

TELAAH TENTANG REKOMENDASI OMBUDSMAN TERHADAP FRAUD PERBANKAN

Muhammad Rus'an Yasin

Muhammad.rusan@ombudsman.go.id

Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

This was a normative research. The problem in this thesis were "1) How is legal standing on Ombudsman recommendation in solving people report?. 2) In scheme of related authority, how is the quality of Ombudsman authority in solving banking Fraud ?. The research aims to: 1) understand the limitation of Ombudsman authority toward banking Fraud happening to BUMN banking and BUMD. 2) understand legal standing of Ombudsman authority to refund to the reporter. The conclusions are: First, banking fraud is maladministration and included in illegal action. Second, Ombudsman recommendation power has been acknowledged by . It is because it already stipulated normatively in Legislation either at Act 38 UU No. 37 of 2008, Act 36 article (2) and (3) UU No. 25 of 2009, or in Act 351 UU No. 9 of 2015. Third, the related authority in solving report by Ombudsman and OJK are included in Act 7 and 8 No. 37 of 2008 and Act 28 and 30 UU No. 21 of 2011. Fourth, the authority limitation is stipulated in Act 5 Ombudsman Regulation of the Republic of Indonesia No. 2 of 2009 and Act 41 at POJK No. 1/POJK.07/2013. Finally, the author advised as follow: First, Financial Service Authority (FSA) must revise Act 41 POJK No. 1/POJK.07/2013. Second, Ombudsman should revise Act 1 UU No. 37 of 2008. Third, Ombudsman and Financial Service Authority (FSA) should build institutional coordination that prioritizes the reporters' interest. Fourth, in line with Ombudsman recommendation of banking fraud, then, Financial Service Authority must do it.

Keywords: *Ombudsman Recommendation; Maladministration; and Banking Fraud*

Negara bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan yang baik kepada rakyatnya, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 34 ayat (3) UUD NRI 1945 ditegaskan, bahwa negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Hal inilah yang menjadi dasar bagi setiap institusi publik baik institusi pemerintah, lembaga negara lainnya maupun BUMN / BUMD baik yang bergerak di bidang usaha barang, jasa dan pelayanan administratif harus menyediakan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Hal yang menjadi dasar pertimbangan pemerintah, bahwa pelayanan publik tersebut harus diberikan secara maksimal seperti yang ditegaskan dalam UU Nomor 25 Tahun 2009, agar selain masyarakat bisa mendapatkan haknya dalam setiap layanan yang diberikan

oleh negara, juga untuk menghindari segala bentuk perilaku penyelenggara pelayanan publik yang dapat merugikan masyarakat seperti yang terjadi di zaman orde baru, dimana hampir segala urusan pelayanan publik terindikasi dengan perilaku kolusi, korupsi dan nepotisme.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, disebutkan bahwa sebelum reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek maladministrasi, sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai apabila terlaksana dengan peningkatan mutu

aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meningkatkan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas penyelenggaraan negara dan pemerintahan, dalam hal ini adalah Ombudsman Republik Indonesia.

Ombudsman sebagai lembaga negara yang independen, melalui fungsi pengawasan eksternalnya mempunyai peranan yang sangat penting dalam memperbaiki kondisi birokrasi saat ini. Birokrasi yang diharapkan adalah birokrasi yang baik dan profesional. Hanya dengan birokrasi pemerintahan yang baik dan profesional itulah yang diharapkan mampu mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hanya dengan penyelenggaraan negara yang demikianlah yang akan mampu mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. (Galang Asmara, 2015 ; 252).

Pengawasan Ombudsman adalah segala bentuk praktek maladministrasi yang terjadi di setiap instansi publik. Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan

Menurut Sadjijono, maladministrasi merupakan perbuatan sikap maupun prosedur tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal administrasi tersebut menjadi salah satu penyebab timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai, dengan lain perkataan dan

tindakan atau perilaku. Maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum, tetapi juga merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige overheidsdaad*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir atau detournement de procedure*) yang sudah dimulai sejak tahun 1924 (Aat Glorista, 2016 ; 4).

Hendra Nurtjahyo mengatakan, bahwa secara umum sebenarnya ketentuan tentang maladministrasi sudah ada dan tersebar disejumlah besar peraturan perundang-undangan yang dibuat Pemerintah dan DPR. Ketentuan perundangan yang memuat tentang berbagai bentuk maladministrasi itu khususnya yang mengatur tentang tindakan, perilaku, pembuatan kebijakan, dan peristiwa yang menyalahi hukum dan etika administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, pegawai negeri, pengurus perusahaan swasta, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik. Ketentuan-ketentuan tentang bentuk maladministrasi itu memang tidak disebutkan secara literal (langsung) sebagai maladministrasi, tetapi tersebar di dalam berbagai undang-undang lebih lanjut hanya dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsi kelembagaan yang menjadi penyelenggara pelayanan publik dan menjadi yurisdiksi Ombudsman Republik Indonesia (Hendra Nurtjahyo, 2013 ; 5).

Pada Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 37 Tahun 2008, disebutkan bahwa Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu

yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Penyelenggaraan pelayanan publik tersebut di atas, berdasarkan pengalaman Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya pengawasan pada institusi perbankan adalah hal yang menarik untuk ditelaah yaitu tentang bagaimana kualitas kewenangan Ombudsman dalam menangani laporan masyarakat yang terkait dengan perilaku fraud perbankan. Hal ini bisa kita lihat dari Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 010/REK/0001.2013/PBP.02/IX/2013 Tentang Hilangnya Surat Ukur/Gambar Situasi atas Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 34/1978 Kelurahan Birobuli Selatan yang dijadikan agunan kredit pada PT. Bank Sulawesi Tengah serta hilangnya dokumen pertanahan yang sama di Kantor Pertanahan Kota Palu. Dalam halaman 12 rekomendasi tersebut, disebutkan bahwa hilangnya surat ukur/gambar situasi dari sertifikat hak milik (SHM) No. 37/1978 Kelurahan Birobuli Selatan di pengarsipan sepenuhnya menjadi tanggungjawab dari PT. Bank Sulawesi Tengah, sehingga dapat disimpulkan telah terjadi *fraud perbankan*.

Masalah perilaku fraud perbankan, Ombudsman Republik Indonesia melihat di tengah pelaku jasa keuangan masih ada pandangan yang berbeda dalam melihat kewenangan Ombudsman di antaranya *pertama*, menganggap bahwa Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya hanya mengawasi persoalan kesalahan administrasi saja dari suatu penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah. *Kedua*, perbankan tersebut menganggap bahwa rekomendasi Ombudsman yang mewajibkan pihak bank untuk membayar ganti rugi kepada pelapor, tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk melakukannya. *Ketiga*, institusi BUMN dan BUMD pada bidang perbankan menganggap bahwa

persoalan kesalahan perilaku fraud dalam menjalankan layanan perbankannya bukanlah menjadi kewenangan Ombudsman, tetapi kewenangan Bank Indonesia dalam hal ini pengawasannya telah digantikan dengan Otoritas Jasa Keuangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, dalam Pasal 1 ayat (1) Otoritas Jasa Keuangan yang selanjutnya disebut OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dijalankan oleh kedua institusi ini yaitu Ombudsman Republik Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan, mempunyai kewenangan yang beririsan dalam melayani masyarakat, di antaranya yaitu *pertama*, dalam Pasal 7 huruf a dan c UU Nomor 37 Tahun 2008 disebutkan, bahwa Ombudsman bertugas menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman. *Kedua*, dalam Pasal 9 huruf c UU Nomor 21 Tahun 2011 disebutkan bahwa untuk mendukung tugasnya, Otoritas Jasa Keuangan mempunyai wewenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

METODE

Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif atau sering juga disebut sebagai penelitian doktrinal. penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yaitu

Pendekatan Undang–Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*), Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*). Hasil analisisnya akan disimpulkan dengan metode deduktif, metode ini digunakan untuk mengambil kesimpulan dari gambaran umum ke khusus.

Rekomendasi Ombudsman Terhadap Fraud Perbankan

Kelembagaan Ombudsman

Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal, merupakan lembaga negara, namun bukan badan hukum publik, karena dibentuk dengan maksud untuk kepentingan umum yang mempunyai status sebagai badan hukum (*legal body*) dan mewakili kepentingan umum untuk menjalankan aktivitas di bidang pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik (Jimly Asshiddiqie, 2010; 37).

Ombudsman mempunyai peran penting dalam rangka perwujudan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka pelayanan umum (*public services*). Cita-cita UUD 1945 sebagai konstitusi Negara kesejahteraan atau *welfare state*, yang oleh Bung Hatta pernah diterjemahkan dengan kata pengurus, juga berkaitan dengan fungsi lembaga seperti Ombudsman yang dapat berperan penting dalam pengawasan dan penyaluran keluhan-keluhan masyarakat akan buruknya kualitas pelayanan umum (*public services*) oleh birokrasi pemerintahan. Jika lembaga Ombudsman ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang, bukan tidak mungkin suatu kali nanti dapat pula berkembang penafsiran bahwa lembaga ini juga akan dianggap sebagai lembaga yang penting secara konstitusional (Jimly Asshiddiqie, 2010; 55).

Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya didukung oleh 2 (dua) Undang-Undang, yaitu UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik

Indonesia dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewengangnya untuk menangani laporan dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Ombudsman menggunakan standar nilai yang menjadi asas setiap gerak nafas insan Ombudsman dalam melayani masyarakat, yaitu asas kepatutan (*appropriateness*), keadilan (*justice*), non-diskriminasi (*non discrimination*), tidak memihak (*impartial*), akuntabilitas (*accountability*), keseimbangan (*balances*), keterbukaan (*transparency*) dan kerahasiaan (*confidentiality*).

Fraud Perbankan dan Maladministrasi

Secara leksikal administrasi mengandung empat arti, yaitu *pertama* usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta cara penyelenggaraan dan pembinaan organisasi. *Kedua*, usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan. *Ketiga*, kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. *Keempat*, Kegiatan kantor atau tata usaha (kamus besar bahasa Indonesia, 1994).

Terminologi administrasi yang paling relevan untuk memaknai maladministrasi publik adalah apa yang disebut oleh The Liang Gie sebagai administrasi publik atau administrasi kenegaraan, yaitu usaha kerjasama dalam hal-hal mengenai kenegaraan pada umumnya sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap segenap kehidupan manusia yang terdapat di dalam suatu negara. Dengan demikian semakin tampak dengan jelas bahwa administrasi tidak hanya dipahami sekedar urusan tulis-menulis dan tata buku, tetapi termasuk di dalamnya adalah kegiatan yang terkait dengan setiap usaha pelayanan negara (institusi kenegaraan) kepada masyarakat di sebuah negara. Karena pengertian administrasi publik tidak semata-mata tentang hal ihwal yang bersifat ketatabukuan, penyimpangan terhadap tulis-

menulis, tetapi lebih luas mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan setiap penyelenggara negara, termasuk anggota parlemen kepada masyarakat (Budhi Masturi, 2005 ; 44).

Kemudian terkait dengan fraud perbankan. Dalam buku pedoman sistim pelaporan pelanggaran yang dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan Governence, mendefinisikan istilah fraud sebagai perbuatan tidak jujur yang menimbulkan potensi kerugian ataupun kerugian nyata terhadap perusahaan atau orang lain, tetapi tidak terbatas pada pencurian uang, pencurian barang, penipuan, pemalsuan, penyembunyian atau penghancuran dokumen/laporan, atau menggunakan laporan palsu untuk keperluan bisnis, atau membocorkan informasi perusahaan kepada pihak di luar perusahaan (Keputusan Direksi PT. Bio Farma, 2013)

Sedangkan yang dimaksud dengan fraud menurut Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/DNDP tertanggal 9 Desember 2011 adalah tindakan penyimpangan atau pembiaran yang sengaja dilakukan untuk mengelabui, menipu, atau memanipulasi bank, nasabah, atau pihak lain, yang terjadi di lingkungan bank dan/atau menggunakan sarana bank sehingga mengakibatkan bank, nasabah, atau pihak lain menderita kerugian dan pelaku fraud memperoleh keuntungan keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Apabila kita melihat uraian di atas, maka dapat kita cermati bahwa sebenarnya fraud perbankan merupakan perbuatan maladministrasi, dengan pertimbangan *pertama*, bahwa maladministrasi tidak harus dipahami hanya sekedar sebagai penyimpangan terhadap tulis-menulis, tetapi lebih luas dari itu adalah mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan setiap penyelenggara negara. *Kedua*, secara lebih umum maladministrasi diartikan sebagai pelanggaran atau mengabaikan kewajiban

hukum, perbuatan melawan hukum dan kepatutan masyarakat, sehingga tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), yang esensinya adalah moral, etika atau perilaku. *Ketiga*, fraud adalah kecurangan yang dilakukan oleh pegawai perbankan di Indonesia, yang mencakup suatu ketidakberesan dan tindak ilegal yang merugikan nasabah. Dalam hal ini, kalau kita melihat dari bentuk-bentuk maladministrasi, maka fraud perbankan merupakan kategori perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum dalam konteks pelayanan publik yaitu dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan kepatutan, sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum (Sunaryati Hartono, 2005 ;18).

Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman

Rekomendasi antara lain juga diartikan sebagai saran (*suggestion*), namun kadangkala dapat juga berarti nasehat. Dalam kaitannya 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 perkasus maupun yang sifatnya sistemik. Sebab rekomendasi dari Ombudsman berkaitan dengan tugasnya sebagai pengawas pelayanan puublik yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan (hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku KKN (Antonius Sujata, 2002 ; 194).

Rekomendasi Ombudsman memang bukanlah sebuah putusan Pengadilan, namun

rekomendasi Ombudsman memiliki kekuatan hukum yang wajib dilaksanakan walaupun tidak memiliki kekuatan eksekusi seperti yang dimiliki oleh Pengadilan. Ombudsman hanya mewajibkan kepada terlapor untuk melaksanakan rekomendasi Ombudsman, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 38 UU Nomor 37 Tahun 2008 yang mengatur ketentuan sebagai berikut:

- (1) Terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman.
- (2) Atasan terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya rekomendasi.
- (3) Ombudsman dapat meminta keterangan terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan rekomendasi.
- (4) Dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Penafsiran kata “wajib” secara normatif telah diatur dalam Lampiran II Nomor 268, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam memberikan petunjuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menerangkan penafsiran kata “wajib” sebagai berikut: Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, digunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi. Contoh: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Pasal 8 (1) Setiap orang yang masuk atau ke luar wilayah Indonesia wajib memiliki dokumen

perjalanan yang sah dan masih berlaku (Nuryanto A. Daim, 2016 ; 1)

Kewajiban suatu instansi publik harus menjalankan rekomendasi Ombudsman juga ditegaskan dalam 2 (dua) Undang-Undang yang *pertama*, dalam Pasal 36 ayat (2) dan (3) UU Nomor 25 Tahun 2009, bahwa penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Dan penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2). *Kedua*, dalam Pasal 351 ayat (1), (4), dan (5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa:

- (1) Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah, Ombudsman, dan/atau DPRD.
- (4) Kepala daerah wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (5) Kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Mencermati dari uraian Undang-Undang tersebut di atas, menegaskan bahwa rekomendasi Ombudsman sudah memiliki kekuatan hukum yang wajib dilaksanakan oleh suatu instansi publik. Kewenangan Ombudsman mengeluarkan rekomendasi adalah berdasarkan Undang-Undang yang di dalamnya ada kewenangan khusus yang diberikan oleh DPR dan Pemerintah, karena

itu rekomendasi Ombudsman masuk sebagai tatanan hukum yang diberlakukan di Indonesia.

Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Nuryanto, tatanan hukum adalah suatu sistem norma umum dan norma khusus yang satu sama lain dihubungkan menurut prinsip hukum yang berwenang mengatur pembentukan normanya sendiri. Setiap norma dari tatanan hukum (produk hukum) ini dibentuk menurut ketentuan-ketentuan dari norma yang lain (undang-undang) dan pada akhirnya menurut ketentuan dari norma dasar (konstitusi) yang membentuk kesatuan dari sistem norma atau tatanan hukum ini. Suatu norma termasuk ke dalam tatanan hukum ini hanya karena norma itu telah dibentuk menurut ketentuan norma lain dalam tatanan hukum tersebut. Rangkaian proses ini pada akhirnya sampai pada konstitusi sebagai norma dasar (*grundnorm*), yang pembentukannya ditentukan oleh norma dasar yang dipostulasikan. Suatu norma termasuk kedalam tatanan hukum tertentu jika norma itu telah dibentuk oleh organ masyarakat yang dibentuk oleh tatanan hukum tersebut (Nuryanto A. Daim, 2016 ; 6).

Selanjutnya Hans Kelsen menambahkan, individu yang membentuk norma hukum itu adalah organ masyarakat hukum (negara) karena dan selama fungsinya ditentukan oleh norma hukum dari tatanan hukum yang membentuk organ itu sendiri. Pengaitan fungsi ini kepada masyarakat hukum tersebut didasarkan pada norma yang menentukan fungsi lembaga negara itu sendiri (Nuryanto A. Daim, 2016 ; 7).

Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman adalah rekomendasi yang sudah dipertimbangkan kemanfaatannya baik untuk terlapor maupun pelapor, khususnya terlapor agar kedepannya tidak melakukan lagi perbuatan maladministrasi. Pertimbangan kemanfaatan dilakukan, agar rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman bisa dilaksanakan secara efektif, karena itu produk rekomendasi Ombudsman terbagi

beberapa jenis, jenis rekomendasi Ombudsman dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok. *Pertama*, rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah pelapor. *Kedua*, rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pembinaan efek jera. *Ketiga*, rekomendasi yang diperuntukkan mencegah agar tidak terjadi tindakan maladministrasi. *Keempat*, rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum (Budhi Masturi, 2005 ; 69).

Ketentuan normatif di atas, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) sebagai badan legislatif menurut ketentuan normatif tersebut memberikan kewenangan atributif kepada Ombudsman Republik Indonesia (Nuryanto A. Daim, 2016 ; 2), bahwa rekomendasi yang dikeluarkan mempunyai beberapa kekuatan, antara lain:

- 1) Kekuatan mengikat menurut hukum (*legally binding*).
- 2) Kekuatan mengikat secara moral (*morally binding*).
- 3) Kekuatan mengikat secara politik (*politically binding*).

Kekuatan rekomendasi Ombudsman tersebut dapat kita uraikan *pertama*, rekomendasi Ombudsman mengikat menurut hukum (*legally binding*). Karena secara normatif sudah termuat dalam Undang-Undang baik dalam Pasal 38 UU Nomor 37 Tahun 2008, Pasal 36 ayat (2) dan (3) UU Nomor 25 Tahun 2009, maupun dalam Pasal 351 UU Nomor 9 Tahun 2015, bahwa menjalankan rekomendasi Ombudsman adalah wajib dilaksanakan oleh setiap terlapor dan atasan terlapor, dan kalau tidak melaksanakannya akan dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, rekomendasi Ombudsman mengikat secara moral (*morally binding*). Menurut Masdar F. Masudi, rekomendasi Ombudsman yang sifatnya *morally binding* pada dasarnya mencoba menempatkan manusia pada martabat mulia, sehingga untuk melakukan

sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, seorang pejabat publik tidak harus diancam dengan sanksi hukum, melainkan melalui kesadaran moral yang tumbuh dari lubuk hati paling dalam untuk melaksanakan perbaikan pelayanan publik (Budhi Masturi, 2005 ; 68). *Ketiga*, rekomendasi Ombudsman mengikat secara politik (*politically binding*). Dalam Pasal 38 ayat (4) UU Nomor 37 Tahun 2008, disebutkan dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Rekomendasi Ombudsman dalam Penyelesaian Laporan Fraud Perbankan

Ombudsman yaitu institusionalisasi hak-hak warga sipil untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari penyelenggara pelayanan publik. Setiap warga negara berhak menuntut setiap penyelenggara pelayanan publik, agar secara maksimal menyediakan pelayanan mereka sesuai dengan amanat UU Nomor 25 Tahun 2009. Apabila mereka tidak mendapatkan pelayanan yang baik, maka mereka diberi fasilitas oleh negara untuk melaporkannya kepada Ombudsman. Kemudian Ombudsman akan menindaklanjutinya sesuai tahapan pemeriksaan terhadap terlapor melalui klarifikasi laporan, investigasi, mediasi, konsiliasi sampai dengan menggunakan sarana terakhir yaitu rekomendasi.

Setiap rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman sudah melalui tahapan sebagaimana dimaksud di atas, dan rekomendasi Ombudsman wajib untuk dilaksanakan serta tidak dapat dilakukan banding atas keputusan yang sudah dikeluarkan tersebut. Untuk mewujudkan penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman, pada tahapan akhirnya dalam

putusan serta rekomendasi yang menjadi produk penetapan Ombudsman, pada tataran teoritis, prinsipnya mempunyai 3 (tiga) macam kekuatan, yaitu: (1) kekuatan pembuktian, (2) kekuatan mengikat dan (3) kekuatan eksekutorial (Nuryanto A. Daim, 2016; 5), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 37 Tahun 2008.

Terkait dengan rekomendasi Ombudsman dalam penyelesaian laporan fraud perbankan, secara substansi masing-masing kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman dapat dipaparkan kedalam contoh rekomendasi Ombudsman yang pernah ditangani oleh Ombudsman Republik Indonesia, yaitu Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 010/REK/0001.2013/PBP.02/IX/2013 sebagai berikut :

1. Memiliki kekuatan pembuktian

Ombudsman dalam hal ini berdasarkan wewenangnya sebagaimana yang termuat dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 37 Tahun 2008, di antaranya:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
- d. melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
- e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.

Berdasarkan wewenangnya tersebut, Ombudsman Republik Indonesia telah memproses laporan dari masyarakat, terkait hilangnya surat ukur / gambar situasi atas sertifikat hak milik (SHM) Nomor 34/ 1978 Kel. Birobuli Selatan yang menjadi agunan kredit Pada PT. Bank Sulawesi Tengah. *Pertama*, melakukan pemeriksaan terhadap dokumen pelapor di antaranya surat resmi hilangnya SU/SG atas Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 34/1978 Kel. Birobuli Selatan dari PT. Bank Sulteng. *Kedua*, telah melakukan koordinasi dengan Bank Indonesia Perwakilan Sulawesi Tengah dan meminta klarifikasi dengan Gubernur Sulawesi Tengah selaku pemegang saham pengendali PT. Bank Sulteng. *Ketiga*, telah melakukan klarifikasi kepada Biro Hukum dan para Direksi PT. Bank Sulteng sebanyak 6 (enam) kali, dan hasilnya dokumen SHM tersebut tidak ditemukan. *Keempat*, Ombudsman melakukan mediasi sebagai jalan terakhir untuk penyelesaian laporan, namun hal ini juga tidak memberikan jalan keluar.

Hasil klarifikasi dan mediasi tersebut, Ombudsman Republik Indonesia berpendapat bahwa hilangnya SHM pelapor sepenuhnya menjadi tanggungjawab dari PT. Bank Sulteng, sehingga dapat disimpulkan PT. Bank Sulteng telah melakukan *fraud perbankan*. Tahapan selanjutnya kemudian Ombudsman Republik Indonesia mengeluarkan rekomendasinya. Dalam rekomendasi ini, PT. Bank Sulteng dianggap melakukan kelalaian terhadap kewajiban hukum yang dapat dinilai sebagai *perbuatan melawan hukum*, karena mengakibatkan kerugian materiil berupa hilangnya kepemilikan hak atas tanah.

2. Memiliki kekuatan mengikat

Suatu putusan memiliki kekuatan mengikat bagi para pihak yang saling berlawanan kepentingan dalam sebuah perkara. Begitu pula dengan rekomendasi Ombudsman, tentunya juga mempunyai kekuatan mengikat. Jika dilihat dari proses pelaksanaan pemeriksaan penyelesaian

perkaranya, baik putusan pengadilan, putusan arbitrase maupun putusan adjudikasi dan rekomendasi Ombudsman mempunyai tahapan proses penyelesaian perkara yang hampir sama. Diawali dengan adanya gugatan atau permohonan, dilanjutkan dengan jawab menjawab serta proses pembuktian dan kesimpulan, dan barulah pada tahap akhir sebagai penutupnya hakim atau arbiter menetapkan putusannya (Nuryanto A. Daim, 2016 ; 8).

Terkait hal di atas, pada tanggal 3 Oktober 2013, Ombudsman merekomendasikan kepada *pertama*, PT. Bank Sulteng agar wajib bertanggungjawab memberikan ganti rugi yang layak atas hilangnya SHM dimaksud kepada pelapor, dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya rekomendasi tersebut. *Kedua*, Kepala Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Sulawesi Tengah agar melakukan pengawasan terhadap PT. Bank Sulteng agar bertanggungjawab atas dokumen milik nasabah yang menjadi jaminan pada bank tersebut, dan mengawasi proses penyelesaian ganti rugi kepada ahli waris pelapor. *Ketiga*, Gubernur Sulawesi Tengah juga agar melakukan pengawasan secara sungguh-sungguh terhadap PT. Bank Sulteng agar melakukan proses penyelesaian ganti rugi kepada ahli waris pelapor, dan melakukan pengusutan secara tuntas kepada pihak-pihak yang terlibat dalam penghilangan dokumen dimaksud dan memberikan sanksi jika terbukti ada oknum yang melakukan kelalaian.

3. Memiliki kekuatan eksekutorial

Pelaksanaan eksekusi terhadap putusan dan atau rekomendasi maladministrasi oleh Ombudsman baik berupa putusan, saran maupun rekomendasi menganut asas *self respect/self obidence* dan sistem *floating execution*, yaitu kewenangan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap, sepenuhnya diserahkan kepada badan atau pejabat yang berwenang, tanpa adanya intervensi kewenangan dari

Ombudsman untuk menjatuhkan sanksi (Nuryanto A. Daim, 2016 ; 18).

Pelaksanaan eksekusi rekomendasi Ombudsman, dalam Pasal 38 ayat (4) UU Nomor 37 Tahun 2008 sudah diatur ketentuannya sebagai berikut:

(4) Dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Namun dalam pelaksanaan rekomendasi ini, PT. Bank Sulawesi Tengah tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman, begitu juga Kepala Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Sulawesi Tengah hanya melimpahkan pengawasannya kepada Otoritas Jasa Keuangan Perwakilan Sulawesi Tengah, seiring dengan pelimpahan kewenangan pengawasannya terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan terbentuknya Kantor Otoritas Jasa Keuangan seluruh Indonesia terhitung 31 Desember 2013.

Kewenangan Penanganan Pengaduan Masyarakat Terkait Laporan Fraud Perbankan dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 dan UU Nomor 21 Tahun 2011

Kewenangan menangani laporan masyarakat oleh Ombudsman Republik Indonesia terdapat dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam penanganan pengaduan konsumen terdapat dan dalam Pasal 28 dan 30 UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. Namun terkait fraud perbankan, maka penanganannya menurut penulis bisa dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia ataupun Otoritas Jasa Keuangan,

tergantung pilihan masyarakat akan menyampaikan kemana laporannya. Kalau masyarakat memilih OJK untuk menyelesaikan laporannya, maka OJK memakai wewenangnya untuk menyelesaikannya. Namun jika masyarakat menyampaikan laporannya kepada Ombudsman untuk menyelesaikannya, maka Ombudsman juga akan menggunakan wewenangnya.

Kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang beririsan dalam menangani laporan masyarakat terkait fraud perbankan, yang diharapkan kedua lembaga negara tersebut dapat membangun hubungan yang koordinatif dalam penanganan dan penyelesaian laporan fraud perbankan yang efektif. Namun dalam prakteknya penanganan pengaduan masyarakat tentang pelayanan yang kurang baik dari Lembaga Jasa Keuangan, baik OJK maupun Ombudsman Republik Indonesia masing-masing sudah mempunyai prosedur yang diatur dalam Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaannya, yaitu UU Nomor 37 Tahun 2008 jo. PO Nomor 2 Tahun 2009 dan UU Nomor 21 Tahun 2011 jo. POJK Nomor 1/PJOK.07/2013, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) huruf c dan d, sebagai berikut :

- c. Pelaku Usaha Jasa Keuangan telah melakukan upaya penyelesaian pengaduan, namun konsumen tidak dapat menerima penyelesaian tersebut atau telah melewati batas waktu sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan ini;
- d. Pengaduan yang diajukan bukan merupakan sengketa sedang dalam proses atau pernah diputus oleh lembaga arbitrase atau peradilan, atau lembaga mediasi lainnya;

Dalam Pasal 41 ini, pada huruf d ditekankan bahwa pengaduan konsumen yang bisa ditangani oleh OJK adalah pengaduan yang belum pernah diproses atau diputus oleh lembaga lainnya diluar OJK, rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia yang sudah

pernah dikeluarkannya sebagaimana disebutkan di atas, OJK tidak menajalankan rekomendasi Ombudsman. Hal ini sangat bertentangan dengan Pasal 36 ayat (2) dan (3) UU Nomor 25 Tahun 2009, yang menekankan bahwa penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Dan penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Karena itu, maka sesuai dengan amanah Undang-Undang dimaksud, OJK wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman tersebut.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang dijabarkan dalam bab pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Kekuatan rekomendasi Ombudsman mengikat menurut hukum (*legally binding*), karena secara normatif sudah termuat dalam Undang-Undang baik dalam Pasal 38 UU Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 36 ayat (2) dan (3) UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, maupun dalam Pasal 351 UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. Karena itu Otoritas Jasa Keuangan wajib menjalankan rekomendasi Ombudsman dalam mendorong penyelesaian laporan fraud perbankan yang terjadi pada institusi perbankan.
2. Rekomendasi Ombudsman yang meminta terlapor (institusi perbankan) untuk membayar ganti rugi kepada pelapor terkait terjadinya fraud perbankan, maka Otoritas Jasa Keuangan wajib melaksanakannya, dalam bentuk mendorong dan mengawasi proses penyelesaian ganti rugi tersebut.

Rekomendasi

Adapun saran dari hasil penelitian ini sebagai berikut:

1. Dalam kewenangan yang beririsan, sebaiknya Ombudsman Republik Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan membangun koordinasi kelembagaan yang mendahulukan kepentingan pelapor dan bukannya eksklusivisme kelembagaan.
2. Limitasi kewenangan Ombudsman dan Otoritas Jasa Keuangan dalam menangani laporan dugaan fraud perbankan dari masyarakat atau konsumen, terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Ombudsman RI Nomor 2 Tahun 2009, dan Pasal 41 pada POJK Nomor 1/PJOK.07/2013. Terkait PJOK ini, maka sebaiknya OJK merevisi Pasal 41 tersebut, karena tidak sesuai dengan semangat esensi perlindungan konsumen.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada bapak Dr. H.M. Yasin Nahar, SH., MH. dan Dr. Mohammad Tavip, SH. M.Hum. atas bimbingannya dalam membantu penulis untuk menyelesaikan karya ilmiah ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Aat Glorista. *Mekanisme Penanganan Maladministrasi oleh Ombudsman Republik Indonesia*. ejournal.unpac.ac.id/download.php?file=mahasiswa&id=420. Diakses Tanggal 23/2/ 2016.
- Antonius Sujata, 2002. *Ombudsman Indonesia; Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta.
- Budhi Masthuri, 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. PT. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Galang Asmara, 2015. *Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Birokrasi*

Pemerintahan Daerah yang Baik dan Profesional, dalam buku Aministratif Reform Pakde Karwo: Birokrasi Itu Melayani. Prenamedia Group. Jakarta.

Hendra Nurtjahyo dkk., 2013. *Ombudsman Series; Memahami Maladministrasi. Ombudsman Republik Indonesia.* Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2010. *Perkembangan dan Kosolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi.* Sinar Grafika, Jakarta.

Komisi Ombudsman Nasional, 2005. *Peranan Ombudsman dalam pemberantasan dan pencegahan korupsi serta pelaksanaan pemerintahan yang baik.* Jakarta, hal. 18.

Nuryanto A. D. 2016, *Telaah Yuridis Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman, Ombudsman Republik Indonesia - Perwakilan Jawa Timur.* Surabaya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 *tentang Ombudsman Republik Indonesia.*