

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap warga negara berhak untuk mendapatkan persamaan perlakuan yang adil, baik dalam hukum maupun pemerintahan. Reformasi pemerintahan, dengan tujuan menciptakan suatu pemerintahan yang baik, bersih dan efisien guna mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh warga negara, namun dalam kenyataannya, dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih banyak ditemui penyimpangan, dimana masih ada warga masyarakat yang tidak mendapatkan apa yang menjadi haknya yaitu perlakuan yang sama dan adil. Misalnya adanya pungutan liar, maladministrasi, nepotisme dalam pengurusan surat-surat tertentu, penyalahgunaan kewenangan oleh aparatur negara. Setiap tahap pergantian rezim selalu mengandung harapan-harapan baru berupa kehidupan yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya. Jatuhnya orde lama yang digantikan orde baru, yang ditandai dengan ikut sertanya teknokrat dari dunia akademis di pemerintahan, pada mulanya membawa angin segar dan harapan baru dalam kehidupan politik di Indonesia. Namun akibat inkonsistensi dalam sikap dan pemikiran dalam menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, pada akhirnya Orde baru terseret dalam peraktek-peraktek pemerintahan pragmatis dan otoriter. Akibatnya hukum ditundukkan untuk mengabdikan kepada sistem kekuasaan refresif.¹

¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 23

. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek maladministrasi, antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif, jujur, bersih, terbuka, bebas dan adil terkendali. Praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sangat sulit untuk dihilangkan, sehingga hal ini menyebabkan masyarakat semakin sukar untuk memperoleh pelayanan sesuai dengan haknya sebagai seorang warganegara. Bentuk dari kekecewaan tersebut mendorong masyarakat, khususnya mahasiswa dan kaum terpelajar, untuk melakukan gerakan reformasi pada tahun 1998 yang terjadi hampir diseluruh plosok daerah di Indonesia.²

Derap reformasi yang mengawali lengsernya Orde Baru pada awal tahun 1998 pada dasarnya merupakan gerak kesinambungan yang merefleksikan komitmen bangsa Indonesia yang secara rasional dan sistematis bertekad untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi. Nilai-nilai dasar tersebut antara lain berupa sikap transparansi dan aspiratif dalam segala pengambilan keputusan politik, pers yang bebas, sistem pemilu yang jujur dan adil, pemisahan TNI dan Polri, sistem otonomi daerah yang adil, dan prinsip *good governance* yang mengedepankan profesionalisme birokrasi lembaga eksekutif, keberadaan badan legislative yang kuat dan berwibawa, kekuasaan kehakiman yang indeviden dan impartial, partisipasi masyarakat yang terorganisasi dengan baik serta penghormatan terhadap supremasi hukum.³

². <http://alumnisejarah.ucoz.com>

³. Ni'matul Huda, Op., Cit h. 25

Publik mengharapkan bahwa dengan terjadinya reformasi, akan diikuti pula dengan perubahan besar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, baik yang menyangkut dimensi kehidupan politik, social, ekonomi, maupun kultural. Perubahan struktur, kultur, dan paradigma birokrasi dalam berhadapan dengan masyarakat menjadi begitu mendesak untuk segera dilakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multidimensial yang tengah terjadi saat ini.⁴ Sejalan dengan itu, para penikmat kekuasaan identik dengan apa yang ditulis Joel Hellman (World Politics, 1998) sebagai para pemenang “pertama”. Pemenang pertama adalah mereka yang berhasil merebut kekuasaan demokratis dari rezim otoriter dan selanjutnya memebelokkan agenda demokratisasi. Mereka adalah pemenang di awal reformasi, di tengah mereka memutar haluan, mereka mampu membangun legitimasi atas kekuasaannya, selanjutnya mereka berhianat. Di awal reormasi mereka tampil sebagai pembela demokrasi, setelah rezim otoriter tumbang mereka menghalangi konsolidasi demokrasi. Para pemenang pertama adalah actor-aktor yang kotor, karena itu, mereka tak layak untuk dipertahankan memegang kekuasaan atas nama rakyat.⁵

Salah satu alasan dari diadakannya reformasi adalah diharapkan adanya perubahan mental kultur birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keinginan ini kemudian menjadi dorongan berbagai kalangan masyarakat untuk mendirikan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang mengawasi kinerja pemerintahan. Seperti Indonesian corruption watch. Sistem pengawasan eksternal

⁴. Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta :Gajah Mada University), h. 223

⁵. Yuddy Chrisnandi, *Beyond Parlemen*, IHC : (Tebet, 2008), h. 33

yang dilakukan oleh berbagai LSM, mahasiswa dan komponen demokrasi lainnya memiliki fungsi terbatas sebagai lembaga yang secara langsung berpengaruh terhadap struktur birokrasi dan kekuasaan. Pada saat yang sama, lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melakukan pengawasan internal juga tidak bekerja secara maksimal. Bahkan bertindak tidak lebih sebagai alat justifikasi dan pelindung pejabat publik yang malah melakukan penyimpangan.⁶ Sebagaimana kita ketahui bahwa tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea 4 yang berbunyi

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara 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, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”⁷

Satu isu penting yang juga pernah mengemuka dalam sidang tahunan MPR RI pada tahun 2002 adalah desakan agar pemerintah Indonesia melakukan reformasi

⁶.Antonius Sujata, *Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik*, (Komisi Ombudsman Indonesia,2006)

⁷.UUD RI 1945

lembaga pemerintahan atau yang lebih populer disebut reformasi birokrasi. Tuntutan reformasi dalam lembaga pemerintahan untuk bangsa Indonesia sangat wajar mengingat kinerja lembaga pemerintahan menjadi parameter penting untuk mengukur sejauh mana pelayanan umum sebuah rezim. Oleh karena itu performa lembaga pemerintahan maupun lembaga kenegaraan (termasuk pengadilan) diukur dengan melihat seberapa baik kualitas pelayanan umum yang diberikan oleh masing-masing lembaga tersebut kepada masyarakat. Seperti yang telah kita ketahui, birokrasi pemerintah merupakan *good governance* yang paling tua karena sudah terlibat dalam praktik *good governance* sejak lahirnya Negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian maka birokrasi pemerintah memiliki peran yang strategis dalam reformasi praktik *governance*. Perubahan pada birokrasi tentu memiliki dampak yang sangat berarti dalam praktik *governance*.⁸

Pembentukan komisi ombudsman Nasional (Ombudsman) di Indonesia dilatarbelakangi oleh suasana transisi menuju demokrasi. Pada saat itulah Gus Dur (Abdurrahman Wahid) sebagai Presiden RI memutuskan membentuk ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan (termasuk dirinya sendiri) dan pelayanan umum lembaga peradilan. Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan penyelenggara negara maupun pemerintah, termasuk memiliki kewenangan dalam mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan

⁸ Agus Dwiyanto. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008) Cet. ke-3 , h. 37

hukum milik negara, serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Ombudsman bersifat independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya yang mengandung azas kebenaran, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, transparansi, keseimbangan dan kerahasiaan.⁹

Memang pada awalnya ada perubahan dari rencana semula, karena Keppres Nomor 155 Tahun 1999 yang semestinya dimaksudkan mejadi landasan hukum pembentukan Ombudsman justru “bebelok” menjadi Tim Pengkajian pembnetukan Lembaga Ombudsman. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa pada awalnya tampak seperti ada keraguan dari orang-orang sekitar Gus Dur apakah dalam kondisi politik saat itu, tanpa dipersiapkan sedemikian rupa, Ombudsman dapat efektif dalam menjalankan pengawasannya. Namun secara substansial Gus Dur tidak pernah menolak pembentukan Ombudsman yang telah ia persiapkan bersama Marzuki Darusman dan Antonius Sujata. Akhirnya pada tanggal 10 maret 2000 dikeluarkanlah Keppres (pengganti) Nomor 44 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Omudsman Nasional. Dalam perkembangan selanjutnya, meskipun diangkat melalui keputusan Presiden, Ombudsman memang tidak “takut” berbeda pendapat dengan Gus Dur sebagai Presiden kala itu. Sikap tersebut ditunjukkan para anggota Ombudsman pada saat terjadi polemic berkepanjangan dalam pengangkatan Ketua

⁹. Ombudsman Indonesia : *Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang, Komisi Ombudsman Nasional, 2002*

Mahkamah Agung. Sat itu Gus Dur sebagai Presiden tidak berkenan menetapkan dan mengangkat satu dari dua orang calon Ketua Mahkamah Agung yang diusulkan DPR.

Dalam hal ini, Ombudsman menegaskan berbeda pendapat dengan Gus Dur dan menyatakan bahwa berdasarkan UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, khususnya pasal 8 ayat (1), yang pada dasarnya bersifat imperatif, maka semestinya Gus Dur selaku Presiden waktu itu dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara wajib menentukan salah satu dari dua calon yang telah diusulkan oleh DPR, Karena pasal tersebut tidak memberikan alternatif tindakan lain yang dapat dilakukan Gus Dur sebagai Presiden. Oleh karena itu kemudian Ombudsman memberikan rekomendasi yang isinya menyarankan agar Gus Dur selaku Presiden memilih dan menetapkan salah satu dari dua calon yang sudah diusulkan oleh DPR. Dan ternyata Gus Dur mengikuti saran Ombudsman, dengan demikian selesailah polemik yang berkepanjangan di masyarakat. Ombudsman sebagai lembaga independen yang bersifat mengawasi diharapkan tetap pada komitmen awal pembentukannya yaitu memberi 8 dorongan agar pekerja publik mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Bagaimanapun Ombudsman sebagai institusi pengawasan tetap berjalan di tempatnya agar penyelenggara negara yang memperoleh dorongan Ombudsman segera berjalan cepat menuju ke arah pemerintahan yang lebih baik (good government).¹⁰

Lembaga Ombudsman RI dibentuk agar penyelenggaraan pelayanan public kepada masyarakat senantiasa berlangsung secara adil, patut, dan benar. Karena itu, Ombudsman RI mengemban fungsi mengawasi penyelenggaraan Negara dan

¹⁰. Budhi Masturi, *Ombudsman Dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*, Google (diakses tanggal 17 Februari 2015) [http : // perpustakaan bphn.go.id](http://perpustakaan.bphn.go.id)

pemerintahan sehingga pemberian pelayanan kepada masyarakat berlangsung dengan lancar, jujur, transparan, bersih serta bebas dari KKN. Dengan demikian tingkat partisipasi yang tinggi dari masyarakat akan ikut melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Negara, baik yang langsung maupun melalui Ombudsman. Karena itu, sangatlah relevan kemauan politik yang dimiliki oleh DPR RI dan Pemerintah untuk membuat UU Ombudsman RI sekaligus membentuk lembaga Ombudsman RI.¹¹ Good governance adalah cita-cita yang menjadi visi setiap ombudsman di berbagai Negara, termasuk Indonesia.

Oleh Karena itu, prinsip-prinsip umum *good governance* juga menjadi parameter penilaian ombudsman dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggara Negara. Menurut Hardijanto pengertian *good governance* mengandung makna yang lebih luas yaitu sebagai Ombudsman Republik Indonesia, proses pemerintahan, karena di dalamnya mencakup mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan social yang melibatkan Dalam perkembangan selanjutnya Komisi Ombudsman atau sekarang hanya disebut dengan Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, dengan demikian lembaga ini merupakan lembaga Negara yang dibentuk melalui Undang- Undang. Namun seiring dengan berjalannya waktu yang sudah hampir Empat belas tahun sejak Ombudsman didirikan sejak pertama kali, masyarakat tidak begitu memahami Ombudsman itu sendiri. sehingga Komisi Ombudsman terkesan berjalan di tempat. Ombudsman yang bertugas mengawasi seluruh kebijakan publik, tentunya bukan sekedar lembaga Negara saja, secara konstitusional tidak dijelaskan kedudukan ombudsman di Negara ini, terkait

dengan trias politika yakni legislative, eksekutif, dan yudikatif. Ketika para penyusun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni Ketua dan para Anggota Dokoritzu Zyunbi Tyoosakai (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) membuat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, asas pemencaran kekuasaan, yakni adanya fungsi-fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif tetap tercantum di dalamnya di samping kekuasaan-kekuasaan lain yang dulu disebut lembaga tinggi Negara, yang setelah perubahan disebut lembaga Negara saja

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka kemudian bagaimana seharusnya lembaga ombudsman ditempatkan dalam struktur kelembagaan Negara. Dalam hal ini apakah ombudsman merupakan perpanjangan tangan (bagian) dari suatu lembaga negara tertentu seperti DPR, presiden dan lainlain. Ataukah sebagai lembaga teresendiri yang berada diluar lembagalembaga yang ada. Selanjutnya, jika di tinjau dari sistem perlindungan hukum bagi rakyat, maka pertanyaan yang muncul adalah dimanakah kedudukan ombudsman dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia dan apa fungsi-fungsi yang harus dijalankan. Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, penulis merasa tertarik dengan Komisi Ombudsman yang telah ada namun tidak banyak yang mengetahuinya dan akan mengangkatnya dalam sebuah karya ilmiah dengan judul, **“Kedudukan Serta Peranan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tulisan ini, penulis dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kedudukan ombudsman republik indonesia dalam sistem ketatanegaraan berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*?
2. Kedudukan Ombudsman dalam Pengawasan Pelayanan Publik

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Adapun tujuan dari penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan Ombudsman republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*.
2. Kedudukan Ombudsman dalam Pengawasan Pelayanan Publik.

Selain untuk mencapai tujuan, penulisan ini juga diharapkan dapat bermanfaat secara umum yaitu bagi perkembangan kemajuan hukum di Indonesia khususnya Hukum Tata Negara.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dibidang ilmu hukum tata negara , khususnya berkaitan dengan kedudukan serta peranan ombudsman republik indonesia dalam penegakan hukum di indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sarana untuk meningkatkan pengetahuan mengenai kedudukan serta peranan ombudsman republik indonesia dalam penegakan hukum di indonesia.

3. Manfaat bagi Penulis

Selain untuk melengkapi salah satu syarat untuk meraih gelar sarjana hukum juga untuk mengetahui bagaimana kedudukan Ombudsman republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Penyelenggara Pelayanan public, banyak ahli yang menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung-jawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.¹¹

Sementara Pelayanan Publik menurut Wikipedia adalah istilah untuk layanan yang disediakan oleh pemerintah kepada warga negaranya, baik secara langsung (melalui sektor publik) atau dengan membiayai pemberian layanan swasta. Istilah ini dikaitkan dengan konsensus sosial (biasanya diwujudkan melalui pemilihan demokratis), yaitu bahwa layanan tertentu harus tersedia untuk semua kalangan tanpa memandang pendapatan mereka. Bahkan apabila layanan-layanan umum tersebut

¹¹ Roth, Gabriel Joseph. 1926. *The Privat Provision of Public Service in Developing Country*, Oxford University Press, Washington DC

tersedia secara umum atau dibiayai oleh umum, layanan-layanan tersebut, karena alasan politis atau sosial, berada di bawah peraturan/regulasi yang lebih tinggi daripada peraturan yang berlaku untuk sektor ekonomi. Istilah layanan publik juga merupakan istilah lain untuk layanan sipil.¹²

2. Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:

- a) Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (goods) atau jasa-jasa (services).
- b) Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (customer) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c) Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d) Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati¹³

Ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut¹⁴:

¹² Dr. Kridawati Sadhana, M.S, *Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*, CV. Citrab Malang, 2010, Malang, h.35

¹³ Barata, Atep. 2004. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta : Elex Media. Komputindo

¹⁴ Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*. Jakarta: Pustaka Pelajar.

- a) Tersedianya karyawan yang baik.
- b) Tersedianya sarana dan prasarana yang baik.
- c) Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir.
- d) Mampu melayani secara cepat dan tepat.
- e) Mampu berkomunikasi.
- f) Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi.
- g) Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik.
- h) Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan).
- i) Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Penyelenggara Pelayanan publik.

Pelayanan publik menurut Roth (1926:1) adalah sebagai berikut : Pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau Secara Khusus (seperti di restoran makanan). Sedangkan Lewis dan Gilman (2005:22) mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: Pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung-jawabkan menghasilkan kepercayaan

publik. Sementara Pelayanan Publik menurut Wikipedia adalah istilah untuk layanan yang disediakan oleh pemerintah kepada warga negaranya, baik secara langsung (melalui sektor publik) atau dengan membiayai pemberian layanan swasta. Istilah ini dikaitkan dengan konsensus sosial (biasanya diwujudkan melalui pemilihan demokratis), yaitu bahwa layanan tertentu harus tersedia untuk semua kalangan tanpa memandang pendapatan mereka. Bahkan apabila layanan-layanan umum tersebut tersedia secara umum atau dibiayai oleh umum, layanan-layanan tersebut, karena alasan politis atau sosial, berada di bawah peraturan/regulasi yang lebih tinggi daripada peraturan yang berlaku untuk sektor ekonomi. Istilah layanan publik juga merupakan istilah lain untuk layanan sipil

3. Asas-Asas Pelayanan Publik

Terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu:

- a. **Empati dengan customers.** Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- b. **Pembatasan prosedur.** Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep one stop shop benar-benar diterapkan.
- c. **Kejelasan tatacara pelayanan.** Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- d. **Minimalisasi persyaratan pelayanan.** Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-

benar diperlukan.

- e. **Kejelasan kewenangan.** Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan se jelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.
- f. **Transparansi biaya.** Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- g. **Kepastian jadwal dan durasi pelayanan.** Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.¹⁵

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah bentuk pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah baik yang berupa barang maupun jasa guna memenuhi kebutuhan masyarakat ataupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada asas dan prinsip pelayanan.

B. Tinjauan Umum Tentang *Good Governance*

1. Pengertian *Good Governance*

Istilah *government* dan *governance* seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* atau pemerintah juga adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. Istilah “*governance*” sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120

¹⁵ Ibrahim, Amin. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*, Jakarta: Mandar Maju. 2008. hal. 20

tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 1.125 tahun yang lalu.

Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi negara Indonesia, term “*good governance*” telah diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih. Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa.¹⁶

Konsep pemerintahan berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, *participation* dan kemitraan. Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000, merumuskan arti *Good Governance* adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

¹⁶ Sofian Effendi, *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005

Dalam hal ini, *good governance* adalah negara yaitu pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya harus konsekuen dengan peraturan yang berlaku, di mana peraturan yang diberlakukan di dalam negara tidak hanya diwajibkan kepada masyarakat, tetapi juga berlaku kepada para pejabat pemerintahan. Penerapan *good governance* dalam kaitannya dengan konsepsi *good governance* adalah secara konseptual pengertian kata ”*good*” dalam istilah pemerintahan yang baik mengandung dua pemahaman, Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan /kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁷

Sehubungan dengan pengertian *good governance* di atas, dapat disimpulkan bahwa: wujud *good governance*, adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Di mana kerjasama antara pemerintah dan masyarakat sangat diperlukan dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita bangsa.

2. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah

¹⁷ LAN-BPKP, *Akuntabilitas Dan Good governance*, Jakarta: LANRI, 2000, h. 2

bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip *good governance* diurai satu persatu sebagaimana tertera di bawah ini:¹⁸

a. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Menurut Jewell & Siegall partisipasi adalah keterlibatan anggota organisasi di dalam semua kegiatan organisasi. Di lain pihak Handoko menyatakan partisipasi merupakan tindakan ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi.⁹ Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah pedoman-pedoman pemerintahan partisipatif yang mengakomodasi hak penyampaian pendapat dalam segala proses perumusan kebijakan dan peraturan, proses penyusunan strategi

¹⁸ <http://www.mypulau.com/adedidikirawan/blog/736488/> diakses pada tanggal 17 Juni 2022

pembangunan, tata-ruang, program pembangunan, penganggaran, pengadaan dan pemantauan. Menurut Jeff dan Shah *good governance* digunakan untuk melihat partisipasi melalui Tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, tingkat kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.

b. Tegaknya Supremasi Hukum

Penegakan hukum adalah pelaksanaan semua ketentuan hukum dengan konsisten tanpa memandang subjek dari hukum itu. Prinsip penegakan hukum mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa kecuali, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup d alam masyarakat.

Pengertian Asas Umum Pemerintahan yang baik (*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) mencakup:

1. Asas kecermatan formal
2. Asas fairplay
3. Asas pertimbangan
4. Asas kepastian hukum formal
5. Asas kepastian hukum material
6. Asas kepercayaan
7. Asas persamaan
8. Asas kecermatan material

9. Asas keseimbangan

Memperhatikan kesembilan Asas Pemerintahan yang Baik (*Good governance*) di atas maka Ombudsman melalui pengawasan yang dilakukan berkewajiban agar asas-asas tersebut diaplikasikan oleh penyelenggara negara. Selain prinsip-prinsip yang bersifat universal dalam perjalanannya Ombudsman Internasional telah mengembangkan konsep baru demi lebih mendayagunakan penerapan pengawasan oleh masyarakat terhadap institusi penyelenggara negara.

Apabila pada umumnya Ombudsman melaksanakan fungsi pengawasan berdasarkan laporan masyarakat, saat ini Lembaga Ombudsman sering bertindak atas inisiatif sendiri. *The Ombudsman usually conduct inquiries on the basis of complaints but can also launch inquiries on his own initiative.*¹³ Maksudnya adalah Ombudsman biasanya melakukan penyelidikan berdasarkan laporan tetapi dapat juga melakukan penyelidikan atas inisiatifnya sendiri”.

Selain itu sasaran keluhan masyarakat (*types of admissible complaints*) juga mengalami perkembangan. Pengertian mal-administrasi tidak sekedar bersifat formal dalam arti tidak sesuai dengan kewajiban sebagaimana ditulis dalam peraturan perundangan namun juga mencakup kepatutan (*equity*). Juga merupakan perkembangan baru bagi Ombudsman berkaitan dengan keterbukaan (*transparancy*) sebagai salah satu akses menuju pengawasan. Tidak hanya transparansi serta tindakan menolak member informasi (*lack of transparency and refusal of access to information*) oleh pejabat publik kini telah menjadi bagian daripada mal-administrasi itu sendiri.

Berkaitan dengan sasaran pelaksanaan fungsi Ombudsman adalah sangat

penting untuk memperoleh pengertian apa sebenarnya mal-administrasi tersebut. Keberadaan ORI sebagai salah satu lembaga Negara yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintahan (baik aparatur pemerintah pusat maupun daerah) berperan sangat strategis untuk membantu memulihkan hak-hak masyarakat bila terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) atau pun kesalahan pelayanan administrasi (*mal administration*) yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan. Definisi mal-administrasi menurut Laporan tahunan 1997 Ombudsman Eropa : “*Maladministration occurs when a public body fail to act in accordance with the rule or principle which is binding upon it* (penyngangan terjadi apabila institusi publik tidak berhasil melakukan kewajiban undang-undang ataupun asas-asas yang mengikat pejabat publik terkait).

C. Tinjauan Umum Tentang Ombudsman Republik Indonesia

1. Sejarah Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia

Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia oleh pemerintah dimulai ketika Presiden B.J. Habibie berkuasa, kemudian dilanjutkan oleh penggantinya, yakni K.H. Abdurrahman Wahid. Masa pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid dapat disebut sebagai tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, sedangkan pada masa pemerintahan B.J. Habibie dapat disebut sebagai masa rintisan dalam pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Lengsernya Soeharto dari kursi kepresidenan pada tahun 1998, menyebabkan keinginan untuk membentuk lembaga Ombudsman seolah-olah mendapatkan momentum. Pemerintah pada waktu itu nampak sadar akan perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia menyusul adanya tuntutan masyarakat yang amat

kuat untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau *clean government* dan *good governance*. Setelah Presiden B.J. Habibie lengser, pemerintahan dilanjutkan oleh Gus Dur dan Mega saat itu harus menanggung politik dan sejarah masa lalu yang cukup berat. Korupsi tetap merajalela dan bahkan cenderung tanpa kendali. Penegak hukum juga mengalami kesulitan mewujudkan cita-cita reformasi hukum yang menjadi salah satu agenda reformasi.

Masyarakat dan mahasiswa kembali melontarkan kritik atas ketidakmampuan pemerintah memberantas korupsi dan berbagai penyimpangan yang dilakukan penyelenggara negara. Pemerintah juga semakin kehilangan kewibawaan karena terus-menerus terlibat polemik kontroversial sehingga tidak sempat mengurus kebutuhan dasar masyarakatnya. Dalam kondisi mendapat tekanan masyarakat yang menghendaki terjadinya perubahan menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas KKN, maka pemerintah saat itu berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat. Salah satunya adalah dengan membentuk sebuah lembaga pengawasan terhadap penyelenggara negara, bernama Komisi Ombudsman Nasional. Pada awal Nopember 1999, Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid berinisiatif memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman untuk mendiskusikan tentang konsep pengawasan baru terhadap penyelenggara negara.

Diskusi tersebut juga melibatkan calon ketua yang diusulkan Presiden yaitu Antonius Sujata (Jaksa bidang tindak pidana khusus). Akhirnya pada tanggal 17 Nopember 1999 diadakan pertemuan dan menyepakati untuk membentuk sebuah lembaga pengawasan yang bersifat independen. Lembaga yang dimaksud itu dan

disepakati dinamakan “ombudsman” dengan alasan, nama itu sudah dikenal secara internasional. Tidak lama kemudian, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid segera mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1999 tentang tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman. Tim ini diketuai oleh Antonius Sujata. Menurut konsideran keputusan tersebut, latar belakang pemikiran perlunya dibentuk lembaga Ombudsman Indonesia adalah untuk lebih meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga yang independen yang dikenal dengan nama Ombudsman.

Tugas utama yang dibebankan kepada tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman adalah menyusun rancangan undang-undang tentang Ombudsman dan melakukan langkah-langkah persiapan serta penyebarluasan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman. Waktu yang diberikan untuk menyelesaikan tugas tersebut adalah 3 (tiga) bulan sejak berlakunya Keputusan Presiden tersebut pada tanggal 8 Desember 1999. Namun sebelum tim pengkajian ini menyelesaikan tugasnya, dalam bulan Maret 2000, K.H. Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, sekaligus mengangkat anggota Ombudsman sebanyak 8 orang yang diketuai oleh mantan ketua tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman, Antonius Sujata, SH.

Bersamaan dengan pembentukan lembaga Ombudsman tersebut, Kepres Nomor 55 tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku Adapun susunan keanggotaan Komisi Ombudsman Nasional sebagaimana dilampirkan dalam kepres No. 44 tahun

2000 tersebut adalah: Ketua merangkap anggota: Antonius Sujata, SH.; Wakil Ketua merangkap anggota Prof. Dr. C. F. G. Sunaryati Hartono, SH.; anggota-anggota: 1. Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL; 2. Teten Masduki; 3. Ir. Urip; 4. R.M. Surachman, SH; 5. Pradjoto, SH. MA; 6. KH. Masdar Mas'udi, MA.

Pada tanggal 20 Maret 2000, ketua, wakil ketua dan anggota Komisi Ombudsman Nasional dilantik Gus Dur di Istana negara. Saat itu Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pengawasan. Demikianlah maka sejak ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 pada tanggal 10 Maret 2000 berdirilah lembaga Ombudsman Indonesia dengan dengan nama Komisi Ombudsman Nasional. Menurut Kepres Nomor 44 Tahun 2000, pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dilatarbelakangi oleh tiga pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:

1. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
2. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi
3. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Kemudian untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan pemberantasan dan pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan Undang-undang. Akhirnya keinginan untuk mempunyai undang-undang tersebut terwujud pada tanggal 7 Oktober 2008 yaitu terbentuknya Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Setelah berlakunya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, maka Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan nama tersebut mengisyaratkan bahwa Ombudsman tidak lagi berbentuk Komisi Negara yang bersifat sementara, tapi merupakan lembaga negara yang permanen sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Pengaturan Ombudsman dalam Undang-undang tidak hanya mengandung konsekuensi posisi politik kelembagaan, namun juga perluasan kewenangan dan cakupan kerja Ombudsman yang akan sampai di daerah- daerah. Dalam undang-undang ini dimungkinkan mendirikan kantor perwakilan Ombudsman di daerah Propinsi, Kabupaten/Kota. Dalam hal penanganan laporan juga terdapat perubahan yang fundamental karena Ombudsman diberi kewenangan besar dan memiliki kekuatan memaksa (*subpoena power*), rekomendasi yang bersifat mengikat, investigasi, serta sanksi pidana bagi yang menghalang-halangi ombudsman dalam

menangani laporan

2. Pedoman dasar dan Etika Ombudsman di Indonesia

Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman Republik Indonesia selalu mendasarkan dirinya pada prinsip-prinsip pedoman dasar dan etika Ombudsman yang dianutnya sehingga menjadi jati diri yang melekat bagi setiap anggotanya.

Adapun pedoman dasar dan etika Ombudsman Republik Indonesia adalah:

1. Integritas

Bersifat mandiri, tidak memihak, adil, tulus dan penuh komitmen, menjunjung tinggi nilai-nilai moral dan budi pekerti serta melaksanakan kewajiban agama dengan baik.

2. Pelayanan kepada masyarakat

Memberikan pelayanan kepada masyarakat secara cepat dan efektif agar mendapat kepercayaan dari masyarakat sebagai institusi publik yang benar-benar membantu peningkatan penyelenggaraan kepentingan masyarakat sehari-hari.

3. Saling menghargai

Kesejajaran penghargaan dalam perlakuan, baik kepada masyarakat maupun antara sesama anggota/staf ombudsman.

4. Kepemimpinan

Menjadi teladan dan panutan dalam keadilan, persamaan hak, transparansi, inovasi, dan konsistensi. Persamaan hak, memberikan perlakuan yang sama dalam pelayanan kepada masyarakat dengan tidak membedakan umur, jenis kelamin, status perkawinan, kondisi fisik ataupun mental, suku, etnik, agama, bahasa maupun status sosial keluarga

5. Sosialisasi tugas ombudsman

Menganjurkan dan membantu masyarakat memanfaatkan pelayanan secara optimal untuk penyelesaian persoalan

6. Pendidikan berkesinambungan

Melaksanakan pelatihan serta pendidikan terus-menerus untuk meningkatkan ketrampilan.

7. Kerjasama

Melaksanakan kerja sama yang baik dengan semua pihak, memiliki ketegasan dan saling menghargai dalam bertindak untuk mendapatkan hasil yang efektif dalam menangani keluhan masyarakat.

8. Bekerja secara kelompok

Penggabungan kemampuan serta pengalaman yang berbeda-beda dari anggota tim yang mempunyai tujuan yang sama serta komitmen demi keberhasilan ombudsman secara keseluruhan.

9. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat

Menyebarkan informasi hukum yang diterima dan diolah oleh Ombudsman kepada lembaga negara, lembaga non pemerintah, masyarakat maupun perseorangan.

10. Profesional

Memiliki tingkat kemampuan intelektual yang baik dalam melaksanakan tugas kewajibannya sehingga kinerja dapat dipertanggung jawabkan baik secara hukum maupun ilmiah.

11. Disiplin

Memiliki loyalitas dan komitmen tinggi terhadap tugas dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya.

3. Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

Dalam pasal 4 Undang-Undang RI No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dijelaskan tentang tujuan Ombudsman :

Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera

- a. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;
- b. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
- c. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, kolusi, serta nepotisme;

4. Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia

Dalam menjalankan fungsi dan tugas, menurut ketentuan Pasal 8 UU No. 37 Tahun 2008 tentang ORI, Ombudsman berwenang: ayat (1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada

Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan.

- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

Dalam memeriksa laporan tersebut Ombudsman tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan laporan atas dugaan mal-administrasi dalam penyelenggaraan semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi. Hal ini yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan laporan. Dalam melakukan pemeriksaan atas laporan yang diterimanya, Ombudsman dapat memanggil Terlapor dan saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila Terlapor dan saksi telah dipanggil tiga kali berturut-turut

tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, Ombudsman dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa (*subpoena power*).

Untuk menegakkan UU No. 37 Tahun 2008, diatur pula mengenai pemberian sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif diberlakukan bagi Terlapor dan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sedangkan sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan. Dengan demikian, kekuatan hukum atas rekomendasi Ombudsman semakin dipertegas, demi terwujudnya keadilan bagi masyarakat Indonesia. Di berbagai negara, rekomendasi Ombudsman hanya bersifat mengikat secara moral (*morally binding*), di Indonesia bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*).

Apabila ada warga negara Indonesia atau penduduk yang merasa ada pelayanan publik yang tidak baik, maka berhak menyampaikan Laporan kepada Ombudsman secara gratis dengan ketentuan

- a. Disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia yang baik dan benar.
- b. Laporan pengaduan harus disertai kronologi kasus yang dijabarkan secara jelas dan sistematis serta ditandatangani.
- c. Mencantumkan identitas diri, antara lain fotokopi KTP/ SIM/paspor.
- d. Melampirkan fotokopi data pendukung secukupnya.
- e. Laporan pengaduan tertulis dapat dikirim melalui pos, diantar langsung ke Kantor ORI, atau melalui website www.ombudsman.go.id.

Sadar akan perlunya akses publik yang mudah bagi masyarakat, Ombudsman

menyediakan sistem pelaporan via internet. Ombudsman telah melakukan *reach out* (peninjauan) ke masyarakat, agar lebih banyak masyarakat tahu dan melapor pada Ombudsman. Namun, cara masyarakat untuk melapor ke Ombudsman harus mudah. Tidak seperti ketika melapor kepada polisi yang harus dituliskan dalam BAP (berita acara pemeriksaan) yang kadang malah membuat takut. Untuk itu, saat ini Ombudsman telah mendesain sistem pengaduan masyarakat lewat internet. Tujuannya, agar masyarakat bisa mengajukan pengaduan dari mana saja. Mengingat fungsi Ombudsman sebagai lembaga penguatan masyarakat, efektifitasnya juga dinilai dari sejauh mana aksesibilitas masyarakat terhadap lembaga tersebut. Untuk masalah yang telah ditangani oleh Ombudsman kebanyakan mengenai persoalan yang tidak dapat terselesaikan secara internal di dalam instansi-instansi sendiri yang menjadi kewenangan Ombudsman adalah sebagai berikut

1. menunda pelayanan,
2. tidak sopan,
3. menyalahgunakan kekuasaan,
4. tidak adil,
5. minta imbalan, dan
6. di luar peraturan yang berlaku.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun Ruang lingkup dalam Penelitian ini adalah dan Bagaimanakah kedudukan Ombudsman republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dan Kedudukan Ombudsman dalam Pengawasan Pelayanan Publik

B. Jenis Penelitian

Penelitian hukum pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.¹⁹ Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian normatif merupakan prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.²⁰ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.²¹

C. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*) yaitu dilakukan dengan menalaah ketentuan

¹⁹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm 135.

²⁰Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm 57.

²¹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op.Cit*, h. 34.

Perundangan-undangan yang berlaku dalam kasus tersebut yaitu Menurut Undang-Undang RI No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

D. Sumber Bahan Hukum

Adapun sumber data dalam penelitian ini menggunakan data dari dua sumber bahan hukum, yaitu sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau keputusan pengadilan. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang RI No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. dikumpulkan berdasarkan kebutuhan dari penelitian ini, mencakup :

- 1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu : Pembukaan UUD 1945
- 2) Peraturan Dasar :
 - a) UUD RI tahun 1945;
 - b) Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Undang-Undang :
 - a) Undang-undang dan peraturan yang setaraf;
 - (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemda jo. Undang- Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.
 - (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
 - (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
 - Surat Keputusan Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 30/ORI-SK/VIII/2009 tentang Kode Etik Ombudsman Republik Indonesia.

- Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 001 Tahun 2009 tentang Syarat, Tata Cara Pengangkatan, Pemberhentian serta Tugas dan Tanggung Jawab Asisten Ombudsman.
 - Peraturan Ombudsman Republik Indonesia
- (4) Peraturan Pemerintah yang setaraf;
 - (5) Presiden dan peraturan yang setaraf;
 - (6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia.
 - (7) Keputusan Menteri dan Peraturan yang setaraf; dan
 - (8) Peraturan-peraturan Daerah.
 - (9) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan
 - (10) Yurisprudensi

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang dapat berupa pendapat ahli, jurnal ilmiah, surat kabar dan berita internet.

E. Metode Penelitian Hukum

Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer

peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang RI No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia..

F. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan secara yuridis Normatif yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pembahasan masalah, juga dikaitkan dengan kenyataan yang ada dan aspek-aspek sosial yang berpengaruh yang merupakan pendekatan dengan berdasarkan norma-norma dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti, dan menyusunnya untuk menjawab bagaimana kedudukan serta peranan ombudsman republik indonesia dalam penegakan hukum di indonesia.