

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca bergulirnya reformasi, perubahan demi perubahan dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan sistem yang lebih responsif baik itu dari sektor ekonomi, sosial, politik, dan hukum. Semua usaha yang dilakukan pemerintah dengan tujuan memberikan kesejahteraan kepada rakyat sebagaimana disebutkan dalam mukadimah alinea ke 4 (empat) yang ada pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang bunyinya “*Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...*”

Adapun tujuan negara yang telah dikemukakan di atas, mempunyai konsekuensi bahwa Negara wajib terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*dans le fonctionnement du service public*) yang menyangkut pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat menjadi perhatian yang sangat utama. Sejalan dengan keinginan negara untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan. Salah satu masalah krusial yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah menguatnya gejala *public distrust* di tengah-tengah

masyarakat, sebagai akibat kesalahan berbagai instrumen birokrasi rezim masa lalu.¹

Seperti diketahui bahwa era sebelumnya tepatnya era Orde Baru, 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.² Ditambah keterlibatan masyarakat masih relatif kurang, mengingat pemerintah melakukan pengawasan dan kontrol ketat terhadap kegiatan-kegiatan massa dengan dalih menjaga stabilitas dan keamanan negara yang sifatnya sangat sentralistis. Akibat lamanya kekuasaan Orde Baru yang sentralistis, telah menyeret bangsa dan negara ke arah sistem politik yang sangat otoriter. Begitu meluasnya sifat otoriterisasi negara, maka ada yang menyimpulkan bahwa semua aparatur pemerintah telah identik dengan pelaku korupsi, pemerintah yang bersifat patologis dan menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*). Meskipun dalam kenyataannya, tidak semua unsur pemerintah melakukan perilaku tersebut.³

Selanjutnya dengan bergulirnya era reformasi, didukung dengan adanya otonomi yang luas, keberadaan Pemerintah Daerah untuk melayani kebutuhan masyarakat (*public service*) semakin penting, demi merealisasikan isi otonominya

¹ Abi Ma'ruf Radjab, "Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik", *Jurnal Veritas et Justitia*, Edisi No.2 Vol. 1, hlm 458.

² Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

³ Murtir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi Kelembagaan dan Pembinaan PNS*, (Yogyakarta: Total Media, 2008), hlm 76-77.

sesuai dengan kebutuhan masyarakat khususnya yang berada di daerah. Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik (*public service*) serta penegakan hukum (*law enforcement*), dibutuhkan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengawasi tugas penyelenggaraan pelayanan publik. Maka dari itu momentum untuk membentuk sebuah lembaga independen yang tugas pokoknya mengawasi kinerja pelayanan publik baik di pusat maupun di daerah-daerah. Dalam hal ini Komisi Ombudsman Indonesia terbentuk dengan landasan hukumnya adalah Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000.

Pada perkembangannya, mengingat kebutuhan kewenangan yang mesti ada pada Ombudsman, serta mengingat eksistensi dan keberlanjutan Ombudsman maka kemudian dipikirkan untuk membentuk dasar hukum yang lebih kuat lagi bagi keberadaan Ombudsman di Indonesia. Seperti yang dijelaskan oleh Rachmadi Usman.⁴

Mengingat konsistensi Komisi Ombudsman Nasional masih didasarkan atas keputusan Presiden yang sewaktu-waktu jika Presiden mencabut atau mengubahnya, eksistensi Komisi Ombudsman akan ditutup, dibubarkan, atau mengalami perubahan. Keberadaanya akan sangat bergantung kepada pemahaman, kebijakan, serta kemauan politik dari presiden selaku kepala Negara.

Maka dari itu untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-Undang tentang

⁴ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013) hlm 396.

Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan undang-undang.⁵

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, 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.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia secara *expressis verbis* menetapkan kewenangan yang dimiliki Ombudsman berdasarkan Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) yang bunyinya 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;

⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

- 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.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 8 Ayat (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.

Salah satu kewenangan dari Ombudsman Republik Indonesia yakni mempunyai kewenangan untuk memberikan Rekomendasi. Pengertian (*begrip*) Rekomendasi adalah sebagai saran (*suggestion*), namun kadangkala dapat juga berarti nasihat. Dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Ombudsman maka Rekomendasi Ombudsman adalah lebih dari sekadar saran atau nasihat biasa kepada Pejabat Pemerintah atau Penyelenggara Negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus perkasus maupun yang sifatnya sistemik. Oleh sebab rekomendasi dari Ombudsman berkaitan dengan tugasnya sebagai pengawas yang

ditunjuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan (hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku KKN).⁶

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, definisi Rekomendasi sebagai berikut:

Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Melalui instrumen Rekomendasi yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia, besar harapan kita Ombudsman Republik Indonesia dengan pendekatan persuasif mampu menyelesaikan persoalan Maladministrasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik khususnya yang berada di daerah dengan tujuan mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Namun pada kenyataannya Rekomendasi yang diberikan Ombudsman Republik Indonesia seringkali tidak dipatuhi dan tidak dilaksanakan oleh Kepala Daerah. Padahal jika merujuk Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, bahwa Terlapor dan Atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, Pasal 36 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, *Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan,*

⁶ Sunaryati Hartono et.al., *Panduan Investigasi untuk Indonesia*, (Jakarta: The Asia Foundation Indonesia, 2003), hlm 77.

rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu.

Selanjutnya ditegaskan Pasal 351 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa *Kepala Daerah wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1). Apabila Kepala Daerah tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tentunya hal ini mempunyai konsekuensi atau akibat hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 351 Ayat (5) yaitu diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.*

Dalam berbagai kasus ketidakpatuhan Kepala Daerah terhadap Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia, Kepala Daerah bisa diposisikan sebagai Terlapor atau Atasan Terlapor. Sebagai contoh contoh kasus terkait Rekomendasi Ombudsman yang tidak dilaksanakan sebagian dan tidak dilaksanakan seluruhnya oleh Kepala Daerah sebagai berikut:

Pertama, ketika Ombudsman Republik Indonesia mengeluarkan Rekomendasi kepada Pemerintah Provinsi Maluku melalui Kementerian Dalam Negeri, Ombudsman Republik Indonesia memberikan Rekomendasi kepada

Kemendagri. Menteri Dalam Negeri menindaklanjuti dengan memerintahkan Direktorat Jendralnya kepada Kepala Daerah (untuk melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia), namun justru Kepala Daerah yang tidak menindaklanjuti perintah dari Direktorat Jendralnya.⁷

Kedua, mengenai Rekomendasi yang tidak dilaksanakan terjadi pada tahun 2011, permasalahan bermula saat, Ombudsman Republik Indonesia melalui Rekomendasinya, menyatakan bahwa Walikota Bogor Diani Budiarto telah melakukan penyimpangan praktik administrasi, atau Maladministrasi, terkait dengan penerbitan Surat Keputusan yang isinya mencabut IMB dari GKI Yasmin itu.⁸

Ketiga, mengenai Rekomendasi yang tak ditanggapi terjadi pada tahun 2015 tepatnya di Jakarta yang pada waktu Ketua Ombudsman masih dipimpin oleh Danang Girindrawardana, ada 2 (dua) Rekomendasi yang tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi melalui Gubernurnya waktu itu yaitu Gubernur Basuki Tjahaja Purnama karena tidak melaksanakan dua Rekomendasi Ombudsman sejak tahun 2013. Kedua Rekomendasi tersebut merupakan warisan kepemimpinan Gubernur sebelumnya yang seyogianya diselesaikan oleh Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama. Rekomendasi Ombudsman kepada Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama atau yang sering disebut (Ahok) terkait 2 (dua) hal :

⁷ <http://datariau.com/nasional/Rekomendasi-Ombudsman-Tidak-Dipatuhi-Pemerintah-Daerah> “Rekomendasi Ombudsman Tidak Dipatuhi Pemerintah Daerah”, diakses, 08 Februari 2017.

⁸ https://www.kompasiana.com/danielht/Rekomendasi-ombudsman-ri-tentang-kasus-gki-yasmin-bogor-apakah-akan-mampu-mengembalikan-hak-jemaat-untuk-beribadah-di-gerejanya_55010839a333118d73512658, “Rekomendasi Ombudsman RI tentang Kasus GKI Yasmin, Bogor: Apakah mampu Mengembalikan Hak Jemaat Untuk beribadah di Gerejaanya”, diakses, 26 Juni 2015.

1. Terkait kejelasan nasib pedagang di pasar Hayam Wuruk Indah (HWI) Lindateves Glodok, soal revitalisasi pasar yang dilakukan Fauzi Bowo saat menjabat sebagai Gubernur 2010 lalu. Pedagang menjadi korban kebijakan Gubernur lama, yang harus diselesaikan Gubernur baru.
2. Tidak dilaksanakannya Rekomendasi untuk membayar ganti rugi lahan masyarakat yang dibuat menjadi TPU Pondok Kelapa, Jakarta timur. Sengketa lahan ini merupakan warisan Gubernur sebelumnya dan sudah dilaporkan pada Ombudsman sejak awal tahun 2000an. Pemerintah Provinsi belum ganti rugi. Rekomendasi itu sudah diberikan sejak 2013 namun, prosesnya terus berjalan mulai mediasi hingga teguran. Selanjutnya Ombudsman mengirimkan Rekomendasi namun tidak juga dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.⁹

Berdasarkan beberapa contoh Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia yang telah dikemukakan di atas, terlihat jelas adanya kesenjangan hukum (*legal gap*), pertentangan antara *das sein* (kenyataan) dan *das sollen* (seharusnya) jika ditautkan dengan hukum positif. Menarik untuk diteliti lebih dalam akar permasalahannya kemudian merumuskan solusi yang tepat sehingga membantu Ombudsman Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi Rekomendasi agar lebih efektif. Sehubungan dengan itu, judul penelitian “Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik (*Public Service*)”

⁹ DetikNews, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-3330136/ombudsman-ri-keluhan-buruknya-layanan-pemda-paling-tinggi>, “Ombudsman akan Tegur Ahok karena Tak Jalankan Rekomendasi”, diakses, 5 Mei 2015.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut, maka menarik untuk diketahui dan diteliti lebih jauh mengenai :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah ?
2. Bagaimanakah implementasi sanksi yang diberikan terhadap Kepala Daerah dikarenakan tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Penelitian yang dilakukan adalah untuk mengkaji bagaimana Pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*)
2. Untuk mengkaji secara komperhensif dan menganalisis bagaimana implementasi sanksi yang dapat diberikan terhadap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

D. Landasan Teori

1. Negara Hukum

Paradigma Negara Hukum telah lahir sejak zaman Yunani kuno dimana Plato memiliki gagasan bahwa negara haruslah berdasarkan peraturan yang dibuat

rakyat.¹⁰ Gagasan tersebut lahir karena di zaman Yunani Kuno, tatkala Plato melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh seseorang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila kehormatan. Sehingga mengakibatkan kesengsaraan bagi rakyatnya. Pada intinya gagasan Negara Hukum yang dimaknai oleh Plato bahwa negara haruslah berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya.¹¹ Pemikiran Plato kemudian terus dikembangkan oleh muridnya yakni Aristoteles. Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintahkan dengan konstitusi.¹²

Perkembangan gagasan tentang negara hukum makin menemukan ciri-cirinya pada abad ke-19 di Eropa daratan (Kontinental) yang menganut tradisi *Civil Law* ditandai dengan diterimanya gagasan *rechtsstaat* (di Jerman) dan *Etat de droit* (di Perancis) serta *rule of law* di negara-negara *Anglo Saxon* khususnya Inggris yang menganut *Common Law*. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) adalah sebagai berikut¹³:

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada wilayah *Anglo Saxon*, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey dengan unsur-unsur sebagai berikut¹⁴:

¹⁰ Galang Asmara, *Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2016), hlm 31.

¹¹ Plato dikutip dari Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm 115.

¹² Plato, Aristoteles dikutip dari Galang Asmara, *op.cit*, hlm 31.

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm 57.

¹⁴ *Ibid.* hlm 58.

1. Supermasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). dalil ini berlaku sebagai untuk orang biasa maupun untuk pejabat;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

S.F Marbun berpandangan bahwa persamaan pokok *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak asasi manusia dengan memisahkan atau membagi kekuasaan negara guna menghindari pelanggaran terhadap hak asasi manusia sekaligus memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia.¹⁵

Sejak memasuki zaman modern pada abad ke 20, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern mulai dikembangkan. Konsep negara hukum formil ditinggalkan dan diganti dengan konsep negara hukum materiil.¹⁶ Konsep negara ini muncul reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam (*nachwakerstaat*). Dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*The least goverment is the best goverment*”, dan terdapat prinsip “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat (*staatsbemoeienis*).¹⁷ Kegagalan implementasi *nachtwachtersstaat* tersebut kemudian muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya,

¹⁵ S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Kelima, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm 10.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hlm 14.

yaitu *welfare state*.¹⁸ Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain ajaran, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan *staatsonhouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).

Wolfgang Friedman dalam bukunya '*Law in a Changing Society*' membedakan antara '*rule of law*' dalam arti formil yaitu dalam arti '*organized public power*' dan '*rule of law*' dalam arti materil yaitu '*the rule of just law*'. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi aliran pikiran hukum materiel.¹⁹

Di Indonesia sendiri konsep negara kesejahteraan telah ada sejak lama, sebagaimana telah diamanatkan oleh *founding fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia adalah negara kesejahteraan (*Welfare State*). Rumusan konsep Negara *welfare state* tersebut termaktub dalam Pembukaan (Preambule)

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Wolfgang Friedman dikutip dari Makalah Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum*, hlm 3.

alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”

Adapun bunyi pembukaan tersebut merupakan wujud dari niat untuk membentuk negara kesejahteraan (*welfare state*). Rumusan yang sama juga tercermin dalam Pasal 27, dimana setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, serta Pasal 31 yang mengatur pelayanan pendidikan, Pasal 33, dan Pasal 34, dimana kekayaan alam kita harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat serta fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

2. Pelayanan Publik

Untuk merealisasikan konsep negara kesejahteraan (negara hukum modern) pemerintah dilimpahkan tanggung jawab *bestuurszorg* atau *public service*. Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, negara adalah aktor pertama dan utama dalam upaya pemenuhan hak-hak.²⁰ Dengan kata lain Pemerintah Indonesia dalam mewujudkan konsep negara kesejahteraan, membutuhkan sebuah pelayanan publik yang baik sifatnya desentralisasi dan dekosentrasi, sehingga mampu menjangkau ke daerah-daerah.

²⁰ Hesti Puspitosari et.al., *Filosofi Pelayanan Publik, Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik*, (Malang: Setara Press, 2011), hlm 14.

Lebih lanjut Kepala Daerah sebagai pemimpin di daerah mempunyai otoritas untuk mengelola daerahnya secara mandiri (*zelfstandigheid*). Dengan demikian pelayanan publik sangat dibutuhkan dalam memberikan kemajuan terhadap Negara khususnya memberikan kesejahteraan kepada masyarakat di daerah.

Menurut Boediono Pengertian Pelayanan Publik adalah bahwa pelayanan merupakan suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan.²¹ Lebih lanjut, menurut Gie pelayanan merupakan suatu kegiatan dalam suatu organisasi atau instansi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.²² Sementara menurut Agus Dwiyanto, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.²³

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan

²¹ B Boediono, *Pelayanan Prima Perpajakan*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm 60.

²² The Liang Gie, *Ensiklopedia Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1993), hlm 105.

²³ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: UGM Press, 2005), hlm 20-25.

masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional.²⁴ Dengan demikian, menurut Lijan Poltak Sinambela pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁵

Lebih lanjut mengenai Pelayanan Publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 Ayat (1) Pelayanan publik adalah 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 Pelaksana Pelayanan Publik.

Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri melainkan, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk tujuan bersama.²⁶

²⁴ P.J.J Sipayung (Editor), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sri Rahayu, 1989), hlm 55.

²⁵ Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), hlm 5.

²⁶ M. Ryass Rasjid, *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), hlm 139.

Pelayanan Publik memiliki aspek multidimensi. Pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja. Akan tetapi juga melingkupi aspek ekonomi dan aspek sosial budaya secara integratif. Aspek ekonomi, pelayanan publik adalah semua bentuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah (sektor publik yang diperlukan oleh warga negara sebagai konsumen). Aspek politik, pelayanan publik adalah refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara. Aspek sosial budaya, pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang di dalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsur religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kearifan lokal yang berlaku. Aspek hukum, pelayanan publik adalah suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.²⁷

3. Pengawasan

Pelayanan publik (*public service*) yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara yang sejahtera (*welfare state*), sesuai yang tertera pada mukadimah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, kita semua tidak menampik bahwa pada tataran praktiknya tidak akan selalu berjalan dengan mulus, jika dianalogikan seperti jalanan yang panjang pasti akan ada

²⁷ Tim Peneliti Lemlit UI, *Naskah Akademik RUU Tentang Pelayanan Publik*, (Jakarta: Lemlit UI, 2002), hlm 4.

lubang yang menghambatnya, seperti itu lah pelayanan publik akan mengalami hambatan jika tidak ada yang mengawasinya. Oleh karena itu dalam pelayanan publik ini dibutuhkan sebuah fungsi pengawasan (*controlling*). Pada umumnya pengawasan merupakan unsur sistem manajemen pemerintahan, yang sangat penting untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas publik bagi pemerintah. Akuntabilitas publik tersebut menjadi syarat yang diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.²⁸

Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah dalam arti sempit, yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.²⁹

Lebih lanjut Newman³⁰ berpendapat bahwa *control is assurance that the performance conform to plan*". ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana, dengan kata lain menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut. Sedangkan menurut Bagir Manan³¹ memandang *control*

²⁸ W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009), hlm 201.

²⁹ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm 17.

³⁰ Dikutip dari Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm 37.

³¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm 201.

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

Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan di atas, maka ditangkap makna dasar dari pengawasan adalah³²:

1. Pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan;
2. Adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan;
3. Adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan;
4. Mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar;
5. Adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan.

Ridwan HR menegaskan bahwa fungsi pengawasan bisa di lihat dari 2 (dua perspektif) yaitu³³:

1. Pengawasan dari perspektif administrasi atau manajemen
Pengawasan itu dimaksudkan untuk mengamati dan menilai apakah pelaksanaan tugas dan pekerjaan dalam suatu organisasi tertentu itu telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dan apakah tujuan yang telah dicanangkan itu tercapai atau tidak.
2. Pengawasan dari perspektif hukum
Pengawasan itu dilakukan untuk menilai apakah pelaksanaan tugas dan pekerjaan itu telah dilakukan sesuai dengan norma hukum yang berlaku, dan apakah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan itu tercapai tanpa melanggar norma hukum yang berlaku.

³² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm 90.

³³ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm126.

Berdasarkan pemaparan di atas terkait 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.³⁴ *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan mengatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam membentuk negara hukum material maupun negara hukum formal (*rechtmatigheid*), 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 perilaku kekeliruan itu.³⁵ Menurut Muchsan sebagaimana dikutip oleh Moh. Hasyim, menyebutkan sistem pengawasan terhadap pemerintahan meliputi³⁶:

1. pengawasan politik (oleh DPR dan DPRD dengan hak-hak dan wewenang yang dimiliki);
2. pengawasan sosial (oleh masyarakat secara langsung dengan demonstrasi dan cara lain);

³⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi...*, *op.cit*, hlm 35.

³⁵ Irfan Fachruddin, *op.cit*, hlm 35-36.

³⁶ Moh. Hasyim, "Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dengan Ombudsman", *Jurnal Ombudsman*, Edisi 8, (2010), hlm 28.

3. pengawasan administratif, yang terdiri atas pengawasan melekat dan pengawasan fungsional (baik oleh lembaga internal maupun lembaga eksternal);
4. pengawasan oleh lembaga peradilan (PTUN dan Peradilan Umum), pengawasan oleh lembaga independen (seperti lembaga swadaya masyarakat), dan pengawasan oleh lembaga ombudsman.
5. pengawasan oleh lembaga independen (seperti lembaga swadaya masyarakat), dan;
6. pengawasan oleh lembaga ombudsman.

Pada konteks pengawasan (*controlling*), Lembaga Ombudsman memiliki fungsi pengawasan terhadap seluruh Penyelenggara Pelayanan Publik baik itu pemerintah, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Instrumen yang dimiliki oleh Ombudsman adalah Rekomendasi yang sejatinya merupakan tahap akhir setelah melalui proses investigasi, dengan kata lain Rekomendasi dikeluarkan ketika adanya sebuah Maladministrasi yang dilakukan oleh Pelaksana Pelayanan Publik.

4. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat

Dewasa ini, implementasi dari pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah acapkali memberikan dampak yang begitu masif bagi kemajuan suatu negara, namun dalam kenyataannya (*sein*) implementasi tersebut kadang kala dapat merugikan dan melanggar hak-hak rakyat. Oleh karena itu perlindungan hukum bagi rakyat merupakan suatu keniscayaan pada era modern ini. Hal senada dikemukakan oleh Riawan Tjandra yang menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan hukum pemerintah adalah sarana yuridis dalam negara hukum untuk mencegah atau memulihkan terjadinya kerugian yang

dialami oleh rakyat sebagai akibat tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan kerugian terhadap rakyat.³⁷

Ada beberapa alasan pentingnya perlindungan hukum warga negara atau rakyat: *pertama*, dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, seperti kebutuhan izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapatkan perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor tertentu bagi kehidupan dunia usaha; *kedua*, hubungan antar pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dengan sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah; *ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*), akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.³⁸

Terkait perlindungan hukum terhadap rakyat, Philipus M. Hadjon mengklasifikasikan perlindungan hukum terhadap rakyat menjadi dua macam yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan

³⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm 207.

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op.cit.*, hlm 277 Lihat juga H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt.

keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum rakyat oleh peradilan umum dan peradilan administrasi termasuk kategori perlindungan hukum yang represif.³⁹ Pengawasan represif, perlindungan hukum terhadap suatu perbuatan pengaturan bisa saja dilakukan melalui uji materil yang dapat dilakukan oleh Pemerintah sendiri (*executive review*). Hal itu sebenarnya merupakan bagian dari pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah dalam sistem hukum administrasi negara. Ditinjau dari sisi pengawasan eksternal, Mahkamah Agung diberikan kewenangan pengawasan eksternal terhadap produk hukum berupa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*judicial review*). Terhadap tindakan hukum pemerintah yang dituangkan dalam suatu norma hukum yang bersifat konkret dan individual, perlindungan hukum terhadap perbuatan penetapan dalam bentuk KTUN dilakukan melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam konteks yang lebih luas perlindungan hukum dalam hal terjadinya Maladministrasi di bidang pelayanan publik bisa dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia.⁴⁰

5. Penegakan Hukum Norma Hukum Administrasi Negara

Ada sebuah adagium yang sudah tidak asing lagi di telinga kalangan sarjana hukum yaitu *ubi societas ibi ius* atau dimana ada masyarakat disana ada hukum. Dengan bunyi adagium tersebut dapat kita pahami, di tengah masyarakat

³⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm 3-4.

⁴⁰ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara, op.cit.*, hlm 210.

yang luas sudah pasti terbentuk hukum, baik itu hukum dalam bentuk hukum tertulis maupun hukum dalam bentuk tidak tertulis.⁴¹

Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Hukum tidak dapat disebut sebagai hukum, apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, hukum dapat disebut konsisten dengan pengertian hukum sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan. Hukum terutama dapat dilihat bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan hukum terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, seperti penegakan hukum.⁴²

Secara konsepsional, arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴³ Sehubungan dengan ini, secara normatif penegakan hukum bertujuan untuk terwujudnya kesesuaian antar apa yang diatur dengan apa yang terjadi dalam kenyataan. Hal ini dapat terwujud manakala hukum yang dijadikan sebagai dasar berperilaku memang bersumber dari kondisi objektif dalam masyarakat.⁴⁴

⁴¹ Adam Setiawan, "Realitas Penegakan Hukum", Koran Republika dimuat 13 November 2018.

⁴² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 1.

⁴³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan ke-14, (Jakarta, Rajawali Pers, 2016), hlm 5.

⁴⁴ Samsul Wahidin, *Politik Penegakan Hukum Di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm 37.

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan konsep penegakan norma Hukum Administrasi Negara atau yang dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara di Belanda dikenal dengan sebutan “*Eenzijdige Handhaving Recht door Overheid*” merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi guna mengakhiri pelanggaran tersebut dengan melakukan suatu tindakan nyata.⁴⁵ Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mengatakan bahwa “*De bestuursrechtelijke handhavings-middelen omvatten (1) het toezicht dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden*”, (sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan).⁴⁶

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah mengkaji mengenai Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) dan bagaimanakah implementasi sanksi yang diberikan terhadap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Ada sejumlah

⁴⁵ W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm 217.

⁴⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op.cit*, hlm 296.

penelitian yang mengkaji mengenai fungsi dan kewenangan Ombudsman, kemudian mengenai pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman, Tulisan dengan Judul Tentang Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*), merupakan hasil karya penulisan sendiri, jika ada kesamaan dikemudian hari bukan merupakan plagiat, tetapi merupakan suatu terobosan untuk sebuah pembaharuan dan penyempurnaan dari hasil penelitian sebelumnya. Contohnya ada beberapa penulisan atau Tesis dengan tema Lembaga Ombudsman dan mempunyai obyek penelitian mirip namun berbeda, seperti berikut ini:

1. Rido Nikmatan Telaumbanua, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Nomor Mahasiswa: 155202374/PS/MIH, menulis dengan Judul: Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam Melaksanakan Pengawasan Pelayanan Publik di DIY.

a. Rumusan Masalah yang diangkat sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY ?
2. Apa kendala-kendala pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY?

3. Bagaimana upaya mengatasi kendala-kendala pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY ?

b. Hasil penelitian adalah bahwa Ombudsman Perwakilan DIY merupakan lembaga yang melaksanakan pengawasan terhadap aparatur pemerintah guna mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan layak. Pengawasan oleh Ombudsman mendorong terwujudnya pemerintah yang baik dan beribawa sehingga mencegah dan menghindari pemerintah dari tindakan-tindakan Maladministrasi dan praktek-praktek KKN. Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY sebagai saran atau nasihat yang diberikan kepada pejabat publik yang melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Daerah Istimewa Yogyakarta. Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY tidak mempunyai kekuatan hukum yang memaksa sehingga penindaklanjutannya tergantung pada pendekatan moral atau mengedepankan upaya persuasif.

Hasil Penelitian Rido Nikmatan Telaumbanua lebih menekankan pada kekuatan hukum dari Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam pengawasan pelayanan publik di DIY. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) dan implementasi sanksi yang diberikan terhadap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

2. Ezriani Mardiana Idris Harahap, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara Medan, Nomor Mahasiswa: 097005074 / HK. Menulis dengan Judul: Kedudukan Dan Kewenangan Lembaga Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

a. Rumusan masalah yang diangkat sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Lembaga Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ?
2. Bagaimana peran, tugas dan fungsi Lembaga Ombudsman dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi oleh Ombudsman dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawas terhadap pelayanan publik?

b. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman merupakan pengawasan yang bersifat eksternal, yaitu pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan saja. Batasan kewenangan Ombudsman untuk dijadikan sebagai pedoman dapat menentukan apakah suatu dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan menjadi tugas dan wewenang Ombudsman. Pengawasan dari Ombudsman tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, melainkan juga mengutamakan pendekatan persuasif kepada para Penyelenggara Negara dan pemerintahan

agar mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Hasil penelitian Ezriani Mardiana Idris Harahap memiliki perbedaan dengan penelitian yang diteliti Penulis, yaitu penelitian oleh Ezriani Mardiana Idris Harahap adalah pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman merupakan pengawasan yang bersifat eksternal, yaitu pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan saja. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) dan sanksi yang dapat diberikan terhadap Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

3. Iskandar Sukmana, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Nomor Mahasiswa: 04/228749/PHK/02223, Menulis dengan Judul: Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Ombudsman DIY Dalam Mendorong Terwujudnya Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

a. Rumusan masalah yang diangkat sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh LOD DIY ?
2. Dapatkah LOD DIY melaksanakan fungsi pengawasan ?

3. Apa sajakah langkah-langkah yang dilakukan LOD DIY untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi masyarakat di DIY ?

b. Hasil penelitian ini ialah: Pertama, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh LOD DIY belum sepenuhnya dilakukan secara optimal, disebabkan oleh faktor kurangnya kesadaran dan kepedulian Pemerintah untuk secara sukarela mengikuti dan melaksanakan Rekomendasi LOD DIY, lemahnya fungsi pengawasan politik oleh DPRD dan pengawasan sosiologis oleh masyarakat, demikian juga pengawasan independen oleh LSM, NGO, Ormas dan media massa/pers. Kedua, kepercayaan publik terhadap peranan dan fungsi LOD DIY masih relatif rendah, karena belum sepenuhnya tumbuh pemahaman terhadap prinsip-prinsip negara hukum demokratis dan AAUPB, serta peraturan perundang-undangan yang tersedia saat ini belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan LOD DIY. Ketiga, diperlukan pemahaman mengenai prinsip-prinsip negara hukum demokratis dan AAUPB. Diperlukan langkah-langkah reformasi birokrasi seperti: penataan kelembagaan, penerapan sistem pengawasan yang efektif, kerangka hukum (*legal framework*) yang memadai. Diperlukan anggota Komisioner LOD DIY yang memiliki integritas personal, kapabilitas dan profesionalitas dalam melaksanakan fungsi pengawasan demi mendorong terwujudnya Pemerintah yang bersih dan berwibawa, sekaligus perlindungan hukum bagi masyarakat.

Hasil penelitian Iskandar Sukmana memiliki perbedaan dengan penelitian yang diteliti Penulis, yaitu penelitian oleh Iskandar Sukmana lebih fokus pada fungsi pengawasan Ombudsman DIY dalam mendorong terwujudnya

perlindungan hukum bagi masyarakat di Provinsi DIY. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) dan sanksi yang dapat diberikan terhadap Kepala Daerah yang tidak menindak lanjuti Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

F. Metode Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang diangkat, penulisan ini menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal.⁴⁷ Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.⁴⁸

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisa permasalahan yang hendak dikaji yakni *Pertama*, pendekatan undang-undang (*statute approach*).

⁴⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), hlm 118.

⁴⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2012), hlm 57.

Pendekatan undang-undang dan regulasi yang bersangkutan yang bersangkutan paut pada isu hukum yang sedang ditangani.⁴⁹ Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan Asas-Asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁰ Dalam penelitian hukum normatif ini dikaji norma-norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan, yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dan Implementasi sanksi yang diberikan terhadap Kepala Daerah dikarenakan tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Penelitian hukum ini menitikberatkan pada penelitian kepustakaan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang berupa buku, jurnal, internet, narasumber.

Kedua, Pendekatan Konseptual (Concept Approach) Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas

⁴⁹ Amirudin, *op.cit*, hlm 131.

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-12, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm 137.

hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁵¹

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah sesuatu yang menjadi pokok pembicaraan dan tulisan serta menjadi sasaran penelitian⁵², pada penelitian ini yang menjadi objek penelitian adalah fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik pemerintahan di daerah. Kemudian implementasi sanksi yang diberikan terhadap Kepala Daerah dikarenakan tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan (Hukum Positif), terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. (Lembaran Negara Republik

⁵¹ *Ibid*, hlm 177.

⁵² Dikutip dari Disertasi M. Kapitra Ampera, *Implementasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam melaksanakan Peran dan Fungsi Pada Anggaran Legislatif Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)*, (Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016), hlm 45.

Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899).

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5207)
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah

Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041).

8. Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1035)
9. Peraturan pelaksana terkait Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman terhadap Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

b. Bahan Hukum Sekunder

1. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis oleh ahli hukum yang berpengaruh (*de herseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian⁵³
2. Narasumber di dalam penelitian ini adalah Ombudsman Republik Indonesia/Ombudsman Perwakilan Daerah atau pihak yang terkait dengan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan implementasi sanksi yang dapat diberikan terhadap Kepala Daerah dikarenakan tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

⁵³ Jhonny Ibrahim, *op.cit*, hlm 392.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁵⁴Bahan hukum tersier yang dipergunakan adalah seperti Ensiklopedia, Kamus Hukum dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Bahan

Jenis penelitian yang diteliti adalah penelitian hukum normatif, maka metode pengumpulan bahan yang digunakan adalah:

a. Studi Kepustakaan

Mengumpulkan bahan-bahan hukum bersifat normatif, dilakukan dengan cara penelusuran bahan-bahan buku, surat kabar, literatur, makalah, jurnal dan karya tulis lainnya, serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dikaji.

b. Wawancara dengan Narasumber

Wawancara dilakukan dengan narasumber (Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman Perwakilan Daerah) atau pihak yang mempunyai kompetensi dalam bidangnya terkait dengan Rekomendasi Ombudsman terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan implementasi sanksi yang dapat diberikan terhadap Kepala Daerah dikarenakan tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik

⁵⁴ *Ibid.*

Indonesia. Penulis menggunakan daftar pertanyaan yang sudah disiapkan sebagai pedoman untuk wawancara.

5. Metode Analisis Bahan

Bahan yang diperoleh dalam penyusunan tesis ini akan dilakukan analisis yuridis yaitu menganalisis bahan hukum primer, sekunder dan tersier dari perspektif hukum.

G. Sistematika Penulisan

BAB I Pada bab pendahuluan ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, landasan teori, orisinalitas penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Bab ini berisi terkait dengan tinjauan umum atau gambaran umum, dalam hal ini penulis akan menggunakan teori umum yang relevan untuk menjawab permasalahan, antara lain negara hukum, pelayanan publik, perlindungan hukum bagi rakyat dan pengawasan.

BAB III Bab ini berisi tinjauan mengenai latar belakang Ombudsman, Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia, Konsep Rekomendasi dan Maladministrasi hingga Peran Kepala Daerah dalam Pelayanan Publik.

BAB IV Bab ini merupakan pembahasan dan hasil penelitian, penulis akan membahas mengenai hasil penelitian Pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap Kepala

Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*Public Service*) dan Implementasi sanksi yang diberikan terhadap Kepala Daerah dikarenakan tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia

BAB V Bab ini berisi kesimpulan dari masalah yang dibahas dan saran-saran