

PANDUAN INVESTIGASI

Untuk

OMBUDSMAN INDONESIA

PANDUAN INVESTIGASI UNTUK OMBUDSMAN INDONESIA



Penyusun :
Prof. DR. CFG. Sunaryati Hartono, S.H
Budhi Masthor, SH
Enni Rochmaeni, S.H
Winarso, S.H

Komisi Ombudsman Nasional
2003

Buku ini diterbitkan atas dukungan



The Asia Foundation Indonesia

PANDUAN INVESTIGASI
UNTUK
OMBUDSMAN INDONESIA

Penyusun:

Prof. DR. CFG. Sunaryati Hartono, S.H
Budhi Masthuri, S.H
Enni Rochmaeni, S.H
Winarso, S.H

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL
2003

Sanksi Pelanggaran Pasal 44
Undang-undang No. 7/1987 tentang
Perubahan atas Undang-undang No. 6/1982
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk (...) Dipidana dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun dan atau dengan paling banyak 100.000.000,- (seratus juta rupiah)

2. Barang siapa dengan sengaja menyerahkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hal pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dengan ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)

Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia
Tim Penyusun: Sunaryati Hartono, Budhi Masthuri,
Enni Rochmaeni, Winarso - Jakarta : Komisi
Ombudsman Nasional, 2003

xii + 114 halaman, 14 x 20,8 cm

Penerbitan buku ini didukung :
The Asia Foundation Indonesia

KATA SAMBUTAN

KETUA KOMISI OMBUDSMAN NATIONAL

Sejak dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, telah tiga tahun lebih Komisi Ombudsman Nasional ikut memberikan warna bagi proses pengawasan dan penegakan hukum di negara Republik Indonesia. Berbagai permasalahan telah kami alami sepanjang perjalanan tiga tahun ini, baik pada saat mengembangkan lembaga maupun dalam rangka menindaklanjuti laporan dari masyarakat. Sebagai lembaga baru, kami berusaha untuk mengembangkan diri dengan berbagai teori dan pengalaman negara lain yang telah lama mempraktekkan konsep pengawasan melalui lembaga Ombudsman. Kecuali itu, pengalaman pribadi (internal lembaga) juga sangat berguna sebagai bahan refleksi dan evaluasi untuk pengembangan lebih lanjut pada masa akan datang.

Pada awal pembentukannya, Komisi Ombudsman Nasional belum memiliki format baku yang dapat dipakai sebagai acuan bekerja. Bagaimanapun Ombudsman merupakan lembaga yang unik dan pada masa lalu belum pernah ada di Indonesia. Tidak ada satupun orang Indonesia yang berpengalaman pernah menjadi Ombudsman, karena memang keberadaannya baru ada, sehingga saat itu masih sangat sulit mencari format baku sebagai acuan kerja. Seiring dengan berjalannya waktu kami mencoba memadukan antara berbagai teori, praktek dan asas-asas universal Ombudsman, serta implementasi pengawasan di Indonesia yang telah ada selama ini. Upaya tersebut sekaligus juga sebagai bentuk refleksi selama kurang lebih tiga tahun sampai akhirnya mencoba menyusun standar kerja guna memudahkan Ombudsman dalam menjalankan tugasnya.

Dalam rangka tersebut terus dilakukan usaha untuk menyusun dan menerbitkan buku "Panduan Investigasi Ombudsman Indonesia". Penerbitan buku ini merupakan upaya dari Komisi Ombudsman Nasional untuk mengembangkan mekanisme penanganan laporan masyarakat. Buku ini tidak hanya berisi teknis pemeriksaan laporan, tapi didalamnya juga terkandung uraian tentang prinsip-prinsip umum yang selama ini digunakan

oleh Ombudsman dalam menilai sebuah laporan. Buku ini juga dirancang untuk mengantisipasi kebutuhan bagi Ombudsman Daerah yang akan dibentuk pada masa mendatang. Penerapan dari buku ini juga bukan hanya untuk Ombudsman Nasional dan Daerah, tetapi sangat mungkin bisa menjadi referensi penting bagi lembaga-lembaga lain yang *concern* terhadap pengawasan administratif pelayanan umum.

Sebagai panduan, buku ini berisi pedoman investigasi yang pelaksanaannya juga sangat tergantung pada jenis laporan dan situasi di lapangan, sebab merupakan teks yang sebagian besarnya berisi teori-teori, oleh karena itu pada saat dipraktikkan di lapangan sangat mungkin tidak akan sama persis seratus persen. Bagaimanapun, pada saat melakukan investigasi diperlukan improvisasi di lapangan. Improvisasi ini dapat dilakukan sepanjang tidak melanggar aturan umum dan prinsip-prinsip universal Ombudsman. Setiap pengalaman baru akan menjadi teori baru yang dapat menyempurnakan isi buku ini pada cetakan berikutnya.

Kami menyambut baik keberadaan buku ini serta menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada Wakil Ketua Komisi Ombudsman Nasional Prof. Dr. CFG. Sunaryati Hartono, S.H, Sdr. Budhi Masthuri, S.H, Sdri. Enni Rochmaeni, S.H dan Sdr. Winarso, S.H yang telah berupaya keras menyusun panduan investigasi ini, sehingga berhasil diterbitkan menjadi buku yang sangat bermanfaat bagi perjalanan Ombudsman di Indonesia pada masa akan datang. Apabila nantinya dalam buku ini masih ditemukan berbagai kekurangan itu adalah satu hal yang manusiawi dan wajar. Oleh karena itu kritik dan saran akan sangat kami nantikan sebagai bahan untuk penyusunan lebih lanjut pada masa akan datang.

Jakarta, 30 Juni 2003

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Antonius Sujata, S.H

Ketua

PENGANTAR

Buku Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia ini diterbitkan dengan tujuan:

1. Pertama untuk meningkatkan kinerja Komisi Ombudsman Nasional dalam menangani keluhan-keluhan masyarakat
2. Kedua untuk semakin menyebar luaskan pengetahuan dan keterampilan mengenai investigasi Ombudsman kepada para peminat dan calon Ombudsman di daerah otonomi.

Dengan demikian diharapkan akan terjadi keseragaman mutu penanganan keluhan dan laporan masyarakat oleh Ombudsman Indonesia pada masa yang akan datang, di mana pun dan oleh siapa pun investigasi (pemeriksaan) itu dilaksanakan.

Macam-Macam Ombudsman

Lembaga Ombudsman merupakan institusi yang sebenarnya berasal dari Swedia, yang saat ini telah berkembang sedemikian rupa, sehingga di seluruh dunia telah ada berbagai macam. Dari cara pengangkatannya, ada Ombudsman yang diangkat oleh Kepala Negara (*Executive Ombudsman*), ada pula yang diangkat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (*Parliamentary Ombudsman*).

Ada pula yang merupakan Ombudsman Pers yang hanya menangani perkara-perkara yang berkaitan dengan wartawan, pemberitaan atau perusahaan mass media. Demikian pula ada Ombudsman Perusahaan Swasta yang mengawasi perilaku dan kinerja pengusaha dan perusahaan swasta saja. Di Indonesia misalnya, juga telah dibentuk Ombudsman Surat Kabar “Kompas” dan Ombudsman Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Peran dan Fungsi Ombudsman Nasional

Komisi Ombudsman Nasional mempunyai aspirasi menjadi “*Parliamentary Ombudsman*”. Hal ini telah dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, yang mempunyai lima fungsi yaitu¹ :

1 Bandingkan : Pierre-Yves Monette (Ombudsman Belgia) dalam “*The Parliamentary Ombudsman in Belgium : Strengthening Democracy*” dalam Kamal Husain etc (editors): Human Rights Commission and Ombudsman Affairs, Kluwer Law International, The Hague, 2000, hal.270 dst.

- a. Sebagai pengawas penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat (*external overseer*)
- b. Sebagai pelapor perbuatan atau perilaku maladministrasi kepada Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun kepada Mahkamah Agung.
- c. Sebagai lembaga yang mengadakan mediasi antara pihak masyarakat dan pihak pemerintah.
- d. Sebagai pemberi saran kepada pihak pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat, mengenai bagaimana kasus-kasus maladministrasi dapat diatur dan dicegah di masa yang akan datang melalui undang-undang yang baru, atau dengan merekomendasikan kepada Pemerintah suatu kebijaksanaan tertentu. Hal ini diadakan setelah Ombudsman Nasional mengadakan "*sistemic review*" atau investigasi sistemik atas inisiatif sendiri (tanpa perlu ada laporan terlebih dahulu).
- e. Sebagai lembaga kepada siapa masyarakat dapat mencurahkan hatinya (*curhat*) sehingga melepaskan segala *uneg-unegnya* kepada Ombudsman, karena percaya bahwa Ombudsman akan mencari jalan keluar dari "beban mental" masyarakat terhadap Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat maupun Pengadilan.
- f. Sebagai hati nurani masyarakat maupun lembaga yang mengingatkan setiap orang terutama pejabat pemerintah dan peradilan akan keharusan menjaga kejujuran, kebenaran dan moral yang tinggi.

Tentu saja untuk melaksanakan tugas yang begitu mulia (sekaligus berat) itu seorang Ombudsman wajib memiliki integritas yang tinggi, antara lain tidak berafiliasi pada salah satu partai politik (non partisan), tidak berpraktik sebagai Pengacara dan mampu berlaku jujur dan seimbang, dengan melihat semua faktor yang dikemukakan, baik oleh pihak Pelapor maupun Terlapor. Bahkan Ombudsman juga dituntut wajib memberikan penilaian secara objektif terhadap setiap situasi dan lingkungan yang meliputi peristiwa sebagaimana dilaporkan masyarakat.

Itulah sebabnya seorang Ombudsman maupun Asisten Ombudsman perlu benar-benar menguasai semua dan sebanyak mungkin teknik serta metode investigasi sehingga dapat menjalankan tugas dengan sopan dan ramah, tanpa harus melupakan tujuan dan maksud investigasi/pemeriksaan. Dengan demikian akhirnya ia dapat mengungkap kebenaran yang sesungguhnya (*the real truth*) dan berdasar temuannya dapat pula menarik

kesimpulan sehingga mampu menyusun dan memberikan rekomendasi secara tepat kepada pihak yang tepat serta dengan cara yang tepat pula.

Beberapa Pertanyaan yang perlu dijawab oleh Ombudsman

Untuk melaksanakan investigasi, Ombudsman biasanya harus mempersiapkan diri guna mencari jawaban secara tegas atas pertanyaan-pertanyaan inti. Adapun pertanyaan-pertanyaan inti adalah sebagai berikut ²:

1. Apakah Pejabat atau instansi Pemerintah atau Peradilan yang bersangkutan telah memberikan keputusan yang tepat, atau bersikap benar?
2. Apakah pertimbangan-pertimbangannya secara hukum sudah benar?
3. Apakah ia tidak menyalahgunakan kewenangannya dengan cara menggunakan kekuasaannya untuk hal-hal lain untuk mana kekuasaan/kewenangan itu sebenarnya tidak diberikan kepadanya? (*abus de droit* atau *détournement de pouvoir*)
4. Apakah pejabat/instansi yang bersangkutan tidak melanggar prinsip kepastian hukum, atau melanggar asas supremasi hukum atau tidak mengabaikan hak setiap anggota masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik dari Pemerintah/Pengadilan?
5. Apakah pejabat/instansi yang dilaporkan itu telah memberikan pelayanan yang sama dengan tidak membedakan warga yang satu dengan warga yang lain? (asas non-diskriminasi)
6. Apakah Terlapor telah melaksanakan hukum secara patut (*reasonable*) dan adil, atautkah pejabat/instansi yang dilaporkan itu lebih diuntungkan dibanding dengan kekecewaan atau kerugian yang diderita oleh Pelapor sebagai akibat penerapan (kaidah) hukum oleh Terlapor yang bersangkutan (asas keseimbangan dan keadilan).
7. Apakah perkara Pelapor telah ditangani secara sungguh-sungguh, hati-hati, tepat waktu dan dengan memberikan kesempatan (kepada Terlapor) untuk membela diri atau melengkapi syarat-syarat yang diperlukan dan sebagainya.

Jelas, bahwa tugas Ombudsman Nasional maupun Ombudsman Daerah sangat erat kaitannya dengan penegakan asas-asas penyelenggaraan

2 Lihat Pierre Yves Monette, op cit, hal. 275.

pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) atau penyelenggaraan “*good governance*”. Padahal asas-asas tersebut sudah lama dikenal dalam bidang Hukum Administrasi Negara di Indonesia, tetapi sayangnya sudah sekitar 30 tahun “lupa” di terapkan di negara kita.³

Investigasi Ombudsman sebagai Pisau Bedah Maladministrasi

Telah merupakan *conditio sine qua non* bahwa setiap Ombudsman atau Asisten Ombudsman (yang melakukan investigasi) terlebih dahulu benar-benar memahami dan menjiwai semua asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Tanpa memiliki pemahaman tersebut, maka investigasi yang dilakukannya hanya akan menjadi “pisau bedah” yang tumpul, dan dapat menjadi sesuatu yang sangat membahayakan masyarakat. Padahal yang kita harapkan adalah penggunaan “pisau bedah” yang sangat tajam, dan tidak hanya bermanfaat bagi Pelapor, tetapi sekaligus dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada hukum, Pemerintah maupun Peradilan.

Apabila rekomendasi-rekomendasi Ombudsman benar-benar diterapkan karena dianggap wajar, benar, dan adil, maka dengan demikian administrasi negara dan pelayanan publik akan semakin baik karena akan menjadi semakin sesuai dengan asas-asas “*good governance*” dan “*behoorlijk bestuur*”. Di sisi lain, para Hakim dan badan-badan Pengadilan kita juga akan kembali dipercayai orang, sehingga tidak lagi menjadi objek tertawaan maupun cacimaki masyarakat, sebab pada saat itu masyarakat telah dapat merasakan bahwa kepentingan-kepentingannya sungguh diperhatikan, baik oleh DPR, Pemerintah maupun oleh badan-badan Pengadilan.

Semoga buku ini akan membantu kami semua untuk secepat mungkin menciptakan pemerintahan yang baik yang memberikan pelayanan terbaik kepada seluruh warga dan masyarakat Indonesia.

Jakarta, 30 Juni 2003

Prof. DR. CFG. Sunaryati Hartono, SH

Wakil Ketua Komisi Ombudsman Nasional

3 Baca Sunaryati Hartono: **Hubungan Sistemik Antara Pelayanan Publik dan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik**, Makalah Seminar, 2003.

DAFTAR ISI

Kata Sambutan	iii
Pengantar	v

BAB I : PENDAHULUAN

A. Good Governance dan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik	1
B. Maksud dan Tujuan Pembentukan Ombudsman	5
C. Tentang Perbuatan Maladministrasi	6
D. Bahan Acuan	7
E. Pendekatan Sistemik	8
F. Sistematika	9

BAB II : ADMINISTRASI DAN SELEKSI

LAPORAN	11
A. Cara Penerimaan Laporan	11
1. Laporan Tertulis Langsung	11
2. Laporan Lisan Langsung	12
3. Laporan Tertulis Tidak Langsung	13
4. Laporan Lisan Melalui Telpon	14
B. Meneliti Persyaratan Administrasi Laporan	14
C. Menyusun Resume Laporan	16
D. Klasifikasi Laporan	17
1. Penundaan Berlarut	18
2. Tidak Menangani	18
3. Persekongkolan	18
4. Pemalsuan	18

5.	Di luar Kompetensi	18
6.	Tidak Kompeten	18
7.	Penyalahgunaan Wewenang	19
8.	Bertindak Sewenang-wenang	19
9.	Permintaan Imbalan Uang/Korupsi	19
10.	Kolusi dan Nepotisme	19
11.	Penyimpangan Prosedur	20
12.	Melalaikan Kewajiban	20
13.	Bertindak Tidak Layak/ Tidak Patut	20
14.	Penggelapan Barang Bukti	20
15.	Penguasaan Tanpa Hak	20
16.	Bertindak Tidak Adil	20
17.	Intervensi	21
18.	Nyata-nyata Berpihak	21
19.	Pelanggaran Undang-Undang.	21
20.	Perbuatan Melawan Hukum	21
E.	Pemeriksaan Laporan Tidak Dilanjutkan	21
 BAB III. PERMINTAAN KLARIFIKASI		23
A.	Pendahuluan	23
B.	Permintaan Klarifikasi Oleh Ombudsman	24
1.	Klarifikasi di Lapangan atau Klarifikasi Langsung	24
2.	Klarifikasi Melalui Surat Resmi	25
C.	Menyusun Permintaan Klarifikasi	26
1.	Draf Surat Permintaan Klarifikasi	26
2.	Permintaan Klarifikasi Sekaligus Rekomendasi	27
 BAB IV: INVESTIGASI		29
A.	Pendahuluan	29
B.	Investigasi Atas Inisiatif Sendiri	31
1.	Permasalahan Sistemik dan Investigasi Atas Inisiatif Sendiri	31
2.	Pengertian Investigasi Atas Inisiatif Sendiri	35

3.	Type Investigasi Atas Inisiatif Sendiri	35
4.	Tata Cara Melakukan Investigasi Atas Inisiatif Sendiri	38
C.	Investigasi Atas Dasar Laporan Masyarakat	38
1.	Prinsip Investigasi Ombudsman	38
2.	Persiapan Investigasi	40
3.	Menyusun Rencana Investigasi	43
4.	Sistematika Penulisan Usulan Investigasi	45
D.	Bukti Bukti Dalam Investigasi	47
1.	Memilih informasi dan Bukti Pendukung Laporan	47
2.	Menguji Informasi dan Bukti	49
3.	Menguji Informasi dan Bukti	51
4.	Beberapa Jenis Bukti	53
5.	Mencatat Bukti	54
BAB V.	WAWANCARA	55
A.	Menyiapkan Wawancara	55
1.	Beberapa Hal Penting dan Mendasar	55
2.	Cara Menyusun Daftar Pertanyaan	56
3.	Merencanakan Wawancara	57
B.	Checklist Persiapan dan Proses Wawancara	57
C.	Melaksanakan wawancara	58
1.	Sepuluh Langkah Wawancara	58
2.	Trik Terlapor Pada Saat Wawancara	63
D.	Dokumentasi Wawancara	64
1.	Dokumentasi Berupa Catatan	64
2.	Dokumentasi Berupa Rekaman Kaset	65
3.	Dokumentasi Dengan Handy Cam	66
BAB VI :	MENYUSUN LAPORAN INVESTIGASI	67
A.	Beberapa Tahap Penyusunan laporan Investigasi	67
1.	Uraian Dugaan Maladministrasi	68
2.	Kronologi Kejadian	69
3.	Identifikasi Peristiwa Relevan	69
4.	Identifikasi Bukti-Bukti Relevan	69

B. Hal-hal Penting Dalam Penyusunan Laporan	70
1. Sistematika Penulisan Laporan Investigasi di Lapangan	70
2. Format Laporan	73
3. Redaksi Laporan	74
4. Revisi dan Perbaikan Laporan.	74
5. Laporan Sementara Investigasi	75
 BAB VII: REKOMENDASI	 77
A. Pengertian Rekomendasi	77
B. Jenis Rekomendasi	78
1. Rekomendasi Membantu Penyelesaian Masalah Pelapor	78
2. Rekomendasi Pemberian Sanksi	80
3. Rekomendasi Untuk Mencegah Tindakan Maladministrasi	81
4. Rekomendasi Mengubah Proses atau Sistem	82
C. Menyusun Rekomendasi	84
1. Bahan Kerangka Awal Rekomendasi	84
2. Hal-hal Penting Terkait Rekomendasi	85
3. Penyelesaian Tanpa Rekomendasi	85
 BAB VIII. MONITORING	 87
A. Memantau Tindakanlanjut Rekomendasi secara Periodik	87
B. Hasil Sementara Investigasi	88
C. Memberikan Pemahaman Tentang Rekomendasi	89
D. Menghentikan Penanganan Laporan	90
E. Memperbaiki Rekomendasi	90
 BAB IX. PENUTUP	 93
 LAMPIRAN	 95

BAB I

PENDAHULUAN

A. Good Governance dan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga negara dimanapun. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup di dalam negara hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian (*good governance*).

Good Governance akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat (*political will*) penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan dan kepatutan. Namun yang juga sangat mendasar yaitu adanya kerelaan para penyelenggara pemerintahan serta penyelenggara negara untuk bersedia dikontrol dan diawasi; baik secara internal maupun eksternal. Ombudsman Indonesia adalah institusi pengawasan eksternal yang bersifat independen dan merupakan penjelmaan dari institusi pengawasan masyarakat.

Untuk dapat menuju pada penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) perlu kita ketahui terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan “*good governance*” dan “*asas-asas umum pemerintahan yang baik*”. Menurut Bank Dunia, *good governance* adalah “*the exercise of political power to manage a nation’s affairs*”¹ yang diperjelas lagi menjadi² “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”

Adapun ciri-ciri atau karakteristik normatif *good governance* dirumuskan sebagai³ “*An efficient public service; an independent judicial system and legal framework to enforce contracts; the accountable administration of public funds; an independent public auditor; responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all level of government; a pluralistic institutional structure; and free press*”

Tetapi, bagaimana mencapai semua itu, terutama bagaimana mencapai penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien, atau suatu sistem peradilan yang independen, atau sistem penegakan hukum yang baik, belum dijelaskan oleh Bank Dunia. Sementara itu UNDP (PBB) memberi definisi tentang *good governance* sebagai;⁴ “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage the nation’s affairs at all levels*”

Lembaga Administrasi Negara membedakan tiga macam *governance* yaitu:⁵

1. *Economic Governance* yang mempunyai implikasi terhadap *equity* (kedilan), *poverty* (kemiskinan) dan *quality of life* (mutu kehidupan);
2. *Political Governance* yang menyangkut proses pembuatan kebijakan; dan
3. *Administrative Governance* yang berkaitan dengan implikasi kebijakan.

1 Riant Nugroho D, **Reinventing Pembangunan**, P.T Elex Media Komputendo, Kelompok Gramedia, 2003, hal 120-121

2 Op.cit

3 Loc.cit

4 Riant Nograho D, op cit, hal. 121

5 Loc.cit

Good Governance selanjutnya tercermin dari adanya hubungan sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Berhubung dengan itu, maka untuk mencapainya diadakan sembilan tolok ukur yaitu:

1. Participation
2. Rule of Law
3. Transparancy
4. Responsiveness
5. Consensus Orientation
6. Equity
7. Effectiveness and Efficiency
8. Accountability, dan
9. Strategic Vision

Apa yang menjadi tolok ukur bagi “*rule of Law*”? Disana tidak dirinci lebih lanjut. Untuk itu kita harus kembali pada filsafah dan teori hukum itu sendiri, yaitu asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (disingkat APPB). Dalam kepustakaan hukum administrasi (Hindia) Belanda APPB dikenal sebagai “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb)*”.

Mengenai hal ini P.de Haan, Th G.Drupsteen dan R. Fernhout dalam buku “*Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*” mengemukakan⁶, bahwa dalam rangka mencapai negara hukum yang berkeadilan sosial⁷ (atau *sociale rechtsstaat*) baik fihak peradilan, eksekutif maupun legislatif wajib berpegang pada asas-asas hukum sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*)
2. Asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*)
3. Asas kesamaan (*gelijkheidsbeginsel*)
4. Asas kecermatan (*zorgvuldigheids beginsel*)
5. Asas motivasi (*motiveringsbeginsel*)
6. Asas tidak menyalahgunakan wewenang/larangan terhadap *dé tournement de pouvoir*.

6 P.de Haan, Drupsteen dan Fernhout, **Bestuurs recht in de Sociale Rechtsstaat**, Kluwer Devrenters, 1996, hal 80-128

7 Ceramah Profesor. Dr. Laica Marzuki, S.H pada tanggal 16 Juni 2003 di kantor Komisi Ombudsman Nasional.

7. Asas permainan/sikap yang jujur (*fairplaybeginssel*)
8. Asas keadilan (*rechtvaardigheidsbeginssel*)
9. Asas menumbuhkan harapan yang wajar (*vertrouwensbeginssel* atau *materieelrechtelijkezekeerheidsbeginssel*)
10. Asas peniadaan akibat keputusan yang batal
11. Asas perlindungan atas pandangan dan cara hidup pribadi (*privacy*)
12. Asas kebijaksanaan
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Semua asas-asas tersebut di atas dengan sendirinya juga harus diperhatikan oleh Ombudsman⁸ dalam melaksanakan investigasi dan menganalisa kasus-kasus yang dilaporkan kepadanya. Apabila salah satu asas tidak diterapkan oleh instansi pemerintah/negara dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik, niscaya instansi tersebut telah bersalah melakukan salah satu perbuatan/tindakan maladministrasi.

Dengan sendirinya Ombudsman juga terikat pada asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada saat menjalankan tugasnya maupun dalam hal mengadakan investigasi terhadap keluhan dan/atau laporan yang masuk mengenai perilaku yang tidak baik/terpuji atau bahkan perilaku yang melawan hukum (maladministrasi) aparat pemerintahan atau peradilan, atau bahkan lembaga legislatif Indonesia.

Oleh sebab itu, setiap Ombudsman dan Asisten Ombudsman perlu benar-benar memahami arti dan luas lingkup asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik ini, agar supaya ia-pun dapat melaksanakan tugas pengawasan terhadap lembaga eksekutif dan peradilan dengan sebaik-baiknya sebagaimana menjadi harapan kita semua.

8 Mengenai asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (APPB) ini Prof. DR. Sunaryati Hartono, S.H memberi ulasan yang lebih rinci dalam makalah "**Hubungan Sistemik Antara Pelayanan Publik dan Pemberantasan serta Pencegahan KKN**"

B. Maksud dan Tujuan Pembentukan Ombudsman

Ombudsman sebagai institusi pengawas sekaligus merupakan wadah untuk menjembatani antara rakyat sebagai sumber kekuasaan dengan Pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan tersebut⁹

Ombudsman Indonesia dibentuk dengan tujuan untuk:

Pertama, mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih; baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, dalam kerangka negara hukum yang demokratis, transparan dan bertanggung jawab.

Kedua, meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang sehingga setiap warga negara dan penduduk Indonesia memperoleh keadilan, rasa aman serta peningkatan kesejahteraan.

Ketiga, membantu menciptakan serta meningkatkan upaya pemberantasan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi dan nepotisme.

Keempat, meningkatkan budaya hukum nasional dan membangun kesadaran hukum masyarakat, sehingga supremasi hukum dapat ditegakkan untuk mencapai kebenaran dan keadilan.

Keempat tujuan tersebut tentu akan dapat tercapai manakala Ombudsman Indonesia mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara baik. Pada saat yang sama, baik tidaknya pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan Ombudsman Indonesia sangat tergantung dari supra struktur berupa peraturan perundang-undangan dan infra struktur berupa sarana dan pra sarana yang menunjang kegiatan dan pelaksanaan kerja Ombudsman.

Sebagai lembaga yang mengemban tugas pengawasan, Ombudsman Indonesia sekaligus memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan-pemeriksaan tertentu, khususnya yang terkait dengan dugaan adanya tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, penyelenggara negara, serta lembaga peradilan; baik yang dilaporkan masyarakat ataupun atas inisiatif sendiri.

9 Antonius Sujata dan RM Surahman, **Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional**, Komisi Ombudsman Nasional 2002, hal. 11-12.

C. Tentang Perbuatan Maladministrasi

Adapun pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal, atau berdasarkan tindakan *unreasonable*, *unjust*, *oppressive*, *improper* dan diskriminatif. Maladministrasi dapat merupakan perbuatan, sikap maupun prosedur dan tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai.

Dengan lain perkataan, tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekadar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum, tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige overheidsdaad*), *détournement de pouvoir* atau *détournement de procedure*, yang sudah lama (sejak tahun 1924) dikenal oleh hukum Indonesia. Hanya saja selama kurang lebih 30 tahun “lupa” diterapkan oleh pejabat pemerintah maupun hakim-hakim kita, akibat pendekatan legalistik yang sangat formalistik dan hanya memperhatikan hukum positif, bahkan hanya didasarkan pada undang-undang saja. Akibatnya, korupsi, kolusi dan nepotisme mudah merajalela sebagai akibat dari berbagai tindakan dan perilaku maladministrasi yang tidak terjaring oleh hukum yang mestinya diharapkan mampu menciptakan kondisi yang sangat kondusif bagi pemerintahan, tetapi kenyataannya justru mengakibatkan lembaga peradilan dan lembaga legislatif juga ikut korup.

Dalam konteks Ombudsman Indonesia, pemeriksaan terhadap perilaku maladministrasi lebih dikenal dengan istilah investigasi. Kata ini berasal dari bahasa Inggris, *investigation* yang dalam konteks kasus dapat mengandung makna pemeriksaan atau pengusutan, tetapi dalam konteks penelitian (*research*) dapat mengandung makna

penyelidikan.¹⁰ Penggunaan istilah investigasi dipilih untuk membedakan pemeriksaan atau penyelidikan yang dilakukan Ombudsman Indonesia dengan pemeriksaan oleh Petugas Penyelidik/ Penyidik lainnya seperti misalnya Kepolisian, Kejaksaan dan PPNS.

D. Bahan Acuan

Bagaimanapun pengawasan aparatur negara atau pemerintah oleh Ombudsman adalah suatu hal yang masih sangat baru di Indonesia. Oleh karena itu diperlukan sebanyak mungkin literatur dan referensi tentang Ombudsman di Indonesia. Selama kurun waktu tiga tahun lebih, Komisi Ombudsman Nasional sendiri telah menyusun beberapa buku, antara lain;

1. *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional (sebuah Antologi)*, disusun oleh Antonius Sujata, S.H (Ketua Komisi Ombudsman Nasional) dan RM. Surahman, SH, APU (Anggota Komisi Ombudsman Nasional). Diterbitkan pada tahun 2002. Buku ini berisi kumpulan tulisan Antonius Sujata dan RM. Surahman tentang ke-ombudsman-an sepanjang tahun 2002.
2. *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, disusun oleh Antonius Sujata, S.H (Ketua Komisi Ombudsman Nasional) dan beberapa Asisten/Staf Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2002. Buku ini menceritakan sejarah awal mula Komisi Ombudsman Nasional dibentuk, sampai dengan kiprahnya selama dua tahun di belantara negara hukum Republik Indonesia.
3. *Efektifitas Ombudsman Indonesia, Kajian tindaklanjut kasus-kasus tertentu (Digest of Selected Cases)*, disusun oleh Antonius Sujata, S.H (Ketua Komisi Ombudsman Nasional) dan RM. Surahman, S.H, APU (Anggota Komisi Ombudsman

10 John M Echlos dan Hasan Shadlily, **Kamus Inggris Indonesia**, PT. Gramedia, Cetakan XX Tahun 1992, hal. 330

Nasional) pada tahun 2003. Buku ini berisi beberapa contoh kasus yang ditangani Komisi Ombudsman Nasional beserta contoh-contoh rekomendasi yang dikeluarkan dan berhasil.

Dengan semakin meningkatnya keinginan daerah untuk menghadirkan Ombudsman Daerah, maka pada saat ini diperlukan penyusunan berbagai Buku Panduan yang lebih bersifat teknis untuk mendukung persiapan sumber daya bagi Ombudsman Daerah dan meningkatkan mutu serta kualitas kerja Ombudsman Nasional pada masa akan datang. Buku Panduan Investigasi ini adalah salah satu hal yang dibutuhkan sebagai acuan Investigator Ombudsman Indonesia dalam melakukan tugas investigasi terhadap dugaan tindakan maladministrasi oleh penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara. Untuk itulah Komisi Ombudsman Nasional menyusun Buku Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia.

Dengan demikian, buku panduan investigasi ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumber informasi dan referensi utama guna meningkatkan ketrampilan dan keahlian Investigator Ombudsman dalam melakukan investigasi, khususnya terhadap permasalahan dan kasus-kasus dugaan maladministrasi. Bagaimanapun keterampilan dan keahlian investigasi Ombudsman tidak datang begitu saja, tetapi hanya dapat dicapai melalui suatu proses belajar, pembinaan, dan pengalaman di lapangan.

E. Pendekatan Sistemik

Buku ini bukan hanya menyajikan teknik-teknik investigasi Ombudsman, tetapi sekaligus memberikan gambaran sederhana bagaimana cara melakukan analisis terhadap laporan masyarakat atau permasalahan yang berkembang di masyarakat dengan menggunakan pendekatan sistem (*systemic approach*). Pendekatan sistemik merupakan salah satu strategi yang diterapkan Ombudsman Indonesia dalam melakukan kerja pengawasannya, khususnya untuk permasalahan-permasalahan yang hanya dapat diselesaikan dengan cara melakukan perubahan dalam sistem administrasi dan/atau sistem hukum dan peradilan. Adapun yang dimaksud dengan pendekatan sistemik disini adalah melihat penyelenggaraan

pemerintahan sebagai satu sistem untuk mencapai negara hukum yang berkeadilan sosial, di mana berbagai unsumnya saling berinteraksi dan bersinergi, sehingga tidak ada satu unsur atau faktornya yang berdiri sendiri.

Pendekatan investigasi yang dilakukan secara sistemik akan sangat membantu, sehingga dapat dipastikan bahwa Tim Investigasi mampu menghasilkan kinerja optimal sebelum, selama dan sesudah dilakukannya investigasi. Setiap orang yang terlibat dalam Tim Investigasi menjadi bagian penting dari sistem investigasi Ombudsman sejak tahapan perencanaan, pelaksanaan, penyusunan draft permintaan klarifikasi, draft rekomendasi, monitoring dan bahkan sampai pada proses evaluasi investigasi itu sendiri.

F. Sistematika

Susunan buku ini terdiri dari delapan bab. Bab I secara umum menguraikan tentang latar belakang penyusunan buku panduan investigasi. Uraianya juga dilengkapi dengan pengertian *good governance* dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maksud dan tujuan pembentukan Ombudsman, termasuk pengertian maladministrasi. Dalam bab ini juga diuraikan tentang pendekatan sistemik yang menjadi salah satu strategi Ombudsman dalam menindaklanjuti keluhan masyarakat.

Bab II berisi uraian tentang proses penerimaan dan penyeleksian laporan masyarakat serta bagaimana menyusun resume laporan. Dalam bab ini diuraikan secara detail tentang apa saja syarat yang harus dipenuhi Pelapor agar laporannya dapat ditindaklanjuti Ombudsman, jenis-jenis laporan dan substansi permasalahan apa saja yang menjadi kewenangan Ombudsman, dan laporan seperti apa yang tidak dapat ditindaklanjuti Ombudsman.

Bab III menguraikan tentang proses permintaan klarifikasi yang dilakukan Ombudsman, apa saja jenis klarifikasi yang bisa dimintakan dan bagaimana cara menyusun permintaan klarifikasi kepada Terlapor atau Atasan Terlapor.

Bab IV berisi uraian tentang investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman, termasuk apa saja proses dan prinsip-prinsip dasarnya, bagaimana merencanakan, menyiapkannya dan melaksanakannya,

serta tahapan apa saja yang dibutuhkan. Dalam bab keempat ini juga diuraikan secara sederhana tentang sistematika penulisan usulan investigasi dan tentang bukti-bukti. Bab ini diawali dengan uraian tentang investigasi yang dilakukan Ombudsman atas inisiatif sendiri. Investigasi atas inisiatif sendiri dilakukan Ombudsman, baik terhadap kasus-kasus yang bersifat individual maupun yang sifatnya sistemik.

Bab V berisi uraian seputar wawancara sebagai bagian investigasi, bagaimana merencanakan dan menyiapkan serta melaksanakan wawancara, juga hal apa saja yang perlu diperhatikan. Dalam bab ini juga diuraikan model dokumentasi yang dapat digunakan untuk mendukung wawancara termasuk metode dokumentasi seperti apa yang bisa dilakukan untuk merekam proses dan hasil wawancara.

Bab VI menguraikan bagaimana menyusun laporan investigasi, diawali dengan uraian tentang tahapan penyusunan laporan, analisa kasus dan hasil temuan investigasi, sistematika penulisan laporan sampai bagaimana format penulisan laporan

Bab VII menguraikan tentang tindaklanjut hasil investigasi berupa penyusunan rekomendasi. Dalam bab ini terdapat uraian tentang bagaimana menyusun rekomendasi, berbagai jenis rekomendasi dan bagaimana menyiapkannya, termasuk pilihan kalimat yang semestinya digunakan.

Bab VIII menguraikan tentang proses monitoring yang harus dilakukan terhadap tindaklanjut rekomendasi Ombudsman, termasuk bagaimana memberikan pemahaman kepada Terlapor agar menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman, sampai dengan kapan suatu rekomendasi perlu memperoleh perbaikan, baik redaksional maupun substansial.

Bab IX merupakan bab penutup, berisi kesimpulan dan harapan semoga buku panduan investigasi ini bermanfaat bagi pelaksanaan tugas Ombudsman.

Di masa yang akan datang, sesudah buku ini diterapkan akan dilakukan perbaikan secara terus menerus sesuai perkembangan dan pengalaman di lapangan. Selain itu, diharapkan buku panduan ini juga dapat dijadikan acuan bagi Ombudsman Daerah pada masa akan datang.

BAB II

ADMINISTRASI DAN SELEKSI LAPORAN

A. Cara Penerimaan Laporan

Setiap warga negara dan penduduk yang tinggal di wilayah negara Republik Indonesia berhak menyampaikan laporan kepada Ombudsman sepanjang mengenai tindakan pelayanan umum atau penyimpangan lain yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum yang diterima masyarakat. Dalam hal ini masyarakat dapat menyampaikan laporan kepada Ombudsman melalui beberapa cara, yaitu:

1. Laporan Tertulis Langsung

Biasanya masyarakat menyampaikan laporannya secara tertulis langsung kepada Ombudsman. Untuk Pelapor yang menyampaikan laporannya secara tertulis masih diberikan kesempatan menjelaskan kronologi permasalahannya secara lisan pada saat menyampaikan laporan tertulis tersebut.

Penjelasan secara lisan dapat diberikan langsung oleh petugas administrasi apabila pertanyaannya masih terkait dengan hal-hal yang sifatnya administratif di kantor Ombudsman. Adapun untuk substansi laporannya, apabila Pelapor menghendaki penjelasan lebih lanjut,

dapat meminta bertatap muka dengan Ombudsman dan/atau dengan Asisten Ombudsman. Dalam hal-hal tertentu Ombudsman dapat juga mengambil inisiatif untuk bertatap muka dengan Pelapor apabila materi laporannya sangat unik, urgen dan krusial.

2. Laporan Lisan Langsung

Adakalanya Pelapor datang ke kantor Ombudsman tanpa sebelumnya menyiapkan laporan secara tertulis. Beberapa Pelapor kadangkala lebih bisa mengemukakan keluhannya secara lisan. Menghadapi hal ini, Petugas Administrasi dapat mempertimbangkan apakah harus meminta Pelapor kembali pada hari lain dengan membawa laporannya secara tertulis ataukah cukup diberikan pengarahannya agar laporan lisan tersebut bisa dituangkan secara tertulis di kantor Ombudsman.

Biasanya sebelum menyampaikan laporannya secara tertulis, Pelapor ingin memperoleh kejelasan tentang bagaimana serta apa saja kewenangan yang dimiliki Ombudsman. Dalam hal ini Petugas Administrasi dapat memberikan penjelasan bagaimana prosedur menyampaikan laporan kepada Ombudsman, persyaratan apa saja yang diperlukan, dan disertai penjelasan penting bahwa Ombudsman TIDAK MEMUNGUT BIAYA, dan/atau TIDAK MENERIMA PEMBERIAN dalam bentuk apapun.

Untuk Pelapor yang bertempat tinggal jauh sehingga diperkirakan akan membutuhkan biaya dan tenaga yang tidak sedikit apabila harus kembali lagi, maka perlu dipertimbangkan untuk memberikan beberapa pilihan. Pertama, disarankan agar disusun laporan secara tertulis sesuai dengan apa yang sudah dijelaskan Petugas Administrasi dan disampaikan melalui pos atau faximili. Namun harus ditelusuri juga bahwa untuk kasus yang permasalahannya urgen dan tidak dapat ditunda, sebaiknya disarankan kepada Pelapor untuk menyusun laporannya secara tertulis di kantor Ombudsman. Akan lebih baik apabila di kantor Ombudsman tersedia blangko isian laporan yang sudah tersusun secara sistematis.

Untuk Pelapor yang tidak mampu membaca dan menulis Bahasa Indonesia, sedapat mungkin disarankan agar Pelapor meminta

seorang yang dapat diberi kuasa untuk mendampingi dan menuliskan laporannya. Dalam keadaan mendesak, Asisten Ombudsman dapat membuatkan resume dari apa yang secara lisan telah disampaikan oleh Pelapor, namun sebelum laporan ditandatangani, Pelapor haruslah diberikan kesempatan untuk melakukan verifikasi hasil resume tersebut, apakah telah sesuai dengan yang disampaikan atau ada hal-hal yang tidak sesuai. Verifikasi dapat dilakukan dengan cara membacakannya langsung di depan Pelapor, didampingi dan disaksikan setidaknya oleh dua orang Saksi yang ikut membubuhkan tanda tangan kesaksiannya.

3. Laporan Tertulis Tidak Langsung

Tentunya tidak semua Pelapor dapat menyampaikan laporannya secara langsung ke kantor Ombudsman. Sebagian besar Pelapor yang tempat tinggalnya jauh biasanya memilih menyampaikan laporan tertulis secara tidak langsung. Ada tiga jenis laporan tertulis yang disampaikan secara tidak langsung.

Pertama, laporan tertulis yang disampaikan lewat **layanan Pos** biasa atau tercatat, lewat biro pengiriman swasta, dan lewat kurir.

Kedua, laporan tertulis yang disampaikan lewat **faximili**. Biasanya masyarakat menyampaikan laporan lewat faximili dikarenakan mendesaknya permasalahan yang mereka hadapi sementara lokasi mereka sangat berjauhan dengan kantor Ombudsman. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan untuk memberikan perhatian khusus terhadap laporan-laporan yang disampaikan lewat faximili. Dalam hal ini Petugas Administrasi perlu segera meneliti apakah hasil faximilinya dapat terbaca dengan baik atau kurang terang sehingga tidak dapat terbaca dengan baik. Apabila dalam laporan tidak dicantumkan dokumen-dokumen pendukung, ada baiknya Petugas Administrasi segera memberikan konfirmasi kepada Pelapor bahwa laporannya telah diterima, disertai pemberitahuan bahwa laporan kurang terbaca dan/atau ada dokumen lain yang masih perlu disertakan.

Ketiga, laporan tertulis yang disampaikan lewat **e-mail** (surat elektronik). Dalam hal ini biasanya ada kesulitan teknis bagi Pelapor

melampirkan dokumen-dokumen pendukung. Walaupun tentunya sudah ada yang mengenal teknologi **scanning** komputer, tetapi karena masih ada aspek yang terkait dengan keabsahan dokumen hukum melalui *scan* komputer, maka sebaiknya Petugas Administrasi tetap melakukan konfirmasi kepada Pelapor agar menyampaikan dokumen-dokumen pendukungnya melalui pos atau diantar langsung.

4. Laporan Lisan Melalui Telpon

Penyampaian laporan kepada Ombudsman dimungkinkan dilakukan secara lisan melalui telpon. Ada beberapa kendala terkait dengan hal ini, terutama tentang akurasi laporan dan identitas Pelapor. Oleh karena itu, penerimaan laporan masyarakat lewat telpon dapat dilakukan dengan pertimbangan bahwa hal tersebut dicatat sebagai laporan awal, sehingga dalam hal ini Pelapor tetap masih harus menyampaikan laporannya secara tertulis kepada Ombudsman.

B. Meneliti Persyaratan Administrasi Laporan

Tidak semua laporan masyarakat dapat ditindaklanjuti Ombudsman. Secara umum ada tiga hal persyaratan yang harus terpenuhi. Persyaratan yang sifatnya administratif formal dan persyaratan yang menyangkut substansi terkait dengan kompetensi Ombudsman, serta tidak melampaui masa kadaluarsa pelaporan.

Sebelum melakukan proses registrasi laporan, Petugas Administrasi Ombudsman harus meneliti apakah laporan yang disampaikan masyarakat tersebut telah memenuhi persyaratan yang bersifat administratif formal. Syarat-syarat administratif adalah:

1. Identitas Pelapor harus jelas, bila diperlukan dapat disertai nama keluarga “bin” atau alias.
2. Ada bukti foto copy diri berupa KTP, SIM, atau Paspor.
3. Alamat Pelapor harus jelas, bila ada disertai nomor telpon, fax atau alamat e-mail.
4. Dalam hal Pelapor tidak menetap, harus ada alamat orang yang dipercayakan menerima korespondensi dengan Ombudsman dan mengetahui keberadaan Pelapor.

5. Identitas Terlapor, nama harus jelas, bila mungkin dapat disertai NIP untuk Pegawai Negeri Sipil, atau NRP untuk Petugas Kepolisian atau TNI, dan nomor identitas kepegawaian lainnya.
6. Alamat dan nama Kantor atau Instansi dimana Terlapor bertugas harus disebutkan secara jelas. Bila mungkin disertai Pangkat dan Jabatan. Dalam hal diperkirakan Terlapor sudah pindah tugas, harus dapat dipastikan alamat baru dimana instansi (baru) ia bertugas.
7. Identitas termasuk alamat/tempat tinggal orang-orang dan/atau pihak ketiga yang diharapkan dapat menjadi Saksi dan berkenan memberikan keterangan. Nama harus jelas, untuk menghindari kesamaan nama dapat juga disertai bin atau alias.
8. Belum melampaui tenggang waktu kadaluarsa untuk dilaporkan kepada Ombudsman.
9. Telah menyampaikan keluhan resmi kepada instansi yang dilaporkan tetapi kurang mendapat tanggapan.

Setelah memenuhi persyaratan administratif formal, barulah petugas Administrasi Ombudsman mendaftarkan laporan Pelapor ke dalam Buku Register Laporan dengan memberi nomor registrasi. Nomor registrasi ini kemudian digunakan oleh Pelapor untuk mengetahui perkembangan penanganan laporannya.

Masalah-masalah substantif ditentukan oleh Ombudsman atau Asisten Ombudsman, adapun yang menyangkut substansi sebagai berikut:

1. Materi laporan yang disampaikan harus terkait dengan pemberian pelayanan umum atau pelaksanaan kewajiban penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara yang pelaksanaannya tidak sesuai prosedur, ketentuan hukum dan perundangan, serta jauh dari kepatutan masyarakat.
2. Laporan harus menekankan pada pengutaraan tentang fakta kejadian ; bukan asumsi-asumsi atau pendapat dari hasil analisa yang masih subjektif, dan disertai bukti-bukti dokumen atau kesaksian pendukung secukupnya.
3. Materi laporan tidak menyangkut tentang kewenangan teknis yustisial hakim dalam persidangan, dan bukan merupakan pokok

- perkara yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.
4. Laporan disusun secara kronologis berisi urutan uraian kejadian kasus yang dilaporkan, jujur dan sistematis. Disampaikan dengan bahasa yang sederhana (tidak harus menggunakan bahasa hukum).

C. Menyusun Resume Laporan

Biasanya ketika seorang Pelapor menyampaikan keluhannya, ia memiliki ekspektasi atau harapan yang cukup besar kepada Ombudsman untuk dapat menyelesaikan seluruh persoalan yang sedang dihadapi. Hal ini menjadikan laporan yang semestinya dapat ditulis secara sederhana menjadi bertele-tele, atau bahkan kadangkala menyimpang jauh dari inti permasalahan yang dilaporkan. Laporan seperti ini biasanya lebih susah dimengerti karena kurang mengena pada sasaran yang ingin dilaporkan, atau lebih banyak menguraikan hal-hal menyangkut masalah teknis yustisial yang menjadi kewenangan Hakim di lembaga Peradilan. Karena itu diperlukan resume kasus untuk membantu Anggota Ombudsman, Asisten dan Petugas Administrasi memahami inti permasalahan secara cepat. Penyusunan resume kasus dilakukan oleh Asisten Ombudsman yang menangani laporan dan/atau menerima Pelapor pada saat menyampaikan laporannya secara lisan.

Beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam menyusun resume adalah sebagai berikut:¹

1. Data lengkap mengenai Pelapor, harus dapat dipastikan dengan jelas hal-hal tentang nama, alamat, copy bukti diri, dan sebagainya.
2. Uraian laporan tidak terlalu panjang dan kongkrit baik mengenai fakta, waktu, tempat dan masalah, termasuk jabatan dan nama pejabat yang dikeluhkan karena telah melakukan tindakan maladministrasi.
3. Dasar hukum mengenai tindakan yang dilakukan, sehingga dapat dipastikan tindakan yang dikeluhkan merupakan tindakan

1 Antonius Sujata, **Resume Kasus dan Permohonan Klarifikasi**, Makalah TOT Ombudsman Nasional, Jakarta 5-6 Februari 2002.

maladminsirasi dan karena itu termasuk dalam lingkup kewenangan Ombudsman.

4. Apakah perbuatan dimaksud telah dikeluhkan secara resmi kepada pejabat yang bersangkutan, bagaimana responnya dan apa hasil yang dicapai.

Adapun pertanyaan dan sistematika yang dapat digunakan agar proses penyusunan resume dapat berjalan efektif dan efisien adalah sebagai berikut:

1. Agar resume menjadi jelas maka uraiannya harus didasarkan atas pertanyaan APA, SIAPA, BAGAIMANA, BILAMANA (KAPAN), DI MANA, dan pertanyaan lain yang dianggap perlu. APA, bentuk kongkrit atau fakta penyimpangan yang dilakukan Terlapor.
SIAPA, pejabat atau instansi yang melakukan penyimpangan, dan SIAPA pula yang menjadi korban dari perbuatan tersebut, termasuk SIAPA saksi-saksinya.
BAGAIMANA, cara-cara Terlapor melakukan penyimpangan.
BILAMANA, (kapan) penyimpangan dilakukan
DIMANA, tempat dilakukannya penyimpangan.
2. Fakta penyimpangan disusun secara kronologis sesuai urutan kejadiannya. Dengan menguraikan secara kronologis maka fakta-fakta penyimpangan yang disampaikan dapat lebih mudah difahami.
3. Untuk mendukung kebenaran resume perlu dilampirkan dokumen yang turut membuktikan adanya fakta-fakta penyimpangan. Tidak seluruh dokumen yang dilampirkan Pelapor perlu dilampirkan juga dalam resume kasus.
4. Perlu dicari ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berkaitan dengan fakta yang dilaporkan. Termasuk teori dan pendapat para ahli.

D. Klasifikasi Laporan

Untuk mengetahui apakah permasalahan yang dilaporkan masyarakat memenuhi kriteria kompetensi Ombudsman atau tidak, maka dapat dilihat substansi permasalahan yang menjadi kewenangan

Ombudsman. Adapun substansi permasalahan yang menjadi kompetensi Ombudsman dapat diklasifikasi sebagai berikut:

1. Penundaan Berlarut

Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu dengan alasan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) dan mengakibatkan pelayanan umum tidak ada kepastian.

2. Tidak Menangani

Seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan (menjadi kewajibannya) dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

3. Persekongkolan

Beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

4. Pemalsuan

Perbuatan meniru suatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya pelayanan umum kepada masyarakat secara baik.

5. Diluar Kompetensi

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

6. Tidak Kompeten

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu

sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).

7. Penyalahgunaan Wewenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.

8. Bertindak Sewenang-wenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan mengakibatkan pelayanan umum tidak dapat diberikan secara memadai.

9. Permintaan Imbalan Uang/Korupsi

- 9.a. Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya.
- 9.b. Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.

10. Kolusi dan Nepotisme

Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan sanak famili sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntable), baik dalam memperoleh pelayanan maupun untuk dapat duduk dalam jabatan atau posisi dilingkungan pemerintahan.

11. Penyimpangan Prosedur

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut.

12. Melalaikan Kewajiban

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.

13. Bertindak Tidak Layak/ Tidak Patut

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.

14. Penggelapan Barang Bukti

Seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara sehingga mengakibatkan pelayanan umum yang semestinya diterima pihak yang berperkara menjadi terganggu.

15. Penguasaan Tanpa Hak

Seorang pejabat publik memenguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, mengakibatkan pelayanan umum terkait dengan hak tersebut tidak diperoleh sipemilik hak.

16. Bertindak Tidak Adil

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya, sehingga masyarakat memperoleh pelayanan tidak sebagaimana mestinya.

17. Intervensi

Seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

18. Nyata-nyata Berpihak

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.

19. Pelanggaran Undang-Undang.

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

20. Perbuatan Melawan Hukum

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan berlaku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.

E. Pemeriksaan Laporan Tidak Dilanjutkan

Apabila dalam hal resume kasus diketahui hal-hal tersebut di bawah ini, maka Ombudsman tidak dapat menindaklanjuti pemeriksaan laporan yang disampaikan masyarakat kepadanya, yaitu:

1. Masalah yang dilaporkan merupakan kebijakan umum pemerintah termasuk kebijakan untuk memelihara ketertiban dan keamanan, atau kebijakan umum di instansi pemerintah yang bersangkutan, misalnya kebijakan kenaikan tarif.
2. Perilaku dan keputusan pejabat yang dilaporkan ternyata sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Masalah yang dilaporkan masih dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan hukum administrasi dan/atau pada saat yang sama masalah tersebut masih dalam proses pemeriksaan administratif.
4. Masalah yang dilaporkan substansinya sedang diperiksa di Pengadilan, atau masih terbuka kemungkinan untuk mengadakan pemeriksaan banding dan kasasi di Pengadilan yang lebih tinggi.
5. Terhadap masalah yang dilaporkan tercapai kesepakatan antara Pelapor dan Terlapor baik karena prakarsa kedua belah pihak atau karena mediasi Ombudsman.
6. Pelapor meninggal dunia atau Pelapor mencabut laporannya, terkecuali untuk tindakan maladministrasi yang mengandung dimensi pelanggaran pidana.

BAB III

PERMINTAAN KLARIFIKASI

A. Pendahuluan

Setelah menulis resume kasus seringkali baru terlihat adanya pertanyaan-pertanyaan yang belum terjawab. Dalam hal ini Ombudsman memerlukan klarifikasi, baik dari Pelapor maupun dari Terlapor. Apabila diperlukan klarifikasi dari Pelapor maka Ombudsman langsung dapat menanyakan pada saat Pelapor menghadap, atau Pelapor dapat juga diminta untuk menyerahkan dokumen asli yang sah. Apabila Pelapor tidak dapat memberikan klarifikasinya atau tidak dapat menunjukkan dokumen asli yang sah kepada Ombudsman, maka pemeriksaan keluhan Pelapor tidak dapat dilanjutkan, baik karena Pelapor tidak mempunyai bukti-bukti yang cukup meyakinkan alasan keluhan dan tuduhannya kepada salah satu instansi pemerintah/ negara, ataupun karena secara hukum keluhannya masih terlalu lemah.

Apabila perlu diperoleh klarifikasi dari Terlapor, maka segera pula disusun surat permintaan klarifikasi Ombudsman dengan menyebutkan secara singkat adanya laporan tentang maladministrasi dan sejauh manakah peristiwa yang bersangkutan diketahui dan ditanggapi oleh instansi yang bersangkutan. Lebih jauh perlu diajukan secara jelas sejumlah pertanyaan yang perlu dijawab oleh pihak

terlapor. Dari jawaban Terlapor kepada Ombudsman dapat diketahui apakah Ombudsman masih perlu melanjutkan pemeriksaan kasus yang bersangkutan dengan investigasi di lapangan atau segera dapat mengirim surat rekomendasi kepada Terlapor/ Atasan Terlapor.

B. Permintaan Klarifikasi Oleh Ombudsman

Permintaan klarifikasi merupakan salah satu tindaklanjut yang dapat dilakukan oleh Ombudsman. Dalam kasus yang tidak terlalu rumit permintaan klarifikasi kepada Terlapor atau Atasan Terlapor dapat dilakukan berdasarkan investigasi di belakang meja. Tetapi kadang-kadang setelah mendapat klarifikasi, Ombudsman justru perlu mengadakan investigasi di lapangan untuk menguji kebenaran klarifikasi dari Terlapor atau/dan Pelapor, sehingga dengan demikian dapat diperoleh keterangan mengenai peristiwa yang benar-benar terjadi. Pada dasarnya, pada saat wawancara dilakukan dalam rangka Investigasi, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk permintaan klarifikasi. Hanya saja sifatnya lebih aktif. Tentu sedikit berbeda dengan permintaan klarifikasi yang dilakukan secara tertulis melalui surat resmi. Oleh karena itu, dalam hal ini perlu dibedakan bentuk bentuk klarifikasi sebagai berikut:

1. Klarifikasi di Lapangan (Klarifikasi Langsung)

Saat Ombudsman mewawancarai Terlapor atau Atasan Terlapor dan memeriksa dokumen terkait di kantor Terlapor, pada dasarnya saat itu sedang terjadi proses permintaan klarifikasi secara langsung. Disebut klarifikasi langsung karena proses penggalian data dan permintaan penjelasan dilakukan secara langsung dengan bertatap muka. Seperti diuraikan di atas, kadangkala permintaan klarifikasi langsung ini masih harus dilengkapi dengan permintaan klarifikasi secara tidak langsung melalui surat resmi guna melengkapi hasil analisis terhadap temuan lapangan selama investigasi diselenggarakan.

2. Klarifikasi Melalui Surat Resmi (Klarifikasi tidak langsung)

Permintaan klarifikasi melalui surat resmi (klarifikasi tidak langsung) ada dua jenis, sebagai berikut:

a. Mendasarkan Hasil Investigasi Dokumen (Dibelakang Meja)

Sebagaimana diuraikan dalam bab tentang investigasi, Ombudsman menganut dua tahapan sistem investigasi yaitu investigasi di belakang meja dan investigasi di lapangan. Investigasi di belakang meja ini disebut juga sebagai investigasi dokumen. Hasil investigasi di belakang meja sangat menentukan tindakan apa yang selanjutnya dapat dilakukan.

Apabila laporan yang disampaikan cukup jelas, objektif dan kronologis, serta dokumen pendukung yang dilampirkan juga cukup sah (valid) dan dapat dipertanggung jawabkan, maka Ombudsman dapat langsung menyusun surat permintaan klarifikasi kepada Terlapor dan/ atau Atasan Terlapor. Dalam hal ini, untuk efisiensi dan efektifitas, Ombudsman tidak perlu meminta keterangan melalui kunjungan langsung ke instansi Terlapor ataupun observasi lapangan.

Tetapi apabila jawaban Terlapor tidak meyakinkan Ombudsman, maka perlu diadakan investigasi di lapangan.

b. Mendasarkan Hasil Temuan Lapangan

Adakalanya perlu diadakan pemeriksaan/investigasi dan/atau obesrvasi di lapangan. Setelah dilakukan analisa terhadap hasil investigasi dan/atau observasi lapangan tersebut ternyata masih ada beberapa hal yang perlu mendapat penjelasan lebih lanjut dari atasan Terlapor, maka Ombudsman dapat menyusun surat permintaan klarifikasi, ditujukan kepada atasan Terlapor guna meminta penjelasan lebih lanjut tentang hal-hal terkait dengan tindakan Terlapor.

Permintaan klarifikasi seperti ini perlu dipertimbangkan apabila Ombudsman masih merasa perlu melengkapi, memastikan dan/atau menguatkan hasil analisis temuan lapangan Tim Investigasi (selama investigasi) sebelum akhirnya memberikan pendapat akhir sebagai dasar bagi Ombudsman memberikan rekomendasi kepada Pejabat terkait.

C. Menyusun Permintaan Klarifikasi

1. Draft Surat Permintaan Klarifikasi

Klarifikasi pada intinya adalah langkah-langkah untuk membuat suatu laporan menjadi lebih jelas duduk persoalannya, sehingga pokok masalah yang dilaporkan lebih mudah dimengerti bukan saja oleh Terlapor tetapi juga oleh pihak lain termasuk Pelapor sendiri.¹ Dengan demikian, klarifikasi yang diberikan oleh Terlapor sangat diperlukan oleh Ombudsman dalam upaya melakukan analisa secara mendalam, menyeluruh dan objektif.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun draft permintaan klarifikasi, yaitu :

- a. Uraikan permasalahan pokok secara kronologis, singkat dan jelas.
- b. Tentukanlah hal-hal apa saja yang membutuhkan klarifikasi dari Terlapor.
- c. Susunlah permintaan klarifikasi diawali dengan kalimat tanya yang sifat jawabanya terbuka. Contohnya, “..mengapa telah sedemikian lama Kepolisian belum menindaklanjuti laporan nomor xxx”.
- d. Usahakan membuat kalimat se-persuasif mungkin. Tempatkan posisi Terlapor sebagai subjek yang dibutuhkan guna didengar penjelasannya untuk membantu Ombudsman memahami persoalan secara lebih adil dan objektif.
- e. Sedapat mungkin rumuskanlah permintaan secara jelas dan konkrit, hal-hal apa yang oleh Ombudsman ingin dimintakan klarifikasi. Misalkan, apabila keluhan Pelapor mengenai keterlambatan pelayanan, harus dirumuskan pertanyaan klarifikasi tentang, bagaimana prosedur sebenarnya, mengapa sampai terjadi keterlambatan, upaya-upaya apa saja yang sudah dilakuakn Terlapor untuk memperbaiki keterlambatan tersebut, dan seterusnya.

1 Antonius Sujata, **Resume Kasus dan Permohonan Klarifikasi**, Makalah TOT Ombudsman Nasional di Jakarta 5-7 Februari 2002.

2. Permintaan Klarifikasi Sekaligus Rekomendasi

Adakalanya Ombudsman berada pada satu keadaan dimana ia secara bersamaan harus mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi waktu dalam menindaklanjuti keluhan masyarakat. Alur birokrasi di lembaga pemerintahan dan lembaga negara biasanya sangat panjang dan berliku. Misalnya, untuk merespon satu surat permintaan klarifikasi dari Ombudsman, maka sebelumnya surat tersebut harus melewati beberapa level administrasi birokrasi. Akibatnya, Ombudsman harus mengalokasikan waktu lebih lama untuk menunggu penjelasan atau klarifikasi yang diharapkan. Bahkan sangat mungkin surat-surat permintaan klarifikasi yang dikirimkan tidak akan pernah sampai kepada pejabat yang berwenang dikarenakan kurang rapinya sistem administrasi yang ada, atau lebih buruk lagi karena ada oknum-oknum yang sengaja “melenyapkan” surat-surat Ombudsman.

Di sisi lain, Pelapor sudah sangat urgen untuk memperoleh penyelesaian masalahnya. Dikhawatirkan apabila Ombudsman melalui tahapan biasa dengan terlebih dahulu hanya meminta klarifikasi, maka penyelesaiannya menjadi terlambat. Menghadapi kondisi seperti ini, Ombudsman diharapkan memiliki kepekaan untuk mendesain Permintaan Klarifikasi yang sekaligus berisi rekomendasi Ombudsman tentang permasalahan yang diadukan. Hal ini bisa dilakukan dengan syarat bahwa laporan yang disampaikan cukup jelas, objektif dan kronologis, serta dokumen pendukung yang dilampirkan juga cukup valid dan dapat dipertanggungjawabkan, sedangkan pada saat sama kondisi Pelapor memang membutuhkan penyelesaian atas permasalahan tersebut secara patut, misalkan kondisi Pelapor sudah cukup renta, sakit-sakitan, atau Pelapor yang akan segera dieksekusi atas penetapan eksekusi yang janggal/sarat KKN, dan sebagainya. Permintaan klarifikasi yang sekaligus berisi rekomendasi biasanya diformulasikan dengan kalimat, misalnya “... apabila keluhan yang disampaikan pelaporan adalah benar, maka kiranya dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut...”

BAB IV

INVESTIGASI

A. Pendahuluan

Investigasi merupakan salah satu kewenangan Ombudsman Indonesia dalam rangka menindaklanjuti kasus-kasus dugaan maladministrasi baik yang dilaporkan masyarakat maupun atas inisiatif sendiri (*own motion investigation*). Bagi Ombudsman Indonesia investigasi diperlukan guna memperoleh informasi yang lebih lengkap, tajam, seimbang dan objektif yang akan dijadikan bahan untuk merumuskan tindakan seperti apa yang dapat dilakukan selanjutnya, apakah meminta klarifikasi terlebih dahulu atau sudah segera dapat memberikan rekomendasi tertentu.¹

Ombudsman Indonesia menganut dua tahapan sistem investigasi yang berjenjang. Tahap pertama adalah investigasi di belakang meja, yaitu memeriksa keputusan, surat menyurat atau dokumen-dokumen lain yang disampaikan Pelapor untuk memperoleh kebenaran laporan masyarakat. Hasil pemeriksaan tersebut sangat menentukan tindakan selanjutnya. Apabila laporan yang disampaikan cukup kronologis dan objektif serta dokumen-

1 Budhi Masthuri, **Investigasi Ombudsman Nasional (Sebuah Refleksi dari Pengalaman di Lapangan)**, Makalah TOT Ombudsman Nasional di Jakarta 5-7 Februari 2002.

dokumen pendukungnya cukup valid dan dapat dipertanggung jawabkan, Ombudsman dapat saja langsung meminta klarifikasi guna memberikan kesempatan kepada pihak Terlapor untuk menjelaskan sebaliknya. Namun demikian, apabila laporan dan dokumen-dokumen yang disampaikan masih sangat awal dan minim, Ombudsman masih harus meminta kelengkapan lebih lanjut dari Pelapor/Terlapor, dan untuk itu maka dapat segera dipersiapkan investigasi lapangan.

Investigasi lapangan ini merupakan jenjang dan tahapan kedua setelah investigasi dokumen dilakukan di belakang meja. Pengertian lapangan bukan berarti semata-mata hanya di lokasi terbuka seperti misalnya tanah sebagai objek sengketa, tetapi meliputi juga ruangan kantor instansi dimana Terlapor bekerja. Investigasi lapangan dilakukan dengan meminta keterangan secara lisan dari Terlapor maupun Pelapor, ataupun pihak lain yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan permasalahan yang dilaporkan. Dalam hal ini, perlindungan hak akan kebebasan memperoleh informasi adalah menjadi sangat penting sehingga dengan demikian Ombudsman memperoleh kesempatan luas untuk mengakses informasi berupa dokumen-dokumen yang diperlukan dari kantor Terlapor atau instansi terkait lainnya.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penggunaan istilah Investigasi adalah untuk membedakan pemeriksaan atau penyelidikan yang dilakukan oleh petugas penyidik/penyelidik lainnya. Oleh karena itu investigasi yang dilakukan Ombudsman adalah berbeda dengan penyelidikan yang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan dalam rangka penegakan hukum (*pro justitia*). Ombudsman tidak berkewajiban membuktikan tuduhan maladministrasi yang disampaikan masyarakat, tetapi dalam hal ini pihak Terlapor-lah yang berkewajiban menerangkan bahwa tindakan yang ia ambil bukan merupakan perbuatan maladministrasi karena telah sesuai dengan ketentuan dan kepatutan umum sehingga apa-apa yang dituduhkan oleh Pelapor adalah tidak benar. Tentu saja penjelasan dan bantahan tersebut harus disertai argumentasi serta dokumen-dokumen pendukung yang dapat diterima juga bernilai hukum. Tugas Ombudsman adalah memberi pendapat apakah dari aspek pemerintahan yang baik (*good governance*) penjelasan tersebut dapat diterima atau

tidak. Proses penilaian itu harus dilakukan secara ilmiah, wajar, adil dan objektif dengan mempertimbangkan fakta-fakta yang ada dan yang diperoleh dari kedua belah pihak.

Apabila penjelasan Terlapor dapat meyakinkan Ombudsman bahwa apa yang dikeluhkan Pelapor adalah tidak benar dan tindakan yang dikeluhkan tersebut pada dasarnya telah sesuai dengan prosedur, ketentuan, dan kepatutan masyarakat, sementara di sisi lain laporan dan dokumen-dokumen yang disampaikan Pelapor tidak menunjukkan fakta sebaliknya, maka Ombudsman harus memberikan pendapatnya secara objektif kepada Pelapor. Demikian juga sebaliknya, apabila Terlapor tidak dapat menjelaskan atau dapat menjelaskan tetapi penjelasan yang diberikan sulit diterima karena tidak sesuai dengan fakta-fakta yang disampaikan Pelapor, maka Ombudsman dapat segera memberikan pendapat serta rekomendasi baik kepada Terlapor secara langsung, maupun melalui Atasan Terlapor. Bentuk-bentuk tindakan berupa pemeriksaan lebih lanjut, pemberian sanksi administratif maupun pidana dapat direkomendasikan kepada Atasan Terlapor sesuai mekanisme internal institusi terkait dengan mengikuti koridor hukum dan perundangan yang berlaku. Ombudsman tidak berwenang memberikan sanksi apapun terhadap Terlapor.

B. Investigasi Atas Inisiatif Sendiri

1. Permasalahan Sistemik dan Investigasi Atas Inisiatif Sendiri

a. Pengertian Permasalahan Sistemik

Keahlian melakukan analisis terhadap sebuah permasalahan akan sangat menentukan akurasi diagnosa terhadap akar masalah yang menjadi keluhan Pelapor. Penanganan setiap laporan masyarakat oleh Ombudsman secara jangka pendek adalah untuk menolong Pelapor, tetapi secara jangka panjang sebenarnya sebagai upaya untuk memperbaiki mutu dan kualitas pelayanan atau merevitalisasi pejabat-pejabat publik yang kerap melakukan maladministrasi. Oleh karena itu pada saat menganalisa

permasalahan, perlu diberikan perhatian terhadap hal-hal sistemik dari kasus maladministrasi yang menjadi keluhan Pelapor. Apakah maladministrasi tersebut berdiri sendiri atau merupakan akibat dari kekeliruan pembuatan kebijakan yang menyebabkan tindakan yang dilakukan pejabat publik menjadi tidak tepat.

Misalnya, ketika anda menemukan bolam listrik di rumah putus secara terus menerus walaupun diganti dengan yang baru, maka ada dua hal tindakan yang perlu dipertimbangkan, yaitu bertindak cepat (urgen) dan/atau bertindak tepat (akurat). Tentu saja mengganti bolam dengan yang baru adalah tindakan yang urgen untuk mengatasi kegelapan sementara. Tetapi sebenarnya tindakan yang paling tepat adalah bukan mengganti bolam listrik baru secara terus menerus, melainkan mencari penyebab mengapa tiap kali diganti bolam baru tidak lama kemudian tetap putus, adakah sistem alokasi daya listrik yang memang tidak normal sehingga mengakibatkan tegangan arus listrik mengalir secara fluktuatif melebihi kemampuan bolam menampung arus listrik.

Ilustrasi lainnya misalnya, pada saat anda menemukan bayi hidup yang hanyut disungai setiap hari, tindakan yang urgen adalah menyelamatkan bayi-bayi tersebut, tetapi tindakan yang paling tepat adalah mencari tahu siapa si pembuang bayi tersebut dan menghentikannya sehingga esok tidak ada lagi bayi yang dibuang hanyut disungai. Begitulah ilustrasi sederhana yang barangkali mudah difahami bagi kita untuk memperoleh gambaran apa itu permasalahan sistemik.

b. Mengidentifikasi Permasalahan Sistemik

Permasalahan sistemik dapat diketahui dengan berbagai cara. Kadangkala permasalahan sistemik dapat ditelusuri dari laporan masyarakat yang sifatnya individual kasus perkasus. Tetapi, yang lebih sering permasalahan sistemik diketahui dengan melakukan penelitian dan observasi ilmiah. Cara lainnya adalah dengan melakukan monitoring berita-berita di media massa terhadap kasus-kasus tertentu yang sejak awal dapat diperkirakan mengandung permasalahan sistemik. Lalu bagaimana sikap Ombudsman dalam merespon permasalahan sistemik? Tentu saja sebuah keluhan yang

telah diidentifikasi sebagai permasalahan sistemik harus mendapat perhatian dari Ombudsman atau setidaknya Senior Asisten Ombudsman.

Permasalahan sistemik dapat direspon dengan cara meneliti dan menguji secara khusus laporan masyarakat, berita-berita di media massa, dan hasil penelitian. Pada kasus-kasus tertentu, jika terhadap laporan tersebut telah ada penyelesaian secara kasuistik dan individual maka perlu dilakukan dokumentasi secara baik. Dalam hal ini, bukan berarti permasalahan sistemiknya selesai begitu saja. Ombudsman tetap menindaklanjuti kajian analisis tentang permasalahan sistemiknya sampai akhirnya dikeluarkan rekomendasi tertentu. Untuk tetap dapat menindaklanjuti permasalahan sistemik (yang kasus individunya sudah selesai), maka dapat diawali dengan mencari data (tambahan baru) secara “*own motion*” dari instansi dan pejabat publik yang relevan.

Beberapa permasalahan sistemik kadangkala mengandung kompleksitas tinggi sehingga dalam hal ini harus dilibatkan banyak sumber daya yang ada di Ombudsman karena membutuhkan proses investigasi yang menyeluruh. Perhatikan pula keterbatasan sarana, prasarana dan sumber daya manusia yang ada di Ombudsman. Apabila teridentifikasi jumlah permasalahan sistemik begitu banyak sedangkan Sumber Daya di Ombudsman tidak cukup, maka dalam hal ini harus ada indikator sebagai saringan, permasalahan mana yang menjadi prioritas untuk ditindaklanjuti. Ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur skala prioritas, sebagai berikut:

- 1) Tingkat keseriusan dan urgensi masalah
- 2) Seberapa jauh dampaknya terhadap Ombudsman apabila permasalahan tersebut diinvestigasi, misalkan berapa orang yang akan terlibat atau dilibatkan dalam investigasi dan berapa dana yang dibutuhkan. Apakah dampak tersebut realistis dengan kemampuan Ombudsman atau tidak.
- 3) Apakah permasalahannya merupakan bagian dari program prioritas Ombudsman.

- 4) Apakah permasalahannya menyangkut hal dan instansi yang menjadi prioritas untuk diawasi/ diperbaiki.
5. Adakah instansi lain yang akan melakukan investigasi lebih mendalam dari Ombudsman.

c. Permasalahan Sistemik Dalam Laporan Tahunan

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, *output* dari investigasi terhadap permasalahan sistemik adalah berupa saran dan usulan perubahan kebijakan publik dalam suatu instansi guna meningkatkan mutu pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal ini perlu kembali diingat bahwa kebijakan publik dalam tingkatan yang paling rendah bisa berbentuk prosedur, aturan-aturan teknis dan sebagainya yang terkait dengan pelayanan umum. Tetapi dalam tingkatan yang lebih tinggi adalah berupa Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bagaimana semestinya pejabat publik memberikan pelayanan kepada masyarakat terkait dengan bidang tertentu. Oleh karena itu harus dapat dipertimbangkan secara tepat kepada siapa semestinya rekomendasi diberikan. Karena Ombudsman memiliki mekanisme pelaporan kepada lembaga Legislatif, maka permasalahan permasalahan sistemik semestinya dipertimbangkan untuk dijadikan sebagai salah satu hal yang dicantumkan dalam Laporan Tahunan Ombudsman. Hal ini penting sesuai dengan salah satu tugas lembaga Legislatif sebagai penyusun kebijakan publik berupa Undang-Undang atau Peraturan Daerah.

Selain laporan masyarakat tentang permasalahan sistemik, laporan yang mengandung keunikan tersendiri dan menjadi berita di berbagai media massa dapat pula dipertimbangkan untuk dimasukkan dalam laporan tahunan. Agar dapat diuraikan secara efektif dalam laporan tahunan, terlebih dahulu perlu ditulis laporan singkat dan mendalam tentang kasus tersebut. Laporan singkat itu nantinya disampaikan dan dibahas Ombudsman guna memperoleh persetujuan tentang layak tidaknya dimasukkan ke dalam laporan tahunan. Adapun sistematika sederhana yang dapat dijadikan contoh dalam menyusun laporan singkat dimaksud adalah ;

- 1) Pertama, uraikanlah apa permasalahan pokok yang dikaluhkan Pelapor atau masyarakat,

- 2) Kedua, bagaimana dan tindakan apa saja yang telah dilakukan Ombudsman dalam merespon laporan tersebut,
- 3) Ketiga, apa saja temuan temuan yang diperoleh selama investigasi dilakukan,
- 4) Keempat, apa kesimpulan dan bagaimana rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman untuk permasalahan tersebut,
- 5) Kelima, apa saja hasil-hasil yang telah dicapai (tindak lanjut Terlapor terhadap rekomendasi yang diberikan).

2. Pengertian Investigasi Atas Inisiatif Sendiri

Dalam bahasa Inggris, investigasi atas inisiatif sendiri lebih dikenal dengan istilah *Own Motion Investigation*. Pengertian “atas inisiatif sendiri” adalah bahwa investigasi tersebut dilakukan bukan karena adanya keluhan masyarakat secara individual melainkan karena hasil dari kajian mendalam tentang permasalahan yang berkembang di masyarakat.

Umumnya investigasi atas inisiatif sendiri ini dilakukan terhadap permasalahan-permasalahan yang sifatnya sistemik. Tetapi untuk kasus-kasus tertentu yang bukan sistemik juga sangat mungkin dilakukan investigasi atas inisiatif sendiri. Hasil investigasi atas inisiatif sendiri terhadap kasus-kasus sistemik kemudian menjadi bahan evaluasi terhadap sistem pelayanan umum yang mengandung permasalahan (*systemic review*).

3. Type Investigasi Atas Inisiatif Sendiri

Ada empat type utama dari investigasi atas inisiatif sendiri atau *Own Motion Investigation*, sebagai berikut:

a. Kasus Individual Mengandung Permasalahan Sistemik

Pada saat Ombudsman telah berhasil menemukan akar permasalahan dari kasus perorangan maka dalam hal ini dapat dipertimbangkan apakah perlu melakukan investigasi lebih lanjut untuk menggali akar permasalahan yang lebih luas dan mendasar dari sekadar kasus individu Pelapor, atau segera menutup kasus

karena permasalahannya dianggap selesai disebabkan kepentingan Pelapor telah terpenuhi. Investigasi atas inisiatif sendiri dilakukan apabila dapat dipastikan bahwa di balik permasalahan individual yang diajukan Pelapor mengandung permasalahan sistemik di instansi terkait.

Dalam hal ini tujuan atau target investigasi atas inisiatif sendiri tidak akan mempengaruhi hasil dari penanganan keluhan individual yang sudah tercapai sebelumnya. Karena hasil dari investigasi atas insisiatif sendiri dapat berupa rekomendasi Ombudsman untuk mengubah kebijakan atau prosedur yang akan datang (*prospective policy*), bukan kebijakan atau prosedur pada masa lalu (*retrospective policy*) dimana Pelapor telah menjadi korban.

b. Dari Hasil Penelitian Ilmiah

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, permasalahan sistemik dapat diketahui dengan berbagai cara. Selain menggali lebih dalam dari laporan Individual, permasalahan sistemik umumnya juga dapat diketahui dari hasil penelitian ilmiah terhadap permasalahan tertentu. Misalkan, setelah dilakukan penelitian mendalam tentang *trend* keluhan masyarakat (tidak hanya di Ombudsman) terhadap suatu instansi ternyata diketahui ada kebijakan yang salah sehingga memberikan peluang terjadinya maladministrasi, maka investigasi terhadap hal tersebut dapat dilakukan atas inisiatif sendiri tanpa harus menunggu laporan masyarakat.

c. Berawal dari Media Massa

Investigasi atas inisiatif sendiri juga dapat dilakukan dengan mengacu pada hasil monitoring pemberitaan media massa selama kurun waktu tertentu terhadap satu permasalahan tertentu. Dalam hal ini, asumsi yang coba dibangun adalah bahwa apabila terdapat permasalahan dan keluhan masyarakat yang memiliki karakteristik sama, maka kemungkinan didalamnya terkandung permasalahan sistemik.

Beberapa media massa jurnalisnya juga menggunakan metode liputan yang investigatif, sehingga dalam hal ini tentu berita-berita tersebut lebih kredibel untuk ditindaklanjuti Ombudsman menjadi

investigasi atas inisiatif sendiri. Basis data pemberitaan yang digunakan haruslah yang berkualitas tinggi. Hal ini sangat penting khususnya sebagai bahan atau data yang akan digunakan Ombudsman pada saat melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait. Kualitas pemberitaan sangat ditentukan sejauh mana validitas data dan fakta-fakta yang ditampilkan dalam berita di media massa.

d. Informasi dari Whistle Blower

Dalam kasus-kasus tertentu biasanya masyarakat takut menyampaikan laporannya kepada Ombudsman. Hal tersebut dikarenakan kurangnya perlindungan hukum terhadap Pelapor. Ada beberapa kasus justru Pelapor dituntut balik telah dianggap mencemarkan nama baik Terlapor. Dalam hal seperti ini, biasanya masyarakat hanya berani menulis surat laporan tanpa nama dan alamat Pelapor. Kita biasa menyebutnya sebagai Surat Kaleng.

Hal yang sama juga terjadi di dalam sebuah instansi publik. Ketika seorang pegawai dalam instansi tertentu melihat adanya penyimpangan dan ketidakberesan di kantornya, umumnya mereka memilih diam atau bahkan terseret menjadi bagian dari pelaku penyimpangan itu sendiri. Ada beberapa yang berani menyampaikan laporan kepada instansi berwenang, tetapi biasanya dengan menyembunyikan identitas. Inilah yang disebut sebagai *whistle blower*. Bagaimanapun *whistle blower* ini perlu memperoleh perlindungan sehingga ia tidak lagi khawatir dan takut menyampaikan praktek-praktek penyimpangan di instansinya. Bentuk perlindungan yang dapat diberikan Ombudsman adalah dengan cara “menyembunyikan” nama dan alamat (identitas) Pelapor. Ini bukan berarti Pelapor dapat menyampaikan Surat Kaleng. Surat Kaleng sangat sulit pertanggungjawabannya sehingga dalam hal ini Ombudsman tidak akan pernah menindaklanjutinya. Oleh karena itu, kepada *whistle blower* atau masyarakat dianjurkan menyertakan nama dan identitas lengkap dalam laporan yang disampaikan kepada Ombudsman. Apabila ada kekhawatiran maka Pelapor dapat meminta Ombudsman untuk tidak menyebutkan nama dan identitas mereka dalam surat-surat yang dikeluarkan Ombudsman. Dalam hal ini Ombudsman semestinya memiliki penilaian dan alat ukur sendiri untuk

menentukan apakah nama dan identitas Pelapor layak “disembunyikan” atau tidak, tergantung dengan bobot risikonya.

Terhadap informasi yang diberikan seorang *whistle blower* ini Ombudsman dapat melakukan investigasi atas inisiatif sendiri. Informasi yang disampaikan oleh seorang *whistle blower* dapat dianggap bukan sebagai laporan, sehingga dalam hal ini pada saat melakukan investigasi, Ombudsman (Tim Investigasi) harus tetap konsisten merahasiakan keberadaan pemberi informasi.

4. Tata Cara Melakukan Investigasi Atas Inisiatif Sendiri

Keputusan melakukan investigasi atas inisiatif sendiri lebih merupakan kebijakan Ombudsman. Usulan investigasi atas inisiatif sendiri pada dasarnya sama dengan investigasi biasa, hanya saja dalam hal ini pertimbangannya lebih ditekankan pada uraian permasalahan yang akan diinvestigasi. Sehingga permasalahan yang menjadi dasar pengajuan haruslah benar-benar memenuhi kriteria untuk dilakukan investigasi atas inisiatif sendiri.

Investigasi atas inisiatif sendiri dapat diawali dengan melakukan penelitian dan monitoring terhadap permasalahan yang akan diinvestigasi setelah sebelumnya memperoleh persetujuan dari Ombudsman. Adapun tahapan persiapan dan pelaksanaan selanjutnya lebih kurang sama seperti investigasi biasa (investigasi atas dasar laporan masyarakat).

C. Investigasi Atas Dasar Laporan Masyarakat

1. Prinsip Investigasi Ombudsman

Investigasi Ombudsman Indonesia dilakukan oleh anggota Ombudsman dibantu Asisten Ombudsman (*selanjutnya disebut Tim Investigasi*). Kegiatan investigasi Ombudsman diperlukan untuk menggali informasi yang lengkap tajam, seimbang dan objektif; baik itu di belakang meja tulis, melalui telaah dokumen maupun investigasi di lapangan (*onside investigation*). Hasil temuan investigasi kemudian dijadikan bahan untuk merumuskan rekomendasi tentang tindakan apa yang harus dilakukan Terlapor dalam rangka menindaklanjuti keluhan masyarakat.

Ada lima syarat yang perlu diperhatikan selama melakukan investigasi, sebagai berikut:

- a. Kewajiban menjaga kerahasiaan.
- b. Kewajiban untuk bersikap Objektif dan tidak berpihak (*impartiality*)
- c. Kewajiban mendengarkan serta memperhatikan keterangan dan informasi dari kedua belah pihak, baik Pelapor maupun Terlapor, termasuk Saksi-saksi.
- d. Memperlakukan Pelapor maupun Terlapor secara setara.
- e. Ombudsman dilarang menangani laporan yang sangat mungkin dapat menimbulkan *conflict of interest*.

Hal-hal mendasar yang perlu diperhatikan Tim Investigasi pada saat melakukan investigasi adalah sebagai berikut:

- a. Sebelum memeriksa dan menganalisa dokumen, Tim Investigasi harus sudah memahami prinsip-prinsip administrasi yang baik termasuk bagaimana proses dan alur pelayanan yang semestinya diikuti di instansi tempat dimana Terlapor bekerja.
- b. Benar-benar memahami proses investigasi.
- c. Harus memahami dan dapat menggunakan metode interpretasi hukum.
- d. Memahami semua isu atau permasalahan yang dikeluhkan oleh Pelapor.
- e. Menampilkan fakta-fakta yang relevan sehingga dapat membuktikan kebenaran laporan.
- f. Memahami cara melakukan analisa atas fakta-fakta dan bukti-bukti untuk mengetahui hal-hal mana yang masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut (klarifikasi)
- g. Harus dapat membedakan mana yang merupakan fakta mana yang merupakan opini (pendapat) atau hasil analisa.
- h. Memahami korelasi permasalahan antara fakta satu dengan fakta lainnya.
- i. Mendokumentasi temuan awal secara memadai dan tepat.
- j. Membuat daftar pertanyaan yang perlu dijawab Terlapor/ Pelapor/Saksi-Saksi.
- k. Perlu ada komunikasi, koordinasi dan sinkronisasi antar Tim Investigasi.

- l. Harus dipastikan bahwa telah ada bukti yang cukup dan mendukung kebenaran keluhan Pelapor sebagai landasan bagi pengambilan keputusan oleh Ombudsman.
- m. Perlu diperhatikan ukuran-ukuran objektif serta standar kepatutan dan kewajaran untuk memutuskan apakah suatu laporan harus ditindaklanjuti atau tidak.
- n. Untuk kasus-kasus yang unik dan eksklusif perlu ada fleksibilitas.

2. Persiapan Investigasi

a. Identifikasi Laporan

Proses investigasi di Ombudsman diawali dengan pengumpulan informasi. Pelapor memberikan informasi penting, oleh Ombudsman dengan dibantu Asisten Ombudsman kemudian mulai dilakukan pengumpulan serta seleksi terhadap berbagai informasi yang masuk. Analisa kasus awalnya dilakukan dari sudut pandang Pelapor guna mengetahui apa yang menjadi keluhan dan harapan Pelapor.

Informasi yang disampaikan Pelapor harus diverifikasi terlebih dahulu sebelum diambil keputusan apakah sebuah investigasi diperlukan atau tidak. Biasanya seorang Pelapor akan memberi informasi yang sangat banyak kepada Ombudsman. Dalam hal ini Pelapor begitu membutuhkan bantuan Ombudsman untuk menyelesaikan keluhannya sehingga sangat mungkin ia akan terus menerus menghubungi Ombudsman atau Asisten Ombudsman, baik langsung maupun melalui telpon. Tetapi Ombudsman dapat menyaring informasi atau dokumen apa yang diperlukan untuk investigasi lebih lanjut. Selain itu dapat dijelaskan kapan Ombudsman membutuhkan keterangan tambahan dari Pelapor, dan kapan pula Pelapor dapat menyampaikan laporan tambahannya. Kadangkala antusiasme Pelapor menghubungi Ombudsman atau Asisten Ombudsman justeru akan berdampak pada terganggunya produktifitas kerja, sebab pada saat sama Ombudsman atau Asisten Ombudsman juga sedang menangani pekerjaan untuk Pelapor-Pelapor lainnya. Oleh karena itu, untuk hal-hal yang semestinya dapat dijelaskan oleh Customer Service atau Petugas Administrasi Ombudsman maka sebaiknya tugas penjelasan diserahkan kepada mereka tanpa harus menunggu Ombudsman atau Asisten Ombudsman. Tentunya dalam hal ini harus

ada komunikasi yang baik antara Ombudsman/Asisten Ombudsman dengan Petugas Administrasi atau Customer Service, sehingga tidak terjadi perbedaan penjelasan.

Proses identifikasi laporan diawali dengan melakukan inventarisasi fakta-fakta yang dilaporkan oleh Pelapor, dilanjutkan dengan pengumpulan peraturan hukum dan perundang undangan serta data sekunder, identifikasi saksi-saksi dan dokumen lainnya, juga menggali dan identifikasi harapan/tujuan Pelapor.

b. Inventarisasi Fakta-Fakta.

Beberapa cara yang dapat dilakukan guna menggali dan menginventarisir fakta-fakta adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk memperoleh pernyataan dari Pelapor maka berikan kesempatan agar Pelapor menjelaskan kasusnya terlebih dahulu. Tim Investigasi sebaiknya jangan langsung mengambil kesimpulan atau memotong penjelasan Pelapor di tengah jalan kecuali memang dalam keadaan yang benar-benar *urgent*.
- 2) Setelah Pelapor selesai menjelaskan urutan kasus dan permasalahannya, barulah Tim Investigasi menyiapkan diri untuk melakukan tanya jawab secara sistematis dan terarah.
- 3) Dalam melakukan tanya jawab, Tim Investigasi harus memusatkan perhatian pada orang dan kejadian sebagaimana sebelumnya telah diceritakan Pelapor. Sebaiknya menggunakan pertanyaan investigatif yang sifat jawabannya terbuka diawali dengan kalimat tanya “siapa, apa, kapan, dimana, mengapa, dsb”.
- 4) Kalimat tanya “mengapa” biasanya menjadi awal pertanyaan yang sangat penting karena dengan demikian kita dapat memahami persepsi Pelapor tentang permasalahan yang dikeluhkan. Oleh karena itu, cobalah untuk menggali dan meminta ketegasan bagaimana pandangan Pelapor tentang tindakan Terlapor dan alasan yang menyertai tindakan tersebut sampai ia mengambil keputusan menyampaikan laporan kepada Ombudsman.
- 5) Pencatatan semua informasi harus dilakukan secara akurat dan benar serta kronologis. Janganlah ragu untuk meminta konfirmasi ulang apabila masih ada keraguan terhadap informasi yang disampaikan Pelapor.

- 6) Apabila dipandang perlu menambah informasi-informasi lain yang belum tercakup, ajukan pertanyaan-pertanyaan tambahan kepada Pelapor.
- 7) Tim Investigasi harus dapat memahami secara baik persepsi Pelapor tentang permasalahan apa yang saat ini sedang ia keluhkan.

c. Mengumpulkan dan Menganalisa Data Primer

Setiap permasalahan yang dikeluhkan Pelapor mengandung dimensi hukumnya sendiri-sendiri. Dalam tahap ini, Tim Investigasi mengumpulkan ketentuan perundang-undangan yang relevan dari mulai UU sampai peraturan organik lembaga yang relevan dengan permasalahan yang dikeluhkan. Setelah itu dilakukanlah analisa yuridis guna melihat permasalahan yang dikeluhkan dalam perspektif hukum. Dengan demikian dapatlah diketahui apakah ada peraturan perundangan yang dilanggar, diabaikan, atau ada aplikasi yang keliru. Untuk memperkuat hasil analisa yang dilakukan diperlukan juga doktrin dan pendapat para ahli hukum.

d. Mengumpulkan dan Menganalisa Data Sekunder

Ketika pelapor bersikap kooperatif, tanyakan informasi yang lebih umum sifatnya sehingga dapat membantu Investigator memahami permasalahan secara lebih komprehensif. Misalnya informasi tentang perselisihan antara Pelapor dengan Terlapor yang notabene merupakan pejabat penyelenggara pemerintahan/ negara, serta informasi tentang upaya penyelesaian apa yang sudah dilakukan, dan bagaimana hasilnya.

Data sekunder seperti itu akan sangat membantu mendukung bangunan analisis terhadap fakta-fakta yang terdapat dalam data primer laporan Pelapor.

e. Mengidentifikasi Saksi dan Dokumen

Apabila Pelapor menyebutkan nama-nama lain, carilah keterangan alamat dan nomor telepon dari semua orang yang menurut pelapor mungkin mempunyai informasi yang dibutuhkan berkaitan dengan permasalahan yang dilaporkan. Di samping itu

sangat perlu untuk diketahui bagaimana pendapat pelapor tentang apa-apa saja yang mungkin dikatakan oleh orang-orang tersebut apabila nantinya akan dilibatkan sebagai saksi. Hal ini nantinya akan membantu Tim Investigasi mengetahui potensi setiap saksi, juga sekaligus berguna sebagai bahan untuk memutuskan siapa saja orang-orang yang perlu di wawancarai.

Identifikasikan semua dokumen yang dimiliki Pelapor atau yang dapat diakses oleh Pelapor. Terhadap informasi tentang orang-orang tersebut (Calon Saksi) buatlah catatan secara tepat dan sesegera mungkin. Hal ini sangat penting untuk mengantisipasi kemungkinan dokumen-dokumen hilang atau susah ditemukan.

f. Menggali dan Mengidentifikasi Harapan Pelapor

Tim Investigasi harus mampu mengetahui dan menangkap hal apa sesungguhnya yang diinginkan serta menjadi harapan Pelapor. Adakalanya Pelapor memiliki harapan yang sama sekali tidak realistis. Menemui hal seperti ini, Tim Investigasi semestinya dapat membantu memberikan penjelasan sejak awal tentang apa yang mungkin dapat dicapai oleh Ombudsman sesuai kewenangan dan kapasitas yang ada saat itu tanpa harus mengendurkan semangat pelapor dalam mengajukan laporannya.

3. Menyusun Rencana Investigasi

Kualitas sebuah proses investigasi sangat ditentukan dengan sejauh mana perencanaan investigasi disusun dan disiapkan sebelumnya. Melalui perencanaan yang baik, Tim Investigasi akan semakin mudah menjalankan proses investigasi itu sendiri, termasuk dalam hal pelaporannya².

Rencana investigasi membantu Tim Investigasi memusatkan perhatian pada permasalahan utama dari laporan yang sedang ditangani sehingga dapat memperhatikan kasus tersebut secara seksama, menghemat banyak waktu dan tenaga, serta menghindari terjadinya penyimpangan dari permasalahan utama. Adapun garis-

2 Budhi Masthuri, **Investigasi Ombudsman Nasional** (Sebuah Refleksi dari Pengalaman di Lapangan), Makalah TOT Investigasi Ombudsman Nasional, Jakarta 5-7 Februari 2002

garis besar perencanaan investigasi adalah sebagai berikut:

- a. Lakukanlah identifikasi dan inventarisasi permasalahan pokok dari kasus yang akan ditangani (baik permasalahan utama maupun permasalahan sekunder, termasuk permasalahan lain yang tidak teridentifikasi oleh Pelapor). Di sini Tim Investigasi dituntut untuk memiliki keahlian hukum dan kepekaan terhadap permasalahan yang sedang ditangani melebihi apa yang dirasakan Pelapor.
- b. Pelajarilah latar belakang peraturan perundang-undangan dan hukum yang berlaku terkait dengan kasus yang sedang diinvestigasi.
- c. Uraikan informasi yang sudah diperoleh dan mana yang masih harus ditemukan baik dari uraian kasus (Pelapor) maupun dari sumber-sumber sekunder lainnya. Hal ini akan membantu Tim Investigasi memutuskan prosedur mana yang harus diikuti.
- d. Susunlah pertanyaan-pertanyaan yang perlu ditanyakan dalam proses investigasi dengan menggunakan metode induktif (khusus ke umum).
- e. Identifikasikan dan inventarisasi-lah orang-orang (baru) yang sudah maupun masih harus dimintai keterangannya dan dapat dilibatkan sebagai Saksi atau Nara Sumber. Tentukan pula informasi apa saja yang diharapkan untuk diperoleh dari mereka dan bagaimana relevansinya dengan permasalahan yang sedang diinvestigasi.
- f. Buatlah daftar dokumen serta catatan lain yang harus dikumpulkan, termasuk tentang proses apa saja yang harus ditempuh untuk mendapatkan dokumen serta catatan tersebut. Tentukanlah apa relevansi dokumen serta catatan tersebut terhadap permasalahan yang sedang diinvestigasi.
- g. Rumuskanlah waktu yang rasional untuk setiap tahapan investigasi.
- h. Lakukanlah pemberitahuan secara patut kepada instansi terkait yang akan menjadi sasaran investigasi sehingga dengan demikian ada kesiapan bagi instansi dan petugas-petugasnya untuk bekerjasama dalam proses investigasi dimaksud.
- i. Identifikasi dan inventarisir-lah setiap respon yang diterima atas pemberitahuan tersebut. Bila perlu, tinjau kembali rencana untuk

mengidentifikasi dan merevisi perubahan-perubahan berdasarkan tanggapan yang diterima, misalkan terkait dengan waktu dan metode serta materi investigasi.

Adapun langkah-langkah persiapan investigasi yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Menyusun daftar inventaris mengenai bukti-bukti yang ada dan yang masih harus dicari.
- b. Menyusun daftar pertanyaan terkait dengan rencana investigasi sebagai daftar kebutuhan dan kesiapan (*checklist*).
- c. Menyusun pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijawab oleh responden.
- d. Mengidentifikasi dan inventarisasi orang yang akan diwawancarai (termasuk Saksi dan Saksi Ahli) agar mendapat jawaban yang tepat terhadap pertanyaan yang diajukan.
- e. Informasi yang sudah ada secara terus menerus di lengkapi dan/ atau diperbaharui (apabila ada informasi-informasi terbaru).
- f. Mengidentifikasi dan menginventarisasi catatan-catatan dan dokumen-dokumen yang akan membantu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

4. Sistematika Penulisan Usulan Investigasi

Usulan pelaksanaan investigasi harus disampaikan secara tertulis. Usulan investigasi tersebut harus mencakup tentang latar belakang, kronologi kasus, tempat-tempat yang akan dikunjungi, organisasi Tim Investigasi, hal-hal apa saja yang akan diinvestigasi, daftar pertanyaan wawancara, biaya yang dibutuhkan dan sebagainya. Secara umum usulan pelaksanaan investigasi dapat disusun dengan sistematika sebagai berikut:

a. Latar Belakang

Berisi uraian tentang mengapa investigasi perlu dilakukan, apakah kasus yang diinvestigasi memiliki nilai urgensi yang patut dipertimbangkan ataukah ada keunikan-keunikan tertentu. Dalam hal ini, Tim Investigasi harus dapat mendiskripsikan alasan secara argumentatif sehingga mampu meyakinkan Ombudsman tentang perlunya dilakukan investigasi.

b. Deskripsi dan Kronologi Kasus

Berisi uraian secara deskriptif tentang duduk perkara yang melatarbelakangi terjadinya kasus maladministrasi. Deskripsi kasus disusun berdasarkan informasi yang disampaikan Pelapor dalam laporannya yang pertama disertai perkembangan lebih lanjut.

Adapun yang dimaksud kronologi kasus adalah uraian tentang urutan fakta sehingga sampai pada adanya dugaan maladministrasi sebagaimana dilaporkan Pelapor.

c. Dugaan Maladministrasi yang Dilaporkan

Dugaan maladministrasi yang dilaporkan diuraikan dalam perspektif hukum, termasuk ketentuan perundang-undangan yang dilanggar oleh Terlapor dan sejauh mana tingkat keseriusannya.

Dalam hal ini Tim Investigasi juga menguraikan tentang kemungkinan-kemungkinan adanya bentuk maladministrasi lain yang terjadi dan belum disampaikan oleh Pelapor. Adakalanya, karena keterbatasan analisis Pelapor, ketika menyampaikan laporannya ia hanya mampu menguraikan satu saja jenis tindakan maladministrasi. Dalam hal ini diperlukan kejelian Tim Investigasi untuk menemukan indikasi adanya tindakan maladministrasi lainnya selain apa yang telah disampaikan Pelapor. Indikasi tersebutlah yang nantinya akan diuji kebenarannya pada saat melakukan investigasi.

d. Tujuan Investigasi

Investigator sedapat mungkin merumuskan tujuan investigasi secara jelas dan terfokus. Semakin terfokus tujuan yang dirumuskan semakin efektif pula investigasi yang akan dilakukan. Jangan merumuskan tujuan yang terlalu luas, tidak rasional (tidak sesuai dengan kapasitas Tim Investigasi) juga perlu dihindari aspek permasalahan yang terlalu banyak dan luas, sebab hal tersebut justru akan menyulitkan bagi Tim Investigasi menyelesaikan investigasi secara efektif.

e. Metode dan Strategi Investigasi

Metode investigasi yang dapat digunakan adalah wawancara, observasi atau pemeriksaan lapangan/objek sengketa dan

sebagainya. Dalam hal ini hasil investigasi sangat tergantung pada metode yang akan digunakan. Oleh karena itu, dalam usulan pelaksanaan investigasi harus dijelaskan metode dan strategi apa saja yang akan digunakan Tim Investigasi, dan apakah dengan metode serta strategi yang dipilih tersebut dapat dicapai kesimpulan yang objektif sesuai kemampuan personal, sumber daya, finansial, dan sebagainya.

f. Rencana Tindaklanjut Investigasi

Setelah dilakukan investigasi, Tim Investigasi membahas dan melaporkannya kepada Ketua Ombudsman selanjutnya akan dibahas bersama guna memperoleh kesimpulan mengenai apa yang masih harus diminta klarifikasi atau yang perlu direkomendasikan kepada Terlapor atau Atasan Terlapor.

Selain itu, proses pelaksanaan investigasi perlu terus menerus dipantau sehingga dengan demikian akan tetap berjalan sesuai dengan rencana dan tujuan semula. Metode pemantauan dapat dilakukan dengan penyusunan progress report secara periodik, rapat-rapat dan diskusi pembahasan dan sebagainya.

g. Susunan Tim Investigasi

Susunan Tim Investigasi terdiri dari personalia yang akan melakukan investigasi serta uraian tugas masing-masing.

h. Anggaran

Menguraikan tentang kebutuhan anggaran dari sejak pertama kali investigasi direncanakan, transportasi dan akomodasi, pemanggilan dan wawancara saksi-saksi, sampai proses penyusunan laporan akhir dan pengiriman klarifikasi/ rekomendasi kepada para pihak terkait.

D. Bukti Bukti Dalam Investigasi

1. Memilih informasi dan Bukti Pendukung Laporan

Ada empat macam informasi yang harus diperhatikan pada saat melakukan proses analisa terhadap informasi yang telah

diperoleh, sebagai berikut:

- a. Informasi yang relevan dan tidak relevan
- b. Orang yang memberikan informasi ada yang kredibel dan tidak kredibel.
- c. Informasi tersebut susah atau mudah diperoleh.
- d. Biaya yang dibutuhkan dalam rangka memperoleh informasi tersebut.

a. Informasi yang relevan.

Informasi yang relevan adalah informasi yang berkaitan atau berhubungan langsung dengan permasalahan yang sedang di investigasi. Informasi seperti ini sangat mendukung dan cenderung dapat membantu membuktikan kebenaran materi yang di laporkan.

b. Kredibilitas Pemberi Informasi.

Tentang kredibilitas, ada dua hal yang terkait dan perlu diperhatikan. Pertama, apakah informasi tersebut materinya dapat dipercaya, dan kedua apakah pemberi informasi memang memiliki kredibilitas sebagai pemberi informasi yang dapat dipercaya dan dipertanggungjawabkan secara hukum.

Kredibilitas informasi ini juga sangat ditentukan dengan apakah orang yang memberikan informasi memahami informasi tersebut secara mendalam, dan apakah orang tersebut mempunyai kepentingan terhadap hasil investigasi, serta adakah kemungkinan orang tersebut memberikan keterangan yang salah.

c. Kemudahan Akses Informasi

Seberapa mudah informasi diperoleh dan dikumpulkan dari orang-orang. Adakah sumber alternatif untuk jenis informasi yang sama dan apakah orang-orang yang diharapkan bersedia memberikan keterangan.

d. Biaya yang Dibutuhkan

Apakah biaya yang semestinya dikeluarkan untuk mengumpulkan informasi (waktu dan uang, serta sumber daya lainnya) “setimpal” dengan nilai informasi yang diharapkan akan diperoleh.

Dalam hal ini perlu ada skala prioritas misalnya:

- 1) Jika jumlah orang-orang yang potensial dijadikan sebagai saksi cukup banyak maka wawancarailah saksi yang paling memiliki kedekatan dengan peristiwa dan permasalahan yang dilaporkan.
- 2) Jika ada salah seorang saksi tinggal ditempat/kota yang jauh dan dapat dipastikan bahwa kesaksiannya mungkin tidak signifikan terhadap hasil investigasi, orang tersebut dapat dihubungi melalui telepon untuk melihat/mengetahui apakah bukti/keterangan yang disampaikan memiliki korelasi yang signifikan sehingga layak untuk disediakan anggaran guna melaksanakan wawancara langsung.
- 3) Jangan membuat kesimpulan terlalu cepat bahwa informasi yang akan diberikan saksi tersebut tidak signifikan dengan permasalahan yang akan diinvestigasi. Sebelum mengambil kesimpulan, lakukanlah klarifikasi yang cukup untuk mendukung keputusan mengenai efektifitas biaya.

2. Menguji Informasi dan Bukti

Dalam melakukan investigasi, Tim Investigasi harus tetap menggunakan pendekatan yang independen, objektif dan adil. Para pihak, baik Pelapor maupun Terlapor harus diberi kesempatan dan didengar keterangan serta informasinya secara adil (*audi et alteram partem*). Dalam hal ini Tim Investigasi harus benar-benar memahami bahwa pada dasarnya Ombudsman lebih berperan sebagai mediator (*intermediary*) antara organisasi besar yang bernama Birokrasi dengan Publik sebagai pihak yang semestinya mendapatkan pelayanan dari birokrasi tersebut³. Hal ini perlu diperhatikan Tim Investigasi khususnya pada saat proses pengumpulan informasi dilakukan. Sebelum proses pengumpulan informasi dan bukti-bukti dilakukan, Koordinator Tim Investigasi sudah harus mempunyai gambaran tentang siapakah yang bertanggungjawab mencari dan mengumpulkan informasi yang dibutuhkan, serta seberapa jauh informasi tersebut relevan dan dibutuhkan.

3 AB Susanto, **Ombudsman**, Artikel di Jurnal Transparansi, Masyarakat Transparansi Indonesia, Edisi Ke 18, Maret 2000

Pengumpulan informasi umumnya dimulai dari pemeriksaan laporan atau pengaduan yang disampaikan masyarakat kepada Ombudsman (terkecuali untuk investigasi atas inisiatif sendiri/*own motion*). Oleh karena itu, hal-hal yang perlu diperhatikan Tim Investigasi pada saat melakukan pengumpulan informasi adalah sebagai berikut:

- a. Mulailah mengumpulkan informasi yang relevan dari laporan yang disampaikan Pelapor.
- b. Apabila Laporan yang disampaikan hanyalah berupa pernyataan atau asumsi-asumsi subjektif dari Pelapor tanpa didukung fakta-fakta yang mendasar, maka Ombudsman sudah segera dapat mengambil keputusan bahwa laporan tersebut masih belum layak untuk ditindaklanjuti dengan investigasi. Menemui hal seperti ini, Tim Investigasi menyusun daftar pertanyaan guna dimintakan klarifikasi dari Pelapor disertai permintaan untuk melengkapi dokumen-dokumen pendukung secukupnya. Apabila dalam waktu yang cukup Pelapor tidak dapat memenuhinya, Ombudsman sudah dapat memutuskan bahwa Laporan tersebut tidak dapat ditindaklanjuti dan memberitahukan hal tersebut kepada Pelapor.
- c. Sedapat mungkin Tim Investigasi melengkapi informasi dengan mencarinya melalui instansi-instansi terkait. Biasanya instansi publik memiliki banyak informasi mengenai keadaan-keadaan yang relevan sehingga seharusnya mampu memberikan informasi lebih banyak dengan demikian akan semakin mendukung hasil analisa terhadap laporan yang telah diterima Ombudsman.
- d. Informasi dari instansi publik dapat diperoleh dengan menggunakan pendekatan hubungan instansional. Guna meminimalisir terjadinya sikap defensif, resisten dan kurang kooperatif dari pejabat pemerintah terkait, Tim Investigasi secara persuasif dapat memberikan penjelasan bahwa permintaan informasi didasarkan pada kewenangan Ombudsman yang dapat;
 - 1) Meminta keterangan (informasi) secara lisan maupun tulisan dari pihak Pelapor, Terlapor atau pihak lain yang terkait mengenai suatu laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.

- 2) Meneliti keputusan, surat menyurat, atau dokumen-dokumen lain terkait dengan laporan yang disampaikan oleh Pelapor. Termasuk dokumen atau informasi-informasi yang terdapat di instansi lain yang tidak terkait langsung dengan laporan. Misalnya, Kantor Kelurahan dalam hal ada keluhan masyarakat terhadap pelayanan Badan Pertanahan Nasional.
- e. Setelah diminta secara patut tetapi Terlapor atau instansi dimana Terlapor bertugas tidak memberikan informasi, tidak memberikan tanggapan dan/atau bahkan memberikan sanggahan terhadap informasi serta laporan Pelapor, maka Ombudsman dapat segera menyusun pendapat dan kesimpulan dari hasil analisa yang dilakukan terhadap laporan Pelapor dengan disertai catatan bahwa Terlapor tidak menggunakan haknya melakukan klarifikasi dan bantahan.
- f. Demikian juga sebaliknya, apabila Pelapor tidak dapat memberikan tanggapan lebih lanjut terhadap penjelasan atau sanggahan Terlapor, padahal secara faktual penjelasan atau sanggahan tersebut dapat dipertanggungjawabkan karena disertai bukti serta dokumen pendukung cukup, maka dapat disimpulkan bahwa tindakan yang dilakukan Terlapor adalah beralasan dan telah sesuai dengan ketentuan perundangan serta kepatutan umum.
- g. Untuk memperoleh informasi yang semakin mendekati nilai objektivitas tinggi, Ombudsman selalu melakukan *check and recheck*. Misalkan, apabila Terlapor atau instansi publik memberikan informasi baru yang menyanggah laporan Pelapor, maka harus segera dibuka kesempatan kepada Pelapor untuk memberikan tanggapan atas penjelasan atau sanggahan Terlapor.

3. Menguji Informasi dan Bukti

Untuk menguji sejauh mana informasi dan bukti yang diperoleh dan disampaikan oleh para pihak memiliki nilai validitas dan dapat dipertanggungjawabkan, ada dua indikator yang dapat digunakan. Indikator subjektif adalah terkait dengan kompetensi dan kredibilitas pemberi informasi. Sedangkan indikator objektif adalah relevansi dan akurasi informasi yang diberikan.

a. Pemberi Informasi Orang yang Kompeten

Informasi yang dapat dipertanggungjawabkan umumnya datang dari orang yang memang mampu dan kompeten sebagai pemberi informasi. Jika secara mental seseorang tidak mampu, atau jika seseorang memiliki ketidakmampuan lainnya (*disable*), maka Tim Investigasi harus dapat memutuskan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan sejauh mana ketidakmampuan dimaksud dapat mengganggu orang tersebut dalam memahami segala sesuatu kejadian yang dialami dan diamatinya.

b. Pemberi Informasi Orang yang Kredibel

Tentang kredibilitas pemberi informasi, maka seorang pemberi informasi dapat dijamin kredibilitasnya dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pemberi informasi mau dan bersedia memberikan dan membuat pernyataan dibawah sumpah atau jaminan lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.
- 2) Bukti atas kebaikan atau keburukan seseorang saksi tidak selalu relevan digunakan untuk menilai kredibilitas seseorang dalam memberikan informasi. Misalnya, seorang Terpidana yang memberikan kesaksiannya, dalam hal ini yang penting dilihat adalah apa yang disampaikan, bukan siapa yang menyampaikan. Artinya, apabila seseorang menyampaikan informasi atau keterangan yang benar, ia tetap dianggap kredibel sekalipun statusnya sebagai Terpidana.
- 3) Kredibilitas juga tidak begitu saja ditentukan oleh penampilan dan budaya. Sebagai contoh, seorang suku Asmat yang menyampaikan laporan atau informasi/ keterangan yang sungguh-sungguh benar tetap dianggap kredible sekalipun ia datang hanya menggunakan koteka tanpa pakaian sebagaimana orang yang tinggal di kota.
- 4) Terhadap orang yang memberikan keterangan tidak konsisten atau disorientasi, maka orang tersebut dapat digolongkan sebagai tidak kredibel atau setidaknya hal tersebut biasanya menunjukkan bahwa bukti yang disampaikan tidak dapat diandalkan. Dalam hal ini Tim Investigasi harus berusaha menggali dan memberikan

kesempatan kepada orang tersebut menerangkan inkonsistensinya.

c. Informasi yang Akurat dan Relevan

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, informasi atau keterangan yang berharga adalah yang semakin dekat hubungannya dengan permasalahan yang dilaporkan. Informasi yang relevan saja tidak cukup berarti bila nilai akurasi kurangnya. Misalkan nama Terlapor atau nomor kepegawaiannya tidak jelas, dan sebagainya.

4. Beberapa Jenis Bukti.

a. Bukti Nyata

Adalah bukti yang dapat dilihat secara nyata dengan cara tertentu (dokumen, benda-benda, rencana, foto dll). Adakalanya untuk beberapa jenis bukti sebelumnya perlu memperoleh pengesahan keasliannya (legalisir). Jika bukti nyata sedang dipertunjukkan, catatlah apa-apa yang terlihat dan dapat diamati sesegera mungkin. Misalkan, nomor surat, tanggal dan sebagainya.

b. Bukti Langsung dan Bukti Tidak Langsung

- 1) Bukti langsung adalah bukti yang secara langsung dapat digunakan untuk membuktikan sebuah fakta atau bahwa suatu kejadian benar terjadi. Misalnya keterangan orang (dewasa dan sehat jasmani dan rohani) yang menyaksikan secara langsung suatu kejadian pembunuhan.
- 2) Bukti Tidak Langsung adalah bukti yang dipakai untuk membuktikan sebuah fakta yang pada gilirannya menunjukkan adanya fakta lain dalam masalah tersebut.

c. Perbuatan Sama Pada Masa Lampau

Perbuatan seseorang pada masa lampau terhadap satu hal yang sama (untuk membuktikan bahwa orang itu telah melakukan hal yang sama dalam kesempatan ini) dapat bernilai penting bagi pembuktian walaupun sifatnya sangat *prejudice*.

d. Pendapat Ahli dan Nara Sumber

Adakalanya kasus yang diinvestigasi sangat pelik dan dalam hal ini Tim Investigasi membutuhkan referensi dan keahlian teknis yang sangat spesifik. Menghadapi hal ini, Tim Investigasi dapat meminta keterangan berupa pendapat para ahli atau Nara Sumber yang benar-benar mengetahui kejadian dan menguasai permasalahan yang sedang diinvestigasi. Sebaiknya tidak hanya mewawancarai satu orang ahli. Setidaknya harus diwawancarai dua orang saksi ahli yang memiliki pandangan berbeda sehingga diperoleh informasi yang objektif.

5. Mencatat Bukti

Sementara melakukan wawancara ;

- a. Catatlah pernyataan para saksi mengenai apa yang benar-benar mereka lihat atau dengar, bukan pendapat, asumsi atau perkiraan mereka tentang apa yang terjadi
- b. Catatlah perkataan/tingkah laku/perilaku para saksi, bukan pendapat Tim Investigasi. Jangan menarik kesimpulan sendiri tentang apa yang dimaksud oleh saksi.
- c. Catatlah semua pertanyaan dan jawaban
- d. Gunakan selalu pertanyaan terbuka, bukan pertanyaan yang hanya membutuhkan jawaban ya atau tidak, kecuali dalam kondisi-kondisi terbatas
- e. Untuk mendapatkan keterangan, kesaksian yang komprehensif, dalam hal-hal tertentu (jika ada keterangan yang saling bertentangan) perlu dilakukan konfrontasi dari para saksi.

BAB V

WAWANCARA

A. Menyiapkan Wawancara

1. Beberapa Hal Penting dan Mendasar

Tidak semua kasus yang dilaporkan memerlukan pemeriksaan (investigasi) melalui wawancara. Hanya apabila dugaan telah terjadi tindakan maladministrasi itu belum cukup meyakinkan yang perlu diadakan investigasi lebih lanjut dan wawancara. Dalam proses investigasi, wawancara menjadi bagian sangat penting. Wawancara tidak hanya dilakukan terhadap Terlapor dan Saksi-Saksi, tetapi dilakukan juga terhadap Pelapor guna meminta informasi lebih lanjut tentang laporannya.

Wawancara merupakan alat yang sangat pokok dalam rangka mengumpulkan informasi sebanyak dan seakurat mungkin. Oleh karena itu, sebelum Tim Investigasi melakukan wawancara perlu diadakan persiapan mengenai sistematika dan metode yang tepat sehingga dengan demikian dapat dipastikan bahwa semua hal yang relevan dan perlu diketahui telah tercakup dalam kerangka wawancara yang akan dilakukan. Dengan sistematika dan metode yang tepat, wawancara akan menjadi alat yang efektif untuk mendorong terjadinya pengakuan yang benar/jujur dan sepenuhnya dari pihak yang diwawancarai. Dan tidak kalah penting adalah, setiap

proses, tahapan dan hasil wawancara haruslah didokumentasikan secara baik, rapi dan seksama. Dokumentasi hasil wawancara akan sangat membantu Ombudsman memperoleh gambaran yang lengkap tentang adanya dugaan tindakan maladministrasi yang dikeluhkan. Dalam hal ini setidaknya rekaman kaset merupakan keharusan dan bagian tidak terpisahkan dari dokumentasi.

Ada beberapa cara wawancara yang dapat dilakukan oleh Tim Investigasi Kebanyakan wawancara dilakukan dengan cara bertatap muka, tetapi ada sebagian yang dilakukan melalui telepon. Pilihan cara tersebut tentu sangat tergantung dengan sifat dari pertanyaannya. Dalam hal ini, Tim Investigasi harus dapat secara tepat memilih cara mana yang paling cepat dan efektif ditinjau dari aspek biaya dan hasil atau nilai informasi yang diinginkan.

Beberapa faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan apakah perlu diadakan wawancara dan jenis wawancara apa yang paling tepat, adalah sebagai berikut:

- a. Faktor banyak sedikitnya data yang perlu digali.
- b. Perlu tidaknya Tim Investigasi melihat reaksi fisik dan ekspresi muka (*body language*) dari orang-orang yang diwawancarai.
- c. Kemungkinan tingkat kerjasama atau resistensi dari orang-orang yang diwawancarai.
- d. Jarak antara lokasi orang yang akan diwawancarai dengan Kantor Ombudsman.

2. Cara Menyusun Daftar Pertanyaan

Untuk menentukan informasi tambahan apa saja yang masih diperlukan, Tim Investigasi menyusun daftar pertanyaan yang akan diajukan kepada masing-masing pihak yang akan diwawancarai sehingga duduk perkaranya menjadi lebih jelas. Dalam rangka itu perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Teliti kembali semua informasi yang telah dikumpulkan sebelumnya guna menentukan pertanyaan apa saja yang relevan untuk disusun dan diajukan serta perlu diverifikasi kepada orang-orang terkait.
- b. Buatlah daftar pertanyaan mengenai hal-hal yang belum terjawab dengan jelas, dan siapa yang perlu menjelaskan.

- c. Materi pertanyaan tidak bernada tuduhan, tendensius dan menghakimi.

3. Merencanakan Wawancara

Sesudah diinventarisasi data apa saja yang masih perlu diketahui, maka disiapkanlah rencana wawancara. Ada banyak metode wawancara yang bisa digunakan untuk tujuan penelitian atau investigasi yang berbeda. Dalam hal ini dapat dipilih sesuai dengan kondisi riil Tim Investigasi. Tetapi yang terpenting adalah bahwa sebelum melakukan wawancara terlebih dahulu perlu disusun rencana wawancara. Secara sederhana, rencana wawancara dapat mulai disusun dengan kalimat yang memberi jawaban terhadap pertanyaan APA, SIAPA, DIMANA, BAGAIMANA, KAPAN dan BERAPA, misalnya;

- a. Apa saja dan siapa saja yang perlu diwawancarai, siapa saja yang akan melakukan wawancara, dan siapa saja yang diperkenankan hadir selama proses wawancara berlangsung. Dalam hal ini juga perlu dilakukan pembagian tugas antara Tim Investigasi, SIAPA melakukan APA?
- b. Di mana wawancara akan diselenggarakan, dan mengapa memilih tempat tersebut, adakah pertimbangan-pertimbangan khusus? Biasanya wawancara harus dilakukan ditempat yang tenang dimana gangguan-gangguan dapat dikurangi.
- c. Bagaimana wawancara akan dilakukan, dengan metode dan cara seperti apa dan berapa banyak pertanyaan yang akan diajukan?
- d. Kapan wawancara akan dilaksanakan dan berapa lama kira-kira waktu yang dibutuhkan untuk tiap-tiap wawancara?
- e. Berapa biaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan rangkaian proses wawancara tersebut dan berapa banyak Tim yang akan terlibat.

B. Checklist Persiapan dan Proses Wawancara

Agar persiapan dan wawancara dapat berjalan efektif, disarankan untuk selalu melakukan *check* dan *recheck*. Metode *check* dan *recheck* yang biasanya digunakan adalah dengan menyusun daftar periksa kebutuhan (*checklist need*). Daftar periksa (*checklist*)

diperlukan untuk memastikan bahwa Tim Investigasi telah melakukan wawancara dengan baik sejak dari persiapannya.

Tidak ada model *checklist* yang digunakan secara baku. Macam dan banyaknya pertanyaan yang membutuhkan *checklist* sangat tergantung pada jenis dan sifat dari permasalahan yang akan diinvestigasi. Kepada Tim Investigasi dipersilakan melakukan berbagai modifikasi dalam menyusun daftar periksa kebutuhan selama proses wawancara.

C. Melaksanakan wawancara

1. Sepuluh Langkah Wawancara

Keberhasilan wawancara sangat tergantung pada sejauh mana kondisi psikologis masing-masing pihak pada saat proses sedang berjalan. Pendekatan persuasif biasanya justru lebih efektif menghasilkan informasi, pernyataan dan keterangan-keterangan yang dibutuhkan¹. Oleh karena itu, apabila pada saat melakukan wawancara Tim Investigasi merasa kurang nyaman, yang perlu diingat adalah bahwa pada dasarnya disaat yang sama orang yang sedang diwawancarai mungkin lebih gugup. Sehingga dalam hal ini, inisiatif untuk mengambil kendali suasana sangatlah penting.

Oleh sebab itu sebelum mulai mengadakan wawancara Tim Investigasi perlu menjelaskan dengan ramah maksud kedatangannya dan memperkenalkan dirinya kepada pihak yang hendak diwawancarai. Usahakan untuk selalu membangun suasana sopan, ramah dan terbuka serta fokuskan perhatian pada orang-orang yang sedang diwawancarai. Secara perlahan dan pasti usahakan mengarahkan pembicaraan pada fokus permasalahan yang sedang diinvestigasi, dan siapkanlah arsip serta dokumen pendukung untuk bahan penguat bila ingin melakukan klarifikasi, verifikasi atau rekonfirmasi.

Ada sepuluh langkah dan tahapan yang perlu diperhatikan pada saat melaksanakan wawancara, dengan melalui sepuluh tahapan ini diharapkan proses wawancara akan berjalan lebih sistematis dan

1 Budhi Masthuri, **Investigasi Ombudsman Nasional**, (Sebuah Refleksi dari Pengalaman di Lapangan), Makalah TOT Ombudsman Nasional di Jakarta, 5-7 Februari 2002.

terarah. Kesepuluh langkah tersebut adalah sebagai berikut:

- Perkenalan
- Pertanyaan pembuka
- Dasar dari tindakan yang dikeluhkan
- Mencari korelasi
- Pengkrucutan pertanyaan
- Aktif mendengarkan
- Pertanyaan susulan
- Mencatat Bantahan
- Mencatat dokumen dan saksi-saksi

a. Perkenalan

Jangan lupa, perkenalkanlah siapa-siapa saja anggota Tim Investigasi yang saat itu ikut dalam proses wawancara. Juga secara persuasif jelaskan peran, tugas serta mandat yang diberikan oleh Ombudsman dan peraturan perundangan. Terakhir jelaskan juga tentang tujuan wawancara yang akan dilaksanakan. Setelah memperkenalkan dan menjelaskan peran, tugas dan mandat serta tujuan wawancara, maka mintalah orang-orang yang diwawancarai memperkenalkan diri.

b. Pertanyaan Pembuka

Untuk mengawali tanya jawab wawancara, bukalah dengan pertanyaan tentang hal-hal yang rutin dan umum terlebih dahulu. Pertanyaan seperti ini akan memberikan suasana tenang dan dapat mencairkan keadaan, khususnya apabila orang-orang yang diwawancarai sudah tampak tegang sejak awal. Misalnya, mengenai riwayat pekerjaan, pengecekan nama dan alamat yang benar, berapa lama orang tersebut mengenal Pelapor dan sebagainya.

c. Dasar dari Tindakan yang Dikeluhkan.

Setelah Tim Investigasi berhasil membangun suasana wawancara yang kondusif, mulailah masuk kepada inti permasalahan dengan terlebih dahulu menanyakan tentang ketentuan, dan prosedur umum yang berlaku terkait dengan permasalahan yang dilaporkan Pelapor. Misalkan, apabila ada Pelapor yang mengeluhkan lamanya

mengurus sertifikat tanah di BPN, maka Tim Investigasi dapat memulai dengan mengajukan pertanyaan bagaimana ketentuan dan prosedur umum yang berlaku bagi masyarakat yang ingin mengajukan sertifikasi tanah di BPN tersebut. Dalam hal ini, sedapat mungkin Tim Investigasi sudah mempunyai data tentang prosedur yang normal dan semestinya berlaku, baik ditinjau dari persyaratan maupun lamanya pelayanan. Dengan demikian, akan membantu mempermudah melakukan perbandingan antara prosedur umum yang diuraikan, prosedur normal yang semestinya, dan prosedur yang dikeluhkan Pelapor.

d. Mencari Korelasi

Cobalah mencari korelasi antara Pelapor, Terlapor, dan Saksi-Saksi yang diwawancarai sehingga dapat dipastikan mereka benar-benar memahami rangkaian kejadian-kejadian yang melatarbelakangi permasalahan. Misalkan, kapan dan berapa lama orang tersebut mengenal para pihak, apa yang mereka ketahui, dan sebagainya.

e. Pengkrucutan Pertanyaan

Usahakan secara perlahan mulai memfokuskan atau mengkrucutkan pertanyaan kepada pokok permasalahan. Akan semakin baik apabila orang yang diwawancarai hanyut sedemikian rupa dalam tanya-jawab sehingga tanpa ia sadari sudah masuk kepada inti permasalahan. Oleh karena itu, peran Tim Investigasi sangat penting dalam hal ini untuk “mempengaruhi” orang yang diwawancarai dan mengarahkan wawancara kepada fokus masalah. Oleh karena itu gunakanlah pertanyaan yang spesifik seperti nama, tanggal dan kronologi kejadian.

Sedapat mungkin hindarilah pertanyaan tertutup yang hanya memungkinkan orang yang diwawancarai menjawab “ya” atau “tidak”. Pertanyaan tertutup dapat digunakan jika Tim Investigasi ingin melakukan konfirmasi dan verifikasi sesuatu yang khusus. Pertanyaan terbuka seperti mengapa, bagaimana dan lain-lain biasanya akan membuat orang yang diwawancarai lebih mudah menguraikan permasalahannya. Sebagai contoh Tim Investigasi dapat menggunakan kalimat tanya terbuka seperti antara lain, “Bisakah

anda menggambarkan bagaimana kejadian tersebut” atau “Mengapa anda tidak segera menindaklanjuti permohonan ...dst.”

f. Aktif Mendengarkan

Untuk memperoleh gambaran permasalahan secara menyeluruh, Tim Investigasi harus mendengarkan uraian yang disampaikan orang yang diwawancarai secara aktif. Sesekali Tim Investigasi perlu mengulangi pernyataan atau jawaban orang yang sedang diwawancarai guna memastikan bahwa Tim Investigasi benar-benar telah mengerti uraian atau jawaban tersebut. Bila tidak benar-benar perlu, jangan memotong jawaban atau uraian orang yang diwawancarai di tengah jalan apalagi dilakukan secara kurang sopan.

g. Pertanyaan Susulan

Guna semakin melengkapi jawaban dari berbagai aspek, maka cobalah terus ajukan pertanyaan-pertanyaan susulan. Apabila orang yang diwawancarai telah menguraikan alasannya tentang satu tindakan, maka ajukanlah pertanyaan susulan, seperti misalnya “Apakah ada alasan yang lain?” atau “Apa yang terjadi selanjutnya?” atau “Mengapa kamu beranggapan bahwa hal itu terjadi?” Pada dasarnya pertanyaan susulan ini sangat fleksibel, artinya, Tim Investigasi dapat melakukan improvisasi berdasarkan kebutuhan. Dalam hal ini memang dibutuhkan sensitifitas dan kejelian Tim Investigasi.

Beberapa hal yang penting diperhatikan Tim Investigasi dalam mengajukan pertanyaan susulan adalah :

- 1) Jangan terburu buru mengajukan pertanyaan pokok lain apabila pertanyaan pokok tersebut sangat terkait dengan kejelasan jawaban atas pertanyaan sebelumnya. Oleh karena itu usahakan pertanyaan pokok kedua baru ditanyakan setelah mendapat kepastian jawaban komprehensif melalui pertanyaan susulan atas pertanyaan pokok sebelumnya. Sangat mungkin Tim Investigasi lupa untuk mengejar dengan pertanyaan susulan karena terfokus pada pertanyaan pokok selanjutnya. Dalam hal tersebut, Tim Investigasi dapat kembali ke pertanyaan pokok semula setelah

menggali lebih jauh dan mendapatkan informasi lanjutan dari orang yang diwawancarai.

- 2) Apabila orang yang diwawancarai memberikan informasi dan menjawab pertanyaan yang semestinya akan ditanyakan nanti, maka Tim Investigasi jangan memotong, misalkan mengatakan “Tunggu dulu, anda tidak boleh mengatakan hal tersebut karena saya belum menanyakannya”. Biarkanlah orang tersebut menguraikan informasi itu walaupun uraian tersebut tidak tercantum dalam daftar pertanyaan yang semestinya akan ditanyakan nanti. Teruslah ikuti uraian itu dan usahakan jangan sampai lupa mengejar setiap keterangan dan jawaban yang mungkin sangat penting melalui pertanyaan pertanyaan susulan lainnya.

h. Mencatat Bantahan

Ada kemungkinan orang yang diwawancarai (khususnya Terlapor) membantah laporan yang disampaikan Pelapor. Dalam hal ini, adalah sangat penting untuk mencatat bantahan tersebut, dan termasuk semua alasan atau argumentasinya.

i. Mencatat Dokumen dan Saksi Saksi

Selama proses wawancara, Tim Investigasi harus mencatat semua dokumen yang di ajukan oleh orang yang diwawancarai. Apabila dokumen yang diajukan terlalu banyak, Tim Investigasi dapat menyeleksi dokumen mana yang dianggap perlu dan penting untuk dicatat. Adapun data yang perlu dicatat adalah; misalkan nomor surat, tanggal, siapa yang menandatangani dan resume isi dokumen. Usahakan pula untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan khusus guna mengkonfrontir dokumen-dokumen yang disampaikan dengan dokumen-dokumen yang dimiliki Tim Investigasi ataupun dengan keterangan-keterangan Saksi lainnya.

j. Menutup Wawancara.

Usahakan agar pada saat wawancara ditutup-pun suasana masih terbangun secara kondusif. Penutupan wawancara dapat dilakukan

dengan menguraikan langkah lebih lanjut yang akan dilakukan oleh Tim Investigasi terhadap orang-orang tersebut. Jangan lupa, tanyalah orang yang diwawancarai apakah ia masih memiliki informasi atau pernyataan yang ingin ditambahkan sebelum wawancara benar-benar diakhiri.

2. Trik Terlapor Pada Saat Wawancara

a. Mangaburkan Fakta

Ada kemungkinan orang yang diwawancarai (khususnya Terlapor) mencoba berusaha mengambil alih kendali wawancara dan mengajak Tim Investigasi masuk kedalam skenario materi pembicaraan yang ia siapkan. Hal ini biasa dilakukan sebagai strategi untuk mengaburkan atau membelokkan fakta menjadi satu hal yang sama sekali berbeda dari apa yang sejak semula dipermasalahkan Pelapor.

b. Fakta Tidak Relevan

Kadangkala orang yang diwawancarai sangat sopan dan terkesan sangat kooperatif, tetapi hal tersebut semata-mata untuk mengelabui Tim Investigasi karena dengan demikian ia akan semakin mudah menyampaikan fakta-fakta yang tidak relevan guna menunjukkan permasalahan yang dikeluhkan Pelapor adalah tidak benar. Fakta seperti itu biasanya terlihat seolah-olah berkaitan dengan permasalahan yang dilaporkan tetapi sebenarnya sama sekali tidak relevan.

c. Kurang Kooperatif

Apabila orang yang diwawancarai berada dalam posisi yang mengharuskan ia bertahan, biasanya akan timbul resistensi. Argumentasi yang dipakai adalah tentang dasar kewenangan Tim Investigasi melakukan wawancara. Orang seperti ini jelas menunjukkan sikapnya yang kurang kooperatif sehingga biasanya ia akan menolak untuk membuka informasi yang dibutuhkan Tim Investigasi. Dalam hal ini, Tim Investigasi sebelumnya haruslah sudah memahami apa dan mengapa informasi dimaksud dibutuhkan

sehingga secara persuasif dapat memberikan penjelasan kepada orang yang akan diwawancarai tentang semua konsekwensi yang akan timbul bila ia tidak mau bekerja sama.

d. Mengganggu Alur Wawancara

Cara klasik yang dilakukan untuk mengelak dari proses wawancara biasanya adalah dengan sengaja mengganggu pertanyaan Investigator. Hal ini akan memaksa Tim Investigasi mengulas masalah dalam urutan tertentu. Menghadapi hal seperti ini, Tim Investigasi tidak perlu memperdebatkan (hindari debat kusir), oleh karena itu ikuti saja apa kemauannya, tetapi tetaplah tenang dan arahkan kembali pertanyaan kepada permasalahan pokok yang ingin dibicarakan sebelumnya.

D. Dokumentasi Wawancara

Ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk mendokumentasikan wawancara. Paling umum dan banyak dilakukan adalah dengan cara mencatat, tetapi dimungkinkan juga mendokumentasikan wawancara dengan rekaman kaset. Adapun yang paling ideal adalah kedua cara tersebut digunakan secara bersamaan sehingga ada media untuk *check* dan *recek* hasil dokumentasi.

1. Dokumentasi Berupa Catatan

Apabila Tim Investigasi membuat dokumentasi catatan maka perlu diperhatikan bahwa orang yang diwawancarai tidak berhak menyalin catatan tersebut. Dalam hal ini, orang yang diwawancarai diberi kebebasan untuk membuat catatan sendiri selama proses wawancara. Mengenai dokumenasi catatan, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan Tim Investigasi, sebagai berikut:

- a. Catatlah tanggal dan waktu wawancara dilakukan, serta nama semua orang yang hadir pada saat itu.
- b. Buatlah catatan khusus terhadap informasi penting yang diperoleh dari wawancara
- c. Apabila ada pernyataan yang sangat penting, maka buatlah kutipan dan tandai pernyataan tersebut sebagai kutipan.

- d. Usahakan agar catatan yang dibuat mampu merekam proses dan informasi dari wawancara, jangan memasukkan interpretasi atau asumsi Tim Investigasi dalam catatan yang dibuat.
- e. Tambahkan catatan tentang komitmen dan janji-janji selanjutnya. Misalkan perlu diatur jadwal pertemuan selanjutnya, dsb.

2. Dokumentasi Berupa Rekaman Kaset.

Apabila wawancara sangat panjang, perlu dilengkapi alat perekam kaset sebagai dokumentasi yang akan melengkapi catatan yang dibuat Tim Investigasi. Dalam hal dokumentasi dilakukan dengan menggunakan rekaman kaset, maka perlu diperhatikan hal hal sebagai berikut:

- a. Sedapat mungkin, gunakan alat perekam yang dapat merekam sekaligus dua kaset pada saat bersamaan sehingga Tim Investigasi dapat menyimpan satu kaset dalam amplop tertutup pada saat akhir wawancara dan menyimpannya sebagai salinan utama (*master copy*). Sebelum dimasukkan amplop tertutup, mintalah agar orang yang diwawancarai dan beberapa orang saksi untuk membubuhkan tandatangan pada penutup amplop. Ini sebagai bukti bahwa orang tersebut benar-benar hadir pada saat kaset dimasukan kedalam amplop. Gunakan salinan kaset yang satu lagi sebagai salinan untuk mendukung kerja selama investigasi.
- b. Alat perekam sedemikian rupa telah dipersiapkan sebelumnya sehingga dipastikan dapat bekerja dengan baik dan yang penting adalah Tim Investigasi memahami bagaimana menggunakannya.
- c. Sediakanlah kaset sebanyak mungkin sesuai kebutuhan, ini penting untuk mengantisipasi kebutuhan penambahan kaset dalam hal wawancara sangat panjang dan membutuhkan kaset lebih banyak.
- d. Agar semua identitas orang yang hadir terekam dengan baik, mintalah kepada mereka semua yang di ruang wawancara untuk mengucapkan nama dan identitasnya masing-masing secara keras atau setidaktidaknya yang dapat dipastikan terekam dalam kaset.
- e. Demikian pula untuk merekam waktu, Tim Investigasi perlu mengucapkan waktu jam berapa wawancara dimulai dan jam berapa pula di tutup. Waktu perlu juga disebutkan tiap-tiap terjadi

pergantian kaset rekaman baru. Termasuk apabila ada orang yang meninggalkan ruangan pada saat wawancara sedang berlangsung, Tim Investigasi harus menyebutkan nama dan kapan orang tersebut meninggalkan/ keluar ruangan dan kapan pula kembali ke ruangan.

- f. Agar rekaman hasilnya baik (tidak “kisruh”) usahakanlah agar Tim Investigasi menunjuk satu orang untuk mengajukan seluruh pertanyaan, dan hindari suasana dimana terjadi lebih dari satu orang berbicara pada saat bersamaan, sebab hal ini akan mengganggu kejernihan dan akurasi hasil rekaman. Dalam hal ini dapat juga diantisipasi dengan cara membagi tugas mengajukan pertanyaan kepada beberapa anggota Tim Investigasi yang berbeda.
- g. Pertanyaan yang diajukan haruslah sangat jelas, baik materinya maupun pengucapannya. Berikan waktu kepada orang yang diwawancarai untuk menjawabnya dengan jelas pula. Sedapat mungkin hindarilah memotong pernyataan atau jawaban orang yang sedang diwawancarai.

3. Dokumentasi Dengan Handy Cam

Dokumentasi dengan Handy Cam kadangkala diperlukan untuk merekam proses wawancara. Dengan demikian akan diketahui posisi, ekspresi dan bahasa tubuh orang-orang yang saat itu diwawancarai.

BAB VI

MENYUSUN LAPORAN INVESTIGASI

A. Beberapa Tahap Penyusunan laporan Investigasi

Setelah rangkaian investigasi dilaksanakan, untuk mengkomunikasikan hasil investigasi, perlu disiapkan laporan investigasi. Laporan tersebut juga berisi analisa hukum apakah benar terjadi maladministrasi atau tidak. Apabila masih ada pertanyaan-pertanyaan yang disulitkan, maka perlu dilakukan kalirifikasi sebelum akhirnya disusun laporan investigasi sebagai hasil pemeriksaan surat-surat/dokumen, maupun data dan fakta dari lapangan. Tujuan dari penyusunan laporan investigasi ini adalah untuk mendokumentasikan dan membuat penilaian sementara tentang kasus yang sedang diinvestigasi, sehingga dapat menjadi bahan penting bagi pengambilan keputusan tentang kelanjutan arah investigasi yang akan dilakukan¹. Laporan bisa dilakukan beberapa tahap. Secara umum adalah tahap perkembangan (*progress report*) dan Laporan Akhir (*Final Report*).

Laporan investigasi yang teliti dan lengkap diperlukan oleh Ombudsman untuk menganalisa kasus yang bersangkutan dengan seteliti

1 Abdullah Kamil, **Investigasi Kasus Korupsi**, Materi Diklat Anti Korupsi, Indonesian Corruption Watch, 2000

dan setepat serta seadil mungkin, agar kesimpulan dan rekomendasi Ombudsman benar-benar tepat, adil dan berdasarkan analisa mendalam atas kasus serta temuan-temuan yang diperoleh selama investigasi dilakukan. Karena itu investigasi merupakan proses panjang yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi dan bukti-bukti selengkap mungkin. Hasil analisa diperlukan sebagai dasar bagi Ombudsman merumuskan pendapat dan rekomendasinya kepada pejabat publik. Agar proses tersebut dapat menghasilkan output yang baik, maka pada saat melakukan analisa terhadap kasus dugaan maladministrasi perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Uraian Dugaan Maladministrasi

Terlebih dahulu Tim Investigasi harus sudah memperkirakan dan menguraikan kasus maladministrasi apa yang telah diinvestigasi. Pada tahap awal tentunya telah ada penyaringan terlebih dahulu apakah laporan yang disampaikan masyarakat merupakan kompetensi dan kewenangan Ombudsman. Uraian dugaan maladministrasi ini sangat penting guna memberikan ilustrasi yang lebih detail kepada setiap anggota Tim Investigasi bahwa kasus yang akan diinvestigasi benar-benar merupakan kasus maladministrasi publik. Untuk dapat menentukan apakah kasus yang dihadapi benar-benar merupakan kasus maladministrasi, dapat dilihat dari pengertian umum maladministrasi dalam bagian pertama buku ini, yaitu antara lain apakah perbuatan/sikap atau tindakan pejabat yang dikeluhkan tersebut;

- a. Bertentangan dengan undang-undang dan hukum,
- b. Bertentangan atau menyalahi prosedur,
- c. Bertentangan (mengabaikan) kewajiban hukum,
- d. Merugikan hak orang lain,
- e. Mengabaikan kepatutan, sopan-santun, dan etika,
- f. Melampaui wewenang,
- g. Dan melakukan kebohongan (tidak jujur).

Secara lebih lengkap, mengenai substansi laporan yang masuk dalam kategori perbuatan, sikap, atau tindakan maladministrasi dapat dilihat dalam bagian Bab II buku Panduan ini.

2. Kronologi Kejadian

Agar Ombudsman dapat melakukan analisa secara baik, maka penggambaran peristiwa yang melatarbelakangi kasus harus disusun secara kronologis. Secara singkat dan padat, kronologi kasus sudah disusun berbentuk resume pada saat seleksi laporan dilakukan oleh Petugas Administrasi dan Asisten Ombudsman. Tetapi, untuk analisa hasil investigasi yang optimal, sangat baik apabila pada saat menyusun laporan Tim Investigasi memeriksa dan menyusun kembali kronologi kejadian yang lebih detail, dari mulai waktu, tempat dan siapa-siapa saja orang yang terkait dalam peristiwa tersebut. Hasil penyusunan kronologi kejadian tersebut dapat dipastikan lebih lengkap dan detail karena disusun berdasarkan data-data yang diperoleh selama investigasi dilakukan.

Dari kronologi itulah dapat diketahui hal-hal, peristiwa, fakta atau data dan dokumen apa yang masih memerlukan klarifikasi. Hal-hal inilah yang nanti apabila diperlukan dapat menjadi bagian dari investigasi lebih lanjut, baik investigasi di belakang meja ataupun investigasi di lapangan.

3. Identifikasi Peristiwa Relevan

Selama investigasi dilakukan, anggota Tim Investigasi biasanya akan menemukan banyak peristiwa dan uraian kejadian yang sebelumnya sangat mungkin tidak diutarakan dalam laporan Pelapor. Agar penyusunan laporan lebih memuat uraian peristiwa secara nyata, maka Tim Investigasi harus mampu melakukan identifikasi peristiwa-peristiwa atau fakta-fakta mana saja yang relevan untuk ditampilkan dalam laporan investigasi. Peristiwa yang relevan untuk ditampilkan dapat diukur dengan indikator sejauh mana peristiwa tersebut berhubungan dengan kasus yang dilaporkan Pelapor kepada Ombudsman. Indikatornya terdapat dalam UU dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

4. Identifikasi Bukti-Bukti Relevan

Selain menemukan peristiwa, data, atau dokumen baru, selama investigasi dilakukan, Tim Investigasi harus berupaya menemukan bukti-bukti dan fakta fakta baru yang barangkali belum diuraikan

secara lengkap oleh Pelapor dalam laporannya kepada Ombudsman. Begitu banyaknya dokumen, kesaksian, dan informasi-informasi yang diperoleh dapat menyebabkan distorsi hasil investigasi apabila tidak disusun secara selektif sesuai relevansinya terhadap kasus yang sedang diinvestigasi.

Oleh karena itulah dalam menyusun laporan investigasi sebelumnya perlu dipertimbangkan secara mendalam informasi dan bukti-bukti apa saja yang relevan untuk ditampilkan dalam laporan tersebut.

B. Hal-hal Penting Dalam Penyusunan Laporan

Investigasi yang telah dilakukan sedemikian baiknya akan menjadi sia-sia apabila tidak dituangkan dalam laporan akhir yang faktual berdasarkan bukti-bukti yang dikumpulkan. Sebab laporan investigasi itu (baik yang dijalankan di kantor maupun di lapangan) akan menjadi dasar analisa kasus. Sehingga ketepatan analisa kasus oleh Ombudsman akan tergantung pada ketepatan laporan investigasi.

Disinilah arti penting mengapa Tim Investigasi perlu menguasai ilmu hukum dan perundang-undangan untuk dapat menyaring fakta-fakta mana yang relevan dan akan dijadikan sebagai dasar penarikan kesimpulan nantinya. Laporan yang baik haruslah dapat mendeskripsikan korelasi hukum antara bukti (dokumen, kesaksian dan fakta-fakta) yang ditemukan sebelum menyimpulkan tentang ada tidaknya dugaan perbuatan maladministrasi. Oleh karena itu, penyusunan laporan harus dipandang sebagai bagian penting dari proses investigasi itu sendiri.

Laporan akan dapat menguraikan pesan hasil investigasi secara efektif apabila ia disusun dengan menggunakan bahasa yang jelas, alur pemikiran dan logika yang runtut, teratur, dan tertata.

1. Sistematika Penulisan Laporan Investigasi di Lapangan

Secara umum sistematika laporan investigasi dapat terdiri dari: Pendahuluan, Kronologi Kasus, Dugaan Maladministrasi yang Dilaporkan, Temuan Investigasi, Analisis Hasil Temuan Investigasi, Kesimpulan, dan Saran.

a. Pendahuluan

Berisi uraian tentang latar belakang mengapa investigasi dan laporan perlu disusun sedemikian rupa. Khusus untuk investigasi atas inisiatif sendiri, perlu ada uraian yang mendalam tentang mengapa memilih permasalahan ini bukan permasalahan itu.

Pendahuluan juga memuat klasifikasi yuridis permasalahan yang dikeluhkan. Dalam hal ini kemungkinan besar akan ada perbedaan dengan deskripsi masalah sebagaimana disampaikan Pelapor pada saat pertama kali disampaikan kepada Ombudsman. Uraian permasalahan atau kasus yang disusun secara deskriptif dalam laporan harus berdasarkan informasi, keterangan, dan fakta-fakta yang diperoleh sebelum investigasi.

Selanjutnya, di dalam pendahuluan laporan juga perlu dimuat tujuan investigasi, termasuk uraian tentang alasan mengapa masih harus diadakan investigasi lebih lanjut. Hal ini penting untuk menjawab sejumlah pertanyaan yang belum terjawab.

b. Kronologi Kasus

Berisi uraian tentang urutan kejadian sehingga memperkuat dugaan telah terjadinya perbuatan maladministrasi sebagaimana dilaporkan Pelapor. Urut-urutan kejadian atau biasa disebut kronologi kejadian yang diuraikan dalam laporan investigasi semestinya lebih detail dan lebih lengkap dari yang telah disusun dalam resume kasus, atau pada saat menyusun rencana investigasi. Kronologi kasus dalam laporan investigasi disusun berdasarkan data-data temuan yang direkonstruksi ulang menjadi urutan kejadian yang korelatif dan relevan dengan dugaan maladministrasi yang dilaporkan.

c. Dugaan Maladministrasi yang Dilaporkan

Berisi dugaan jenis tindakan maladministrasi yang dilaporkan serta yang diindikasikan terjadi sehingga perlu dilakukan investigasi di lapangan. Sangat mungkin pada saat menyampaikan laporannya Pelapor hanya mampu menguraikan satu saja jenis tindakan maladministrasi, namun pada saat dilakukan investigasi, Tim Investigasi menemukan indikasi adanya tindakan maladministrasi lainnya selain apa yang telah disampaikan Pelapor, atau bahwa tidak

terjadi perbuatan maladministrasi sama sekali.

d. Temuan Investigasi

Berisi uraian singkat temuan investigasi apa saja dokumen dan surat-surat yang ditemukan, kesaksian-kesaksian, keterangan nara sumber, pengamatan lapangan dan sebagainya. Terhadap temuan-temuan tersebut perlu dibuatkan resume singkatnya.

e. Analisa Hasil Temuan Investigasi

Setelah semua data dan dokumen terkumpul, barulah dapat dilakukan analisa kasus secara lengkap. Analisa kasus dilakukan dengan melihat hasil uji silang antara informasi-informasi yang telah diperoleh di lapangan dari berbagai pihak maupun keterangan dan data yang diperoleh dari Pelapor. Analisa terhadap hasil temuan tetap berpegang teguh pada fakta-fakta yang ditemukan selama melakukan investigasi. Sehingga akhirnya dapat menjelaskan pertimbangan-pertimbangan mengapa Tim Investigasi sampai pada kesimpulan telah terjadinya perbuatan maladministrasi atau tidak; (termasuk apa saja jenis maladministrasinya). Di dalam analisa hasil temuan ini juga harus disebutkan peraturan perundang-undangan dan pasal-pasal yang relevan, serta teori-teori hukum yang mendukung sikap Tim Investigasi. Dengan demikian analisa tersebut merupakan pertanggungjawaban Tim Investigasi atas investigasi yang telah dilakukan.

f. Kesimpulan

Dalam kesimpulan dimuat penilaian terhadap hasil investigasi, dan apakah telah terjadi peristiwa administrasi sebagaimana telah dituduhkan oleh Pelapor.

Sangat mungkin investigasi juga dilakukan atas inisiatif sendiri (*own motion*) terhadap permasalahan atau kasus-kasus tertentu dengan menggunakan pendekatan sistemik (*systemic investigation*). Untuk investigasi sistemik maka dalam kesimpulan investigasi perlu pula diuraikan mengenai penyebab-penyebab sistemik yang mengakibatkan buruknya pelayanan publik dalam bidang tersebut. Lebih mendalam tentang investigasi sistemik dapat dibaca pada

bagian sebelumnya dalam buku ini yang menguraikan tentang investigasi.

g. Saran

Adalah saran Tim Investigasi untuk dijadikan usul rekoemendasi kepada Ombudsman. Saran tersebut disampaikan setelah mempertimbangkan berbagai temuan dan hasil analisa terhadap fakta-fakta hukum yang diperoleh selama investigasi.

2. Format Laporan

Format laporan harus memudahkan Tim Investigasi menyajikan data dan fakta yang ditemukan se-informatif mungkin agar Ombudsman dapat menarik kesimpulan secara akurat. Diupayakan agar tidak lagi tersisa pertanyaan-pertanyaan yang tidak terjawab oleh Investigator, sehingga perlu diadakan investigasi lagi untuk memperoleh klarifikasi tambahan. Oleh sebab itu diperlukan penyusunan laporan sementara investigasi terlebih dahulu yang dimintakan persetujuan dari Ombudsman untuk mengetahui apakah masih diperlukan investigasi tambahan sebelum menutup/mengakhiri proses investigasi. Konsep laporan sementara ini dapat diulangi sampai benar-benar tidak ada lagi klarifikasi yang dibutuhkan agar Ombudsman dapat menarik kesimpulan. Oleh karena itu, Ombudsman perlu memilih format laporan yang tetap terfokus pada permasalahan pokok yang sedang atau telah diinvestigasi dengan cara membaginya menjadi susunan yang sistematis dan logis serta mudah dipahami.

Pastikanlah bahwa Tim Penyusun Laporan tetap mengikuti format tersebut sehingga tidak mengganggu fokus permasalahan yang ditampilkan. Usahakanlah untuk selalu menggunakan pendekatan logis. Pendekatan logis adalah pendekatan yang digunakan dalam mengambil satu kesimpulan dengan cara mengurutkan bukti-bukti, fakta-fakta disertai argumentasi korelasi antara bukti-bukti dan fakta-fakta tersebut secara logis. Suatu uraian dikatakan logis apabila ia memenuhi unsur objektivitas, metodologis, sistematis dan universal.

3. Redaksi Laporan

Pilihan bahasa dan cara penyusunan kalimat (redaksi) dalam laporan sangat menentukan tingkat kemudahan pembaca dalam memahami laporan. Oleh karena itu, usahakanlah sedapat mungkin menggunakan bahasa yang baku tetapi tidak terlalu formal dan kaku, sesuai dengan kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar. Jangan menggunakan istilah atau jargon yang tidak baku dan kurang populer di masyarakat, terkecuali memang tidak ada padanan katanya dalam bahasa Indonesia. Kalimatnyapun hendaknya tidak terlalu panjang.

Apabila Tim Penyusun Laporan terpaksa menuliskan jargon dikarenakan tidak ada padanan kata yang benar-benar sesuai, usahakanlah memberikan definisi berupa kalimat yang sederhana, dan diletakkan dalam kurung setelah jargon tersebut dituliskan. Untuk semakin memperjelas definisi tersebut, ada baiknya diuraikan contoh-contoh singkat dan kongkrit yang akan semakin membantu pembaca memiliki pemahaman tentang maksud yang terkandung dalam jargon tersebut.

Setiap uraian tentang suatu kejadian dan temuan dari hasil investigasi harus disertakan alasan yang jelas berdasarkan data dan fakta-fakta. Sehingga dengan demikian tidak ada keraguan bagi pembaca akan akuntabilitas uraian kalimat yang disampaikan. Sebuah kalimat akan mengandung nilai kuntabilitas tinggi apabila disusun berdasarkan susunan yang logis dan cara penyampaiannya benar didukung fakta yang kuat ataupun analisa teoritis yang metodologik, logis, sistematis dan objektif.

4. Revisi dan Perbaikan Laporan.

Dalam praktek tidak mungkin dapat menyusun laporan sekali jadi. Karena itu biasanya diperlukan beberapa kali revisi. Revisi ini sangat penting, karena sekaligus dapat dijadikan sebagai *review* terhadap uraian dan substansi yang ditampilkan dalam laporan. Oleh karena itu setiap kali menyusun konsep laporan bacalah *draft* laporan dengan seksama dan kritis. Upayakan agar memberikan catatan-catatan kekurangannya baik yang sifatnya redaksional maupun sifatnya substansial. Apabila format laporan dirasa kurang tepat,

lakukanlah perbaikan-perbaikan. Semakin teliti dan seksama kita melakukan *editing/ revisi draft* laporan maka akan terjadi penajaman argumentasi dan kesimpulan, sebelum disampaikan kepada Ketua Ombudsman.

Ombudsman sendiri mungkin juga masih menyarankan perbaikan, tambahan data atau keterangan lain. Data dan keterangan tersebut perlu ditambahkan dalam laporan investigasi (apabila hal yang diperlukan itu sebenarnya sudah diperiksa atau diteliti, tetapi belum dimasukkan dalam laporan investigasi).

Laporan investigasi perlu terus diperbaiki, sehingga oleh Ombudsman dianggap sudah cukup kuat digunakan sebagai bahan untuk menarik kesimpulan dan mengajukan rekomendasi kepada instansi Terlapor.

BAB VII

REKOMENDASI

A. Pengertian Rekomendasi

Rekomendasi antara lain diartikan sebagai saran (*suggestion*), namun kadangkala dapat juga berarti nasihat¹. Dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Ombudsman maka rekomendasi Ombudsman adalah lebih dari sekadar saran atau nasihat biasa kepada Pejabat Pemerintah atau Penyelenggara Negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus perkasus maupun yang sifatnya sistemik. Oleh sebab rekomendasi dari Ombudsman berkaitan dengan tugasnya sebagai pengawas yang ditunjuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan (hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku KKN).

Jadi sekalipun rekomendasi Ombudsman bukan merupakan putusan pengadilan yang *legally binding*, bukan berarti dapat diabaikan begitu saja, sebab ada mekanisme daya ikat lain yang melindungi rekomendasi Ombudsman, selain daya ikat moral, yaitu

1 Antonius Sujata dan RM Surahman, **Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional**, Komisi Ombudsman Nasional 2002, hal. 194

daya ikat politik. Maksudnya, berdasarkan mekanisme pelaporan Ombudsman kepada Parlemen (DPR/DPRD), maka aparat negara, pemerintah (daerah), atau peradilan yang tidak mengindahkan rekomendasi dari Ombudsman dapat dilaporkan kepada DPR/DPRD. Dan DPR/DPRD oleh Ombudsman dapat diminta untuk mengusut masalah maladministrasi ini lebih lanjut, baik melalui Panitia Khusus atau Panitia Kerja. Dalam rangka ini Ombudsman memiliki posisi tawar (*bargaining position*) tersendiri terhadap Pejabat penyelenggara pemerintahan (daerah) dan penyelenggara negara, seiring dengan semakin signifikan-nya peran dan kewenangan pengawasan (*chek and balance*) DPR/DPRD terhadap eksekutif.

B. Jenis Rekomendasi

Rekomendasi Ombudsman dapat disusun sesuai kebutuhan penyelesaian permasalahan yang dilaporkan oleh masyarakat. Pilihan jenis rekomendasi yang tepat akan semakin memberikan efektifitas bagi tindak lanjut yang diambil Terlapor dalam merespon rekomendasi tersebut.

Ada beberapa jenis rekomendasi Ombudsman sebagai berikut:

- Membantu penyelesaian masalah Pelapor
- Pemberian sanksi
- Mencegah tindakan maladministrasi
- Mengubah proses atau sistem

1. Rekomendasi Membantu Penyelesaian Masalah Pelapor

Rekomendasi jenis ini memang diformulasikan untuk membantu Pelapor agar masalahnya langsung tuntas. Misalnya, ada pelapor yang mengeluhkan lambannya pelayanan Kepolisian dalam menangani laporan tindak kejahatan yang dialaminya. Dalam hal ini, setelah melakukan serangkaian investigasi dokumen dan/atau lapangan, Ombudsman menyusun rekomendasi untuk Pimpinan Kepolisian yang dikeluhkan agar segera menindaklanjuti laporan tersebut dan memberikan pelayanan kepada yang bersangkutan disertai saran misalnya, Petugas Kepolisian yang dikeluhkan mesti ditindak, dan atau sistem pelayanannya mesti diperbaiki, dan sebagainya.

Materi-materi rekomendasi yang dapat disusun dengan tujuan semata-mata membantu menyelesaikan permasalahan Terlapor antara lain sebagai berikut:

a. Mempercepat Tindakan:

Ombudsman merekomendasikan agar lembaga terkait bertindak tepat waktu guna merespon keluhan Pelapor terkait dengan terjadinya penundaan pemberian pelayanan.

b. Permintaan Maaf:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor secara institusional meminta maaf kepada Pelapor atas tindakan mereka yang dikeluhkan sambil memperbaiki dan menuntaskan pelayanan kepada Pelapor sebagaimana mestinya.

c. Mempertimbangkan kembali Keputusan yang telah diambil:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan Terlapor mempertimbangkan kembali keputusan yang telah dibuat sebagaimana dikeluhkan Pelapor, sehingga dengan demikian hak-hak Pelapor memperoleh pelayanan yang baik dan kebutuhannya dapat terpenuhi.

d. Mengubah Keputusan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan Terlapor mengubah keputusannya sehingga Pelapor memperoleh haknya.

e. Memberikan Penjelasan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor secara institusional memberikan penjelasan kepada Pelapor tentang bagaimana masalah tersebut muncul dan langkah apa saja yang telah diambil guna mencegah masalah tersebut agar tidak terulang kembali, dan penjelasan tentang apa yang akan dilakukan dalam rangka pelayanan publik sebagaimana mestinya.

f. Menjelaskan Pertimbangan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan Terlapor secara institusional menjelaskan pertimbangan-pertimbangan yang melandasi keputusan mereka.

g. Keringanan:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor atau Atasan

Terlapor secara institusional membatalkan atau setidaknya mengurangi beban keuangan atau biaya-biaya tertentu yang tidak patut dalam proses pemberian pelayanan umum, sesuai ketentuan berlaku.

h. Ganti Rugi:

Ombudsman merekomendasikan agar Terlapor (Atasan Terlapor) memerintahkan Terlapor melakukan pembayaran ganti rugi dalam hal Pelapor mengalami kerugian materil atau immateril sebagai akibat langsung dari tindakan maladministrasi yang dilakukan Terlapor.

2. Rekomendasi Pemberian Sanksi

Adakalanya keluhan yang disampaikan masyarakat tidak secara langsung mengenai pelayanan umum. Tindakan beberapa oknum yang sewenang-wenang, koruptif dan sebagainya kadangkala menjadi salah satu penyebab buruknya kualitas pelayanan umum yang semestinya mereka berikan. Untuk keluhan seperti ini, Ombudsman dapat memilih susunan rekomendasi yang isinya memberikan pendapat dan saran kepada Atasan Terlapor agar Pejabat Publik yang dikeluhkan diperiksa, dan apabila terbukti bersalah diberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku, atau diajukan ke Pengadilan Umum, Pengadilan Pidana atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Jenis rekomendasi ini juga dapat dipadukan menjadi sekaligus untuk memberikan keuntungan langsung bagi Pelapor, misalkan agar permasalahan pokoknya (terkait dengan pelayanan) segera mendapatkan penyelesaian sebagaimana mestinya.

Rekomendasi yang dapat dikirim oleh Ombudsman kepada Terlapor ialah agar Atasan Terlapor melakukan pemeriksaan, dan apabila terbukti telah melakukan tindakan maladministrasi agar dikenakan tindakan disiplin, sanksi administrasi sampai mengusulkan agar Terlapor diajukan di Pengadilan.

3. Rekomendasi Untuk Mencegah Tindakan Maladministrasi

Rekomendasi Ombudsman dapat diberikan kepada instansi Terlapor sebagai upaya pencegahan terjadinya tindakan maladministrasi. Ombudsman perlu memahami serta memiliki sensitifitas terhadap berbagai kemungkinan dan peluang terjadinya maladministrasi dalam kasus yang dilaporkan.

Biasanya, maladministrasi antara lain dapat terjadi sebagai akibat adanya ketimpangan posisi sosial antara Pelapor dengan Lawannya. Lawan Pelapor yang memiliki kekuatan finansial lebih, kekuasaan serta pengaruh politik lebih, dan sebagainya sangat berpeluang menggunakan kelebihanannya tersebut untuk mempengaruhi Pejabat Publik agar melakukan penyimpangan demi keuntungan pribadinya, dibandingkan dengan Pelapor yang hanya masyarakat biasa, tidak memiliki kemampuan finansial apalagi kekuasaan.

Rekomendasi Ombudsman yang bersifat preventif akan menjadikan Pejabat Publik terkait lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya karena ia merasa bahwa permasalahan yang ditangani sedang dalam pengawasan Ombudsman. Dengan demikian rekomendasi Ombudsman kepada Pejabat Publik dan/atau atasannya dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Setidaknya ada dua contoh keluhan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti dengan rekomendasi preventif, sebagai berikut:

a. Kekhawatiran terjadi *conflict of interest*,

Misalkan Pelapor yang khawatir akan terjadinya *conflict of interest* dalam pemeriksaan perkara Kasasi di Mahkamah Agung karena pada Pengadilan sebelumnya perkara diperiksa dan diputus oleh seorang Hakim yang pada saat perkara sampai pada proses pemeriksaan Kasasi Hakim tersebut telah menjadi Hakim Agung. Dalam hal ini, Ombudsman dapat mempertimbangkan memberikan rekomendasi preventif kepada Ketua Mahkamah Agung agar memperhatikan kekhawatiran Pelapor pada saat

penyusunan Majelis Hakim Kasasi nantinya². Tentu harus ada alasan yang kuat kenapa Pelapor perlu mengkhawatirkan hal tersebut. Misalkan karena ada dugaan kuat pada saat pemeriksaan perkara di Pengadilan sebelumnya, lawan Pelapor telah berkolusi dengan Hakim tersebut, sehingga cukup beralasan apabila akan ada upaya-upaya dari lawan Pelapor untuk mengusahakan agar perkara tersebut kembali diperiksa oleh Hakim dimaksud.

b. Kekhawatiran adanya Pengaruh Kekuasaan Politik, Finansial, dan/atau KKN.

Misalkan Pelapor khawatir akan terjadi hal-hal yang dapat mengganggu proses penegakan hukum terhadap perkara terkait dengan para Tersangka/Terdakwa yang berpengaruh dan memiliki kekuasaan politik, oleh karena itu Pelapor mengharapkan Ombudsman melakukan pengawasan sehingga dapat mencegah upaya-upaya penyimpangan yang mungkin akan dilakukan untuk “menyelamatkan” para Tersangka/ Terdakwa dari kewajiban hukum. Dalam hal ini Ombudsman dapat memberikan rekomendasi kepada para atasan penegak hukum terkait untuk melakukan pengawasan secara intensif terhadap jalannya pemeriksaan sehingga dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Model rekomendasi seperti ini pernah dibuat Ombudsman Nasional, antara lain pada saat menerima laporan dari LBH Surabaya yang mengkhawatirkan proses penegakan hukum terhadap Anggota DPRD TK I Jawa Timur (sekarang DPRD Propinsi Jatim) karena mereka memiliki kekuasaan politik yang dapat saja disalahgunakan untuk mempengaruhi jalannya proses pemeriksaan di kepolisian.

4. Rekomendasi Mengubah Proses atau Sistem

Biasanya rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem pelayanan diberikan sebagai hasil dari tindaklanjut investigasi sistemik. Tetapi adakalanya, dibalik kasus-kasus yang dilaporkan secara indi-

2 Antonius Sujata dan RM Surahman, **Efektifitas Ombudsman Indonesia, Kajian Tindak Lanjut Kasus Kasus Tertentu (Digest of Selected Cases) 2002-2003**, Komisi Ombudsman Nasional 2003, hal. 30-31.

vidual terkandung persoalan yang sesungguhnya berlatar belakang sistemik. Oleh karena itu dalam menelaah laporan masyarakat, Ombudsman sedapat mungkin menggali berbagai aspek permasalahan yang terkandung. Dengan demikian, dapat diketahui apakah permasalahan yang dilaporkan hanyalah bersifat kasuistik dan individual atau lebih jauh dari itu ada persoalan yang sifatnya sistemik.

Apabila ditemukan indikasi bahwa keluhan yang disampaikan pelapor adalah merupakan eksekusi dari buruknya sistem atau kebijakan yang diterapkan oleh instansi penyelenggara pemerintahan/negara maka Ombudsman dapat mencoba memasukkan aspek perbaikan sistem dalam rekomendasi yang disusunnya. Rekomendasi perbaikan sistem sangat berguna untuk meminimalisasi pengulangan masalah yang sama di masa depan. Misalnya akibat kurangnya sosialisasi tentang cara, prosedur dan waktu maksimum dalam mengajukan permohonan perpanjangan Paspor menyebabkan terjadinya kesengajaan dan petugas imigrasi mengulur-ulur waktu pelayanan demi mencari peluang penghasilan tidak resmi. Dalam kasus seperti ini, maka rekomendasi Ombudsman dapat meliputi saran misalnya agar Imigrasi menerbitkan, mengumumkan dan menyebarkan brosur, pamflet serta membuat papan pengumuman berisi informasi kepada semua orang tentang bagaimana prosedur, persyaratan sampai standar waktu pelayanan, dan sebagainya.

Materi rekomendasi yang dapat disusun untuk sasaran perubahan sistem atau proses pelayanan umum di Instansi Terlapor antara lain sebagai berikut:

a. Mengubah Prosedur:

Ombudsman merekomendasikan agar Instansi terkait mengubah prosedur pemberian pelayanan umumnya.

b. Mengubah Kebijakan:

Ombudsman merekomendasikan agar Instansi terkait mengubah pedoman atau standar yang diberlakukan guna menanggapi masalah tertentu.

c. Mengubah Peraturan Hukum:

Ombudsman merekomendasikan agar Instansi terkait mengambil langkah-langkah untuk mengubah atau memperbaiki peraturan instansional yang menyebabkan buruknya kualitas pelayanan, atau

dalam tataran yang lebih tinggi menyarankan kepada DPR/DPRD mengubah UU atau Perda untuk memperbaiki pelayanan umum terkait.

d. Mengadakan Peraturan Perundangan yang Baru :

Ombudsman merekomendasikan agar melalui mekanisme yang ada Pemerintah (daerah) dan DPR/DPRD menyusun suatu peraturan perundangan baru guna mengatur proses pelayanan umum.

C. Menyusun Rekomendasi

1. Bahan Kerangka Awal Rekomendasi

Kualitas rekomendasi sangat menentukan *output* tindaklanjut yang akan diambil Terlapor atau Atasan Terlapor. Apabila rekomendasi memiliki akurasi dan alur analisis yang logis dan rasional, maka hal tersebut akan semakin memudahkan Penerima Rekomendasi menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman. Untuk menjaga kualitas rekomendasi, maka Ombudsman perlu memikirkan berbagai kemungkinan penyelesaian bagi Pelapor, antara lain sebagai berikut:

- a. Ombudsman harus sudah dapat mengetahui apa sesungguhnya yang dicari dan menjadi keinginan Pelapor dalam ia menyampaikan laporannya.
- b. Telitilah apakah sudah ada tawaran-tawaran penyelesaian secara instansional baik dari Terlapor maupun dari Atasan Terlapor.
- c. Cobalah untuk mencari berbagai kemungkinan apakah ada cara penyelesaian lain baik melalui Pengadilan maupun di luar pengadilan.
- d. Model penyelesaian apa sajakah yang disediakan oleh peraturan dan perundang-undangan terkait.
- e. Pilihan-pilihan apa yang tersedia (misalnya kompensasi, perubahan kebijakan atau hukum, permohonan maaf, pemberian manfaat, dsb?)
- f. Apakah perlu melakukan negosiasi atau mediasi antara Pelapor dan Institusi Terlapor guna mencapai penyelesaian yang memuaskan kedua pihak.

2. Hal-hal Penting Terkait Rekomendasi

Sebelum menyusun rekomendasi, dapat memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. (Draft) Rekomendasi disusun berdasarkan bukti yang diperoleh selama melakukan investigasi baik itu investigasi dokumen dibelakang meja maupun investigasi (serta observasi) di lapangan. Bukti-bukti tersebut dirangkai menjadi fakta-fakta dan selanjutnya barulah menjadi hasil analisis Ombudsman terhadap duduk permasalahan atas kasus yang dilaporkan.
- b. Pendapat Ombudsman atas tindakan yang ditemukan sebagai salah satu bentuk perbuatan maladministrasi diuraikan secara jelas dan kongkrit disertai fakta-fakta temuan investigasi. Indikator untuk mengukur ada tidaknya tindakan maladministrasi dapat dilihat dalam ketentuan peraturan yang ada baik itu UU maupun Peraturan Daerah yang terkait. Apabila fakta-fakta dan data yang diperoleh selama investigasi masih memberikan peluang untuk ditafsirkan secara menyimpang, maka sedapat mungkin buatlah analisis dengan mendasarkan fakta-fakta tersebut. Ini akan membantu memberikan pemahaman secara lebih detail dan kongkrit tentang bentuk maladministrasinya.
- c. (Draft) Rekomendasi juga berisi saran atau pendapat yang meyakinkan dan dipercaya sehingga Pejabat penerima rekomendasi tidak ragu-ragu mengambil tindakan sesuai saran yang dicantumkan dalam rekomendasi Ombudsman.

3. Penyelesaian Tanpa Rekomendasi

Pada saat melakukan kontak pertama, sangat mungkin Tim Investigasi akan menemui Terlapor yang secara jujur mengakui dirinya telah melakukan tindakan maladministrasi dan memberikan komitmen untuk menyelesaikan tanpa harus ada rekomendasi Ombudsman. Dalam hal ini Ombudsman dapat mempertimbangkan apakah komitmen perbaikan yang ditawarkan Terlapor adalah memang sudah tepat, dan apakah tindakan Terlapor yang dikeluhkan Pelapor mengandung unsur-unsur pidana atau tidak.

Tentu saja Ombudsman harus jeli, sebab tidak semua komitmen perbaikan (*self correcting*) yang ditawarkan Terlapor serta merta dapat dijadikan dasar bagi alasan menghentikan investigasi. Penyelesaian keluhan Pelapor tanpa rekomendasi hanya mungkin dipertimbangkan apabila tindakan maladministrasi yang dikeluhkan adalah murni hanya mengandung aspek administrasi pelayanan umum. Misalkan, seorang Petugas Polisi yang mengakui bahwa keterlambatan tindaklanjut laporan dikarenakan Tempat Kejadian Perkara dan Saksi-Saksi yang sangat jauh di desa perbukitan terpencil, sedangkan sarana dan prasarana serta jumlah Petugas Polisi yang ada disitu sangat terbatas. Namun setelah melakukan kontak pertama dengan Tim Investigasi, atau setelah menerima surat permintaan klarifikasi dari Ombudsman, Petugas Polisi mengakui keterlambatan tersebut dengan segala penyebabnya, serta memberikan komitmen menyelesaikan proses pemeriksaan laporan sebagaimana dikeluhkan Pelapor. Apabila memang demikian, patut dipertimbangkan untuk tidak memberikan rekomendasi kepada Petugas Polisi tersebut, tetapi walaupun demikian Ombudsman tetap melakukan pemantauan terhadap komitmen tersebut.

Penyelesaian keluhan tanpa rekomendasi tentu tidak dapat dipertimbangkan terhadap tindakan Terlapor yang mengandung dimensi pidana, sebab tanggung jawab pidana tidak serta merta hapus apabila seseorang memenuhi/ memperbaiki kewajiban administrasinya. Misalkan, seorang Polisi yang menyalahgunakan kekuasaan menggunakan senjata sehingga menyebabkan matinya orang tidak bersalah. Secara administrasi, Ombudsman dapat memberikan rekomendasi kepada atasan Polisi tersebut untuk memeriksa dan memberikan sanksi administrasi misalnya berupa skorsing sampai pemecatan, juga memberi rekomendasi agar Polisi mempertimbangkan santunan bagi keluarga korban. Tetapi pada saat yang sama, Ombudsman juga harus memberikan rekomendasi agar tindakan tersebut diusut secara hukum sesuai mekanisme hukum pidana yang berlaku. Dalam kasus seperti ini, tidak bisa misalnya, karena atasan Polisi tersebut telah memberikan komitmen menjatuhkan sanksi administratif dan menyiapkan santunan kepada keluarga korban kemudian Ombudsman serta merta mempertimbangkan untuk tidak memberikan rekomendasi karena kasus dianggap selesai.

BAB VIII

MONITORING

Ada beberapa metode monitoring yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas rekomendasi. Ombudsman tidak boleh semata-mata berharap pada *political will* pemerintah dan penyelenggara negara untuk menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman, tanpa melakukan beberapa strategi. Oleh karena itu perlu diperhatikan beberapa metode monitoring untuk meningkatkan efektifitas rekomendasi Ombudsman, sebagai berikut:

A. Memantau Tindaklanjut Rekomendasi secara Periodik.

Rekomendasi yang telah disampaikan Ombudsman kepada instansi Terlapor perlu dimonitor/ dipantau secara periodik. Hal ini penting untuk mengetahui apakah instansi Terlapor (Atasan Terlapor) telah memberikan tanggapan terhadap rekomendasi Ombudsman atau mengabaikannya sama sekali. Apabila mereka memberikan tanggapan, Ombudsman dapat memberikan penilaian sejauh mana kualitas tanggapan tersebut, apakah sudah sesuai dengan apa yang direkomendasikan (dimintakan klarifikasi) atau hanya berupa bantahan tanpa didukung fakta dan argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

Monitoring dapat dilakukan secara periodik misalnya setiap tiga bulan sekali terhitung sejak tanggal rekomendasi (permintaan klarifikasi) dikirimkan. Apabila dalam jangka waktu tiga bulan tidak

ada tanggapan sama sekali, maka Ombudsman dapat menulis surat kedua yang isinya menanyakan tindaklanjut instansi Terlapor (Atasan Terlapor) atas rekomendasi (permintaan klarifikasi) yang telah disampaikan. Terhadap surat kedua ini, sebaiknya diberikan jangka waktu yang patut kepada penerima rekomendasi (permintaan klarifikasi) untuk menanggapi. Apabila tidak juga ditanggapi maka Ombudsman dapat mengirim surat ketiga. Dan apabila sampai dengan surat ketiga-pun tidak juga diberikan tanggapan, maka Ombudsman segera dapat mengirim surat kepada instansi Atasan Terlapor yang paling tinggi (misalnya Menteri) yang berhak mengambil tindakan dan memberi sanksi atas sikapnya (Atasan Terlapor) mengabaikan rekomendasi (permintaan klarifikasi) Ombudsman.

Dalam hal yang diabaikan adalah permintaan klarifikasi dari Ombudsman, maka surat yang disampaikan kepada Atasan Terlapor sekaligus juga dapat berisi kesimpulan dari permasalahan yang dilaporkan. Kesimpulan ini disusun berdasarkan data yang disampaikan Pelapor dan dokumen-dokumen hukum terkait yang tersedia, termasuk pendapat hukum dari ahli (doktrin).

B. Hasil Sementara Investigasi

Karena akan diberikan kepada Atasan Terlapor, sebelum memberikan rekomendasi Ombudsman dapat menyampaikan hasil sementara investigasi kepada Atasan Terlapor tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk memberitahukan hasil analisa dan temuan-temuan investigasi dan kesimpulan sementara dari Ombudsman atas ada tidaknya maladministrasi sebagaimana dikeluhkan masyarakat.

Dengan demikian Ombudsman sekaligus memberikan kesempatan kepada Atasan Terlapor atau Instansinya untuk menanggapi temuan dan kesimpulan sementara tersebut, sehingga diharapkan akan terjadi tindakan perbaikan sendiri (*self correction*) oleh instansi Terlapor sebelum Ombudsman memberikan rekomendasi. Apabila Atasan Terlapor memberikan tanggapan atau memberi klarifikasi lebih lanjut atas hasil sementara tersebut, maka Ombudsman akan menguji secara silang dengan data temuan Tim Investigasi. Setelah itu barulah memberikan kesimpulan akhir dan menyiapkan rekomendasinya. Tanggapan dari Atasan Terlapor atas

hasil sementara investigasi tersebut juga harus dimasukkan menjadi bagian dari laporan final Tim Investigasi.

C. Memberikan Pemahaman Tentang Rekomendasi.

Ketidaktahuan Terlapor dan/atau Atasan Terlapor terhadap fungsi rekomendasi Ombudsman kadangkala mempengaruhi tindak lanjut yang semestinya dilakukannya. Oleh karena itu kadangkala tidak cukup hanya dengan memberikan rekomendasi kepada mereka. Ombudsman perlu melakukan sosialisasi secara mendalam kepada Atasan Terlapor tentang apa dan bagaimana rekomendasi Ombudsman. Dengan demikian instansi terkait diharapkan akan dapat menyadari implikasi dari tindakannya apabila ia menolak memberi tanggapan terhadap rekomendasi Ombudsman.

Ombudsman sedapat mungkin mencari tahu dan menelaah apa alasan penerima rekomendasi (Atasan Terlapor) sehingga ia menyangkal dan tidak mau menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman. Upaya untuk memperoleh keterangan tentang alasan tersebut dapat dilakukan melalui pembicaraan secara langsung antara Ombudsman dengan Terlapor/Atasan Terlapor; baik bertatap muka maupun via telpon. Setiap percakapan langsung tersebut harus didokumentasi baik tertulis maupun rekaman kaset. Dokumentasi harus dapat dipertanggungjawabkan guna menghindari kemungkinan terjadinya kolusi.

Dalam hal Atasan Terlapor memberikan tanggapan positif terhadap rekomendasi Ombudsman, maka Pelapor perlu mengetahui hasil tindak lanjut tersebut. Sebelumnya Ombudsman dapat memberikan penilaian apakah tindak lanjut tersebut sudah sesuai seratus persen dengan apa yang direkomendasikan, atau hanya sebagian yang diikuti. Apabila tindakan penerima rekomendasi (Atasan Terlapor) sesuai dengan apa yang disarankan Ombudsman melalui rekomendasinya, maka kasus tersebut harus ditutup dan dianggap selesai sesuai kualitas dan kuantitas keberhasilannya. Sebaliknya, bila penerima rekomendasi (Atasan Terlapor) secara institusional tidak setuju dan mengabaikan rekomendasi Ombudsman, maka Ombudsman dapat memberikan penilaian tersendiri sebelum akhirnya dapat mengambil tindak lanjut lebih jauh. Tindak lanjut dimaksud

adalah sampai dengan misalnya dengan mengajukan kasus dimaksud kepada DPR/DPRD melalui Laporan Tahunan disertai permintaan Ombudsman kepada DPR/DPRD untuk menindaklanjuti investigasi kasus ini, misalnya dengan mengadakan suatu Panitia Khusus (Pansus) DPR/DPRD. Tindaklanjut dapat juga dilakukan dengan menyampaikan laporan kepada Presiden disertai rekomendasi agar diambil kebijaksanaan atau dibuat peraturan hukum yang tepat untuk mencegah terulangnya kasus yang serupa.

D. Menghentikan Penanganan Laporan

Ombudsman dapat menyusun standar penilaian terhadap tindaklanjut yang diambil Atasan Terlapor atas rekomendasi Ombudsman. Dalam hal ini perlu ada indikator yang jelas untuk menentukan apakah penyelesaian masalah tersebut masih memiliki prosep sehingga patut terus diperjuangkan atau memang sudah tidak ada harapan sama sekali. Ini perlu dilakukan mengingat sifat rekomendasi Ombudsman yang tidak mengikat secara hukum sehingga sangat mungkin Terlapor atau Atasan Terlapor mengabaikan begitu saja, khususnya untuk kasus-kasus yang sangat rumit dan kejadiannya sudah sangat lama .

Apabila penerima rekomendasi menolak menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman, maka pilihlah beberapa alternatif tindakan yang tepat guna “memaksa” Atasan Terlapor mempertimbangkan rekomendasi Ombudsman. Tentu saja hal ini membutuhkan pengkajian ulang tentang arti pentingnya permasalahan yang disampaikan Pelapor. Apakah permasalahan tersebut cukup jelas atukah masih ada wilayah “abu-abu”, subyektif dan faktor lain yang dapat menjadi alasan untuk membantah dan menolak rekomendasi Ombudsman.

E. Memperbaiki Rekomendasi

Tidak selamanya analisis dan pilihan kalimat dalam rekomendasi benar-benar akurat. Adakalanya terdapat beberapa aspek, materi tertentu atau penggunaan kata dan kalimat dalam rekomendasi yang dapat menimbulkan permasalahan baru bagi instansi Terlapor. Menemui hal seperti ini, Dapat dijajaki kemungkinan untuk

melakukan revisi atau perbaikan dengan cara mengemas ulang rekomendasi agar lebih dapat diterima oleh Atasan Terlapor. Hal seperti ini sedapat mungkin juga harus dihindarkan, sebab apabila terlalu sering memperbaiki rekomendasi dapat berakibat menurunnya kredibilitas rekomendasi Ombudsman itu sendiri sehingga dampaknya juga akan mempengaruhi efektifitasnya.

BAB IX

PENUTUP

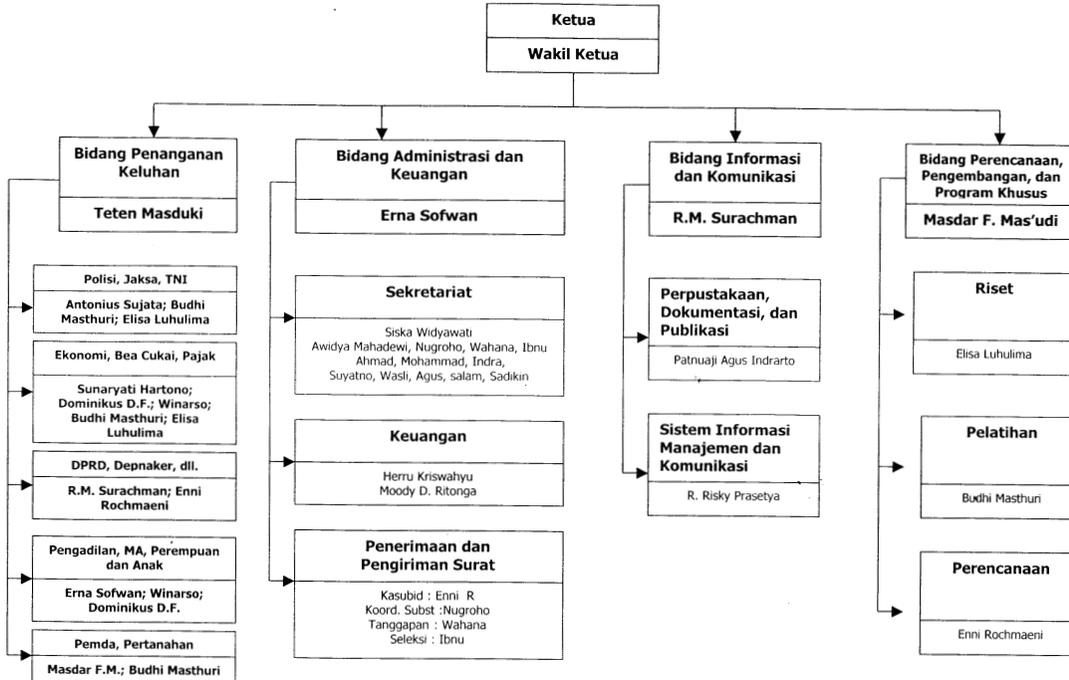
Buku panduan investigasi ini merupakan salah satu perangkat pendukung Ombudsman dalam melakukan tugas pengawasannya. Oleh karena itu, pada masa akan datang diharapkan dapat menjadi referensi bagi Ombudsman di seluruh Indonesia, sehingga terjadi kesamaan visi dalam pelaksanaan tugas pengawasannya; baik yang dilakukan oleh Ombudsman Nasional maupun oleh Ombudsman Daerah.

Buku ini menjadi awal bagi kerja investigasi yang akan terus mengalami perkembangan baik tingkat kesulitan maupun permasalahan-permasalahan di lapangan. Tentu sangat bijaksana apabila di masa datang terus dilakukan berbagai penyempurnaan. Penyempurnaan akan dilakukan sesuai perkembangan pengalaman empirik di lapangan. Selain itu juga akan terus dilakukan penyesuaian-penyempurnaan mengikuti perkembangan peraturan perundangan yang ada, misalnya apabila nanti telah ada undang-undang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban, Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi dan sebagainya.

Untuk penyempurnaan tersebut para Penulis sangat mengharapkan saran serta komentar para pembaca dan pemakai buku ini. Akhirnya atas kerjasama yang baik itu tidak lupa kami mengucapkan terima kasih.

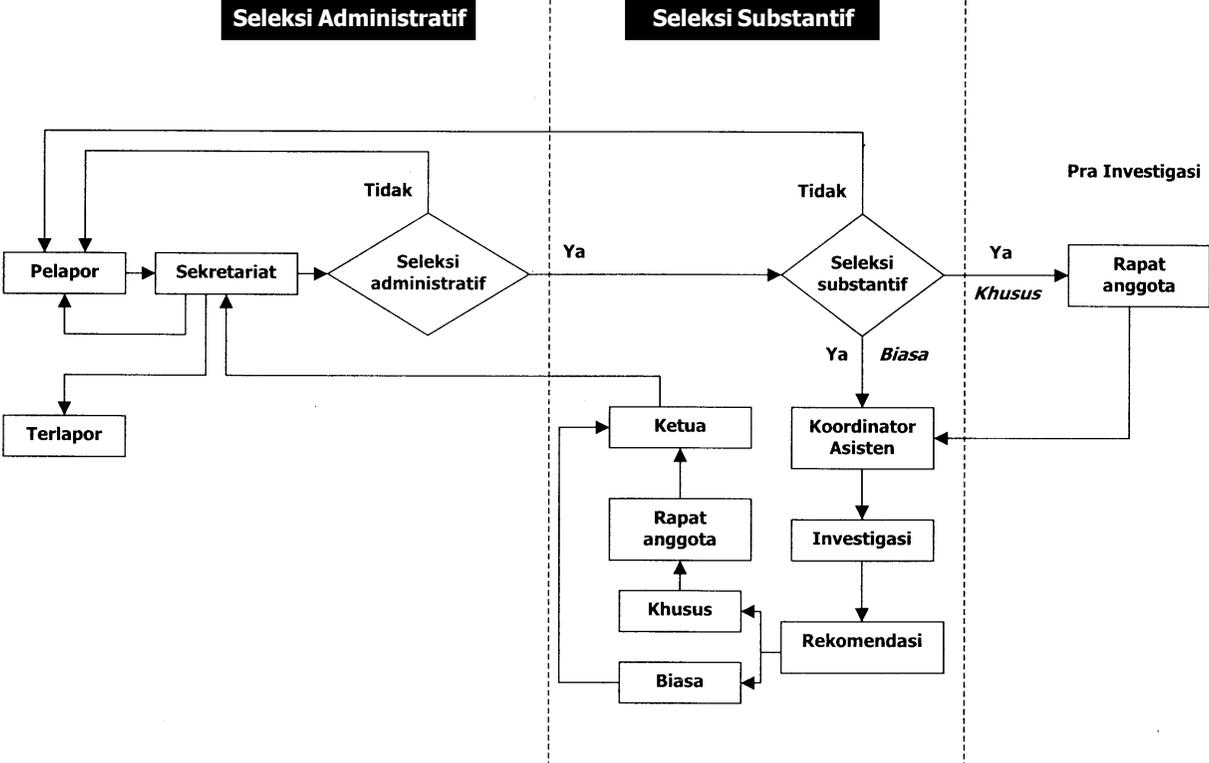
LAMPIRAN

STRUKTUR ORGANISASI KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL 2003



* Koordinator Asisten : Dominikus Dalu F.

ALUR PENANGANAN LAPORAN/PENGADUAN



Contoh Permintaan Klarifikasi

No. : xyz/KON-lapor.lmn/IV/2003-??

Lamp. : -

Jakarta, 77 April 2003

Kepada Yth,
Camat Kecamatan YYY
di YYY

Perihal: **Keluhan masyarakat di Kecamatan YYY yang merasa kurang memperoleh pelayanan pada saat pengajuan pindah.**

Dengan hormat,

Komisi Ombudsman Nasional telah menerima laporan dari Drs. Mhy, pada pokoknya mengeluhkan Camat YYY yang dirasa kurang memberikan pelayanan sebagaimana mestinya dalam hal pengajuan permohonan pindah.

Menurut keterangan Drs. Mhy, dirinya pernah mengajukan permohonan pindah alamat ke MMM, tetapi oleh Camat YYY tidak diperbolehkan dengan alasan bahwa harus ada orang yang menjamin. Kekaruan adanya Penjamin tersebut dikarenakan pada akhir tahun 1966 Drs. Mhy pernah berstatus sebagai tahanan terkait dengan peristiwa G 30 S PKI. Diduga penahanan dilakukan oleh Pemerintah saat itu karena Drs. Mhy pernah menempati sebuah kamar yang ditinggalkan SAD karena menjadi Guru Besar Sastra dan bahasa Indonesia di Peking. Pada akhir tahun 1977 Drs. Mhy telah dibebaskan.

Memperhatikan hal tersebut, Komisi Ombudsman Nasional berharap Camat YYY dapat menjelaskan:

1. Apakah benar Camat dan/atau Petugas pada kantor Kecamatan YYY pernah menerima permohonan pindah dari Drs. Mhy baik tertulis maupun lisan, kapan permohonan tersebut disampaikan, dan bagaimana response kecamatan pada saat itu?
2. Apa saja tindakan yang sudah dilakukan Kecamatan untuk merespon permohonan pindah dimaksud sehingga dirasa lamban dan menjadi keluhan Drs. Mhy.

3. Apakah memang terdapat ketentuan yang mengharuskan adanya penjamin bagi seorang bekas tahanan politik ketika ia akan pindah rumah atau alamat? Kiranya dapat disebutkan secara jelas dan kongkret peraturan mana yang mengatur ketentuan tersebut.

Menurut pendapat kami, walaupun mungkin Camat YYY merasa tidak pernah menerima permohonan pindah dari Drs. Mhy, tetapi penjelasan pada angka 2 (dua) tetap kami perlukan dikarenakan sangat mungkin kebijakan penjamin tersebut diberlakukan kepada banyak eks Tahanan Politik yang setiap saat dapat saja menyampaikan keluhannya melalui kantor Komisi Ombudsman Nasional.

Kami senantiasa memantau perkembangan permasalahan ini dan menunggu penjelasannya dalam waktu tidak terlalu lama

Demikian, atas perhatian dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Antonius Sujata, S.H
Ketua

Tembusan:

1. Yth, pejabat instansi terkait
2. Yth, Drs. Mhy (Pelapor)

Contoh Permintaan Klarifikasi Sekaligus Rekomendasi

No. : xyz/KON-lapor.lmn/II/2003-??

Lamp. : -

Jakarta, yy Februari 2003

Kepada Yth,
Kepala Kepolisian Daerah YYY
Di YYY

Perihal : **Permintaan klarifikasi indikasi penundaan berlarut (undue delay) penanganan laporan masyarakat oleh Kepolisian**

Dengan hormat,

Komisi Ombudsman Nasional telah menerima laporan dari CLMD berdomisili di BJY, pada pokoknya mengeluhkan Kepolisian yang tidak segera menuntaskan pemeriksaan laporan masyarakat sejak bulan Mei 2000.

Laporan dimaksud awalnya disampaikan melalui Kepolisian Daerah YYY dan diregistrasi dengan nomor Pol: xyz/K/V/2000/Satga Ops "A" tertanggal yy Mei 2000. Menurut keterangan CLMD, Kepolisian Daerah telah melakukan disposisi tindaklanjut pemeriksaannya kepada Polisi Resor ZZZ. Awalnya pada pertengahan Agustus 2000 CLMD telah menjalani proses verbal dan telah ada Berita Acara Pemeriksaan di Unit Curi Satserse Polres ZZZ. Pemeriksaan dimaksud timnya diketuai oleh Aiptu MJY.

Setelah itu, setidaknya hingga CLMD menyampaikan laporannya ke Komisi Ombudsman Nasional telah dua tahun lebih belum ada kejelasan tentang hasil pemeriksaan atas laporan dimaksud. Ketidakjelasan tersebut terus dipertanyakan oleh CLMD dengan cara menulis surat kepada Kasatserse Polres ZZZ, baik sewaktu dijabat oleh Kompol NBP (tgl zz Februari 2001) maupun pada saat dijabat Kompol MRD (tgl xx Oktober 2002). Namun tidak juga ada tanggapan dan kepastian tentang tindaklanjut dari hasil pemeriksaan atas laporan nomor Pol: xyz/K/V/2000/Satgas Ops "A".

Memperhatikan hal tersebut, Komisi Ombudsman Nasional berharap, kiranya Kepala Kepolisian Daerah YYY dapat memberikan penjelasan mengapa

telah dua tahun lebih oleh Kepolisian Resor ZZZ perkara dimaksud belum dapat diselesaikan pemeriksaannya.

Kami berpendapat, apabila menurut Kepolisian perkara tersebut belum memenuhi persyaratan untuk ditindaklanjuti, kiranya dapat segera diputuskan dalam keputusan penghentian secara resmi melalui SP3 disertai alasan dan pertimbangan hukum yang argumentatif serta dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu juga perlu ada penjelasan yang transparan kepada CLMD akan hak-haknya mengajukan gugatan praperadilan melalui Pengadilan Negeri setempat apabila merasa keberatan terhadap SP3 dimaksud. Sebab menunda-nunda proses pemeriksaan suatu perkara tanpa hukum jelas dapat memberikan peluang terjadinya penyimpangan oleh oknum petugas Kepolisian.

Demikian juga sebaliknya, apabila secara hukum laporan tersebut telah memenuhi ketentuan dan persyaratan berlaku, kiranya Kepolisian berkewajiban menindaklanjuti dan menyelesaikan pemeriksaan terhadap Tersangka dan Saksi-saksi untuk selanjutnya melimpahkan perkara kepada Kejaksaan Negeri setempat dalam waktu tidak terlalu lama.

Komisi Ombudsman Nasional senantiasa memberi perhatian sungguh-sungguh terhadap permasalahan ini. Oleh karena itu, kiranya dalam waktu tidak terlalu lama kami berharap telah dapat menerima penjelasan dari Kapolda YYY melalui jajarannya tentang alasan penundaan penyelesaian pemeriksaan sedemikian lama serta bagaimana hasil tindaklanjutnya.

Demikian, atas perhatian dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Antonius Sujata, S.H
Ketua

Tembusan:

1. Yth, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta
2. Yth, Irjen Polri Mabes Polri, di Jakarta
3. Yth, Kepala Kepolisian Resor ZZZ
4. Yth, CLMD (Pelapor)

Contoh Rekomendasi

No. : xyz/KON-Inj.lmn/1/2003-??

Lamp. : 4 (empat) lembar

Jakarta, 77 Januari 2003

Kepada Yth,
Kepala Badan Pertanahan Nasional
Di Jakarta

Perilah : **Tindaklanjut penyelesaian kasus tanah di Jalan XXX No. MNO Kodya YYY Prop. ZZZ**

Dengan hormat,

Perlu kami sampaikan bahwa pada tanggal aa Agustus 2001 dan bb Nopember 2001 Komisi Ombudsman Nasional telah mengirim surat nomor xyz/KON-lapor.lmn/VIII/2001-?? dan xyz/KON-lapor.lmn/B/XI/2001-?? kepada Kepala BPN Prop. ZZZ, pada pokoknya meminta penjelasan atas status Hak Guna Bangunan Nomor MM di Jalan XXX Nomor MNO Kodya YYY. Sehubungan dengan hal tersebut diuraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Menjawab surat kami tertanggal aa Agustus 2001 dan bb Nopember 2001, pada tanggal cc Nopember 2001, Kepala BPN Propinsi ZZZ mengirim surat nomor xyz/abc/33/2001 kepada Komisi Ombudsman Nasional berisi penjelasan antara lain bahwa HGB No. MM/Kel SKU atas nama Drs JCH berakhir haknya pada tanggal dd September 1980 dan sampai saat ini atas tanah tersebut belum ada permohonan pembaharuan haknya, baik dari eks pemegang hak maupun dari pembeli atau pemenang perkara.
2. Kemudian terjadi sengketa tentang perjanjian dimaksud karena salah satu pihak merasa pihak lain telah melakukan wanprestasi. Sengketa tersebut berlanjut ke Pengadilan. Dapat dipastikan bahwa pada tanggal ee September 1980 (batas akhir masa berlaku HGB MM) belum ada Keputusan Pengadilan berkekuatan hukum tetap yang menyangkut tentang keabsahan jual beli dimaksud, karena pada tanggal ff Maret 1989 perkara tersebut masih dalam pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung RI. Hal

ini diperkuat dengan penjelasan Kepala BPN Propinsi ZZZ bahwa perkara dimaksud telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan Keputusan Mahkamah Agung RI nomor xyz.K/Pdt/1989 (baru) tanggal gg Agustus 1993

4. Dalam uji silang yang kami lakukan, Ny. YFD membantah penjelasan Kepala BPN Propinsi ZZZ yang menyatakan bahwa setelah masa berlaku HGB No MM habis, tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pembaharuan. Menurut Ny. YFD, baik dirinya maupun Drs. JCH telah pernah mengajukan permohonan pembaharuan/Perpanjang HGB dimaksud kepala Kepala BPN Kodya YYY pada tanggal hh Desember 1995 dan tanggal ii Oktober 1995. Untuk mendukung bantahan tersebut, dilampirkan foto copy memo bukti tanda terima dari BPN Kota YYY.

Setelah mempelajari laporan Ny. YFD dan penjelasan dari Badan Pertanahan Nasional Propinsi ZZZ serta melalui uji silang dokumen yang kami lakukan, Komisi Ombudsman Nasional berpendapat bahwa:

1. Mengenai sengketa jual belinya, keabsahan jual beli secara formal baru dapat dipastikan setelah adanya putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Oleh karena putusan hukum yang berkekuatan hukum tetap baru ada pada tanggal jj Agustus 1993 (13 tahun setelah masa berlaku HGB MM habis), dan BPN Prop. ZZZ, merasa tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pembaharuan/perpanjangan HGB No MM, maka semestinya status tanah dengan HGB Nomor MM tersebut kembali menjadi Tanah Negara yang tidak dapat diperjualbelikan. Adapun penerbitan Hak Guna Bangunan Baru dapat dilakukan dengan pengajuan permohonan yang baru pula.
2. Dari penjelasan Kepala Badan Pertanahan Nasional propinsi ZZZ vide surat nomor xyz/abc/33/2001 tanggal cc Nopember 2001, dapat disimpulkan bahwa sampai saat ini belum terbit Hak Guna Bangunan yang baru setelah masa berlaku Hak Guna Bangunan Nomor MM habis. Adapun permohonan yang diajukan Ny. YFD dan Drs. JCH tidak pernah mendapat tindaklanjut sebagaimana mestinya, karena Badan Pertanahan Nasional Prop. ZZZ merasa tidak pernah menerima permohonan dimaksud. Dengan demikian, sementara ini setidaknya tanah dimaksud dalam keadaan status quo dari para pihak sehingga kembali menjadi Tanah Negara, sampai ada pihak yang mengajukan permohonan HGB baru dan mendapat persetujuan Badan Pertanahan Nasional.

3. Oleh karena Putusan Pengadilan baru berkekuatan hukum tetap lebih kurang 13 tahun setelah masa berlaku Hak Guna Bangunan No. MM habis, maka jual beli dimaksud masih mengandung sejumlah permasalahan, sebab Putusan Pengadilan tersebut berkekuatan hukum tetap setelah tanah eks HGB MM dimaksud telah menjadi Tanah Negara yang nota bene tidak boleh diperjualbelikan. Setiap peralihan tanah yang terjadi selanjutnya juga terkena konsekwensi permasalahan ini.

Memperhatikan hal tersebut, mengingat kompleksitas permasalahan ini, Komisi Ombudsman Nasional memberik rekomendasi kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional agar dapat mengambil alih penyelesaiannya langsung dengan melibatkan para pihak terkait secara simultan demi menjamin tercapainya solusi yang efektif dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Komisi Ombudsman Nasional senantiasa memantau dan menunggu hasil dari tindaklanjut permasalahan ini dalam waktu yang patut dan tidak terlalu lama.

Demikian, atas perhatian serta kerjasama Kepala Badan Pertanahan Nasional dan jajarannya kami ucapkan terima kasih.

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Antonius Sujata, S.H
Ketua

Tembusan

1. Yth, Instansi terkait
2. Yth, Ny. YFD (Pelapor)

DAFTAR PUSTAKA

- Australian Commonwealth Ombudsman, *Commonwealth Ombudsman Complain Investigation Guidelines*, Commonwealth Ombudsman, Australia, 2002.
- Echlos John M dan Hasa Sadily, *Kamus Inggris Indonesia*, PT. Gramedia, Cetakan XX, 1992.
- Hartono Sunaryati, *Hubungan Sistematis Antara Pelayanan Publik dan Pemberantasan Serta Pencegahan KKN*, Makalah 2003.
- Haan P.de, dkk, *Bestuursrecht in de Rechtstaat*, Kliwer Derentes, 1996
- Ireland's Ombudsman, *General Information on the Ombudsman*, Office of the Ombudsman Dublin.
- Kamil Abdullah, *Investigasi Kasus Korupsi*, Materi Diklat Anti Korupsi, Indonesian Corruption Watch, 2000
- Masthuri Budhi, *Investigasi Ombudsman Nasional (Sebuah Refleksi dari Pengalaman di Lapangan)*, Makalah TOT Ombudsman Nasional, 5-7 Februari 2002.
- Nugroho Riant D, *Reinventing Pembangunan*, PT. Elex Media Komputendo, Kelompok Gramedia, 2003.
- Sujata Antonius, *Resume Kasus dan Permohonan Klarifikasi*, Makalah TOT Ombudsman Nasional, Jakarta 5-7 Februari 2002
- Sujata Antonius dan RM Surahman, *Efektifitas Ombudsman Indonesia, Kajian Tindak Lanjut Kasus-Kasus Tertentu (Digest of Selected Cases) 2002-2003*, Komisi Ombudsman Nasional 2003
- Sujata Antonius dan RM Surahman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Komisi Ombudsman Nasional, 2002
- Sujata Antonius dan RM Surahman, *Rekomendasi Ombudsman*, Makalah TOT Ombudsman Nasional, Jakarta 5-7 Februari 2002

- Sujata Antonius, dkk, *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, 2002.
- Susanto, AB. *Ombudsman*, Artikel di Jurnal Transparansi, Masyarakat Transparansi Indonesia, Edisi ke 18, Maret 2000
- Situmorang Victor M dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Cetakan Pertama, 1994.
- Tai Alice, *Conducting Effective Investigation*, Investigation Symposium Work Paper, Hongkong, 2002