ombudsman tidak hanya memberikan *morally binding*, tetapi juga *political binding* melalui parlemen. Pelayanan publik adalah kebutuhan dasar manusia, sehingga Ombudsman penting sebagai pengawas eksternal yang independen dan tidak terintervensi oleh lembaga negara lain. Oleh karena itu, Ombudsman masuk dalam masalah hajjiah sebagai penyempurna kebutuhan dasar manusia. Ini menunjukkan pentingnya peran Ombudsman dalam pelayanan publik untuk memastikan tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Kata kunci: Pengawasan; Ombudsman; *Maslahah*

### **Abstract**

This research discusses the supervisory function of the Ombudsman of the Republic of Indonesia in public services, focusing on the benefit of *maslahah mursalah*. The Ombudsman provides recommendations to reported agencies as sanctions, although these recommendations are not legally binding because the Ombudsman does not have the authority as an executor. In this research, the approach used is normative juridical. The results show that the Ombudsman's supervisory function not only provides morally binding, but also political binding through parliament. Public service is a basic human need, so the Ombudsman is important as an external supervisor that is independent and not intervened by other state institutions. Therefore, the Ombudsman is included in *maslahah hajjiah* as the perfection of basic human needs. This shows the importance of the Ombudsman's role in public services to ensure the welfare of society is achieved.

**Keywords:** *Supervision; Ombudsman; Maslahah.*

### **PENDAHULUAN**

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan negara secara bersih dan efektif sangat diharapkan oleh negara, maka dalam hal ini penyelenggaraan negara secara bersih dan efektif harus mendapat perhatian dan penegakan secara layak. Negara Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang tidak hanya mengekang pemerintah agar tidak bertindak



sewenang-wenang dengan kekuasaannya, namun juga memberikan kekuasaan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat (Jimly Asshiddiqie, 2009).

Sejalan dengan semangat reformasi yang bertujuan menata kembali kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah telah melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia dengan membentuk lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan yang baru yang berfungsi sebagai pengawas eksternal lembaga lainnya demi terwujudnya *checks and balances* antar lembaga negara satu dengan lembaga negara lainnya sehingga integritas lembaga dapat terjaga satu sama lain. Lembaga yang lahir pasca reformasi yang menjalankan kekuasaan pengawasan salah satunya adalah lembaga Ombudsman Republik Indonesia. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret tahun 2000 dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional. Untuk memperkuat kedudukan hukum sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan maka dipandang perlu untuk diatur dalam suatu Undang-Undang yang mengatur tentang tugas, fungsi, dan wewenangnya secara tegas, jelas dan kuat. Maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Muhamad Khoerul Umam, 2020).

Ombudsman diberi kewenangan untuk mengawasi mal administrasi, mendorong keterbukaan dalam pelaksanaan administrasi pemerintah yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme dan menerima pengaduan dari masyarakat. Artinya Ombudsman dengan kewenangan yang ada masuk pada fungsi pemantauan, pengawasan, dan koordinasi terhadap mal administrasi, praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan merespons setiap laporan masyarakat yang berhubungan dengan kealpaan dalam pelayanan publik (Goei, 2021). Dalam pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 menegaskan bahwa Ombudsman merupakan 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. Sedangkan dalam pasal 6 disebutkan bahwa fungsi Ombudsman yaitu mengawasi penyelenggara pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Secara teoritis Ombudsman merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh pemerintah untuk menegakan pelayanan publik yang bebas dari KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) dan jauh dari intervensi lembaga manapun, sehingga berdirinya ombudsman sebagai lembaga organik yang jauh dari tendensi manapun dapat terjamin. Lembaga yang bergerak dibidang penegakan pelayanan publik, menangani segala pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelayanan publik sangat diharapkan oleh masyarakat dan negara sebagai syarat untuk mewujudkan negara yang efektif dan bersih. Dalam pasal 37 UU No. 37 Tahun 2008 disebutkan



bahwa jika ditemukan tindakan mal administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik, maka Ombudsman dapat memberikan rekomendasi perbaikan kepada terlapor pelapor, terlapor, dan atasan terlapor dalam jangka waktu 14 hari terhitung sejak rekomendasi ditandatangani oleh Ketua Ombudsman. Dalam pasal 38, terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman, dan atasan terlapor wajib menyampaikan tentang pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya disertai dengan hasil pemeriksaan dalam waktu paling lambat 60 hari terhitung sejak diterimanya rekomendasi dari Ombudsman. Namun jika terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak diterima oleh Ombudsman, maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan melaporkannya kepada DPR dan Presiden.

Namun norma-norma tersebut bertolak belakang dengan realitas yang ada, yang dimana penyelenggara pelayanan publik masih saja ada yang mengabaikan rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia dengan berbagai macam alasan. Sepanjang tahun 2021 sudah ada 9 rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman terhadap instansi yang dianggap melakukan tindakan mal administrasi. Rekomendasi yang dilaksanakan ada 3 rekomendasi, yang tidak dilaksanakan ada 5 rekomendasi, dan 1 rekomendasi yang dilaksanakan sebagian dengan alasan yang dapat diterima oleh Ombudsman (Ombudsman Republik Indonesia, 2021). Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik (UU No. 37 Tahun 2008).

Rekomendasi adalah lebih dari sekedar saran biasa kepada pejabat pemerintah atau penyelenggara negara tentang apa yang harus dilakukan untuk memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan oleh masyarakat, baik yang sifatnya kasuistik maupun sistemik. Dengan demikian fungsi rekomendasi Ombudsman dalam rangka pengawasan atau *controlling* adalah untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik dan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Namun jika diperhatikan secara cermat pada tahap pelaksanaan rekomendasi yang diberikan Ombudsman tidak berjalan sebagaimana mestinya fungsi rekomendasi. Hal ini dapat dilihat melalui laporan tahunan Ombudsman yang di sebutkan sebelumnya, dari 9 rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman hanya ada 3 rekomendasi yang dilaksanakan, sedangkan yang tidak dilaksanakan jumlahnya masih mendominasi sepanjang tahun 2021.

Tujuan dari rekomendasi Ombudsman adalah sebenarnya sebuah proses menuju kemaslahatan untuk lembaga yang diberikan rekomendasi. Namun karena memang status dari rekomendasi Ombudsman itu tidak mengikat secara hukum, dalam artian tidak mengikat secara hukum disini adalah Ombudsman tidak dapat mengeluarkan sanksi administratif kepada lembaga atau instansi yang terlapor atau dalam kalimat lain, Ombudsman tidak memiliki kewenangan sebagai eksekutor.



Itulah yang kemudian membuat kewenangan Ombudsman tidak kuat dalam mengakomodir rekomendasi-rekomendasi yang tidak dilaksanakan. Sehingga jika kekuatannya lemah maka untuk mencapai kemaslahatan pun akan sulit karena membutuhkan dukungan atau iktikad baik dari instansi terlapor.

Atas dasar itulah yang kemudian peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam perspektif masalah mursalah. Peneliti hendak mengetahui tentang seberapa jauh tingkat kemaslahatan dari fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia melalui pemberian rekomendasi terhadap instansi terlapor dalam hal pelayanan publik.

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian ini digunakan sebagai usaha mendekatkan masalah yang diteliti dengan sifat hukum normatif. Dalam pendekatan yuridis normatif, yuridis diartikan sebagai penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan dan normatif diartikan sebagai penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif yang berkaitan antara peraturan satu dengan peraturan lainnya serta implementasi dan prakteknya.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **KEDUDUKAN FUNGSI PENGAWASAN OMBUDSAMAN DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh institusi pemerintah maupun oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Hukum Milik Daerah (BUMD), Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta maupun perseorangan (Anita Widyaning, 2022). Sedangkan *American Bar Association* menjelaskan mengenai ombudsman sebagai perkantoran yang menyajikan suatu konstitusi atau tindakan untuk mengawasi dan memimpin dengan suatu independensi, pejabat resmi dengan level tinggi yang mana mempunyai tanggungjawab kepada badan legislasi, yang mana menerima keluhan masyarakat yang berkaitan dengan pejabat pemerintah, pegawai negeri dan karyawan atau perbuatan yang berlawanan dengan ketentuan, Ombudsman mempunyai kekuasaan untuk melakukan penyelidikan, menganjurkan aksi kebenaran dan laporan pokok persoalan (Nurkhatimah et al., 2021). Apabila memperhatikan fungsi Ombudsman sebagaimana yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008, maka Ombudsman sesungguhnya masuk dalam kategori unsur pengawasan masyarakat.

Pasal 7 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, Ombudsman bertugas (1) Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (2) Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan (3) Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan ombudsman (4) Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan public (5) Melakukan





koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan, (6) Membangun jaringan kerja, (7) Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (8) Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang. Kemudian pada pasal 8 disebutkan tentang kewenangan Ombudsman antara lain; (a) Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman. (b) Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan. (c) Meminta klarifikasi dan/atau Salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor. (d) Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan. (e) Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsolidasi atas permintaan para pihak. (f) Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan. (g) Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Selain wewenang pada pasal 8, Ombudsman juga memiliki wewenang untuk menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik. Kemudian Ombudsman dapat menyampaikan saran kepada DPR dan/atau Presiden, DPRD dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah mal administrasi.

Output dari fungsi pengawasan Ombudsman adalah pemberian rekomendasi perbaikan terhadap instansi atau penyelenggara pelayanan publik yang melakukan tindakan mal administrasi. Namun untuk mencapai tahap sampai pada pemberian rekomendasi itu prosesnya cukup panjang. Rekomendasi bukan produk dari hasil pemeriksaan yang serta merta dikeluarkan, karena pemberian rekomendasi itu adalah "senjata akhir" ketika hasil pemeriksaan pada tahap LAHP (Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan) tidak dilakukan oleh terlapor maupun instansi terkait. Terutama sejak diundangkannya Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan yang kemudian diubah melalui Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan, maka atas laporan yang diperiksa Ombudsman hasilnya disusun dalam sebuah Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) dan tidak langsung menerbitkan rekomendasi (Peraturan Ombudsman No. 48 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan).

Maka setiap hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh Tim Pemeriksa Ombudsman akan disampaikan kepada pelapor dan terlapor dalam bentuk LAHP. Hasil akhirnya bisa ditemukan atau tidak ditemukan tindakan mal administrasi. Dalam LAHP yang hasilnya ditemukan tindakan mal administrasi maka ada poin-poin yang harus dilakukan oleh terlapor. Kewajiban yang harus dilakukan oleh



terlapor yaitu wajib melaksanakan tindakan korektif pada LAHP Ombudsman (sekalipun belum sampai pada tahap rekomendasi), karena pada tahap ini akan diukur seberapa patuh dan terbukanya instansi penyelenggara dalam menerima evaluasi yang akan jadi dasar memperbaiki pelayanannya. Namun jika pada tahapan LAHP terlapor tidak melaksanakan tindakan korektif maka kemudian akan dijalankan mekanisme proses rekomendasi yang wajib dilaksanakan, dan jika tidak melaksanakan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman, maka Ombudsman akan menyampaikan laporan kepada DPR dan Presiden sesuai dengan pasal 38 UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Mariani, 2021).

### **Fungsi Pengawasan Ombudsman Dalam Pelayanan Publik Perspektif Masalah Mursalah**

Situasi dan kondisi lingkungan dan kehidupan menuntut perubahan dan penyesuaian hukum fikih, supaya selalu baru dan laku, sesuai dengan keuniversalsan syari'at. Marshlahah mursalah merupakan suatu pertimbangan ijtihad yang serasi dengan kebutuhan hidup masa kini, sesuai dengan maksud-maksud syari'at, sekalipun dapat memperkokoh kebenaran dan keuniversalsan syari'at Islam, meskipun teks syari'at sendiri tidak menyebutkan secara khusus (Syakroni, 2017).

Pengertian Al-mashlahah al-mursalah menurut Muhammad Abu Zahrah ialah:

... المصالح الملائمة لمقاصد الشارح الإسلامي ولا يشهد لها أصل خاص بالإعتبار أو الإلغاء ...

*"maslahat-maslahat yang bersesuaian dengan tujuan-tujuan syariat Islam dan tidak ditopang oleh dalil yang khusus, baik yang bersifat melegitimasi atau yang membatalkan maslahat tersebut"* (Zahrah, n.d.).

Menurut para ahli Ushul Fiqih, al-mashlahah almursalah ialah:

لمصلحة التي لم يشرع الشارح حكما لتحقيقها ولم يدل دليل شرعي على اعتبارها أو الغائها

*"Suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh asySyari' (Pembuat Syariat) hukum untuk melegitimasinya dan tidak ada pula dalil syara' yang memerintahkan untuk memperhatikan atau mengabaikannya"* (Abd al-Wahhab Khallaf, 1978).

Menurut Abdul Wahab Khallaf andai kata pintu pengembangan hukum syari'at dengan istilah itu tidak terbuka bagi para mujtahid, tentulah syari'at Islam itu akan menjadi sempit, sulit untuk mencapai kemaslahatan hidup manusia, kebutuhan mereka akan sangat terbatas, dan tentu ia tidak pantas berlaku di setiap zaman, tempat, lingkungan yang berbeda. Padahal syari'at yang umum seluruh umat manusia dan penutup semua syari'at yang diturunkan oleh Allah (Abd al-Wahhab Khallaf, 1972). Untuk itu salah satu metode yang dikembangkan oleh ulama ushul fiqh dalam mengistimbatkan hukum dari nash adalah Mashlahah mursalah, yaitu suatu kemaslahatan yang tidak ada nash juz'i (rinci) yang mendukungnya, dan tidak ada pula yang menolaknya dan tidak ada pula ijma' yang mendukungnya, tetapi kemaslahatan ini didukung oleh sejumlah nash melalui istiqrā' (induksi dari sejumlah nash) (Haroen, 1966).



Al masalah wal mursalah adalah ketiadaan nas mengenai suatu peristiwa yang di dalamnya terdapat kemaslahatan yang tidak bertentangan dengan tujuan syariat. Dengan kata lain, nas tidak membicarakan kemaslahatan tersebut, baik dalam bentuk menetapkan hukumnya, memerintahkan mewujudkannya, maupun melarang memperhatikannya.

Dilihat dari segi kualitas dan kepentingan, para ahli Ushul Fiqih membagi masalah menjadi tiga macam, yaitu :

- a. Maṣlaḥah al-dharuriyyah, yaitu kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan seperti ini ada lima yaitu: memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Kelima kemaslahatan ini disebut dengan al-mashalih al-khamsah. Al-Ghazālī juga mengatakan bahwa maṣlaḥah hajiyah bisa menjadi maṣlaḥah al-dharuriyyah jika menyangkut kepentingan orang banyak. Jumhur ulama menerima bahwa al-maṣlaḥah dapat digunakan sebagai salah satu metode untuk menetapkan sebuah hukum. Namun, hukum tersebut harus benar-benar mengandung kemashlahatan bagi umat manusia.
- b. Maṣlaḥah al-hajiyah, yaitu kemaslahatan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan pokok (mendasar) sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia.
- c. Maṣlaḥah al-Tahsiniyyah, yaitu kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa keleluasaan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya.

Hasil maṣlaḥah merupakan pemeliharaan terhadap aspek-aspek Daruriyyah, Hajjiyyah, dan Tahsiniyyah. Metode masalah adalah sebagai langkah untuk menghilangkan kesulitan dalam berbagai aspek kehidupan, terutama dalam masalah-masalah sosial kemasyarakatan (Adinugraha & Mashudi, 2018).

Berbicara tentang pelayanan publik, sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa Pelayanan Publik merupakan kegiatan atau rangkaian 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 penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan pengertian tersebut, kegiatan pelayanan publik telah diatur pemenuhannya berdasarkan regulasi yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan utamanya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kesejahteraan masyarakat.

Output dari fungsi pengawasan Ombudsman adalah pemberian rekomendasi perbaikan terhadap instansi atau penyelenggara pelayanan publik yang melakukan tindakan mal administrasi. Rekomendasi adalah lebih dari sekedar saran biasa kepada pejabat pemerintah atau penyelenggara negara tentang apa yang harus dilakukan untuk memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan oleh masyarakat, baik yang sifatnya kasuistik maupun sistemik. Dengan demikian fungsi rekomendasi Ombudsman dalam rangka pengawasan atau *controlling* adalah untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik dan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan



pelayanan publik. Sepanjang tahun 2021 sudah ada 9 rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman terhadap instansi yang dianggap melakukan tindakan mal administrasi. Rekomendasi yang dilaksanakan ada 3 rekomendasi, yang tidak dilaksanakan ada 5 rekomendasi, dan 1 rekomendasi yang dilaksanakan sebagian dengan alasan yang dapat diterima oleh Ombudsman (Ombudsman Republik Indonesia, 2021). Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Dalam fungsi pengawasannya Ombudsman, penulis mencoba menganalisis menggunakan metode istimbat masalah mursalah dengan melihat syarat kebolehan menurut pandangan ulama. Hal ini dilakukan karena syariah digunakan untuk memberikan manfaat kepada masyarakat secara umum dan mencegah kerusakan. Untuk mengetahui masalah mursalah fungsi pengawasan Ombudsman dalam hal pelayanan publik adalah sebagai berikut:

1. Status masalah pada fungsi pengawasan Ombudsman merupakan masalah yang hakiki, bukan prasangka karena dalam menjalankan tugas dan fungsinya pasti mendatangkan manfaat bagi masyarakat dan bagi instansi yang diberikan rekomendasi oleh Ombudsman untuk memperbaiki layanan publiknya. Kemaslahatan yang dapat dirasakan adalah kemudahan dan proses yang cepat dalam menyelesaikan urusan-urusan administrasi maupun non administrasi bagi masyarakat karena berwujud pada pelayanan yang prima yang dilakukan oleh instansi penyelenggara pelayanan publik. Kemudian kemaslahatan bagi instansi yang diberikan rekomendasi adalah instansi terkait dapat membenahi atau memperbaiki kualitas lembaganya, sehingga kualitas kelembagaan tersebut akan semakin baik lagi meskipun secara legitimate rekomendasi, Ombudsman tidak bisa memberikan sanksi kepada instansi atau lembaga yang melakukan tindakan mal administrasi. Karena jika hanya mengandalkan pengawasan dari dalam tentu tidak akan maksimal, sehingga membutuhkan pengawas dari luar untuk mendapatkan perspektif lain dalam kelembagaan.
2. Masalah tersebut merupakan masalah yang umum, bukan masalah khusus baik perorangan maupun kelompok tertentu. Maksudnya adalah dengan adanya lembaga Ombudsman ini, banyak masyarakat yang melaporkan dan/atau mengadukan keluhannya yang berhubungan dengan pelayanan publik, entah karena prosesnya yang lama, sampai bahkan terdapat pungli didalam pelayanan publik itu sendiri. Tentu keberadaan Ombudsman ini menjadi masalah karena banyak yang mengadu dan/atau melaporkan keluhannya yang kaitannya dengan pelayanan publik. Dan tidak sedikit juga masyarakat yang melakukan konsultasi lapangan terhadap Ombudsman.





3. Masalah tersebut akan senantiasa dipengaruhi perkembangan tempat, zaman, dan lingkungan. Ombudsman merupakan lembaga negara yang lahir pada tahun 2000 yang awalnya bernama Komisi Ombudsman Nasional, kemudian di Undang-Undangkan pada tahun 2008 dengan terbitnya UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Hingga hari ini Ombudsman masih berada di ketatanegaraan Republik Indonesia dan laporan-laporan yang masuk hampir setiap tahunnya berubah dengan jumlah yang signifikan (Ombudsman Republik Indonesia, 2021), ini mengisyaratkan bahwa masalah tersebut senantiasa akan dipengaruhi perkembangan tempat dan zaman. Namun memang di beberapa tempat ada yang belum tersentuh Ombudsman, bahkan tidak sedikit masyarakat yang tidak mengenal lembaga Ombudsman, tugas dan fungsinya, sehingga ini salah satu yang menyebabkan Ombudsman dalam menjalankan tugas dan fungsinya kurang maksimal. Perlu adanya gebrakan sosialisasi dan gerakan kelembagaan untuk menyentuh dan mengenalkan Ombudsman kepada semua lapisan masyarakat, sehingga apa yang dicita-citakan Ombudsman dan negara dalam mewujudkan negara yang baik dan bersih dapat terwujud dan kemaslahatan yang lebih besar akan terjadi dalam kelembagaan Ombudsman.
4. Masalah tersebut tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam Al Qur'an dan hadist.

Jika dilihat dari analisis yang dipakai maka kemaslahatan Ombudsman sudah dapat ditentukan, dalam perspektif masalah Ombudsman masuk kedalam masalah hajjiah, artinya bahwa keberadaan Ombudsman dibutuhkan dalam menyempurnakan kebutuhan pokok yang mendasar dan memelihara kebutuhan mendasar manusia. Pelayanan publik merupakan kebutuhan dasar manusia dalam berbangsa dan bernegara. Untuk memelihara kebutuhan mendasar tersebut maka dibutuhkan lembaga Ombudsman yang bertugas untuk menegakkan pelayanan publik yang dalam hal ini merupakan pemelihara bagi kebutuhan mendasar yang terselenggara. Dengan ketiadaan lembaga yang berfokus dibidang pelayanan publik seperti Ombudsman, maka bisa dipastikan bahwa problematika pelayanan publik akan terjadi dimana-mana, meskipun jika melihat secara yuridis dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik lembaga yang menerima aduan tentang pelayanan publik bukan hanya Ombudsman namun DPR/DPRD juga berhak menerima aduan tentang pelayanan publik (UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik).

Tentu hal ini menguatkan bahwa Ombudsman merupakan lembaga yang tingkat kemaslahatannya adalah hajjiah, sebagai penyempurna dan pelindung kebutuhan dasar manusia. Artinya ketika Ombudsman ini ditiadakan maka masih ada lembaga DPR/DPRD yang berhak mengakomodir tentang aduan pelayanan publik. Namun dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ombudsman mendapatkan tempat tersendiri dalam pasalnya yang membahas secara khusus tentang Ombudsman. Itu artinya bahwa Ombudsman memiliki posisi prioritas ketika datang aduan publik mengenai pelayanan publik, sehingga



Ombudsman berkonsentrasi dengan tugasnya sebagai penegak pelayanan publik di Indonesia dan DPR/DPRD berkonsentrasi juga dengan tugasnya sebagai pengawas eksekutif dan pembuat produk hukum sehingga keduanya saling bekerja sama satu sama lain meskipun secara aturan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman harus mealaporkan hasil kinerjanya kepada DPR secara berkala dan tahunan. Pun demikian ketika ada instansi yang membandel karena tidak melaksanakan rekomendasi dari Omudsman, maka Ombudsman berhak melaporkan instansi tersebut kepada DPR dan Presiden untuk diberikan tindak lanjut oleh lembaga yang lebih berwenang (UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Maqosid syariah adalah tujuan dari hukum Islam, masalah mursalah nmerupakan jalan ketika tidak ada dalil yang mengaturnya, keumudian jalan yang ditempuh adalah melalui metode masalah mursalah, untuk mengukur seberapa masalah sesuatu yang tidak ada dalilnya tersebut, apakah baik atau tidak. Karena tujuan dari hukum Islam adalah menuju pada maqosid syariah. Terdapat lima perlindungan dalam maqosid syariah, yaitu perlindungan jiwa, perlindungan akal, perlindungan keturunan, perlindungan agama, dan perlindungan harta. Dengan keberadaan Ombudsman dalam sisitem ketatanegaraan tentu ada implikasi kemaslahatan bagi masyarakat Indonesia. Beberapa kemaslahatan itu perlindungan terhadap jiwa, akal, keturunan, agama, dan harta, karena kesemuanya saling sinkron satu sama lain. Hal ini berkaitan dengan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap masyarakat atas penuyenggaraan pelayanan publik. Dalam perlindungan terhadap jiwa, jika tidak ada perlindungan hukum maka jiwanya akan terganggu karena selalu merasa kecewa terhadap pelayanan yang ada dan tidak ada perlindungan ketika akan menuntut sesuatu yang tidak membuat nyaman.

Perlindungan terhadap akal, ketika tidak ada kepastian hukum atas pelayanan publik, maka akal akan terganggu bahkan sampai pada menghalalkan segala cara demi mendapatkan apa yang ingin didapatkan. Perlindungan terhadap keturunan, jika tidak adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum maka para penyeleggara publik akan bertindak sewenang-wenangnya, tentu jika hal ini kemudian dibiarkan akan berpengaruh pada generasi selanjutnya, mejadi generasi yang buruk. Perlindungan terhadap agama, ketika manusia sudah sampai pada titik terendahnya karena ingin mencapai apa yang dituju, biasanya manusia akan menghalalkan segala cara untuk mendapatkannya, sehingga ini yang kemudian dapat menciderai agama karena tidak adanya perlindungan dan kepastian hukum. Perlindungan terhadap harta, jika tidak ada perlindungan dan kepastian hukum dalam pelayanan publik, maka bisa terjadi tindakan sewenang-wenang oleh penyelenggara pelayanan publik, misalnya melakukan tindakan pungli. Tentu itu merupakan perampasan secara persuasif, karena mau tidak mau untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan cepat kita harus membayarnya.

Tentu ini meruhpakan kemaslahatan yang nyata, tidak sebatas hanya prasangka yang dapat mendatangkan manfaat dan menolak kerusakan, serta kemaslahatan yang tidak menyimpang dari tujuan yang tercantum dalam Al Qur'an dan hadist.



### KESIMPULAN

Berdasarkan fungsi pengawasannya, Ombudsman adalah lembaga pemberi rekomendasi (*morally binding*) perbaikan kepada instansi terlapor. Setiap tahunnya Ombudsman memiliki mekanisme laporan tahunan kepada parlemen, sehingga meskipun Ombudsman tidak memiliki daya *lagally binding*, namun dengan adanya laporan rutin tersebut Ombudsman bisa melaporkan instansi yang melapor sehingga memunculkan daya *political impact* dari parlemen.

Pada kacamatan kemaslahatan, Ombudsman masuk kedalam masalah hajjiah, artinya bahwa keberadaan Ombudsman dibutuhkan dalam menyempurnakan kebutuhan pokok yang mendasar dan memelihara kebutuhan mendasar manusia. Karena masalah pelayanan pasti selalu hadir dalam sendi bernegara dan berbangsa. Dengan demikian harus ada pengawas eksternal yang berdiri sendiri tanpa intervensi dari pihak manapun, sehingga kualitas pelayanan yang diberikan dan menjadi tanggung jawabnya dapat terlaksana dengan baik dan potensi oknum-oknum untuk melakukan tindakan mal administrasi atau penyelewangan akan bersih, sehingga negara dapat mewujudkan visinya untuk menjadi negara yang *good and clean* dalam *governance*

### DAFTAR PUSTAKA

- Abd al-Wahhab Khallaf. (1972). *Mashadir al-Tasyri' Al-Islamiy* (Cetakan ke). Dar al Qalam.
- Abd al-Wahhab Khallaf. (1978). *’Ilm Ushul al-Fiqh* (Cetakan ke). Dar al Qalam.
- Adinugraha, H. H., & Mashudi, M. (2018). Al-Maslahah Al-Mursalah dalam Penentuan Hukum Islam. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 4(01), 63. <https://doi.org/10.29040/jiei.v4i1.140>
- Anita Widyaning. (2022). *Temukan Potensi Maladministrasi, Ombudsman Rilis Kajian Pemenuhan Akomodasi Yang Layak Bagi Disabilitas Dalam Proses Penyidikan Polri*. Ombudsman.Go.Id. <https://ombudsman.go.id/pers/r/temukan-potensi-maladministrasi--ombudsman-rilis-hasil-kajian-pemenuhan-akomodasi-yang-layak-bagi-disabilitas-dalam-proses-penyidikan-polri>
- Goei, G. (2021). KEKUASAAN PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MEMASTIKAN HAK SETIAP ORANG BEBAS. *Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 1, 1–20.
- Haroen, N. (1966). *Ushul Fiqh*. Logos Pulishing House.
- Jimly Asshiddiqie. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Mariani. (2021). *Kekuatan LAHP Ombudsman*. Ombudsman.Go.Id. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--kekuatan-lahp-ombudsman>
- Muhamad Khoerul Umam. (2020). Kedudukan Konstitusional Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Untuk Mewujudkan Clean Governance. In *Universitas Islam Negeri Salatiga*.
- Nurkhatimah, N., Jafar, U., & Anis, M. (2021). KEDUDUKAN DAN PERAN OMBUDSMAN DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK (Tela’ah Fiqh Siyasah). *Siyasatuna : Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar’Iyyah*, 2(3), 583–598. <https://journal3.uin->



[alauddin.ac.id/index.php/siyasatuna/article/view/23889](http://alauddin.ac.id/index.php/siyasatuna/article/view/23889)

Peraturan Ombudsman No. 48 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan, Ombudsman Republik Indonesia (2020).

Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2021.

Syakroni, M. (2017). Metode Mashlahah Mursalah Dan Istishlah (Studi Tentang Penetapan Hukum Ekonomi Islam). *Al-Intaj*, 3(1).

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Zahrah, M. A. (n.d.). *Ushul al-Fiqh Dar al-Fikr al-Arabi*.