

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Untuk mencapai tujuan yang diharapkan dapat mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan serta tercapainya pelayanan kepada masyarakat diperlukan adanya Unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat dalam birokrasi pemerintahan yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawab untuk menyelenggarakan tugas Pemerintah dan pembangunan.

Mengacu pada penjelasan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yaitu kehidupan yang didasarkan pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, menciptakan keadilan, dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebelum reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek Maladministrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya

penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur Penyelenggara Negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. Untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas Penyelenggara Negara dan pemerintahan.

Praktek yang terjadi, pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam implementasinya ternyata tidak memenuhi harapan masyarakat, baik dari sisi obyektifitas maupun akuntabilitasnya, oleh karenanya guna mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan maka dibentuklah Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, serta ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dimana keberadaan Ombudsman sendiri bertujuan membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan, dan kesejahteraan.

Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia pada dasarnya ditujukan untuk mewujudkan *Good Governance*. Salah satu upaya untuk

mewujudkan *Good Governance* adalah dengan reformasi birokrasi. Sebelum mengaitkan dengan reformasi birokrasi, tujuan dari adanya Ombudsman Republik Indonesia adalah melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik agar terhindar dari adanya maladministrasi. Meninjau dari konsep pelayanan publik mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik perlu dilihat apakah kinerja Ombudsman Republik Indonesia telah sinkron dengan pelayanan publik yang mengacu dalam undang-undang tersebut. Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik tersebut, pengertian pelayanan publik yaitu 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.

Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyatakan bahwa “Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berkaitan dengan pengawasan, fungsi pengawasan menjadi titik krusial penciptaan pemerintahan yang baik (*good governance*), karena akan mempersempit ruang bagi terjadinya perbuatan pemerintah yang tercela. Perbuatan pemerintah yang tercela frekuensinya lebih banyak terjadi dalam pemerintahan yang bebas, sedangkan pemerintahan yang bebas identik dengan penerapan otonomi daerah, dimana pemberian kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan pengawasan, dalam kamus bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.¹ Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa “Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai. Selanjutnya, menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan,

¹ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 2.

dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.²

Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.³ sementara itu menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.”⁴ kemudian menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan :”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.”⁵ Selanjutnya, Menurut Harold Koonz,dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pngawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.⁶

² Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 80.

³ Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm.127

⁴ M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18

⁵ Sujanto, *Op.Cit*, hlm..13.

⁶ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm. 39.

Jadi, dalam hal ini pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus di laksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian di adakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah di capai dengan hasil-hasil yang seharusnya di capai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dinyatakan bahwa “Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”. Selanjutnya, berkaitan dengan kewenangan Ombudsman diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa:

Pasal 8

- (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.
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/ atau prosedur pelayanan publik;
 - b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Pasal 9

Dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan.

Pasal 10

Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, diketahui bahwa kedudukan Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Namun apabila menganalisa kewenangan Ombudsman, yang salah satunya berupa membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi

dan/ atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan, hal tersebut tentunya menjadi kendala dalam kaitannya dengan pelaksanaan reformasi birokrasi, hal tersebut karena rekomendasi bukan putusan hukum yang wajib ditaati oleh terlapor, bahkan rekomendasi ombudsman sendiri tidak boleh mencampuri kebebasan yudikatif dalam memberikan putusan.

Berdasarkan pemaparan sebagaimana tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk mengetahui dan mengkaji serta suatu permasalahan hukum dalam bentuk skripsi dengan judul: KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MEWUJUDKAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Penelitian tersebut di atas, maka terdapat beberapa permasalahan yang dapat penulis kemukakan sebagai Identifikasi Masalah, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia?
2. Apakah yang menjadi kendala Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan kewenangannya guna mewujudkan Reformasi Birokrasi di

Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia?

3. Bagaimanakah upaya dalam mengatasi kendala Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan kewenangannya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Bagaimanakah kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kendala Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan kewenangannya guna mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji Upaya dalam mengatasi kendala Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan kewenangannya.

D. Kegunaan Penelitian

Melalui bagian ini selanjutnya dapat ditentukan bahwa kegunaan penelitian ini terbagi dalam 2 (dua) kegunaan yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan ilmu Hukum pada umumnya, Hukum Tata Negara, dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya mengenai kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

- a. Skripsi ini diharapkan juga dapat memberikan masukan kepada instansi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta dan Ombudsman Republik Indonesia berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- b. Skripsi ini diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan bagi siapa saja yang memerlukan, khususnya kalangan Fakultas Hukum UNPAS dan perguruan tinggi lainnya serta masyarakat pada umumnya yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka, hal itu tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4, yang menyatakan : “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Pada setiap negara yang menganut paham negara hukum, terlihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Bahwa hukum yang bertujuan mulia itu baru dapat terwujud dengan baik, bilamana memenuhi 5 (lima) faktor sebagaimana dikemukakan Soerjono Soekanto, yaitu : ⁷

1. Hukumnya, peraturan perundang-undangan memenuhi syarat yuridis, sosiologis, dan filosofis ;
2. Penegak hukumnya, misalnya betul-betul telah melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagaimana digariskan oleh hukum yang berlaku ;
3. Fasilitasnya, misalnya prasarana yang mendukung dalam proses penegakkan hukumnya;
4. Kesadaran hukum masyarakat, misalnya warga masyarakat tidak main hakim sendiri;
5. Budaya hukumnya, misalnya perlu ada syarat yang tersirat, ketika terjadi suatu peristiwa yaitu adanya budaya malu dan budaya rasa bersalah bilamana seseorang melakukan pelanggaran terhadap hukum-hukum yang berlaku.

⁷ Soerjono Soekanto, Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982. hlm. 1-2

Kelima faktor di atas seharusnya secara serentak dipenuhi dalam pelaksanaan hukum-hukum yang berlaku, hal ini berarti bahwa hukum tersebut berlaku efektif.

Selanjutnya, Negara dibentuk oleh masyarakat dan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Sehingga dapat dikatakan bahwa tujuan akhir setiap negara adalah mewujudkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi rakyatnya. Tujuan negara pada umumnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu : tujuan negara dihubungkan dengan tujuan terakhir dari hidup manusia, yang sebetulnya bukan bidang kenegaraan melainkan bidang eschatologiyaitu menyangkut hari kiamat; dan tujuan negara yang dihubungkan dengan kebutuhan kelompok masyarakat secara empiris pada saat tertentu.

Menurut Montesquieu dalam sistem suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan: Kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh suatu perwakilan rakyat (parlemen); Kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet); dan Kekuasaan yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (mahkamah agung dan pengadilan di bawahnya).⁸ sementara itu, Jhon Locke memisahkan ketiga lembaga atas dasar pemikiran bahwa ketiganya merupakan hak paling asasi setiap warga masyarakat dalam hidup bernegara, sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia tak lain

⁸ C.S.T. Kansil dan Christine S.T, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 76.

merupakan pengakuan terhadap etika politik yang berorientasi pada hak-hak warga masyarakatnya.⁹

Dari peninjauan secara empiris tentang tujuan negara dapat ditinjau beberapa teori, yaitu teori Shang Yang, tujuan negara adalah kekuasaan demi kekuasaan, suatu negara kekuasaan, negara sebagai pusat dari segala kekuasaan. Menurut teori **Niccollo Machevelli** bahwa tujuan negara adalah kemakmuran dan persamaan. Menurut teori Immanuel Kant, tujuan negara adalah menegakkan hak dan kebebasan warga negaranya, yang berarti bahwa negara harus menjamin kedudukan hukum individu dalam negara itu. Untuk mencapai tujuan negara maka negara harus mempunyai fungsi-fungsi. Menurut Miriam Budiarmo fungsi-fungsi mutlak yang dimiliki suatu negara adalah:¹⁰

- 1 Melaksanakan penertiban; untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melakukan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara sebagai stabilisator;
- 2 Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru;
- 3 Pertahanan, hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan.
- 4 Menegakkan keadilan; hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan.

⁹ Imin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT. Alumni, Bandung, 2007, hlm. 2.

¹⁰ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.26.

Selanjutnya, Negara mempunyai sifat-sifat khusus atas dasar wewenang yang diberikan oleh masyarakat. Sifat-sifat khusus itu adalah sifat memaksa, sifat monopoli, dan sifat mencakup semua. Sifat-sifat inilah yang membedakan negara dengan asosiasi atau organisasi lainnya. Sifat memaksa, negara bertujuan mewujudkan rasa aman, melayani masyarakat dan mencegah timbulnya anarki dalam masyarakat.

Pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien serta sekaligus merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan.

Salah satu lembaga yang diberi wewenang untuk Pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yaitu Ombudsman, dimana berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik

Indonesia, dinyatakan bahwa “Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Sementara itu yang dimaksud dengan penyelenggara Negara menurut Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu “Penyelenggara Negara adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan kedudukan Ombudsman, berdasarkan asas dan tujuan lahirnya Ombudsman, berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dinyatakan bahwa “Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”. Sementara itu, Ombudsman berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja

meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia; dan Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, mengatur secara tegas kewenangan yang dimiliki Ombudsman, diantaranya adalah :

- (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; Membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/ atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; dan
 - f. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
 - a. Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/ atau prosedur pelayanan publik;
 - b. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia di atas, Kewenangan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia ,lebih sering digunakan untuk penyelesaian laporan masyarakat, sementara itu, kewenangan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia merupakan kewenangan yang berkaitan dengan praktek pengawasan yang dilakukan dalam wujud kegiatan pemeriksaan inisiatif (*own motion investigation*) terhadap peraturan perundang-undangan dan implementasinya dalam bentuk pelaksanaan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa kewenangan penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman ini merupakan kewenangan yang bersifat atributif. Kewenangan atributif tersebut bersumber dari pemegang kewenangan asli seperti Undang-Undang dan merupakan kewenangan yang asli dan bersifat independen, tidak bergantung dengan kewenangan lain serta bukan merupakan pemberian dari lembaga lain.

Dalam melaksanakan tugasnya, ombudsman diberikan kewenangan, dan berbicara mengenai kewenangan, Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu

bidang tertentu saja.¹¹ Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Selain itu, wewenang bisa juga merupakan suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Menurut Indroharto, dinyatakan bahwa :

Sifat wewenang pemerintahan antara lain *expres simplied*, yaitu jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak). Misalnya, membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat suatu rencana tata ruang serta memberikan nasehat.¹²

Selain itu, menurut Indiharto, dikenal juga kewenangan yang bersifat fakultatif, yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan. Jadi badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakannya, karena masih ada pilihan (alternatif) dan pilihan itu hanya dapat dilakukan apabila keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi.¹³

Untuk mengetahui apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak, tergantung kepada peraturan dasarnya. Sedangkan wewenang pemerintah yang bersifat terikat (*gebondenbestuur*) yaitu, apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali

¹¹ S.F. Marbun, Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

¹² Indroharto, Usaha Memahami Undang Undang Tentang Tata Usaha Negara, Sinar Harapan, Jakarta, 1989, hlm.70.

¹³ *Ibid.*

melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.¹⁴

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan¹⁵

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder yaitu asas-asas yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam menyusun skripsi ini dilakukan dengan cara *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan permasalahan yang ada, kemudian menganalisisnya dengan menggunakan bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD 1945, Peraturan Dasar, mencakup diantaranya Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan Majelis

¹⁴ Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 185.

¹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24.

Permusyawaratan Rakyat, Peraturan perundang-undangan, Bahan hukum yang tidak ikodifikasikan, seperti hukum adat, Yurisprudensi, Traktat, Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku. bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan UU, hasil penelitian, para ahli, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya, dan bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder contohnya adalah kamus, ensiklopedia dan sebagainya.

3. Tahap Penelitian

Sehubungan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan merupakan tahap penelitian utama, sedangkan penelitian lapangan merupakan hanya bersifat penunjang terhadap data kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data menggunakan pendekatan yuridis normatif. Teknik pengumpulan data ini dilakukan melalui data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi dan lain-lain serta penelitian lapangan melalui observasi dan wawancara.

5. Analisis Data

Proses penelitian ini, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data diperoleh kemudian disusun secara sistematis, untuk mencapai kejelasan masalah tentang kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian merupakan pendukung dalam melengkapi data. dilaksanakan pada:

- a. Perpustakaan Fakultas hukum Unpas, Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Bandung;
- b. Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Jawa Barat, Jl. Kebonwaru Utara No.1, Kacapiring, Batununggal, Kota Bandung, Jawa Barat.