PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK OLEH OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KETATANEGARAAN ISLAM

Selasa, 03 November 2026 - Nurul Istiamuji

Pelayanan publik yang baik (*good public service*) merupakan salah satu indikator utama tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Negara yang menempatkan kesejahteraan umum sebagai tujuan wajib menyediakan pelayanan publik yang berkualitas bagi seluruh warga negara. Di Indonesia, jaminan tersebut diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menempatkan negara sebagai penyelenggara yang wajib memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara. Pelayanan publik merupakan hulu dari setiap tindakan negara kepada rakyatnya, sehingga berkembang adagium bahwa kegagalan penyelenggaraan pemerintahan bermula dari buruknya kualitas pelayanan publik.

Untuk menjamin pelayanan publik berjalan sesuai asas kepatutan, keadilan, dan kepastian hukum, negara membentuk Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Kehadiran Ombudsman RI tidak terlepas dari kebutuhan akan mekanisme *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif, mengingat praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme masih menjadi persoalan, sementara pengawasan internal pemerintah belum sepenuhnya memenuhi ekspektasi masyarakat, baik dari aspek objektivitas maupun akuntabilitas. Bentuk maladministrasi yang menjadi objek pengawasan Ombudsman RI meliputi perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, pengabaian kewajiban hukum, penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, permintaan atau penerimaan imbalan, diskriminasi, dan konflik kepentingan.

Gagasan pengawasan terhadap kekuasaan bukan hal baru dalam sejarah ketatanegaraan Islam. Kajian mengenai Ombudsman RI umumnya berangkat dari perspektif hukum administrasi negara dan hukum tata negara positif, sedangkan kajian Ketatanegaraan Islam (*fiqh siyasah dusturiyah*) lebih banyak berfokus pada lembaga klasik seperti khilafah, *wilayat al-mazalim*, dan *wilayat al-hisbah*. Celah penelitian terletak pada minimnya kajian yang mempertemukan keduanya. Tulisan ini, yang disusun melalui penelitian hukum normatif dengan pendekatan historis-komparatif, bertujuan menguji apakah kewenangan Ombudsman RI dapat dijustifikasi melalui prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah*.

Lembaga Pengawas dalam Konsep Siyasah Dusturiyah

Secara etimologis, istilah *siyasah* berakar dari kata *sasa-yasusu* yang bermakna mengatur, mengurusi, atau memimpin rakyat. Dalam pemikiran politik Islam klasik, *siyasah* dipahami sebagai kebijakan penguasa yang diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan publik sekaligus mencegah kerusakan (*mafsadah*). Dengan demikian, suatu kebijakan pemerintahan memperoleh legitimasi dalam hukum Islam meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam Al-Qur'an, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariat. Adapun *dustur* bergeser maknanya dari "orang yang memiliki otoritas" menjadi asas atau dasar, yang kini dipahami sebagai konstitusi, yakni kumpulan kaidah dasar, tertulis maupun konvensi, yang mengatur hubungan antarlembaga negara dan menjamin hak warga negara. *Siyasah dusturiyah* dapat dimaknai sebagai ilmu yang mempelajari pengaturan urusan negara melalui mekanisme perundang-undangan yang sejalan dengan syariat. Dalam kerangka ini dikenal pembagian kekuasaan yang meliputi legislatif (*tasyri'iyyah*), eksekutif (*tanfidziyyah*) dan yudikatif (*qadla'iyyah*) berdasarkan prinsip syariah, musyawarah, dan keadilan.

Dalam perspektif ini, kekuasaan dipahami sebagai amanah, bukan otoritas absolut yang bebas dari kontrol. Pandangan Ibn Taymiyyah menguatkan hal tersebut: jabatan publik adalah titipan Tuhan yang harus diberikan kepada orang yang kompeten, berintegritas dan pemimpin wajib berlaku adil karena keadilan adalah ruh *siyasah*. Dasar normatifnya antara lain QS An-Nisa/4:59 tentang ketaatan kepada *ulil amri* dan QS Ali Imran/3:104 tentang perlunya golongan yang menyeru kepada kebajikan dan mencegah kemungkaran. Meskipun Al-Qur'an tidak menegaskan lembaga pengawas secara eksplisit, ayat tersebut menunjukkan urgensi fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan negara.

Secara historis, terdapat dua lembaga pengawas yang dapat dipadankan dalam menjalankan fungsi pengawasan seperti

Ombudsman RI. Yaitu *Wilayat al-mazalim* yang menangani kezaliman penguasa terhadap rakyat, terutama perkara yang sulit diputus oleh peradilan biasa. Fungsinya telah ada sejak masa Rasulullah saw dan dibentuk secara formal pada masa Khalifah Abdul Malik bin Marwan, dengan Abu Idris al-Audi sebagai pemimpin pertama. Kewenangannya mencakup penanganan pelanggaran pejabat, pengambilan harta rakyat oleh pejabat, pengaduan atas pemotongan atau keterlambatan gaji, pengembalian harta yang dirampas atau dikorupsi, pengawasan harta wakaf, serta perkara yang tidak mampu ditangani para *qadhi*. Lembaga ini menegaskan bahwa penguasa tidak kebal dari proses hukum.

Selanjutnya adalah *Wilayat al-hisbah* yang menjalankan prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* dengan dimensi preventif. Konsep ini dikaitkan dengan praktik Rasulullah saw dalam mengawasi aktivitas perdagangan, ketika beliau menemukan seorang penjual yang menjajahkan gandum basah di bagian bawah tumpukan dagangan, dalam kesempatan itu beliau menegaskan bahwa orang yang menipu bukan termasuk golongannya. *Muhtasib* sebagai pelaksana pengawasan bertugas menjaga ketertiban umum, mencegah pelanggaran hak, mengawasi berlakunya peraturan, serta mengawasi pejabat yang menyimpang. Kedua lembaga ini memiliki titik temu substansial dengan prinsip *checks and balances* dalam menilai akuntabilitas pemerintahan: *al-mazalim* menerima dan memutus pengaduan atas kezaliman penguasa, sedangkan *al-hisbah* mengawasi pelaksanaan peraturan guna mencegah pelanggaran hukum.

Kewenangan Ombudsman RI dalam Pengawasan Pelayanan Publik

Dinamika demokrasi pascareformasi 1998 menempatkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai standar penyelenggaraan pemerintahan, dengan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasarnya. Rakyat tidak lagi menjadi objek kebijakan, melainkan memiliki kewenangan mengawasi implementasinya. Dalam kerangka itu dibentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, yang kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Secara konstitusional, Ombudsman RI merupakan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*), yakni lembaga yang tidak disebut eksplisit dalam UUD NRI 1945 tetapi dibentuk berdasarkan undang-undang.

Urgensi pengawasan pelayanan publik berpijak pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yang menegaskan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pelayanan publik yang berkualitas tidak hanya mencerminkan efektivitas birokrasi, tetapi juga menjadi tolok ukur implementasi *good governance*, yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan kepastian hukum. Berdasarkan UU 37/2008, Ombudsman RI berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik oleh penyelenggara negara maupun swasta yang menggunakan keuangan negara, dengan berpedoman pada asas kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, ketidakberpihakan, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan.

Tugas utama Ombudsman RI terdiri atas dua mekanisme. Pertama, pemeriksaan laporan masyarakat (*external complaint handling*) terhadap laporan yang termasuk ruang lingkup kewenangannya. Ombudsman RI melakukan pemeriksaan substantif melalui permintaan klarifikasi, pemeriksaan lapangan, permintaan keterangan ahli, serta analisis bukti dari pelapor dan sanggahan terlapor dengan merujuk peraturan perundang-undangan. Hasilnya dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang memuat tiga kemungkinan: (1) terdapat dugaan maladministrasi dan diterbitkan tindakan korektif; (2) terdapat dugaan maladministrasi yang telah memperoleh penyelesaian; atau (3) tidak terdapat maladministrasi.

Kedua, pencegahan maladministrasi yang dilaksanakan melalui tiga tahap yaitu deteksi, analisis dan perlakuan pelaksanaan saran. Pendekatan sistemik ini tidak semata bersumber dari laporan masyarakat, tetapi juga dari regulasi terkait, isu yang berkembang di media sosial, informasi pemangku kepentingan dan literatur akademik. Dengan demikian, produk Ombudsman RI memenuhi unsur kredibilitas dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, serta menjadi pertimbangan bagi instansi penyelenggara pelayanan untuk melakukan pembenahan sistemik secara internal.

Pengawasan Ombudsman RI dalam Konsep Siyasah Dusturiyah

Integrasi sistem*siyasah dusturiyah* menunjukkan adanya keterkaitan antara nilai-nilai Islam substantif dan negara hukum yang demokratis (nomokrasi Islam). UUD NRI 1945 tidak hanya merupakan sumber hukum tertinggi, tetapi juga perwujudan *dustur* sebagai kesepakatan yang menjamin hak konstitusional warga sekaligus membatasi kekuasaan penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang. Demokrasi pun memuat nilai keadilan, transparansi, kesetaraan dan toleransi yang sejalan dengan ajaran Islam.

Ombudsman RI memiliki kesamaan fungsi kelembagaan dengan *wilayat al-mazalim* dan *wilayat al-hisbah* dalam empat aspek. Pertama, ketiganya berperan mengawasi tindakan aparat pemerintah agar kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang. Kedua, ketiganya menerima pengaduan langsung dari masyarakat yang dirugikan oleh kebijakan atau tindakan pejabat. Ketiga, ketiganya berupaya menegakkan keadilan dan mengoreksi kekeliruan administrasi atau keputusan pejabat publik. Keempat, ketiganya memiliki independensi. Lembaga pengawas dalam konsep *siyasah dusturiyah*, meskipun berada di bawah otoritas khalifah, memiliki independensi signifikan dalam menangani pengaduan, serupa dengan Ombudsman RI yang berdiri terpisah dari lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Perbedaan signifikan terletak pada kedudukan kelembagaan. *Al-mazalim* dan *al-hisbah* merupakan lembaga pengawas yang berbentuk peradilan dalam hukum Islam yang berwenang memutus perkara dan memberikan sanksi secara langsung dalam kadar permasalahan ringan, sedangkan Ombudsman RI adalah lembaga negara independen yang bukan merupakan lembaga pemberi sanksi (*magistrature of sanction*), melainkan pemberi pengaruh (*magistrature of influence*). Konsekuensinya, efektivitas Ombudsman RI sangat bergantung pada kemampuan persuasi serta kualitas tindakan korektif, saran perbaikan dan rekomendasi yang diterbitkan.