

# PERBANDINGAN ADMINISTRASI PUBLIK ANTARA SWEDIA DAN INDONESIA

Nadia Hidayati, Indra Wardhana, Hudly Gumilar,  
Sandy Sianipar, Dewi Mutiara Kartika<sup>1</sup>

## *Abstract*

*This article discusses the comparison of ombudsman commissions in Sweden and Indonesia. In particular it explores the historical background, the legal basis and how ombudsman works in both countries. Furthermore, this article also discusses the importance of ombudsman as one of control mechanisms from the public regarding government's performance.*

**Keywords:** *Ombudsman, Sweden, Indonesia*

## **Pendahuluan**

Lembaga ombudsman pertama kali lahir di Swedia tahun 1809. Di Swedia, ombudsman menjadi jaminan melawan kekuasaan yang represif dan kesalahan pemerintahan dibidang administrasi (mal administrasi). Pada tahun 1809, berdiri *The Parliamentary Ombudsman*, lembaga ombudsman pertama di dunia, dengan tujuan utama membela hak-hak sipil dan hak-hak kewarganegaraan.

Ombudsman bukan hanya kosa kata baru, tetapi juga hal yang masih asing bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Secara harfiah, ombudsman berasal dari kata *ombud* artinya perwakilan sah dan kata *man* artinya orang. Jadi ombudsman adalah perwakilan sah dari seseorang. Ombudsman di Swedia kemudian populer dengan nama *Justitieombudsman* artinya perwakilan sah seseorang untuk urusan di muka hukum.

Di Indonesia lembaga ombudsman dibentuk pertama kali pada tanggal 10 Maret 2000 dengan nama Komisi Ombudsman Nasional (KON). Komisi ini dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Untuk pertama kalinya dalam kepengurusan KON duduk sebagai ketua, Antonius Sujata SH, wakil ketua Prof Dr. CFG Sunaryati Hartono SH, dan anggotanya enam orang, yakni Prof. Dr. Bagir Manan SH, Teten Masuki SH., Ir. Sri Urip, Pradjoto MA, RM Surachman, Masdar Farid Mas'udi MA. Kepengurusan KON ini dilantik oleh Presiden Abdurahman Wahid pada Hari Senin tanggal 20 Maret 2002.

Pendirian KON pada hakikatnya adalah wujud nyata pemberian ruang publik yang cukup bagi peran serta masyarakat dalam mengawal jalannya pemerintahan yang baik. Hal ini diuraikan dengan jelas dalam konsideran “mengingat” dalam Keppres yang dijadikan dasar hukum pembentukan KON tersebut. Dasar pertimbangan pembentukan KON adalah dalam rangka pemberdayaan masyarakat melalui prean serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalkan (vide konsideran menimbang huruf a dan b Keppres Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional).

Dasar pertimbangan pembentukan KON tersebut dipertegas lagi dalam pasal 1 Keppres 44/2000 yang berbunyi “Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, selanjutnya dalam keputusan presiden ini disebut Ombudsman Nasional”.

Dari fakta sejarah lahirnya Ombudsman untuk pertama kalinya di Swedia dan di Indonesia dapat ditarik kesimpulan bahwa keberadaan ombudsman dilandasi oleh kesadaran penguasa (raja di Swedia dan presiden di Indonesia) tentang pentingnya penggunaan kekuasaan itu diawasi agar pelayanan kepada masyarakat berjalan dengan baik. Artinya pendirian ombudsman dilandasi oleh adanya kemauan baik dari pemerintah untuk mengawasi penggunaan kekuasaannya. Tentu saja bukan sekedar untuk formalitas atau hanya untuk kepentingan membangun citra penguasa di hadapan rakyatnya, melainkan untuk melindungi rakyat dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Tidak mengherankan bila sampai saat ini Justitieombudsman di Swedia sangat kuat pengaruhnya di hadapan aparat

penyelenggara negara. Bahkan memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan kepada pejabat publik yang melakukan mal administrasi berat. Begitu kuatnya otoritas *Justitieombudsman* sebagai lembaga perantara rakyat, maka setiap rekomendasi yang dikeluarkan pasti direspon oleh pejabat penyelenggara negara.

## Ombudsman di Swedia

Jenis ombudsman yang dibentuk di Swedia tidak hanya terbatas pada The Parliamenteray Ombudsman yang berkedudukan di bawah parlemen seperti awal pendiriannya di Swedia. Lembaga ombudsman dikembangkan di bidang lain, sehingga pada tahun 1969 dibentuk Press Ombudsman. Berturut-turut lahir ombudsman untuk kesamaan hak tahun 1981, tahun 1986 untuk diskriminasi etnism dan tahun 1994 untuk pembelaan anak-anak.

Badan Parlemerter Ombudsman memiliki hak untuk mengajukan prosedur disipliner terhadap para pegawai yang melakukan tindak pidana ringan. Seringkali hasil keluaran tersebut berupa krisasi ulasan laporan dari ombudsman atau suatu bentuk rekomendasi. Suatu opini dari ombudsman tersebut tidak pernah secara hukum mengikat. Sehingga suatu Kantor Badan Parlemerter Ombudsman secara politik adalah netral.

Tetapi bagaimanapun juga lembaga ini tidak mempunyai yurisdiksi terhadap segala tindakan para anggota parlemen Swedia, pemerintah atau anggota kabinet, menteri Hukum atau anggota Dewan Perwakilan Daerah. Ataupun juga kepada koran, radio atau pertelevisian, perserikatan dagang, bank-bank, perusahaan asuransi, dokter dengan ijin praktek di rumah, dan pengacara bukanlah menjadi urusan lembaga ombudsman. Namunt erdapat juga lembaga pengawas lainnya yakni Swedish Presss Council (pressens opinionsnambd), the Financial Supervisory Authority (Finansinspektionen), the National Board of Health dna Welfare (Socialstyrelsen) dan the Swedish Bar Association (Svenska advokatsamfundet).

Ombudsman terdiri dari orang-orang yang dipilih oleh Riksdag untuk mengawasi jalannya pemerintahan atau birokrasi yang emlayani pelayanan publik atau kepentingan publik agar sesuai dengan kewajiban mereka (para pejabat publik) dan hukum yang berlaku. Seorang anggota ombudsman dipilih untuk periode empat tahun dan dapat dipilih kembali. Walaupun demikian,

belum ada syarat formal untuk menjadi anggota ombudsman, namun yang terpenting dari semuanya adalah bahwa seseorang harus sudah pernah mengikuti pelatihan hukum.

Setiap anggota ombudsman mempunyai area tanggung jawab masing-masing (area pengawasan). Salah satu anggota ombudsman menjabat sebagai Ketua Parlemen Ombudsman dan bertanggungjawab untuk administrasi, memutuskan, sebagai contoh area tanggung jawab apa saja yang akan dialokasikan kepada tiap anggota ombudsman lainnya. Namun ia tidak dapat menintervensi investigasi atau adjudikasi (adjudication) anggota ombudsman lainnya di luar lingkup tanggung jawabnya. Setiap anggota ombudsman bertanggungjawab secara langsung kepada Riksdag atas setiap pengawasannya. Laporan tahunan yang mana menjadi salah satu laporan resmi yang dikeluarkan oleh Swedish Riksdag, diserahkan kepada the Konstitutionsutskottet (Standing Committee on the Constitution), yang kemudian membuat laporannya tersendiri dan diserahkan kepada Riksdag.

Keluhan kepada JO (Justitieombudsmannen) atau Parlemen Ombudsman (Riksdagens ombudsman) yang menjadi nama resmi lembaga tersebut dapat dilaporkan jika seseorang atau suatu lembaga mendapatkan perlakuan tidak adil atau maladministrasi dari pejabat publik dalam suatu dinas atau departemen atau pemerintah daerah. Dengan kata lain seseorang yang dapat mengajukan keluhan adalah seseorang yang telah dianggap sudah dewasa atau boleh juga bukan penduduk Swedia.

Penyelidikan (supervisi) ombudsman didasarkan pada adanya keluhan dari publik secara umum, masing-masing kasus diprakarsai oleh ombudsman sendiri dan observasi mereka lakukan pada saat pemeriksaan berjalan. Setiap tahunnya Badan Parlemen Ombudsman menerima hampir 500 keluhan dalam berbagai macam bentuk. Karena sebagian besar kerja dari ombudsman sendiri adalah mengurusinya banyaknya keluhan tersebut.

Salah satu jalan lain yang ekstrim dalam suatu tindakan ombudsman adalah ombudsman bisa berlaku seperti jaksa dan memberikan tuntutan kepada pegawai yang diduga melakukan pelanggaran karena jabatannya atau karena ada ketidakberesan lainnya. Hal ini jarang sekali terjadi, tetapi dengan adanya eksadara belaka dari adanya kemungkinan ini berarti suatu kesepakatan yang besar untuk otoritas ombudsman.

## Ombudsman di Indonesia

Ombudsman adalah lembaga pengawasan pelayanan umum pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Di tingkat pusat ada Komisi Ombudsman Nasional yang berfungsi mengawasi pelayanan umum pemerintah pusat dan lembaga peradilan, termasuk juga instansi vertikal yang ada di daerah, seperti pengadilan daerah, kejaksaan daerah dan kepolisian daerah. Di tingkat daerah ada Ombudsman Daerah yang berfungsi mengawasi pelayanan umum instrumen pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU nomor 32 tahun 2004 seperti dinas-dinas, kantor, lembaga daerah dll.

Tujuan pendirian Komisi Ombudsman Nasional (KON) berdasarkan Keppres nomor 44 tahun 2000 dalam pasal 3 (a) disebutkan bahwa Ombudsman Nasional bertujuan membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Sedangkan dalam pasal 3 (b) disebutkan bahwa KON bertujuan untuk meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik.

Tugas pokok KON yang diamanatkan kepada pengurus KON dimuat dalam pasal 4 Keppres 44/2000 yaitu:

- a) Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga ombudsman.
- b) Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi, dll.
- c) Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.
- d) Mempersiapkan konsep rancangan undang-undang tentang ombudsman nasional.

Menurut Keppres 44/2000, susunan organisasi KON terdiri atas rapat paripurna, sub-komisi, sekertariat, tim asistensi dan staf administrasi. Ombudsman dipimpin oleh seorang ketua, dibantu oleh seorang wakil ketua, serta anggota sebanyak-banyaknya sembilan orang, yang terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok. Rapat paripurna adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam KON. Rapat paripurna terdiri dari seluruh anggota ombudsman nasional.

Sebagai lembaga pengawas eksternal yang independen, ombudsman memiliki karakteristik yang relatif berbeda dengan pengawas-pengawas yang selama ini telah ada. Ombudsman memberikan peluang yang luas bagi terjadinya pelibatan partisipasi masyarakat dalam menentukan siapa “pejabat pengawas” yang mereka tunjuk dan patut dipercaya. Proses pemilihan anggota ombudsman umumnya dilakukan melalui mekanisme yang partisipatif, transparan dan akuntabel. Hal ini penting, mengingat kecenderungan selama ini masyarakat kurang mempercayai independensi dari lembaga dan orang-orang yang ditunjuk oleh penguasa sebagai pengawas, baik di pusat maupun di daerah.

Karakteristik lainnya adalah bahwa ombudsman berfungsi sebagai pemberi pengaruh (*magistrature of influence*) bukan pemberik sanksi (*magistrature of sanction*). Meskipun tidak dibekali atau tidak membekali diri dengan instrumen pemaksa (*legally binding power*) pengaruh ombudsman tetap sangat kuat. Ini disebabkan figur seorang ombudsman yang benar-benar dapat dipercaya integritas, kredibilitas dan kapabilitiasnya. Sebab pemilihannya dilakukan melalui proses yang partisipatif, transparan dan akuntabel.

Pengaruh ombudsman masuk melalui rekomendasi yang disusun dan diberikan kepada penyelenggara negara. Walaupun rekomendasi ombudsman tidak mengikat secara hukum, bukan berarti dapat diabaikan begitu saja. Dalam hal ini ombudsman memiliki mekanisme pelaporan kepada DPR. Untuk kasus-kasus tertentu yang signifikan dan krusial, melalui mekanisme yang tersedia, DPR juga dapat memanggil pejabat publik (eksekutif) atas tindakan pengabaianya terhadap eksistensi dan rekomendasi ombudsman.

Dilihat dari aspek substansi materi yang dijadikan laporan oleh masyarakat kepada KON yang diklasifikasikan ke dalam: 1) pemalsuan/persekongkolan, 2) intervensi, 3) penanganan berlarut/tidak menangani, 4) inkompetensi, 5) penyalahgunaan wewenang/berlebihan, 6) nyata-nyata berpihak, 7) imbalan (uang, hadiah, fasilitas, dll) praktek KKN, 8) penyimpangan prosedural, 9) penggelapan barang bukti/penguasaan tanpa hak, 10) berindak tidak layak, 11) melalaikan kewajiban, 12) lain0lain, baik selama tahun 2000 maupun 2001 umumnya berkaitan dengan penanganan yang berlarut-larut, penyalahgunaan wewenang, praktik KKN dan penyimpangan prosedural cukup menonjol.

## Perbedaan Antara Ombudsman di Swedia dan Indonesia

Di negara-negara yang menganut sistem parlementer dan memilih bentuk Parliamentary Ombudsman, efektifitas ombudsman juga sangat ditentukan dengan sistem check and balance yang berlaku antara legislatif dan eksekutif. Dalam sistem parlementer, menteri bertanggung jawab kepada parlemen bukan kepada presiden. Sehingga parlemen dapat sewaktu-waktu meminta pertanggungjawaba menteri. Dengan demikian menteri-menteri tersebut sangat menghormati dan mematuhi rekomendasi ombudsman yang notabene bertindak sebagai perpanjangan tangan parlemen dalam mengawari proses-proses pemberian pelayanan umum penyelenggara negara.

Bagaimana dengan ombudsman di negara yang menganut sistem presidensial seperti Indonesia? Tentu saja ombudsman di Indonesia tetap memiliki peluang yang sama untuk memperoleh kepatuhan dan dihormati penyelenggara negara. Lebih-lebih apabila DPR dan MPR setelah memperkuat landasan yuridis dengan mengesahkan UU ombudsman Republik Indonesia dan landasan konstitusional dengan mengesahkan pengaturan ombudsman dalam amandemen UUD 1945 sebagaimana telah diajukan Komisi Konstitusi.

Melihat ke Swedia, eksistensi ombudsman sangat diakui. Di sana, dalam menindaklanjuti laporan/keluhan dari masyarakat, produk akhirnya bukan saja *moral binding*, tapi juga *legal binding*. Ombudsman malah berperan sebagai penuntut umum jika masalah tersebut tidak dapat diselesaikan hanya dengan pemberian saran/nasehat kepada insntansi publik yang bersangkutan. Instansi publik tersebut harus merespon rekomendasi dari ombudsman.

Rekomendasi antara lain diartikan sebagai saran, namun kadang kala dapat juga berarti nasehat. Dalam kaitan dengan tugas dan wewenang ombudsman maka rekomendasi ombudsman adalah lebih dari sekedar saran atau nasehat biasa kepada pejabat pemerintah atau penyelenggara negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus per kasus maupun yang bersifat sistemik.

Dalam praktiknya di Indonesia, dengan rekomendasi ombudsman diharapkan instansi yang dikeluhkan dapat menyelesaikan masalah yang dikeluhkan pelapor, memperbaiki kualitas layanan publiknya (*self correction*), diikuti pemberian sanksi administratif oleh atasannya kepada pejabat publik

yang terbukti melakukan penyimpangan, mencegah kemungkinan terjadinya mal administrasi dalam proses pelayanan umum dan setidaknya-tidaknya memberikan klarifikasi kebenaran keluhan yang disampaikan masyarakat.

Bicara soal rekomendasi ombudsman sebagai produk final, banyak orang pesimis. Bagaimana mungkin sebuah lembaga yang berhubungan dengan tuntutan tanggung jawab aparat kekuasaan bisa bekerja hanya dengan rekomendasi yang secara hukum tidak mengikat (*not legally binding*). Pesimisme ini wajar, jika orang selalu mengandalkan kekuatan hukum yang diwujudkan dalam sanksi yang menakutkan untuk memaksanak orang lain. Pada sisi lain, kenyataan di masyarakat, dengan ancaman angsi yang bisa dipaksakan pun banyak orang tidak ambil pusing. Putusan pengadilan yang sudah sah pun masih sulit untuk dijalankan.

Dimanapun di seluruh dunia, ombudsman bekerja bukan dengan ancaman sanksi yang menakutkan (*magistrature of sanction*), melainkan dengan persuasi atau sentuhan tanggung jawab yang menyadarkan (*magistrature of persuasion*). Maknanya bahwa ombudsman lebih memperlakukan aparat negara atau pejabat publik lebih sebagai pribadi-oribadi yang berhati nurani dan berakal budi, ketimbang sebagai sosok yang hanya berkapasitas fisikal jasmani. Oleh karena itu, pendekatan yang ingin dikembangkan oleh ombudsman adalah menyentuh kesadaran moral dan tanggung jawab moral. Melayani masyarakat secara baik dan adil, bukan sekedar suatu kewajiban legal, tetapi sekaligus kewajiban moral. Kewajiban legal adalah kewajiban yang dipaksakan dari luar, dengan ancaman dan sanksi hukum. Kewajiban moral adalah kewajiban yang dituntut dari dalam, dari diri sendiri.

Ombudsman di Indonesia tidak berwenang mengeluarkan keputusan yang mengikat secara hukum (*legally binding*) layaknya pengadilan. Produk akhir dari ombudsman adalah rekomendasi yang mengikat secara moral (*morally binding*), yaitu berupa saran kepada pejabat publik untuk memperbaiki pelayanan umum yang dikeluhkan masyarakat<sup>2</sup>. Ada beberapa hal ombudsman memiliki keunggulan tersendiri bila dibandingkan dengan pengadilan.

Sifat rekomendasi ombudsman yang *morally binding* oleh sebagian orang dipandang sebagai kelemahan, sebenarnya adalah satu keunggulan tersendiri. Sistem kerjanya yang efisien adalah keunggulan lainnya. Melapor

---

<sup>2</sup> Lihat Sujata dan Surahman, 2002:194).



ke ombudsman tidak perlu melalui jalur birokrasi yang rumit, tidak dipungut biaya dan lebih *user friendly*. Oleh karena itu, tren yang berkembang di negara maju saat ini ombudsman sebagai alternatif untuk menyelesaikan perselisihan antara masyarakat dengan pemerintah dalam sengketa pelayanan umum.

Tabel 1

Perbandingan Ombudsman di Swedia dan Indonesia

	<i>Internal Dynamics Actors:</i>	<i>Political- administrative relation</i>	<i>Relations between public administration and civil society</i>
Swedia	<p><b>Actors :</b> Ombudsman terdiri dari orang-orang yang dipilih oleh <i>Riksdag</i> untuk mengawasi jalannya pemerintahan atau birokrasi yang melayani pelayanan publik atau kepentingan publik agar sesuai dengan kewajiban mereka (para pejabat publik) dan sesuai dengan hukum yang berlaku. Seorang anggota ombudsman dipilih untuk periode empat tahun dan dapat dipilih kembali. Walaupun demikian, belum ada syarat formal untuk menjadi anggota ombudsman. Namun yang terpenting dari semuanya adalah bahwa seseorang yang sudah pernah mengikuti pelatihan hukum.</p>	<p>Tidak ada campur tangan politik dalam lembaga ombudsman.</p>	<p>Penyelidikan (supervisi) ombudsman didasarkan pada adanya keluhan dari publik secara umum, masing-masing kasus diprakarsai oleh ombudsman sendiri dan observasi mereka lakukan pada saat pemeriksaan berjalan. Badan parlementer ombudsman</p>

	<p><b>Structure:</b>  Setiap anggota ombudsman mempunyai area tanggung jawab masing-masing (area pemahaman)  Salah satu anggota ombudsman menjabat sebagai ketua parlemen dan bertanggungjawab untuk administrasi, memutuskan, sebagai contoh area tanggung jawab apa saja yang akan dialokasikan kepada setiap anggota ombudsman lainnya.  Namun ia tidak dapat mengintervensi investigasi atau adjudikasi anggota ombudsman lainnya diluar lingkup tanggung jawabnya. Setiap anggota ombudsman bertanggungjawab secara langsung kepada riksdag atas setiap pengawasannya.</p> <p><b>Behavior:</b>  Ombudsman di Swedia sangat independen dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.</p>		
Indonesia	<p><b>Actors :</b>  Komisi ombudsman nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000.</p> <p><b>Structure :</b>  Komisi ombudsman nasional memiliki struktur tugas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Komisi Ombudsman Nasional.</li> <li>- Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi,</li> </ul>	Tidak ada campur tangan politik dalam lembaga ombudsman.	Kehadiran lembaga ombudsman (KON) adalah terobosan penting dalam kerangka reformasi pelayanan publik di negeri ini.

	<p>lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi, dll.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya, maupun dalam memberikan pelayanan publik.</li> <li>- Mempersiapkan konsep RUU tentang Komisi Ombudsman Nasional.</li> </ul> <p><b>Behavior:</b> Lembaga ini bukan lembaga penyidik seperti halnya dilakukan polisi dan jaksa. Ombudsman hanya berhak dan berwenang menginvestigasi persoalan untuk klarifikasi. Dengan adanya klarifikasi, ombudsman memiliki nyali menuntut agar pelayanan birokrasi kepada publik diperbaiki, keputusan-keputusan yang kurang mengindahkan aspek keadilan hukum ditinjau kembali, bahkan mengadakan pemeriksaan (investigasi) atas penjabat yang dilaporkan tidak melakukan pelayanan dengan baik.</p>		<p>Bukan sekedar menjadi intermediasi antara masyarakat dan aparat negara, tetapi menjadi representasi masyarakat dalam mengawasi proses penyelenggaraan layanan publik.</p>
--	---	--	--

### Model Sala

Teori yang sesuai untuk menjelaskan kasus korupsi atau model birokrasi di Indonesia adalah model Sala. Model ini menjelaskan model birokrasi di Indonesia karena bentuk birokrasi Indonesia dari luar terlihat modern, tetapi pada dasarnya lebih banyak dipengaruhi oleh budaya Indonesia yang mengutamakan kekerabatan (kinship). Model Sala memiliki sumber budaya yang dalam, tetapi juga merefleksikan kenyataan politik. Ada juga sumber ekonomi karena ada ketidakselarasan antara gaji dan harapan.

Model Sala menjelaskan bahwa ada hubungan antara praktik birokrasi tradisional di masa lalu dengan praktik birokrasi modern. Dibutuhkan formalisasi kepatuhan aturan dan norma-norma kantor yang berdasarkan pada universalitas, spesifikasi fungsional dan keadilan yang dikombinasikan dengan tradisi lama yang membutuhkan loyalitas untuk memberikan pilihan kepada keluarga, tentang, teman dan anggota komunitas kebudayaan.

Ombudsman diharapkan membuat birokrasi lebih menampilkan wajah humanis. Birokrasi besar akan menyebabkan tangga hirarki yang sangat tinggi. Birokrasi menjadi kaku dan cenderung kehilangan kepekaan terhadap masalah-masalah di sekitarnya dan digerkan oleh *power of hierarchy*.

Ombudsman berperan sebagai titik singgung antara organisasi besar yang bernama birokrasi dengan publik yang dilayaninya. Ombudsman akan menerima dan memproses umpan balik dari masyarakat untuk kemudian disampaikan kepada organisasi. Informasi yang disampaikan kepada birokrasi bersifat mengikat karena berupa rekomendasi yang dilandasi oleh tatanan yurisdiksi. Jadi peran ombudsman bukan hanya sekedar “telinga” birokrasi, tetapi juga memberi “petunjuk” kepada birokrasi.

Kehadiran lembaga ombudsman adalah terobosan penting dalam kerangka reformasi pelayanan publik di negeri ini. Bukan sekedar menjadi intermediasi antara masyarakat dan aparat negara, tetapi menjadi representasi masyarakat dalam mengawasi proses penyelenggaraan layanan publik.

## Kesimpulan

Di Indonesia ombudsman memiliki peran yang sangat penting dalam menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya, maupun dalam memberikan pelayanan publik. Walaupun dalam praktiknya jauh berbeda dengan ombudsman di Swedia, setidaknya masyarakat memiliki alternatif untuk menyampaikan keluhan maupun informasi untuk menyelesaikan perselisihan antara masyarakat dengan pemerintah dalam sengketa pelayanan umum. Melapor ke ombudsman tidak perlu melewati jalur birokrasi yang rumit dan berbelit, tidak dipungut biaya (*gratis*) dan lebih *user friendly*. Ombudsman diharapkan dapat membuat birokrasi lebih sederhana karena birokrasi yang besar akan menyebabkan tangga hirarki yang tinggi sehingga birokrasi menjadi kaku dan cenderung kehilangan kepekaan terhadap masalah disekitarnya.

Konsep praktik ombudsman di Swedia belum bisa diterapkan di Indonesia seperti yang dijelaskan di atas, ombudsman di Indonesia tidak berwenang mengeluarkan keputusan mengikat secara hukum (*legally binding*) layaknya pengadilan. Produk akhir dari ombudsman adalah rekomendasi yang mengikat secara moral (*morally binding*), berupa saran kepada pejabat publik untuk memperbaiki pelayanan umum yang dikeluhkan masyarakat.

Adapun dalam hal membandingkan ombudsman yang ada di Indonesia dan Swedia terdapat banyak faktor yang membuat Indonesia belum bisa menerapkan ombudsman sebaik Swedia. Dilihat dari ekologi administrasi ada beberapa faktor yaitu:

1. Ombudsman di Swedia lebih sederhana dan efisien hanya ada satu ombudsman yang mengurus beberapa bidang permasalahan. Sedangkan di Indonesia ada beberapa ombudsman di tiap daerah. Ini karena faktor sosial dan geografis wilayah Indonesia yang menyebar dan penduduknya sangat banyak dan bervariasi dibandingkan Swedia yang penduduknya hanya sepertiga puluh penduduk Indonesia.
2. Faktor politik dilihat dari sejarah ombudsman di Swedia dan Indonesia. Sejarahnya ombudsman di Swedia disebabkan adanya kehendak baik dari pemimpin agar masyarakat dapat mengawasi kekuasaan yang diberikan oleh rakyat. Sedangkan di Indonesia berdirinya ombudsman diawali oleh buruknya kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan, oleh karena itu ombudsman berdiri.
3. Bila dilihat dari beberapa kasus di Indonesia, eksistensi ombudsman kurang diakui. Ini terlihat ketika ombudsman seringkali diabaikan saat mengadakan mediasi dan sekaligus memberikan rekomendasi kepada suatu badan/instansi publik. Sedangkan di Swedia eksistensi ombudsman sangat diakui dan instansi publiknya pun sangat disegani. Terlihat dari budaya yang terdapat di Indonesia khususnya pejabat publik masih sulit untuk dapat melakukan introspeksi dan perbaikan pemberian pelayanan publik yang merupakan kewajiban mereka.
4. Ombudsman di Indonesia dasar hukumnya belum kuat dibandingkan di Swedia. Dasar hukum ombudsman di Indonesia masih berupa Keppres, sedangkan di Swedia sudah terdapat undang-undangnya.

Untuk itu diharapkan penyelenggara pelayanan publik dapat menanggapi dengan serius setiap rekomendasi yang diajukan oleh Komisi Ombudsman Nasional. Tidak hanya sekedar mendengar tetapi perlu introspeksi dan membuat perbaikan.

## Daftar Pustaka

Asmara, Galang, 2005, Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, LaksBang Pressindo, Yogyakarta.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Komisi Hukum Nasional, 2000, Laporan Tahunan 2000.

Komisi Ombudsman Nasional Republik Indonesia, 2001, Laporan Pelaksanaan Tugas Bulan Desember 2001.

Bandung Institute of Governanca Studies (BIGS), 2002, Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ombudsman Kota Bandung.

Sujata, Antonius, 2001, Prospek Pembentukan Ombudsman di Daerah dan Pengaturannya dalam Undang-undang Dasar, Makalah dalam Seminar Nasional Prospek Pembentukan Komisi Ombudsman di Daerah, Fakultas Hukum UNS, Surakarta, 20 September 2001.

### Web site :

<http://www.indonesiskaambassaden.se/page29403935.aspx> 1

<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2000/03/22/0054.html> 2

<http://www.ombudsman.go.id/index.php?name=News&file=article&sid=493>

<http://www.ombudsman.go.id/4>

<http://www.ombudsman.go.id/indeks.php?module=Ombudsman&type=user5>

<http://www.indomedia.com/poskup/2006/04/19/edisi19/1904pin1.htm>6

<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0403/30/opi01.html>7

<http://buyungridwant.blogspot.com/2007/06/sudah-saatnya-ada-ombudsman-di-solo.html>8

[http://ie.wikipedia.org/wiki/Pembicaraan\\_Komisi\\_Ombudsman\\_Nasional](http://ie.wikipedia.org/wiki/Pembicaraan_Komisi_Ombudsman_Nasional)9

[http://www.hamline.edu/apakabar/basis\\_data/2000/03/22/0054.html](http://www.hamline.edu/apakabar/basis_data/2000/03/22/0054.html)10

[http://www.hamline.edu/apakabar/basis\\_data/3000/03/0063.html](http://www.hamline.edu/apakabar/basis_data/3000/03/0063.html)11