

**EKSISTENSI DAN PERAN OMBUDSMAN DALAM
MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE
DI DAERAH**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Untuk Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

Oleh :

Indria Qori Safitri

NIM. 0410110128



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2008

LEMBAR PERSETUJUAN

**EKSISTENSI DAN PERAN OMBUDSMAN DALAM MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE DI DAERAH**

Oleh :

INDRIA QORI SAFITRI

NIM. 0410110128

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama,

Prof.Dr. Sudarsono, SH.MS

NIP. 130 779 454

Pembimbing Pendamping,

Agus Yulianto, SH.MH

NIP. 131 573 915

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH.MH

NIP. 131 573 915



LEMBAR PENGESAHAN

EKSISTENSI DAN PERAN OMBUDSMAN DALAM MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE DI DAERAH

Oleh :

INDRIA QORI SAFITRI

NIM. 0410110128

Disetujui Pada Tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof.Dr. Sudarsono, SH.MS

NIP. 130 779 454

Agus Yulianto, SH.MH

NIP. 131 573 915

Ketua Majelis

**Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara**

Agus Yulianto, SH.MH

NIP 131 573 915

Agus Yulianto, SH.MH

NIP. 131 573 915

Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Herman Suryokumoro, SH.MH

NIP. 131 472 741

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, dan atas rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini tepat pada waktunya dengan judul :

“ EKSISTENSI DAN PERAN OMBUDSMAN DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI DAERAH“

Penulisan Skripsi ini merupakan persyaratan yang harus dipenuhi mahasiswa guna menyelesaikan Program S-1 pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini tidak mungkin dapat disusun dan diselesaikan apabila tidak ada kerjasama dengan pihak-pihak lain yang terkait. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada :

1. Bapak Herman Suryokumoro, SH.MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang
2. Bapak Agus Yulianto,SH.MH., selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dan selaku Dosen Pembimbing II atas segala bimbingan dan kesabarannya.
3. Bapak Prof.Dr.Sudarsono,SH.MS., selaku Dosen Pembimbing I atas segala bimbingan dan kesabarannya.

4. Kedua Orang Tua, Papa H.M.Ichdar.S.SH.MM dan Mama Sulistyastuti atas segala kasih sayang dan perhatiannya yang tidak terhingga sehingga 'DAIK' dapat menyelesaikan skripsi ini. Segala-galanya yang terbaik telah mama dan papa berikan untukku..
5. Saudara-Saudaraku M.Yuyun n family,M.Yo n family,M.Indi n family dan Adekku Karin Cindy P. atas segala-galanya yang telah diberikan..
6. Ma Moci yang tidak pernah bosan memberikan semangat dan doa..
7. Sahabat-sahabatku mulai suka dan duka Dyah, Eko, Amel, Mely, Sari, Dita, Clara, Arya, Astrid, Rangga, Tasya,NOSTOC Community...
8. Teman-teman seangkatan 2004 dan seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang
9. Dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam membantu penyusunan Skripsi ini

Akhirnya penulis berharap Skripsi ini dapat diterima dan dijadikan bahan informasi yang bermanfaat untuk semua pihak, khususnya untuk penulis dalam mengembangkan pengetahuan di bidang ilmu hukum.

Malang, Desember 2008

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	v
Abstraksi.....	vii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	6
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	7
A. Teori Negara Hukum.....	7
B. Teori Pengawasan.....	16
C. Teori Otonomi Daerah.....	21
D. Tinjauan Umum Pelayanan Publik.....	25
E. Pelayanan Publik Yang Bercirikan Governance.....	28
F. Ombudsman.....	34
1. Pengertian	34
2. Sejarah terbentuknya.....	35
3. Visi dan Misi.....	39
4. Sifat, Kewenangan, Tujuan, dan Tugas Pokok KON.....	40



5. Susunan Organisasi dan Alur Kerja KON Dalam Penanganan

Laporan Masyarakat 41

BAB III. METODE PENELITIAN..... 44

A. Pendekatan Penelitian 44

B. Jenis Sumber Bahan Hukum..... 44

C. Teknik Memperoleh Bahan Hukum..... 46

D. Analisa Bahan Hukum..... 46

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN..... 47

A. Keberadaan Ombudsman Nasional Menurut Keputusan Presiden Republik
Indonesia Nomor 44 Tahun 2000..... 47

B. Ombudsman Daerah..... 56

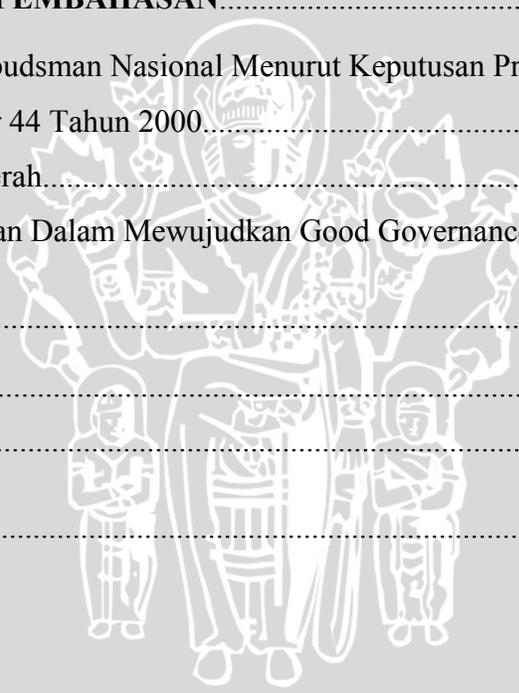
C. Peran Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah.... 61

BAB V. PENUTUP..... 72

A. Kesimpulan..... 72

B. Saran..... 73

DAFTAR PUSTAKA..... 74



ABSTRAKSI

INDRIA QORI SAFITRI, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Desember 2008, Eksistensi dan Peran Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah., Prof.Dr.Sударsono,SH.,MS.,Agus Yulianto,SH.,MH.,

Komisi Ombudsman Nasional diadakan dalam rangka menegakkan keadilan, demokrasi, *Rule of Law* demi kesejahteraan masyarakat dalam rangka Semangat Reformasi.

Keberadaan di daerah adalah sesuatu keharusan dan merupakan *qonditio sine quanon*. Kebutuhan akan lembaga ombudsman daerah nampaknya telah disadari oleh Komisi Ombudsman Nasional. Hal ini nampak dengan adanya sebuah pasal dalam Konsep RUU Ombudsman Nasional yang menyatakan, bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Ombudsman Provinsi, Kabupaten, atau Kota sesuai dengan kebutuhan.

Dalam Skripsi ini penulis membahas tentang Eksistensi dan Peran Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah dengan tujuan agar di masa datang pelayanan publik akan semakin baik dengan menggunakan metode pendekatan YuridisNormatif, maka dapat dihasilkan jawaban atas permasalahan yang dibahas tersebut.

1. Lembaga Ombudsman, dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000 dengan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 merupakan salah satu bentuk dari lembaga yang secara independen diberikan kewenangan dan fungsi sebagai pengawasan terhadap kinerja pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Dalam konteks otonomi daerah Komisi Ombudsman Daerah pada hakekatnya adalah sebuah komisi independen bentukan masyarakat yang mendapat pengukuhan dari penguasa daerah yang bertugas menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan dan kesalahan-kesalahan hukum dan administrasi yang dilakukan aparatur negara.
2. Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, maka keberadaan lembaga Ombudsman tersebut dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia adalah sebagai lembaga pengawasan sekaligus juga sebagai lembaga perlindungan bagi rakyat Indonesia. Peran yang amat penting tersebut akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, sehingga Good Governance akan terlaksana dengan baik di daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai dengan Pembukaan Undang-undang Dasar kita, tujuan kita bernegara adalah:

“ ... Membentuk Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Selanjutnya UUD 1945 menentukan bahwa filsafah kenegaraan:

"Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ... Berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia. dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Euforia reformasi yang menggulirkan dinamika perubahan, dimana wacana demokratisasi dan transparansi terus bertumbuh dan berkembang secara cepat. Berbagai perkembangan dan perubahan yang sangat cepat dan drastis berupa tuntutan serta harapan untuk memperoleh kemandirian, perlu direspon dengan cepat dan tepat pula. Untuk itu ditengah perubahan dan segala dinamika kehidupan politik pemerintahan dewasa ini perlu adanya kejelasan konsep pembangunan yang ditawarkan. Salah satunya dengan semangat reformasi misalnya, yang bertujuan menata kembali peri kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah telah melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam

sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap sebanyak empat kali, terakhir pada tahun 2002 telah menghasilkan struktur kelembagaan negara yang berbeda dengan struktur kelembagaan sebelumnya. Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut juga diiringi dengan redefinisi fungsi dari masing-masing lembaga negara. Perubahan yang dilakukan tersebut bertujuan antara lain untuk membentuk lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan yang baru. Lembaga-lembaga baru tersebut adalah merupakan konsekuensi dari tuntutan rakyat yang bertuang dalam Perubahan UUD 1945.

Sejalan dengan itu lembaga-lembaga negara baru banyak dilahirkan sebagai wujud untuk merekonstruksi sistem dan dalam rangka memberikan pelayanan terhadap masyarakat (publik) sesuai dengan asas pemerintahan yang baik *good governance*. Salah satu diantaranya adalah pembentukan Komisi Ombudsman Nasional atau yang juga lazim disebut Ombudsman Nasional. Lembaga tersebut dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000 dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tersebut, Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat¹. Dengan

¹ Lihat pasal 2 keputusan Presiden Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

demikian, maka keberadaan lembaga Ombudsman Nasional tersebut dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia adalah sebagai lembaga pengawasan sekaligus juga sebagai lembaga perlindungan bagi rakyat Indonesia.

Secara politis jika kita kemudian kaji lebih mendalam tentang cikal bakal pembentukan lembaga Ombudsman sangat menarik, terlepas adanya berbagai kepentingan yang digulirkan oleh masing-masing elit politik dan birokrasi dengan dalih atau di kemas atas Hama pengawasan dan perlindungan hukum bagi rakyat. Sejatinya dalam prakteknya dapat menimbulkan pertanyaan bahwa apakah keberadaan Ombudsman tersebut tidak tumpang tindih dengan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintah yang ada saat ini, mengingat fungsi lembaga pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah dan lembaga peradilan juga telah dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dan sejumlah lembaga pemerintahan sesuai kapasitasnya masing-masing. Sebagai contoh lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 antara lain ; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diadakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang penggunaan Keuangan Negara dan DPR yang salah satu fungsinya sebagai kontrol, Komnas HAM dan lain-lain.

Secara sosiologis tujuan pembentukan lembaga Ombudsman merupakan representasi dari kehendak dan corak masyarakat Indonesia yang plural. Oleh sebab itu maka dapat digambarkan bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat multi ras, suku, dan golongan. Ini ditandai dengan adanya fakta sejarah bahwa sebelum terbentuknya Indonesia seperti sekarang ini, Wilayah

yang dulunya dikenal dengan Nusantara terdiri atas kerajaan, kesultanan, kelompok masyarakat adat yang beragam. Fakta-fakta inilah yang kemudian menjadikan dasar bagi adanya pembentukan dan pengembangan daerah.

Dari rangkaian sejarah panjang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia semenjak tahun 1945 sampai dengan terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004, "Pemberian Otonomi" masih berjalan "Tertatih-tatih", dalam artian bahwa pola hubungan pusat dan daerah semenjak kemerdekaan masih terus menerus diperbaiki. Tataran konsep sering kali tidak seindah pelaksanaannya. Dengan kata lain, bahwa sampai sekarang inipun pemerintahan Indonesia masih tetap berjalan sentralistik, beberapa persoalan yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah baik dalam rangka pembagian urusan (kebijakan) juga terkait dengan pembagian dan perimbangan keuangan masih tetap menuai persoalan. Kurang meratanya pembangunan yang dilakukan masih terlihat dengan tingginya daerah-daerah di Indonesia yang masih miskin. Tingginya kemiskinan ini tentunya terkait dengan lemahnya kemampuan daerah dan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan dan sumber dayanya.

Dengan melihat perkembangan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sekarang ini, meskipun telah terjadi pergeseran paradigma, tetapi kecenderungan yang kuat bahwa desentralisasi dianggap sebagai suatu persoalan administrasi atau teknis harus mulai dikikis, pertimbangan bahwa masyarakat daerah juga merupakan keturunan dari masyarakat adat yang mempunyai sejarah panjang harus menjadi variabel tersendiri dalam hal menyikapi pemberian otonomi daerah tersebut, bahwa otomatis masyarakat akan

lebih merefleksikan (mendahulukan) sejarah alamiah adat, kesukuannya dari pada organisasi negara. Oleh sebab itu tujuan keberadaan Lembaga Ombudsman yang dilahirkan melalui Kepres salah satunya merupakan solusi terhadap kinerja pemerintahan baik yang ada di pusat maupun di daerah dalam kerangka untuk memberikan fungsi pengawasan yang secara efisien dan dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia.

Keberadaan Lembaga Ombudsman pada akhirnya diharapkan dapat melaksanakan pengawasan yang manipu menjembatani keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik guna mewujudkan *good governance*. Dari latar belakang diatas penulis mengambil judul "Eksistensi Dan Peran Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance Di Daerah".

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Ombudsman diperlukan keberadaannya di daerah?
2. Bagaimana peran Ombudsman dalam mewujudkan *Good Governance* di daerah.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis keberadaan dan Ombudsman di daerah.
1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis peran Ombudsman dalam mewujudkan *Good Governance* di daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penulisan penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang eksistensi dan peran Lembaga Ombudsman dalam mewujudkan *Good Governance* di daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Penelitian ini bermanfaat untuk melatih kemampuan penulis dalam melakukan analisis berkaitan dengan Ombudsman dan pelayanan publik yang bercirikan *Good Governance*.

b. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan kajian dalam mengevaluasi eksistensi dan peran Ombudsman dalam mewujudkan *Good Governance*.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Hukum

Penggunaan tend negara hukum dalam penelitian ini dilandasi pemahaman bahwa lembaga Ombudsman sebagai lembaga independen merupakan perwujudan adanya keseimbangan kekuasaan dalam sistem pemerintahan suatu negara. Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum. Negara hukum merupakan substansi mendasar dari kontrak sosial bangsa Indonesia. Dalam kontrak yang demikian tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkannya dalam konsteks pembangunan hukum. Oleh sebab itu berikut adalah uraian ringkas mengenai himpunan pendapat dari para pemikir dan asli yang kompeten dalam kaitannya dengan konsep negara hukum yakni sebagai berikut :

Dalam *Ensiklopedia Indonesia* sebagaimana yang dikutip A. Muktie Fajar², negara hukum (*rechstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan sebagai berikut:

"negara hukum (bahasa Belanda *rechtstaat*) negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang unurnnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu agar semuanya berjalan menurut hukum. Sedangkan negara kekuasaan (bahasa Belanda *machtstaat*) negara bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata".

Pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan

² Muktie, A. Fadjar. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Penerbitan Banyumedia Publishing. Malang. Hal 5.

struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan mengenai tujuan negara hukum, yaitu menjarnin hak-hak asasi rakyatnya. Menurut Prof Dr. R. Soeporno³ dalam Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, telah mengartikan istilah negara hukum yaitu:

“ ... bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.”

Moh. Yamin dalam Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia⁴, selain mempergunakan padanan kata negara hukum dengan *rechstaat*, ia pula menggambarkan tentang makna negara hukum itu sendiri:

Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechstaat, government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polis atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”

Istilah negara hukum dalam kepustakaan Indonesia diartikan langsung dari dua istilah yakni "*rechstaat*", dan "*the rule of law*"⁵. Istilah *rechstaat* berkernbang dalam pengaruh faham Anglo Saxon walaupun di Amerika istilah yang kedua lebih dikenal dengan sebutan "*government of law, but not of man*". Sebagai

³ Muktie, A. Fadjar. 2005. Ibid hal. 7.

⁴ Kabul, Imam. 2005. *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia: Analisis Potensi dan Problem*. Penerbit; Kurnia Alam. Yogyakarta. Hal. 49. lihat juga Sunaryati Hartono. 1976. *Apakah The Rule Of Law*. Penerbit Alumni Bandung. Hal. 35.

⁵ Ashary.1995. *Negara Hukum Indonesia* Jakarta di Indonesia. Jakarta Hal 30. Lihat juga dalam Fachruddin, Irian. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Penerbit PT. Alumni, Bandung. Hal. 109. Istilah negara hukum atau negara berdasarkan hukum dalam kepustakaan Indonesia hampir selalu dipadankan dengan istilah "*rechstaat* ", "*etat de droit*" "*the staat according to law*", "*legal sleet*", dan "*rule of law*" Disamping itu, dikenal juga istilah "*The pinciple of socialist legality*" yang lahir dari ideologinya kaum komunis.

konsekuensi dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya seluruh alat perlengkapan negara maupun penduduk (Warga negara dan orang asing) tunduk pada hukum. Menurut Padmo Wahyono (dalam Zakaria Bargun)⁶ mengemukakan beberapa prinsip negara hukum antara lain: 1). Ada suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, 2). Ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis; 3). Ada suatu sistem tertib hukum; 4). Ada kekuasaan kehakiman yang bebas.

Dalam negara hukum, hukum merupakan pedoman tertinggi dalam penyelenggaraan suatu negara, yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*. Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*. Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dijadikan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip-prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstaat*).⁷

Menurut F.R. Bothingk sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR. dikatakan bahwa negara hukum adalah "*de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*", bahwa negara, dimana kebebasan kehendak

⁶ Bangun, Zakaria. 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*. Penerbit : Bina Media Perintis. Medan. Hal. 136.

⁷ Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekjen. dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI. Hal. 69

pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum⁸. Sedangkan A. Hamid S. Attamimi sebagaimana mengutip pendapatnya Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.⁹

Philipus M. Hadjon (1987), berpendapat bahwa konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh, dan tiap-tiap konsep tersebut memiliki karakter dan ciri yang berlainan satu sama liannya. Dalam *Rechstaat*. merupakan konsep yang dikenal di Belanda, *The Rule of Law*, konsep yang dikenal di negara-negara Anglo Saxon seperti di Inggris dan Amerika Serikat, *Sosialist Legality*, yang dianut oleh negara-negara komunis, *Negara Hukum Pancasila*, konsep negara hukum yang didasari oleh Pancasila di Indonesia, *Nomokrasi Islam*,¹⁰ konsep negara hukum yang berdasar pada hukum islam. Lebili lanjut Philipus M Hadjon memberikan definisi mengenai negara hukum dengan mendasarkan diri pada sifat-sifat yang dikemukakan oleh S.W. Couwenberg berpendapat bahwa ciri-ciri *rechstaat* (klasik) yaitu:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antar penguasa dan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan pembuatan

⁸ Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrant Negara*, RajaGrafindo Persada. Jakarta. Hal. 18. Lihat juga dalam JJ. Oestenbrink, *Administrative Santies Vuga-Boekerij 's Gravenhage*, ft. Hal. 49.

⁹ A. Hamid S. Attamimi *Tend Perundang-undangan Indonesia*. Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992. Hal. 8.

¹⁰ Philipus M. Hadjon. *Perlidungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya. 1987. halaman. 71-74.

undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*welmatige bestuur*).

3. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*)

Dalam menyoroti makna negara hukum secara filosofis, Frans Magnis Suseno berpendapat bahwa negara hukum berarti kekuasaan negara terikat pada hukum. Lebih lanjut beliau mengemukakan bahwa agar negara merupakan negara hukum, dapat dirinci dalam lima ciri, meliputi:

1. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga-lembaga sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebuah undang-undang dasar;
2. Undang-undang dasar menjamin hak asasi manusia yang merupakan unsur yang paling penting;
3. Badan-badan negara yang menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku;
4. Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara;
5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.¹¹

Mengutip istilah H.W.R. Wade (1971), bahwa dalam negara hukum, segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*), negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk

¹¹ Bangun, Zakaria. 2007. *bid. Hal. 134*.

pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Sementara menurut Friederich Julius Stahl dalam karya ilmiahnya yang berjudul "*Philosophic des Rechts*" (sebagai seorang yang dipengaruhi oleh alam pikiran negara hukum liberal), sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahjono (1966), menyatakan bahwa dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu; a). Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, b). Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *trial politica*, c). Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*). d). Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.¹²

Pemikir Belanda yang menaruh perhatian yang sangat besar terhadap konsep negara hukum antara lain Scheltema. Dikemukakan ada empat unsur utama negara hukum dan masing-masing unsur utama mempunyai unsur turunannya. Unsur-unsur tersebut sebagaimana yang dikemukakan oleh Ashary¹³ sebagai berikut:

1. Adanya kepastian hukum: a) asas legalitas, b) undang-undang yang mengatur tindakan yang benvenang sedemikian rupa. hingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan, c) undang-undang tidak boleh berlaku surut, d)

¹² Wahjono, Padmo. 1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. ind. Hill Co. Jakarta. Hal. 151.

¹³ Azhary. M.Tahir. 1992. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Ditihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*. Bulan Bintang. Jakarta. Hal. 212.

hak asasi dijamin oleh undang-undang, e) pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.

2. Asas persamaan: a) tindakan yang ber-wenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil, b) adanya pernisahan kekuasaan.
3. Asas demokrasi: a) hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara, b)peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen, c)parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
4. Asas pemerintahan untuk rakyat: a) hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar, b) pemerintahan secara efektif dan efisien.

Senada dengan Sri Soemantri¹⁴ menyebutkan unsur-unsur yang terkandung di dalam konsep negara hukum yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap jaininan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Bahwa dalam melakukan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaanya merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Muchtar Kusumaatmadja memberikan pengertian negara hukum sebagai negara yang berdasarkan hukum, dimana kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum. Sementara Sudargo Gautama

¹⁴ Asmara. Galang. 2005. *OMBUDSMAN Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*. Penerbit LaksBang PRESSindo. Yogyakarta. Hal. 34

repository.ub.ac

mengkonstruksikan pengertian negara hukum adalah:¹⁵

"... suatu negara, dimana perseorangan mempunyai hak terhadap negara, di mana hak-hak asasi manusia diakui oleh undang-undang, dimana untuk merealisasikan perlindungan hak-hak ini kekuasaan negara dipisah-pisahkan hingga badan penyelenggara negara, badan pembuat undang-undang dan badan peradilan berada pada berbagai tangan, dan dengan susunan badan peradilan yang babas kedudukannya. Untuk dapat memberi perlindungan semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andai kata hal ini terjadi oleh alat negara sendiri".

Menurut Bagir Manan¹⁶, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan A.V. Dicey¹⁷ mengetengahkan tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law*, meliputi:

1. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law*, untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
2. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berbeda di atas hukum.
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum

¹⁵ *Ibid.* Hal. 26-27

¹⁶ Huda, Ni'Matul. 2007. *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi* Penerbit Ull Press. Yogyakarta. Hal. 56

¹⁷ *Ibid.* Hal. 57

bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Berdasarkan uraian himpunan para pendapat tokoh tersebut diatas patutlah kiranya bahwa negara hukum yang dalam hal ini dijadikan sebagai *grand theory* yang sifatnya umum dalam konteks teoritik maupun secara praktik ketatanegaraan Indonesia sangat relevan dengan perumusan masalah tersebut di atas. Karena dalam kajian ini, di satu pihak, ingin melihat hakekat peran lembaga Ombudsman dalam *mindset* negara hukum yang demokratis dan di sisi yang lain dalam segi *law implementation* (implementasi hukumnya) sebagai lembaga independen. Adapun inti dari negara hukum versi atau pendapat penulis sendiri bahwa negara hukum adalah cita dan tujuan negara yang diidealkan, dimana hukum merupakan ruh dalam suatu bangsa. Sedangkan negara itu merupakan jasad yang menggerakkan keseluruhan komponen yang saling terintegrasi dengan tujuan untuk memberikan perlindungan dan keadilan terhadap warga negaranya. Cermin dari negara hukum itu menekankan pada aspek dimana segala sesuatu yang berhubungan tentang/dengan aktivitas negara dan warga(nya) negara dalam bingkai atau landasan aturan hukum.

B. Teori Pengawasan

Teori pengawasan (kontrol) untuk mendukung teori utama. tujuan bahwa lembaga ombudsman sebagai icon lembaga pengawasan yang menjalankan fungsi perlindungan hukum bagi rakyat, memiliki peran yang sangat penting, mengingat hal tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan maka perlu untuk dikontrol atau diawasi. Berikut adalah uraian sejumlah pemikiran teoritik mengenai pengawasan dari beberapa ahli yang kompeten antara lain:

Pengertian dan Bentuk Pengawasan

Kata "pengawasan" berasal dari kata awas, berarti antara lain penjagaan. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry. Menggunakan istilah "control" sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan¹⁸ artinya adalah :

Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.

(pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).

Senada dengan Goerge R. Terry, Djajoesman mengintroduisir pendapat Henry Fayol, mengemukakan bahwa "kontrol adalah penelitian apakah segala sesuatu dilakukan sesuai dengan rencana, perintah-perintah dan prinsip-prinsip

¹⁸ Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradaan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni. Bandung. Hal. 88-94.

yang telah ditetapkan". Bertolak dari pendapat J.R. Beishline, arti kontrol menurut Djajoesman¹⁹ adalah

“.... suatu proses untuk menentukan hubungan antara yang diharapkan dari perencanaan dengan hasil kenyataan yang didapat, serta mengambil tindakan yang perlu secara sah guna memperbaiki segala sesuatu yang menyimpang dari rencana”.

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut: pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana). sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

Pengawasan kontrol terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Latulung²⁰ adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Apabila dicermati secara mendalam dari berbagai pendapat dapat ditangkap pengertian dasar dari pengawasan. Pertama, pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk pencapaian hasil dari tujuan, Kedua, adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan. Ketiga, adanya kegiatan

¹⁹ *Ibid.* Hal 89

²⁰ *Ibid.* Hal 90

mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan; *Keempat*, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; *Kelima*, adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.

Apabila hal tersebut di atas dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan ini.

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi kontrol intern (*internal control*) dan kontrol ekstern (*external control*). (1) Kontrol intern (*internal control*) adalah

pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organisasi yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis administratif atau *built-in control*. (2) Kontrol ekstem (*external control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan LSM termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang beminat pada bidang tertentu, kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPR (D) terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti komisi pemberantasan korupsi dan Ombudsman Nasional.²¹

Ditinjau dari sudut pandang waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. (1) Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol *a-priori* mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contoh yang dikemukakan lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Suatu tindakan pemerintahan hanya sah apabila disetujui atau

²¹ *Ibid.* Hal. 93.

disahkan oleh instansi secara hierarkis lebih tinggi. (2) Kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contoh kontrol peradilan atau *judicial control* yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.²²

Dipandang dari aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan segi hukum dan pengawasan segi kemanfaatan. (1) Pengawasan segi hukum (*legalitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Kontrol pengadilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu. (2) Pengawasan segi kemanfaatan (*opportunitas*) yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*). Kontrol internal secara hierarkis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*opportunitas*).²³

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan "negatif represif" dan pengawasan "negatif preventif". (1) Pengawasan negatif represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan. Sedangkan pengawasan negatif preventif dan pengawasan positif yaitu badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya

²² *Ibid.* Hal. 93.

²³ *Ibid.*

kelalaian pemerintah yang lebih rendah. Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dibedakan kepada pengawasan unilateral (*unilateral control*) dan pengawasan refleksif (*reflexive control*). Pengawasan unilateral adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas. (2) Pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negoisasi antara pengawas dan yang diawasi.²⁴

Teori pengawasan sangat erat kaitannya dengan teori negara hukum, disamping pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam negara hukum. Oleh sebab itu, pengawasan dalam satu negara hukum perlu dan harus diatur secara tegas melalui aturan hukum atau dalam aturan ketentuan konstitusi. Untuk menjamin adanya kepastian hukum maka keberadaan pengawasan (kontrol) menjadi mutlak adanya untuk memantau jalannya kekuasaan. Karena hal tersebut bertujuan untuk menghindari kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan pemerintah dan agar dapat dicegah.

C. Teori Otonomi Daerah

"Kelahiran" otonomi daerah di Indonesia tidak dapat di lepaskan dengan bergulirnya Era Reformasi di penghujung era 90-an, selepas ambruknya Rejim Orde Baru yang berkuasa lebih dari tiga dasawarsa lamanya. Orde Baru melanjutkan sistem yang telah diwarisinya sejak berdirinya negeri ini lebih dari 50 tahun silam, mengelola negara secara sentralistik dari Aceh (Nangroe Aceh Darussalam) hingga Papua (dulu Irian Jaya). Namun, krisis ekonomi yang

²⁴ *Ibid.* Hal. 94.

bermula dari tahun 1977, selain menurunkan rejim yang telah berkuasa lebih dari 30 tahun, juga telah mengubah sistem pengelolaan negara dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Otonomi daerah, meski dalam pelaksanaannya harus berjalan tertatih-tatih dan menghadapi banyak rintangan, sebenarnya memiliki payung hukum yang jelas. Terdapat dua undang-undang yang memayungi otonomi daerah, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (di sahkan 7 Mei 1999), serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (di sahkan 19 Mei 1999). Dan direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Dasar hukum pengaturan hubungan pusat dan daerah sebelum terbitnya UU 32 Tahun 2004 sebagai berikut:²⁵

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Pemerintah Daerah untuk membantu gubernur yang menjalankan fungsi legislatif;
2. UU Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
3. UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
5. Penpres Nomor 6 Tahun 1959 (disempumakan);
6. UU Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
7. UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah;
8. UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa; dan
9. UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁵ Bandingkan dengan J. Kaloh. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan lokal dan Tantangan Global*. Rineka Cipta. Jakarta.

Dari ketentuan dan dasar hukum tersebut, Otonomi Daerah merupakan kewenangan Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²⁶

Kebijakan otonomi daerah, telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diperbarui, Ketetapan MPR dan UU, sistem pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah.

²⁶ Panjaitan. Hinca. 2000 *"Radio, Pagar Hidup Otonomi Daerah"*. Internews Indonesia, Media Law Department, Jakarta. Hal. 5.

Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan serta tanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Sesuai dengan tema yang diangkat pada makalah ini, maka penulis akan mengkhususkan objek kajian mengenai lembaga Ombudsman. Teori otonomi daerah digunakan untuk menganalisis, membedah dan mencari jawaban permasalahan sebagaimana tercantum dalam penulisan makalah tersebut.

Adapun akumulasi dari beberapa teori yang termasuk di atas, dijadikan sebagai mainstream dan bingkai analisis untuk menjawab permasalahan serta problematika hukum yang terjadi yang diangkat melalui identifikasi makalah pada makalah ini. Sehingga untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut perlu diadakan penelusuran mengenai potret sejarahnya, hakikat peran lembaga Ombudsman, bentuk dan kedudukan hukumnya yang didukung dan dikaitkan dengan teori-teori dan konsep-konsep negara hukum, teori pengawasan dan teori otonomi daerah. Dari intisari yang didapat, akan dilakukan analisis terhadap hakekat peran dan kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem pemerintahan di Indonesia serta gagasan analisis dari sudut pandang penulis. Oleh karena itu untuk

lebih jelasnya akan dibahas tersendiri melalui bab pembahasan.

D. Tinjauan Umum Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan salah satu kebutuhan utama masyarakat terhadap pemerintahan dan negara, bahkan dapat dikatakan bahwa fungsi pelayanan merupakan salah satu fungsi utama negara dan pemerintah. Fungsi ini dijalankan oleh aparatur negara yang terdapat dalam birokrasi pemerintahan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya secara teoritis terdapat tiga fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*), dan fungsi perlindungan (*protection function*).²⁷

Fungsi pelayanan masyarakat adalah berkenaan dengan pemberian berbagai pelayanan umum maupun fasilitas-fasilitas sosial kepada masyarakat seperti kesehatan, pendidikan, sampah, air minum dan sebagainya serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan. Fungsi pembangunan merupakan fungsi dimana pemerintah adalah sebagai *agent of development* (agen pembangunan) yang bertugas untuk mendorong pembangunan untuk terwujudnya peningkatan taraf hidup masyarakat. Sementara itu fungsi perlindungan merupakan kewajiban pemerintah/negara untuk melindungi segenap warga negara dengan cara menciptakan keamanan dan ketertiban internal dan eksternal.

Menurut Salusu, fungsi utama dari pemerintah ialah mengatur, menyediakan fasilitas, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tidak ada organisasi lain dalam negara yang lebih tinggi dari organisasi pemerintahan

²⁷ INDEF, *Birokrasi, Korupsi, dan Reformasi, Kasus Pelayanan KTP*, INDEF, Hlm. 12

itu, sesungguhnya fungsi utamanya ialah memberi pelayanan.²⁸

Sugiarto mengartikan bahwa pelayanan sebagai tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain (konsumen, pelanggan, tamu, pasien, klien, dan lain-lain) yang tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani dan dilayani.²⁹

Sementara menurut Gronroos yang dikutip oleh Ratminto dan Atik mendefinisikan pelayanan sebagai suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak karat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.³⁰

Juliantara mengatakan bahwa pelayanan merupakan usaha apa saja yang dapat mempertinggi kepuasan pelanggan, selain itu membangun kesan yang dapat memberikan citra positif dimata pelanggan.³¹

Dari beberapa definisi pelayanan tersebut terlihat bahwa pada dasarnya pelayanan ini merupakan aktivitas yang diberikan oleh pemberi layanan karena adanya kebutuhan dari penerima layanan yang hendak dipuaskan yang tingkat kepuasannya hanya dapat dirasakan oleh penerima layanan, artinya ukuran kepuasan ditentukan oleh penerima layanan.

Selanjutnya akan dibahas pengertian publik. Istilah publik berasal dari

²⁸ J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategis*, Gramedia Widia Sarana Indonesi, Jakarta 2004. Hlm. 6

²⁹ Endar Sugiarto, *Psikologi Pelayanan dalam Industri Jasa*, Gramedia, Jakarta, 1999, Hlm.9

³⁰ Gronroos dalam Ratminto, et al, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hlm 2

³¹ Dadang Juliantara, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik* ,

public yang diartikan oleh Kurniawan sebagai umum, masyarakat atau negara. Pengertian istilah ini dapat berganti-ganti, dapat didefinisikan sebagai umum seperti *public ownership* (milik umum), *public service corporation* (perseroan jasa umum), dapat berarti masyarakat seperti dalam istilah *public relation* (hubungan masyarakat), dan *public service* (pelayanan masyarakat), dan dapat berarti negara seperti dalam istilah *public administration* (administrasi negara) dan *public revenue* (penerimaan negara).³²

Karena fungsi utama pemerintah adalah melayani, maka fungsi ini haruslah benar-benar dapat dilaksanakan oleh aparatur dan birokrasi pemerintahan untuk terpenuhinya kepentingan dan aspirasi masyarakat. Pemerintah dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Untuk itulah fungsi pelayanan ini merupakan kewajiban dan tanggung jawab aparatur dan birokrasi pemerintahan sehingga merupakan salah satu bentuk akuntabilitas publik (pertanggung jawaban publik) dari pemerintah kepada masyarakat.

³² Pembaharuan, Yogyakarta, 2005. Hlm 10

E. Pelayanan Publik Yang Bercirikan Governance

Pelayanan publik Menurut Keputusan MENPAN No. 67 tahun 2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur, pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Menurut Gaspersz³³ kualitas pelayanan sangat tergantung pada komitmen manajemen terhadap pengendalian dan perbaikan sistem manajemen kualitas. Hal-hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan kualitas pelayanan mulai dari waktu tunggu, waktu proses hingga waktu penyelesaian suatu produk pelayanan adalah sebagai berikut:

1. Akurasi Pelayanan. Berkaitan dengan realitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
2. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan. Terutama bagi mereka yang berinteraksi langsung dengan pelanggan (internal maupun eksternal) seperti: Operator telepon, petugas keamanan (SATPAM), pengemudi, staf administrasi, kasir petugas penerima tamu, perawat dan lain-lain.

³³ Agung Kurniawan, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Pembaharuan

3. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
5. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan banyaknya outlet, banyaknya petugas yang melayani seperti kasir, staf administrasi, dan lain-lain. Banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer untuk memproses data dan lain-lain.
6. Variasi Model Pelayanan. Berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan, features dari pelayanan dan lain-lain.
7. Pelayanan Pribadi. Berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus, dan lain-lain.
8. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lain.
9. Atribut pendukung pelayanan lainnya. Seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, dan fasilitas lainnya.

Berdasarkan atas berbagai kajian dan survei dan kenyataan yang kita alami pelayanan publik masih sarat dengan KKN, tidak transparan, tidak responsif dan diskriminatif, sehingga kedepan pelayanan publik harus diarahkan dan sekaligus menjadi instrumen untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Menurut Agus Dwiyanto³⁴, ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktek *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa salah satu makna penting dari *governance* yang membedakan dengan *government*, adalah keterlibatan aktor-aktor di luar Negara dalam merespon masalah-masalah publik.

Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karena baik dan buruknya praktik

³⁴ Agus Dwiyanto, "Mengapa Pelayanan Publik" dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta : UGM Press, Hlm. 20-25

elayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik dipusat ataupun didaerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga.

UNDP mengajukan 9 (sembilan) karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. Partisipasi. Partisipasi menuntut setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi dapat dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti DPRD, LSM dan lain sebagainya.
2. Penegakan hukum. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang dilaksanakan dengan adil dan tanpa pandang bulu.
3. Transparansi. Adanya keterbukaan yang mencakup aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi.
4. Daya Tanggap. Semua komponen yang terlibat dalam pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan *stakeholders*.
5. Berorientasi pada Konsensus. Di dalam *good governance* pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah diutamakan berdasarkan konsensus, yang dilanjutkan kesediaan konsisten melaksanakan konsensus yang telah

diputuskan bersama.

6. Keadilan. Melalui prinsip *good governance* setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Akan tetapi karena kemampuan masing-masing warga negara berbeda-beda maka sektor publik perlu memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat berjalan seiring sejalan.
7. Keefektifan dan Efisiensi. Agar mampu berkompetisi secara sehat dalam peraturan dunia, kegiatan ketiga domain dalam *governance* perlu mengutamakan efektifitas dan efisiensi dalam setiap kegiatan.
8. Akuntabilitas. Setiap kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik.
9. Visi Strategis. Dalam era yang berubah secara dinamis seperti sekarang ini. Visi itu sendiri dapat dibedakan antara visi jangka panjang (20-25 Tahun) dan visi jangka pendek sekitar 5 tahun³⁵.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dikenal adanya Prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*general principle of good administration*). Kemunculan prinsip-prinsip ini tidak bisa dilepaskan dari keberadaan administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan (eksekutif), selain memiliki konsentrasi kekuasaan yang makin besar (*treiss ermessen*) juga bersentuhan langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perijinan dan berbagai pelayanan merupakan pekerjaan

³⁵ Sadu Wasistiono, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*" dalam Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi, Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2004, Hlm. 22-23

administrasi negara yang langsung berhubungan dengan rakyat. Setiap bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang memenuhi syarat-syarat penyelenggaraan administrasi negara yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang banyak. Karena itu betapa penting pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi negara yang baik untuk mencegah dan menghindarkan rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat atau menindas³⁶.

S.F. Marbun³⁷ merinci asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil dan patut sebagai berikut:

1. Asas persamaan
2. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan
3. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang
4. Asas ganti rugi karena kesalahan
5. Asas kecermatan
6. Asas kepastian hukum
7. Asas kejujuran dan keterbukaan
8. Asas larangan meyalahgunakan wewenang
9. Asas larangan sewenang-wenang
10. Asas kepercayaan atau pengharapan
11. Asas motivasi

³⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 147.

³⁷ 41 Marbun, S.F., "Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintah Yang Baik di Indonesia" dalam S.F Marbun dkk (penyunting). *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Ulf Press, 2001, Hlm 201-227

12. Asas kepastan dan kewajaran
13. Asas petanggungjawaban
14. Asas kepekaan
15. Asas penyelenggaraan kepentingan umum
16. Asas kebijaksanaan
17. Asas itikad baik.

Prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik sebagian telah diakomodir di dalam pasal 3 UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Prinsip prinsip tersebut antara lain : (1) Asas Kepastian Hukum; (2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; (3) Asas Kepentingan Umum; (4) Asas Keterbukaan; (5) Asas Proporsionalitas; (6) Asas Profesionalitas; dan (7) Asas Akuntabilitas.

F. Ombudsman

1. Pengertian

Ombudsman bukan hanya kosa kata baru, tetapi juga hal yang masih asing bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Secara harfiah Ombudsman berasal dari kosa kata Swedia yang berarti "agen" atau "wakil". Pengertiannya, dalam English Law Dictionary, Peter Collin Publishing, Reprinted 1987, Ombudsman adalah: *Official who investigates complaints by the Public against government department or other large organization. Although the Ombudsman may make his recommendations public, he has no*

power to enforce them.

2. Sejarah terbentuknya

Komisi Ombudsman pertama kali lahir di Swedia tahun 1809. Di Swedia, Ombudsman menjadi jaminan melawan kekuasaan yang represif dan kesalahan pemerintahan di bidang administrasi (mal-administrasi). Pada tahun 1809, berdiri The Parliamentary Ombudsman, Komisi Ombudsman pertama di dunia, dengan tujuan utama membela hak-hak sipil (*civil rights*) dan hak-hak kewarganegaraan (*civic rights*). Dan Swedia, Ombudsman menyebar ke negara-negara lain pada abad ke dua puluh, yaitu ketika negara-negara Skandinavia mulai mengadopsinya: Finlandia (1919), Denmark (1955), dan Norwegia (1962). Pada dekade 1960-an, popularitas Ombudsman semakin meningkat, hal itu ditandai dengan banyaknya negara-negara persemalunuran dan negara-negara lain, terutama negara-negara Eropa mendirikan institusi Ombudsman seperti halnya Selandia Baru (1962), Inggris (1967), Propinsi-propinsi di Kanada (mulai 1967), Tanzania (1968), Israel (1971), Puerto Rico (1977), Australia (1977 Tingkat Federal, 1972-1979 Pada tingkat negara bagian), Perancis (1973), Portugal (1975), Austria (1977), Spanyol (1981), dan Belanda (1981).

Di negara-negara yang urusan pemerintahannya sudah dialih kepada swasta, jenis *Civil Society* perlu dikedepankan. Di Indonesia Komisi 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. Untuk pertama kalinya dalam

kepengurusan KON duduk sebagai ketua, Antonius Sujata SH, wakil ketua Prof Dr CFG Sunaryati Hartono SH, dan anggotanya terdiri dari enam orang, yakni Prof Dr Bagir Manan SH, Teten Masduki SH, Ir Sri Urip, Pradjoto MA, KM Surachnian, Masdar Farid Mas'udi MA. Kepengurusan KON ini dilantik oleh Presiden KH Abdurrahman 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 berjalannya pemerintahan yang baik, hal ini diuraikan dengan jelas dalam konsideran di dalam Keppres yang dijadikan dasar hukum pembentukan KON tersebut. Dasar pertimbangan pembentukan KON adalah dalam rangka pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implemementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminalisasi. (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 No. 44 Tahun 2000 yang bunyinya :”Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat

nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Ombudsman Nasional”.

Ombudsman melalui pendekatan yang independen, obyektif, dan selalu melakukan investigasi yang fair, akan menampung keluhan dan pengaduan yang berkaitan pemerintahan dan layanan publik. Ombudsman dapat berperan sebagai “*auditor*” bagi layanan publik. Keberadaannya merupakan langkah awal untuk menegakkan “budaya layanan publik” di kalangan pemerintahan kita. Sehingga pegawai pemerintah menyadari perannya sebagai pelayan masyarakat (*civil servant*), dan bukan sebaliknya. Diharapkan dengan kehadiran Ombudsman ini, setapak demi setapak terbentuk jajaran pegawai pemerintah yang berdedikasi, memiliki komitmen yang tinggi, mempunyai akuntabilitas (*accountability*), keterbukaan terhadap masukan dan masyarakat luas, dan profesionalisme yang tinggi.

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

sekadar "telinga" birokrasi, tetapi juga memberi "petunjuk" kepada birokrasi. Peran mekanisme kontrol yang dilakukan oleh Ombudsman akan berjalan dengan semestinya, jika masyarakat luas mengetahui dan meyakini bahwa mereka dapat menjalankan perannya dengan baik. Dengan kata lain masyarakat bersedia untuk memanfaatkan "jasa" mereka. Untuk menumbuhkan kepercayaan ini, terdapat nilai-nilai & dasar yang harus dipegang oleh Ombudsman. Di antaranya harus menjaga obyektivitas dan netralitas dalam investigasinya, mudah "dijangkau" oleh publik, akuntabilitas yang tinggi, berdedikasi, serta dapat bekerja serasi dengan masyarakat maupun pemerintah.

Di sisi yang lain masyarakat akan mempercayai mereka dan mereka juga dapat berperan dengan baik, jika peran mereka diterima dan "diindahkan" oleh para penyelenggara pemerintahan. Jika rekomendasi dan Ombudsman tidak ada tindak lanjutnya, maka kepercayaan masyarakat akan menipis, dan menyurutkan keberadaannya. Melihat beratnya tugas yang akan dipikul, seseorang yang akan diangkat sebagai Ombudsman harus memiliki integritas moral yang tinggi, yang telah teruji dalam kiprahnya dalam masyarakat luas selama ini. Karena, kredibilitas Komisi yang dipimpinnya akan sangat tergantung kepada kredibilitas personal pemangku jabatannya.

Selain itu harus didukung oleh standar kepatutan yang ditaati oleh pemangku jabatan. Pembakuan prosedur dalam pengambilan keputusan harus, dibuat, terutama yang berkaitan dengan (a) bagaimana keputusan itu dibuat, (b) mengapa keputusan itu dianggap penting, (c) bagaimana dampak

keputusan itu, (d) informasi-informasi apakah yang harus dipenuhi, serta kriterianya dalam pengambilan keputusan, (e) peraturan, prosedur, dan persyaratan apa yang harus dilalui untuk sampai pada suatu keputusan.

3. Visi dan Misi

Visi Ombudsman Nasional :

- a. Menjadi Institusi Publik mandiri dan terpercaya berasaskan Pancasila yang mengupayakan keadilan, kelancaran dan akuntabilitas pelayanan pemerintah, penyelenggaraan pemerintahan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*) serta peradilan yang tidak memihak berdasarkan asas-asas supremasi hukum dan berintikan keadilan.
- b. Ombudsman Nasional sebagai Institusi Publik dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, diangkat oleh Kepala Negara dan diatur dalam Undang-undang Dasar serta Undang-undang Republik Indonesia sehingga memperoleh kepercayaan masyarakat, dilaksanakan oleh orang-orang dengan integritas serta akuntabilitas yang tinggi.

Misi Ombudsman Nasional:

- a. Mengupayakan secara berkesinambungan kemudahan pelayanan yang efektif dan berkualitas oleh institusi Pemerintah kepada masyarakat.
- b. Membantu menciptakan serta mengembangkan situasi dan kondisi yang kondusif demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
- c. Memprioritaskan pelayanan yang lebih peka terhadap tuntutan dan

kebutuhan masyarakat, dengan memberi pelayanan optimal serta membina koordinasi dan kerjasama yang baik dengan semua pihak (Institusi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Komisi Swadaya Masyarakat, Pakar, Praktisi, Organisasi Profesi, dll).

- d. Menciptakan lingkungan dan suasana kerja dengan komitmen penuh, standar integritas dan akuntabilitas tinggi, yang memberi dukungan bagi keberhasilan visi dan misi Ombudsman berdasarkan Pedoman Dasar dan Etika Ombudsman.
- e. Melaksanakan manajemen secara terbuka, serta memberikan kesempatan yang terus menerus kepada seluruh staf untuk meningkatkan pengetahuan serta profesionalisme dalam menangani keluhan masyarakat.
- f. Menyebarkan keberadaan serta, kinerja Ombudsman kepada masyarakat dalam rangka turut meningkatkan kesadaran hukum Aparatur Pemerintah, Peradilan dan Komisi Perwakilan Rakyat, sehingga seluruh Daerah Otonomi Republik Indonesia merasa perlu membentuk Ombudsman di daerah dengan visi dan misi yang sama.

4. **Sifat, Kewenangan, Tujuan, dan Tugas Pokok KON**

Keppres yang ditetapkan dan mulai sertaku tanggal 10 Maret 2000 itu, berisi lima bab dan 20 pasal. Di antaranya (pasal 2) menyebutkan, Ombudsman Nasional adalah Komisi pengawasan masyarakat yang bersifat mandiri, berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk Komisi Peradilan, terutama

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan pendirian KON dalam pasal 3 (a) disebutkan bahwa Ombudsman Nasional bertujuan membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Sedang 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 Komisi Ombudsman;
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Komisi Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi, dan lain-lain.
- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.

Mempersiapkan *konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional*.

5. Susunan Organisasi dan alur kerja KON dalam penanganan laporan masyarakat

Berdasarkan Keppres No 44 tahun 2000 Susunan Organisasi Ombudsman Nasional, terdiri atas :

- a. Rapat Paripurna.

- b. Sub Komisi.
- c. Sekretariat.
- d. Tim Asistensi dan Staf Administrasi

Komisi Ombudsman Nasional dipimpin oleh seorang Ketua, dibantu oleh seorang Wakil Ketua, serta anggota sebanyak-banyaknya 9 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, Pelaksanaan kegiatan KON sehari-hari dilakukan oleh Sub Komisi yang terdiri dari : Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring, dan Pemeriksaan, Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan, Sub Komisi Pencegahan, dan Sub Komisi Khusus.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan wewenangnya, KON dilengkapi dengan Tim Asistensi dan Staf Administrasi. Tim Asistensi terdiri dari tenaga yang memiliki kemampuan, pengalaman ataupun keahlian untuk melaksanakan tugas berdasarkan mandat Sub Komisi. Sedangkan Staf Administrasi melaksanakan tugas yang bersifat administrasi. Setiap laporan masyarakat (Pelapor) pertama kali akan masuk ke Staf Administmsi. Disini Staf Administrasi akan melakukan tugas yang bersifat administrasi mulai melakukan penomoran registrasi, pencatatan tanggal teregistrasi, mencatat identitas pelapor dan terlapor, perihal Surat, kronologis kasus dan klasifikasi laporan. Selanjutnya laporan pelapor diteruskan kepada Koordinator Asisten. Koordinator Asisten menerima laporan, menerima konsultasi, membaca

kronologis kasus, mendistribusikan laporan dan mengundang investigator yang bersangkutan. Koordinator Asisten membagi tugas kepada Asisten Ombudsman untuk melakukan analisa, melakukan investigasi, menyusun raf permintaan klarifikasi dan rekomendasi serta mendampingi koordinator investigasi dalam menerima pelapor. Dalam melakukan tugasnya. Asisten Ombudsman dapat berkonsultasi dengan Anggota Komisi.

Draf klarifikasi dan rekomendasi yang telah disusun oleh Asisten Ombudsman diserahkan kepada Anggota Komisi. Anggota Komisi berwenang untuk menyetujui atau menolak draf klarifikasi dan rekomendasi yang dibuat oleh Asisten Ombudsman. Apabila draf klarifikasi atau rekomendasi disetujui oleh Anggota Komisi, draf tersebut diserahkan kembali kepada Asisten Ombudsman. Selanjutnya Asisten Ombudsman akan menyiapkan Rekomendasi yang akan ditandatangani sebagai Putusan KON. Putusan KON tersebut kemudian disampaikan kepada Terlapor.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu mengkaji dan menjelaskan permasalahan ditinjau dari ketentuan-ketentuan hukum positif serta asas-asas hukum yang berkaitan dengan pembahasan.

Dalam penelitian ini dilakukan dengan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembahasan melalui studi kepustakaan dan dokumentasi, untuk mengkaji dan menganalisis secara mendalam mengenai Eksistensi dan peran Ombudsman dalam mewujudkan Good Governance sebagaimana terdapat dalam Keppres Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.

B. Jenis Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, terdiri dari :

- Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.

- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/26/m.pan/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.
- SK MENPAN No.63/Kep/M-PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik.
- Kep. Menteri PAN Nomor 81 Tabun 1993 Tentang Pelayanan Publik.

Bahan hukum ini diperoleh dari studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan.

2. **Bahan hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti literatur, hasil-hasil penelitian, dan pendapat para pakar hukum.

3. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum skunder seperti : Kamus, Internet dan lain-lain.

Bahan hukum ini diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumentasi.

C. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Studi kepustakaan dan dokumentasi dilakukan dengan menggunakan inventarisasi dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier seperti buku-buku, literatur dan lain-lain yang relevan dengan pokok permasalahan dari penelitian ini sehingga dapat digunakan sebagai pedoman penulisan skripsi ini.

D. Analisa Bahan Hukum

Teknik analisa bahan hukum dalam penelitian ini ialah menggunakan teknik analisa isi (*content analysis*) terhadap menteri atau substansi dari Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Keberadaan Ombudsman Nasional Menurut Keputusan Presiden Republik

Indonesia Nomor 44 Tahun 2000

Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional menyatakan:

Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan *bersifat mandiri* serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga, peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (garis miring oleh penulis).

Ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan, diantaranya: *pertama*: apakah yang dimaksud dengan istilah lembaga pengawasan yang bersifat mandiri?; apakah dengan istilah tersebut mengandung arti bahwa secara organisatoris dan fungsional Ombudsman Nasional bukan bagian dari lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang telah ada? Sehingga ia bebas merdeka (*Onafhankelijkheid*), ataukah berarti bahwa pada dasarnya Ombudsman Nasional adalah bagian dari lembaga negara atau pemerintahan yang sudah ada, hanya saja di dalam menjalankan fungsinya ia tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan dari lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang sudah ada. (*Selfstandigheid*)?.



Secara etimologis, istilah "mandiri" berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri, (*swapraja, swasembada*).³⁸ Dalam hubungannya dengan kedudukan mandiri PT, Rudhi Prasetya mengartikan istilah "kedudukan mandiri" sebagai berdiri sendiri otonom terlepas dari orang perorangan yang berada dalam PT tersebut.³⁹ Dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa istilah mandiri menunjuk pada tidak adanya pengaruh dari luar atau bebas dari campur tangan kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lain.

Tidak adanya campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lainnya dalam literatur juga berarti "independen", dari bahasa Inggris *Independence*.⁴⁰

Dalam Black's Law Dictionary, *independence* berarti :⁴¹

The state or condition of being free from dependence, subjection, or control. Political dependence is the attribute of nation or state which is entirely autonomous, and not subject to the government, control, or dictation of any exterior power. (Terjemahan bebas : suatu keadaan yang bebas dari ketergantungan, penundukan dan pengawasan. Ketidakbergantungan negara atau bangsa yang otonom sepenuhnya, tidak tunduk pada perintah, tidak dalam pengawasan atau didikte dari kekuasaan luar.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga pengertian "independensi", yaitu: pertama, *structural independence*, yaitu independensi kelembagaan dimana

³⁸ Hari Murti Keridalaksana, *Kamus Sinonim Bahasa Indonesia*, Nusa Indah Press, 1983, hlm, 89.

³⁹ Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, hlm. 9

⁴⁰ Johanus Usfunan, *Kebebasan Berserikat*, Disertai, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm.208

⁴¹ Black, Henry Compbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, st.Paul, Minn West Publishing

struktur suatu organisasi dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain; kedua, *functional independence* yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya; dan ketiga, *financial independence*, yaitu dilihat dari kemandiriannya menentukan sendiri anggaran yang dapat menjamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi.⁴²

Dari pengertian istilah “mandiri” tersebut dikaitkan dengan kenyataan mengenai keberadaan Komisi Ombudsman Nasional saat ini, maka arti mandiri dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional adalah *structura independence* dan *functional independence*, karena secara struktural Ombudsman tidak terdapat di dalam struktur formal pemerintah maupun lembaga lain, dan dari segi fungsional tidak dipengaruhi oleh Pemerintah ataupun oleh kekuasaan lain. Meskipun demikian tidak dapat dikatakan bahwa Ombudsman tidak memiliki hubungan sama sekali dengan Pemerintah, karena dari segi *financial* Ombudsman Nasional memperoleh dana operasional dari Sekretariat Negara.

Kedudukan yang demikian juga dapat diperkuat manakala dikaitkan dengan landasan yuridis dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 yakni Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Menurut pendapat yang masih berpengaruh, ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut merupakan landasan utama kewenangan Presiden di dalam menjalankan kekuasaan sebagai Kepala

⁴² Jimly Asshiddiqie, “Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central”, Makalah, disampaikan dalam Seminar Bank Indonesia Bersama Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2002.

Pemerintahan. Jika demikian, maka di dalam pembentukan Komisi Ombudsman Nasional tersebut, inisiatif sepenuhnya berada pada Presiden, dan tujuan pembentukannya adalah untuk menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif) yang menjadi tanggung jawab Presiden untuk dilaksanakan.

Dilihal dari hal tersebut, maka Komisi Ombudsman bukanlah sebuah lembaga yang berdiri sendiri yang bebas merdeka seperti lembaga-lembaga negara, melainkan merupakan lembaga pemerintahan yang dibentuk untuk menjalankan tugas pemerintahan, dalam hal ini adalah tugas pengawasan terhadap aparatur pemerintah, hanya saja di dalam proses menjalankan fungsinya ia bebas merdeka tidak boleh dipengaruhi oleh lembaga-lembaga lain termasuk oleh Presiden sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin obyektivitas hasil pekerjaannya. Akan tetapi tidak dapat dikatakan, bahwa Ombudsman Nasional tidak ada hubungannya sama sekali dengan Pemerintah (Presiden). Ombudsman harus dipandang sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan Presiden (eksekutif). Hal ini diperkuat dengan kenyataan, bahwa Ombudsman Nasional selalu memberikan laporan pertanggungjawaban secara berkala setiap tahunnya kepada Presiden dan bukan kepada lembaga-lembaga negara yang lain. Selain itu, anggaran belanja untuk pembiayaan kegiatan operasional dan lain-lain berasal dari Sekretariat Negara (Pasal 16). Sebagaimana diketahui, bahwa Sekretariat Negara adalah unsur staf lembaga Kepresidenan, atau merupakan salah satu unsur pembantu Presiden.⁴³

Dengan demikian maka pengertian istilah lembaga yang bersifat mandiri

⁴³ Bintoro T., *Administrasin Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1987, hml.

dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 bagi lembaga Ombudsman Nasional adalah lembaga yang bersifat *functional and structural independence*, dalam pengertian tidak diikat dalam struktur formal pemerintahan dan tidak dicampuri dalam pelaksanaan tugasnya, sehingga pada dasarnya Ombudsman yang ada pada saat ini berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 adalah *Executive Ombudsman*.

Apabila dikaitkan dengan salah satu karakteristik lembaga Ombudsman, yakni “independen” sebagaimana dijelaskan oleh Antonius Sujata dan RM. Surachman, maka sifat mandiri lembaga Ombudsman mencakup tiga kriteria yakni: independensi institusional, fungsional dan personal (pribadi). Independensi institusional artinya sama sekali bukan bagian dari institusi negara yang telah ada. Oleh karena itu sama sekali ia tidak diawasi oleh Kekuasaan negara. Independensi fungsional maksudnya adalah bahwa Ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Independensi personal/pribadi mengandung arti bahwa seseorang Ombudsman harus seorang yang terpercaya. Untuk menjabat kedudukannya itu ia harus melalui seleksi yang ketat sekali.⁴⁴

Dari penjelasan tersebut, nampak bahwa sifat mandiri yang dikehendaki pada sebuah lembaga Ombudsman adalah lembaga yang secara organisatoris maupun fungsional terpisah dari kekuasaan yang lain, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan.

Menurut Muchsan, sekiranya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia,

⁴⁴ Antonius Sujat dan RM. Surachman “Comparative Study on the Ombudsman System in Afrika and Europe” (kajian Komparatif atas Sistem Ombudsman di Afrika dan Eropa), Komisi Ombudsman Nasional, 2000, hlm 13

maka lembaga tersebut hendaknya merupakan alat perlengkapan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini menurut Muchsan adalah logis karena, fungsi Ombudsman adalah meneliti serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara, sedang dewan tersebut merupakan wakil daripada rakyat, yang berhak melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah. Selengkapnya Muchsan menyatakan sebagai berikut :⁴⁵

man' ini. Hal ini logis, karena fungsi Ombudsman adalah meneliti serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara, sedang dewan tersebut merupakan wakil dari pada rakyat, yang berhak melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah.

Muchsan menempatkan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan yang bersifat *preventif*, seperti dinyatakannya sebagai berikut, “sebagai langkah untuk mengadakan pencegahan secara *preventif*”, kami cenderung untuk mengadakan semacam lembaga Ombudsman⁴⁶ (Garis miring oleh penulis).

Hal ini nampak berbeda dengan pendapat Philipus M. Hadjon yang menempatkan lembaga Ombudsman sebagai salah satu sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang bersifat represif.⁴⁷

Muchsan memasukkan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan preventif nampaknya sesuai dengan salah satu fungsi yang diberikan kepada

⁴⁵ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm 47.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm 46

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum ...*, *Op.cit.*, hlm 5. dengan perlindungan hukum represif yang dimaksudkan adalah perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, *Ibid.*, hlm. 5.

Ombudsman, yakni memberikan penerangan kepada masyarakat masalah hukum administrasi negara.⁴⁸

Philipus M. Hadjon pada seminar tentang "Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi" yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional tanggal 23-24 Agustus 1999 di Jakarta, mengemukakan dua alternatif tentang kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, yakni sebagai perpanjangan tangan MPR ataukah DPR. Dalam hal ini Philipus M. Hadjon menyatakan, "Berkaitan dengan sistem pemerintahan kita (menurut UUD 1945) pertanyaan pokok untuk kita ialah apakah lembaga Ombudsman merupakan perpanjangan tangan MPR ataukah DPR?"⁴⁹

Munculnya dua alternatif tersebut menurut Philipus M. Hadjon berhubung masing-masing dari kedua alternatif tersebut memiliki segi-segi positif dan segi-segi negatif. Menurut Philipus M. Hadjon, andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan MPR, segi positifnya ialah dengan wewenang MPR, bahan-bahan laporan Ombudsman dapat dijadikan bahan bagi MPR untuk menilai (pertanggungjawaban) Presiden, namun segi negatifnya ialah disamping fungsi MPR (saat ini tidak rutin seperti lembaga lainnya, pengawasan MPR lebih bersifat politik sehingga tidak dirasakan oleh warga masyarakat secara langsung.⁵⁰

Andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan DPR, segi negatifnya MPR (masa sidang normal MPR 5 tahun sekali) dapat diatasi karena

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 46.

⁴⁹ Philipus M. Hadjon, "Peranan Ombudsman dalam ..." *Op.cit.*, hlm. 3.

⁵⁰ *Ibid*

fungsi DPR bersifat rutin (setiap saat) namun segi negatif atau kelemahan utama ialah DPR tidak dapat menjatuhkan Pemerintah (masih harus diteruskan kepada MPR).⁵¹

Meskipun UUD 1945 sudah diubah dan dalam perubahan itu telah terjadi perubahan tentang kedudukan dan fungsi MPR, akan tetapi apa yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon tersebut masih relevan sampai saat ini, karena baik MPR maupun DPR masing-masing masih menjalankan fungsi pengawasan dan DPR tetap tidak bisa menjatuhkan Presiden. MPR juga tidak bersidang setiap saat (rutin), serta pengawasannya lebih bersifat politis.

Untuk membedakan dengan Lembaga Pengawas yang telah ada, sekaligus menghapus kesan tumpang tindih serta persepsi keliru dengan fungsi-fungsi pengawasan yang kita kenal selama ini, kiranya hal-hal berikut dapat menjadi bahan informasi / referensi.

1. Lembaga Pengawas Struktural sebagaimana selama ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan/ departemen terkait. Dalam menghadapi dan ataupun menindaklanjuti laporan sangat ditentukan oleh atasan. Lagi pula pengawasan yang dilakukan bersifat intern artinya kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan hanya mencakup urusan institusi itu sendiri.
2. Lembaga Pengawas Fungsional (Badan Pengawasan dan Pemeriksaan Keuangan) meskipun tidak bersifat intern namun substansi/sasaran pengawasan terbatas pada aspek tertentu terutama masalah keuangan. Lagi

⁵¹ *Ibid*

pula aparat pengawas fungsional pada umumnya tidak menangani keluhan-keluhan yang bersifat individual, mereka melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan secara rutin baik yang merupakan anggaran rutin maupun pembangunan. Dengan kata lain Aparat Pengawas Fungsional selain cakupannya sangat sempit juga kurang memperhatikan penyimpangan-penyimpangan yang sering menjadi keluhan langsung masyarakat kerana pengawasan yang dilakukan merupakan kegiatan rutin.

3. Lembaga Pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam Konstitusi memang melakukan pengawasan namun pada satu sisi substansi yang diawasi terlalu luas dan bersifat politis karena memang secara kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan Lembaga Politik serta mewakili kelompok-kelompok politik sehingga pengawasannya juga tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan kelompok yang mereka wakili. Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan pada satu sisi substansi yang diawasi cukup luas yaitu mengenai Keuangan Negara yang mencakup kebijakan ataupun pengelolaannya, namun dari sisi lain juga dapat dikatakan terlalu sempit karena hanya mengenai segi keuangannya saja, sementara aspek-aspek lain dalam penyelenggaraan negara belum disentuh, apalagi kepentingan-kepentingan warga yang bersifat individual dan bukan merupakan penyimpangan sistem ataupun kebijakan, jelas belum terakomodasikan.
4. Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sekarang ini telah menjadi *trend* dan berkembang pesat. Namun karena sifatnya swasta dan kurang terfokus sehingga lebih banyak ditanggapi dengan sikap "acuh tak

acuh". Terlebih lagi pengawasan yang dilakukan sering kurang data dan lebih mengarah pada publikasi sehingga faktor akurasi dan keseimbangan fakta kurang memperoleh perhatian. Terdapat jarak ataupun "jurang" yang cukup dalam antara aparat negara/pemerintah dengan organisasi non pemerintah yang disebabkan perbedaan landasan keberadaan mereka masing-masing.

Lembaga Swadaya Masyarakat eksistensinya berasal dari masyarakat itu sendiri sementara lembaga negara/pemerintah secara formal dilandasi oleh perundang-undangan yang berlaku sehingga dengan bertitik tolak dari landasan yang berbeda tersebut muncul sikap resistensi satu sama lain. Resistensi tersebut makin dalam manakala menghadapi suatu permasalahan konkrit di mana Lembaga Pemerintah menggunakan parameter pranata yang bersifat formil serta prosedur yang struktural hierarkis sementara Organisasi Non Pemerintah mendekati permasalahan berdasarkan kenyataan-kenyataan yang dihadapi dengan prosedur yang tidak hierarkis karena LSM memang bukan merupakan institusi struktural

B. Ombudsman Daerah

Pentingnya pembentukan Ombudsman daerah pada dasarnya disebabkan karena beberapa hal, yakni:

Pertama, wilayah Indonesia sangat luas terbentang dari Sabang Sampai Merauke. Jarak antara Jakarta dengan daerah-daerah cukup jauh, sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan, apalagi sarana transportasi maupun komunikasi belum memadai. Dalam arti belum semua masyarakat

mampu mempergunakan sarana transportasi maupun komunikasi canggih yang tersedia. Jarak yang jauh tersebut tentu juga akan sangat mempersulit Ombudsman Nasional sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan secara baik, karena selain membutuhkan waktu yang lama juga biaya yang tidak sedikit;

Kedua, penduduk yang besar dan menyebar di berbagai pelosok dengan permasalahan yang beraneka ragam, sudah tentu tidak akan mampu tertangani dengan baik oleh anggota Ombudsman jika hanya berada di Jakarta, apalagi jumlah anggota Ombudsman Nasional saat ini sangat terbatas. Dengan kata lain Komisi Ombudsman Nasional tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan baik jika tidak ada anggota Ombudsman yang ditempatkan di Daerah.

Ketiga, permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga membutuhkan Ombudsman yang tidak hanya memiliki wawasan nasional juga menguasai karakteristik daerah.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut di atas, maks adanya Ombudsman di daerah adalah sesuatu keharusan dan merupakan *qonditio sine quanon*. Kebutuhan akan lembaga ombudsman daerah nampaknya telah disadari oleh Komisi Ombudsman Nasional. Hal ini nampak dengan adanya sebuah pasal dalam Konsep RUU Ombudsman Nasional yang menyatakan, bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Ombudsman Provinsi, Kabupaten, atau Kota sesuai dengan kebutuhan. Tata cara pembentukan, susunan, dan hubungan Ombudsman di Daerah dengan Ombudsman Nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Penierintah [Pasal 29 ayat (2) dan (3)] yang menyatakan,

bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Ombudsman Provinsi, Kabupaten, atau Kota sesuai dengan kebutuhan. Tata cara pembentukan, susunan, dan hubungan Ombudsman di Daerah dengan Ombudsman Nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Rancangan Pasal 29 tersebut, oleh Badan Legislasi DPR telah diubah. Rancangan mengenai pengaturan Ombudsman Daerah di dalam RUU hasil Badan Legislatif DPR tersebut tertuang di dalam Bab XII dan Bab XIII, (Pasal 40 s/ d 42).

Hal yang amat penting dipikirkan berkaitan dengan Ombudsman Daerah adalah mengenai sistem pembentukan dan pertanggung-jawaban Ombudsman. Masalah yang terkait dalam hal ini, antara lain adalah tentang dasar pengaturannya, lembaga atau pejabat yang disertai kewenangan mengangkat dan memberhentikan Ombudsman, susunannya, mekanisme/prosedur pengangkatan, dan pertanggung-jawaban Ombudsman. Beberapa hal tersebut menjadi pokok bahasan penulis berikut ini.

1. Dasar Pengaturan Ombudsman Daerah

Seperti diungkapkan di muka, bahwa di dalam RUU Ombudsman yang telah dibahas oleh Badan Legislatif (Baleg DPR RI) terdapat pengaturan mengenai Ombudsman Daerah. Dalam RUU Ombudsman tersebut terdapat 2 (dua) bab yang khusus mengatur secara langsung tentang Ombudsman Daerah, yakni Bab XII dan Bab XIII. Hal-hal yang diatur di dalam bab-bab tersebut adalah:

1. lembaga yang disertai wewenang untuk membentuk Ombudsman Daerah;
2. susunan Ombudsman Daerah;

3. alat perlengkapan Ombudsman Daerah;
4. pengaturan tentang pembentukan Ombudsman Daerah dan tata cara pengangkatan Ombudsman Daerah;
5. anggaran untuk pembiayaan Ombudsman Daerah;
6. syarat-syarat untuk dapat diangkat sebagai Ombudsman Daerah; dan
7. hubungan antara Ombudsman Daerah dengan Ombudsman Nasional dan antara Ombudsman Daerah yang satu dengan Ombudsman Daerah yang lain.

Mengenai pembentukan dan tata cara pengangkatan Ombudsman Daerah, menurut RUU Ombudsman tersebut diserahkan pengaturannya lebih lanjut kepada Peraturan Daerah.

Menurut hemat penulis, dengan adanya rancangan pengaturan tentang Ombudsman Daerah di dalam RUU Ombudsman, maka terlihat bahwa Pemerintah menghendaki Ombudsman Daerah diatur dengan Undang-undang dan Peraturan Daerah. Dengan kata lain, dasar pembentukan Ombudsman Daerah adalah ketentuan Undang-undang dan Peraturan Daerah.

Penulis dapat menyetujui pengaturan yang demikian, karena memang selangkah lebih jauh Ombudsman Daerah diatur dengan kedua bentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut. Setidak-tidaknya ada tiga alasan untuk menyetujui dasar pengaturan Ombudsman dengan Undang-undang dan Peraturan Daerah, yakni:

- a. Pembentukan Ombudsman Daerah tidak semata-mata menjadi kehendak Pemerintah Pusat akan tetapi juga harus sebagai kehendak Pemerintah Daerah, sehingga adanya lembaga Ombudsman Daerah sebagai sarana

perlindungan hukum bagi rakyat merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

- b. Dengan diaturnya lembaga Ombudsman Daerah di dalam Undang-undang akan memperkuat eksistensi Ombudsman Daerah, sedangkan dengan pengaturan lebih lanjut di dalam bentuk Peraturan Daerah akan memberi peluang untuk menampung segi-segi khusus yang terdapat di daerah sesuai dengan aspirasi daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka kelak mungkin saja sistem Ombudsman Daerah tidak sama antara daerah yang satu dengan yang lain dalam beberapa hal.
- c. Diberikannya kewenangan kepada Daerah untuk mengatur Ombudsman Daerah dalam beberapa hal tertentu, menunjukkan adanya konsistensi Pemerintah terhadap cita-cita pembentukan Ombudsman yang di dasarkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah.

Meskipun demikian, apabila pengaturan Ombudsman hanya terdapat di dalam Undang-undang Ombudsman dan Peraturan Daerah, maka menurut hemat penulis belumlah cukup. Masih diperlukan adanya pengaturan di dalam Undang-undang tentang Pemerintah Daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin sinkronisasi antara pengaturan Ombudsman Daerah dengan pengaturan mengenai sistem Pemerintahan Daerah. Kecuali itu, adanya Ombudsman di Daerah akan berakibat pada perubahan struktur dan sistem kelembagaan pemerintahan di daerah yang ada saat ini, sehingga perlu adanya ketentuan di dalam Undang-undang Pemerintah Daerah yang akan menegaskan dan memberi pengakuan terhadap kedudukan Ombudsman Daerah dan yang akan mengatur hubungan

Ombudsman Daerah dengan lembaga-lembaga Pemerintahan Daerah. Di beberapa negara seperti New Zealand, Inggris dan lain-lain, pengaturan mengenai Ombudsman Daerah juga diintegrasikan ke dalam peraturan yang mengatur Pemerintah Daerah (lihat Deskripsi Bab II).

Berkaitan dengan hal tersebut, maka kelak perlu mengubah UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Setidak-tidaknya di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah dicantumkan tentang hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengangkat dan memberhentikan Ombudsman Daerah dan hak untuk menerima laporan tahunan tentang pelaksanaan tugas Ombudsman Daerah sebagai bahan penilaian atas kinerja Pemerintah Daerah. Juga perlu diatur tentang hubungan Ombudsman daerah dengan unsur-unsur Pemerintah Daerah serta kedudukan Ombudsman Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

C. Peran Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah

Sebagaimana diketahui Komisi Ombudsman Nasional diadakan dalam rangka menegakkan keadilan, demokrasi, *Rule of Law* demi kesejahteraan masyarakat dalam rangka Semangat Reformasi.

Secara khusus Pertimbangan Keputusan Presiden (Abdurrachman Wahid) No. 44 Tahun 2000 serta pasal 2 dan 3, bahwa fungsi dan tujuan Komisi Ombudsman Nasional adalah:

1. mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih di pusat dan daerah, sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, berdasarkan asas-asas negara hukum yang demokratis, transparan, dan bertanggungjawab;
2. meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga

negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;

3. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme;
4. meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Oleh sebab itu, maka sejak semula Komisi Ombudsman Nasional melihal tugasnya dalam kaitan dengan penciptaan Pemerintahan yang Baik dan Terpercaya (*Good Governance*), yaitu sebagai pengawas ekstern pelayanan publik: baik yang dilaksanakan oleh pejabat eksekutif (birokrasi) maupun oleh pegawai dan pejabat badan-badan pengadilan (panitera, hakim, dsb) yang harus memberi pelayanan yang terbaik kepada masyarakat pencari keadilan.

Dalam proses itu memang ada kalanya Ombudsman berhadapai dengan kasus pelanggaran hak asasi manusia atau dengan perilaku koruptif atau kasus korupsi. Akan tetapi tugas dan kewajiban utamanya adalah mengadakan investigasi sejauh mana seorang pejabat penyelenggara negara telah melaksanakan kewajiban hukumnya dengan baik atau tidak. Dalam tugas ini tolak ukur yang dipakai, selain peraturan hukum yang berlaku juga sejauh mana pejabat atau pegawai negeri yang dikeluhkan itu telah memperhalikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, atau tidak.

Jika tidak, maka perlu dipastikan, apakah perbuatan atau kelalaian itu merupakan perbuatan melawan hukum, oleh pemerintah (*onrechtmatige*

overheidsdaad), perilaku koruptif atau tindak pidana korupsi, pelanggaran hak asasi manusia, atau tidak (misalnya apabila ada force majeure, atau lain-lain hal yang meliputi peristiwa yang dikeluhkan).

Ombudsman juga atas inisiatif sendiri dapat melakukan investigasi mengenai suatu hal yang misalnya merupakan perbuatan maladministrasi sudah berulang kali terjadi, dan diduga disebabkan oleh suatu kekurangan sistemik yang harus diperbaiki; baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam prosedur pemberian pelayanan atau pengambilan keputusan oleh para pejabat penyelenggara negara.

Meneropong lebih mendalam terkait dengan hakekat peran dan Ombudsman dalam penyelenggaraan Pemerintahan sangatlah menarik. Terlepas dalam realita yang ada, masih cenderung terjadi ketimpangan antara *das sollen* dengan *das sein*, hal ini tanpa bermaksud untuk tidak menutup mata terhadap upaya dan kinerja yang dilakukan pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bermartabat. Sebenarnya hakekat peran dari Ombudsman adalah membantu pemerintah dalam hal ini Presiden (eksekutif) untuk memberikan layanan dan perlindungan hukum terhadap rakyat, tidak hanya itu lembaga tersebut juga mempermudah tugas-tugas eksekutif dalam rangka pelayanan publik. Hal ini senada dengan Muchsan yang berpendapat sebagai berikut: pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana). Sedangkan Bagir Manan

memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia keberadaan lembaga Ombudsman dapat memberikan kontribusi positif terkait dengan fungsi yang konsen terhadap kinerja pengawasan (kontrol). Oleh sebab itu lembaga Ombudsman harus aktif dan responsif, tidak segan terhadap lembaga-lembaga lain yang secara yuridis mempunyai kedudukan hukum tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar. Potret masyarakat kita yang plural diakui maupun tidak, sudah cukup lelah pada janji-janji yang memberi harapan bagi peningkatan pelayanan publik, khususnya oleh instansi pemerintah. Namun mereka cenderung memilih untuk diam. Bukan karena menerima ketidakadilan yang mereka rasakan ataupun takut, tetapi lebih disebabkan karena proses pengaduan yang tidak jelas. Bahkan ujung-ujungnya mereka harus mengeluarkan uang lebih besar untuk melakukan telepon pengaduan, ataupun ongkos kirim surat pengaduan. Hal ini mungkin sepele bagi beberapa pihak, tetapi bagi mereka yang telah kehilangan rasa kepercayaan, maka menjadi bumerang bagi peningkatan kesadaran hukum masyarakat kita. Jika dibiarkan berlarut-larut tentunya sangat berbahaya dan akan terakumulasi. Di mana pada satu titik jenuh, masyarakat kita akan bersikap skeptis dalam menghadapi permasalahan yang ada dilingkungannya.

Menyikapi hal tersebut terkait dengan peran dan fungsinya sebagai lembaga pengawasan, maka Ombudsman wajib mendiagnosa serta mencari satu

metode atau formulasi yang tepat guna menarik kembali minat dan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dialami masyarakat. Salah satu metode yang harus dilakukan adalah dengan mengadakan polling yang disebarakan khusus untuk daerah-daerah yang masih kurang tersentuh oleh pembangunan. Upaya ini akan melahirkan harapan baru dan rasa kepercayaan masyarakat terhadap Ombudsman. Terlebih jika Ombudsman dapat dengan cepat menindaklanjuti hasil polling yang secara objektif di dapat langsung dari masyarakat Tindak lanjut yang ada juga harus bersifat luas dan berkesinambungan. Selain metode polling, Ombudsman dapat melakukan penelitian partisipatoris, khususnya. tentang maladministrasi yang sering terjadi di masyarakat. Hal ini bermanfaat untuk menemukan solusi alternatif dalam memberantas praktek maladministrasi tersebut. Metode-metode yang menunjang peran serta masyarakat tidak harus dilakukan secara mandiri oleh Ombudsman. Lembaga dapat bekerja sama dengan berbagai kelompok masyarakat, baik itu instansi pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau NGOs, Perguruan Tinggi, maupun lembaga lain yang ada di masyarakat. Perlu ditegaskan, bahwa peran aktif dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan tidak hanya menjadi tanggung jawab masyarakat, melainkan patut di dukung oleh lembaga-lembaga yang kreatif, mandiri dan bertanggung jawab pada bangsa dan negara.

Komitmen Bersama Mewujudkan sebuah tatanan masyarakat yang adil dan sejahtera dengan tata pemerintahan yang baik dan bersih, tidak dapat dilakukan secara parsial dan (Good Governance) dalam waktu yang singkat. Di sini diperlukan komitmen bersama dari seluruh elemen masyarakat untuk melakukan perubahan yang holistik dan berkesinambungan, dengan langkah-langkah yang strategis dan signifikan. Komitmen bersama dengan itikad baik dan penuh rasa tanggung jawab, sangat diperlukan bagi Ombudsman Indonesia. Seluruh instansi pemerintah, lembaga peradilan (mulai dari kepolisian, kejaksaan dan kehakiman), hingga pada organisasi profesi, harus digalang untuk bersama menjalankan visi dan misi yang selaras dengan Ombudsman. Di antaranya, Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan sebuah Peraturan Daerah (Perda) yang terkait dengan partisipasi aktif masyarakat dalam melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja pejabat publik. Bisa juga Perda tentang kebebasan memperoleh informasi, yang saat ini menjadi hak mutlak bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan peraturan-peraturan tersebut diharapkan tercipta iklim yang kondusif, sehingga masyarakat merasa bertanggung jawab untuk aktif memberikan pengaduan terhadap tindakan maladministrasi yang ada. Iklim yang terbentuk karena adanya kesadaran individu maupun komunal akan memudahkan Ombudsman dalam memberi pengaruhnya terhadap instansi yang dilaporkan. Selanjutnya rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman akan menjadi teguran yang efektif dan harus segera dilaksanakan, karena dirasa sebagai kritik yang membangun bagi setiap instansi yang menjadi pihak terlapor.

Kedudukan lembaga Ombudsman berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang KON (Komisi Ombudsman Nasional). Kedudukan tersebut diperkuat oleh Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan landasan utama kewenangan Presiden di dalam menjalankan kekuasaan sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian inisiatif pembentukan lembaga Ombudsman sepenuhnya berada pada Presiden dan tujuan dibentuknya adalah untuk menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif) yang menjadi tanggung jawab Presiden untuk dilaksanakan. Dilihal dari hal tersebut kedudukan Komisi Ombudsman bukanlah sebuah lembaga yang berdiri sendiri yang bebas merdeka seperti lembaga-lembaga negara, melainkan merupakan lembaga pemerintah yang dibentuk untuk menjalankan tugas tugas pemerintah, dalam hal ini adalah tugas pengawasan terhadap aparatur pemerintah, hanya saja di dalam proses menjalankan fungsinya ia bebas merdeka tidak boleh dipengaruhi oleh lembaga-lembaga lain termasuk oleh sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin objektivitas hasil pekerjaannya. Akan tetapi tidak dapat dikatakan, bahwa Ombudsman Nasional tidak ada hubungannya sama sekali dengan pemerintah (Presiden). Ombudsman harus di pandang sebagai bagian dari peleksana kekuasaan Presiden (eksekutif). Lembaga Ombudsman selalu memberikan laporan pertanggungjawabannya secara berkala setiap tahunnya kepada Presiden dan bukan kepada lembaga-lembaga negara yang lain.

Menelisik lebih dalam mengenai peran Ombudsman tersebut, setidaknya ada beberapa alasan mendasar tentang perlunya kerangka pengawasan. Konteks pengawasan menurut Bagir Manan adalah sebagai fungsi kontrol yang

mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Bahwa pengawasan tersebut bertalian dengan pembatasan, sedangkan pengendalian bertalian dengan arahan (directive) yang dalam hal ini dilakukan oleh komisi tersebut guna melakukan pembaruan sebagaimana tujuan reformasi. Alasan Pertama, bahwa tujuan penyelenggaraan negara merupakan bagian dari kepentingan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dan perlindungan hak-haknya sebagaimana yang telah dijamin dan lindungi oleh konstitusi UUD NKRI 1945. *Kedua*, konstitusi UUD NKRI 1945 meletakkan tanggung jawab kepada negara terutama pemerintah dalam pemenuhan hak-hak warga negara sehingga perlu mendapatkan pengawasan dari masyarakat itu sendiri. *Ketiga*, berbagai upaya pembaruan di lembaga pemerintahan, perwakilan, dan peradilan yang berjalan saat ini ternyata belum cukup untuk menjawab seluruh keinginan masyarakat dalam penyelenggaraan negara yang baik, bersih, jujur, dan transparan. Upaya-upaya pembaruan juga belum dapat sepenuhnya menekan secara signifikan praktek-praktek KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) dalam penyelenggaraan negara, sehingga mengakibatkan rendahnya pelayanan dan perlindungan hak-hak masyarakat khususnya dalam pelayanan publik.

Dengan berlakunya otonomi daerah dalam beberapa tahun terakhir ini, merupakan peluang sekaligus ancaman bagi Ombudsman dalam memperluas eksistensi lembaga yang berasaskan Pancasila ini. Adanya pengakuan atas hak-hak masyarakat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri dan independen, merupakan tuntutan dibentuknya Ombudsman Daerah. Ketiadaan Ombudsman di daerah-daerah, akan menghambat lembaga dalam

menangkap isu-isu lokal yang terkait dengan terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya, maupun dalam memberikan pelayanan umum. Sehingga merupakan keharusan bagi Ombudsman untuk memiliki tangan-tangan di daerah, minimal di tiap propinsi di Indonesia. Ombudsman Daerah tentunya bertanggung jawab langsung terhadap Ombudsman Nasional, dan senantiasa melakukan koordinasi dengan Ombudsman Nasional. Sedangkan untuk di daerah Kota atau Kabupaten dimungkinkan dibentuk Ombudsman jika dirasa mendesak dan memiliki anggaran yang cukup. Untuk meniyasati terjangkaunya Ombudsman di daerah-daerah yang lebih kecil, maka seyogyanya Ombudsman menyediakan pusat pengaduan sementara di instansi atau organisasi tertentu, atau bisa juga dengan menyediakan kotak-kotak pengaduan yang mudah diakses masyarakat.

Kemudian peran serta pemerintah lokal diperlukan untuk memberikan informasi yang diperlukan masyarakat perihal eksistensi lembaga Ombudsman. Ombudsman Daerah nantinya diharapkan aktif dalam menggali informasi dan menampung segala bentuk pengaduan masyarakat. Peran media masa, baik cetak maupun elektronik, mutlak diperlukan untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Di antaranya dengan melakukan dialog interaktif di radio-radio lokal, maupun di seluruh stasiun televisi, lokal maupun nasional. Jika kita melihal dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional dinyatakan, bahwa KON berwenang untuk melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga

peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun dalam keppres tersebut tidak diatur tindak lanjut yang harus dilakukan oleh instansi/penyelenggara negara apabila berdasar pemeriksaan telah terbukti melanggar hak masyarakat terutama dalam pelayanan publik. Hal tersebut mencerminkan bahwa hasil klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan yang dilakukan oleh KON mempunyai kekuatan yang lemah untuk dilaksanakan instansi/penyelenggara negara terkait dengan pelanggaran yang terjadi. Hal ini merupakan peluang bagi Ombudsman untuk memiliki kewenangan sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam pelanggaran hak masyarakat terkait dengan penyelenggaraan negara, khususnya dalam pelayanan publik. Hal ini juga merupakan terobosan atas kondisi peradilan yang selama ini belum cukup efektif dan efisien. Dalam berbagai sengketa pelayanan publik yang selama ini muncul sangat memerlukan penyelesaian yang efektif, waktu cepat, dan biaya murah sehingga dengan kewenangan Ombudsman untuk menjadi lembaga penyelesaian sengketa pelayanan publik dimungkinkan untuk memperbesar akses masyarakat dalam memperjuangkan keadilan.

Jika kita kaji lebih dalam lagi terkait dengan pelembagaan hubungan pusat dan daerah ini, UU Nomor 32 Tahun 2004 menerapkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian maka adalah tepat ketika pembentukan lembaga

Ombudsman di daerah untuk segera melakukan aktivitas sebagaimana mestinya sesuai dengan ketentuan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tersebut, agar dapat mempermudah kinerja pemerintah. Untuk itu sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip ini adalah bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.



Bab v

Penutup

A. Kesimpulan

Dari uraian pembahasan pada bab-bab terdahulu maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Lembaga Ombudsman dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000 dengan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000.

Keberadaan komisi Ombudsman merupakan salah satu bentuk dari lembaga yang secara independen diberikan kewenangan dan fungsi sebagai pengawasan terhadap kinerja pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Maka eksistensi lembaga tersebut menjadi *urgent* dan mempunyai peranan tidak sedikit dalam sistem pemerintahan serta keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara ke depan. Dalam konteks otonomi daerah misalnya, keberadaan Komisi Ombudsman Daerah (KOD) menjadi penting adanya. Komisi Ombudsman Daerah pada hakekatnya adalah sebuah komisi independen bentukan masyarakat yang mendapat pengukuhan dari penguasa daerah yang bertugas menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan dan kesalahan-kesalahan hukum dan administrasi yang dilakukan aparatur negara. Pembentukan Komisi Ombudsman Daerah (KOD) dapat digagas oleh lembaga eksekutif atau legislatif.

2. Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila

dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparat pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, maka keberadaan lembaga Ombudsman tersebut dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia adalah sebagai lembaga pengawasan sekaligus juga sebagai lembaga perlindungan bagi rakyat Indonesia.

Peran yang amat penting tersebut akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, sehingga Good Governance akan terlaksana dengan baik di daerah.

B. Saran

Berdasarkan pemaparan pada pembahasan penulis dapat menyarankan bahwa hendaknya pemerintah sesegera mungkin menetapkan undang-undang yang mengatur lembaga Ombudsman di Indonesia, sehingga lembaga tersebut memiliki landasan yang kuat dan tidak mudah untuk dibubarkan, serta mencantumkan pengaturan lembaga Ombudsman di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara. Jika dimungkinkan untuk dilakukan Amandemen V UUD 1945, keberadaan Komisi Ombudsman Nasional layak dimasukkan ke dalamnya. Kemudian sesegera mungkin, di setiap daerah dibentuk suatu lembaga Ombudsman untuk mengawasi pelaksanaan wewenang aparat pemerintah di daerah. Sehingga pelayanan publik dapat berjalan dengan baik sesuai dengan prinsip Good Governance.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng, Syafrudin. 2006. *Hakikat otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*. Citra Media. Yogyakarta.
- Assihiddiqie, Jimly. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press. Jakarta.
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta.
- _____. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Penerbit Sekretaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____. dan Para Pakar Hukum. 2007. *Konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. Jakarta. The Biography Institute.
- Asmara, Galang. 2005. *OMBUDSMAN Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*. Penerbit LaksBang PRESSindo. Yogyakarta.
- Azhary. M.Tahir. 1992. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*, Bulan Bintang. Jakarta.
- Ashary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*. Inversitas Indonesia. Jakarta.
- Bangun, Zakaria. 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*. Penerbit: Bina Media Perintis. Medan.
- Dede Mariana, & Caroline Paskarina. 2008. *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. PT. Alumni. Bandung.

Frans Magnis Suseno. 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*. Penerbit Gramedia. Jakarta.

Huda, Ni'Matul. 2007. *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Penerbit UII Press. Yogyakarta.

HR Ridwan. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Henry, Maddick. 2003. *Desentralisasi dalam Praktek terjemahan dari buku Democracy. Decentralisation and Development*. Pustaka Kendi Yogyakarta.

J. Kaloh. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan lokal dan Tantangan Global*. PT. Rineka Cipta. Jakarta.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga. 2005. *Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional*. Balai Pustaka. Jakarta.

Kabul, Imam. 2005. *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia: Analisis Potensi dan Problem*. Penerbit; Kurnia Alam. Yogyakarta.

Kusnardi, Moh. & Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. Jakarta.

Mahfud MD, Moh. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. PT Rineka Cipta. Jakarta.

_____. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta. Pustaka LP3ES Indonesia.

Muktie, A. Fadjar. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Penerbit Banyumedia Publishing. Malang.

Molyosudarmo,Suwoto. 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Konstitusi*
Penerbit Asosiasi Pengajar HTWHAN. Jawa Timur In-Trans.

Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. PT. Bina
Ilmu. Surabaya.

Panjaitan, Hinca. 2000. *Radio, Pagar Hidup Otonomi Daerah*. Internews Indonesia,
Media Law Department, Jakarta.

Rahardjo, Sacipto. 1996. *Ilmu Hukum cetakan ke-IV*. Citra Aditya Bakti. Bandung.

Siswanto, Sunarno. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Sinar Grafika.
Jakarta.

Wahjono, Padmo.1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*, ind. Hill Co. Jakarta.



Artikel, Jurnal, dan Makalah

Mahfud MD. Pengadilan dan Demokrasi: Rabaan Diagnosa dan Terapi. Makalah disampaikan dalam Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi, Surabaya 21 November 2007. Diakses 3 Maret 2008
<http://www.komunftasdemokrasi.com>.

Peta Lembaga Negara diakses tanggal 1 Mei 2008 <http://www.transparansi.or.id>

Sunaryati Hartono. 2008. *Peran State Auxiliari Bodies dalam rangka Konsolidasi Konstitusi Menuju Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional*. Makalah disampaikan dalam Konvensi Hukum Nasional: UUD 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional, Dalam Rangka Peringatan 50 Tahun Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI. Pada Tanggl 15-16 April 2008.

Pembicaraan: Komisi Ombudsman Nasional di akses tanggal 24 Mei 2008
<http://id.wikipedia.org/wiki/>

Perundang-undangan

UUD 1945 Amandemen Ke II dan III

UUD Negara RI tahun 1945 Amandemen Ke IV

UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah

Keppres Nomor 44 Tahun 2000 Tentang KON (Komisi Ombudsman Nasional)