

TESIS

**PELAKSANAAN FUNGSI REKOMENDASI OMBUDSMAN
PERWAKILAN DIY DALAM MELAKSANAKAN
PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK DI DIY**



RIDO NIKMATAN TELAUMBANUA

No. Mhs. : 155202374/PS/MIH

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

2016

TESIS

**PELAKSANAAN FUNGSI REKOMENDASI OMBUDSMAN
PERWAKILAN DIY DALAM MELAKSANAKAN
PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK DI DIY**



RIDO NIKMATAN TELAUMBANUA
No. Mhs. : 155202374/PS/MIH

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2016



**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

PERSETUJUAN TESIS

Nama : RIDO NIKMATAN TELAUMBANUA
Nomor Mahasiswa : 155202374/PS/MIH
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan
Judul Tesis : **PELAKSANAAN FUNGSI REKOMENDASI
OMBUDSMAN PERWAKILAN DIY DALAM
MELAKSANAKAN PENGAWASAN
PELAYANAN PUBLIK DI DIY**

Pembimbing

Tanggal

Tanda Tangan

Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

14/10-2016

Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M.

10/10-2016



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN UJIAN TESIS

Nama : RIDO NIKMATAN TELAUMBANUA
Nomor Mahasiswa : 155202374/PS/MIH
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan
Judul Tesis : **PELAKSANAAN FUNGSI REKOMENDASI
OMBUDSMAN PERWAKILAN DIY DALAM
MELAKSANAKAN PENGAWASAN
PELAYANAN PUBLIK DI DIY**

Telah diuji dan dinyatakan lulus dihadapan Dewan Penguji pada tanggal 25 Oktober 2016

Dewan Penguji

Nama

Tanda Tangan

1. Ketua Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

2. Sekretaris Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M.

3. Anggota Dr. Al. Wisnubroto, S.H., M.Hum.

Ketua Program Studi:



Dr. Elisabeth Sundari, S.H., M.Hum.
PROGRAM
PASCASARJANA

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : RIDO NIKMATAN TELAUMBANUA

No.Mahasiswa : 155202374/PS/MIH

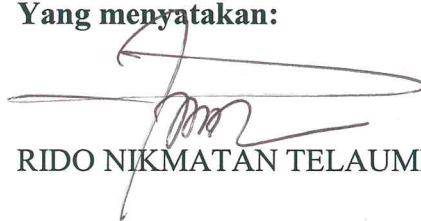
Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis Penulis yang berjudul:

**“PELAKSANAAN FUNGSI REKOMENDASI OMBUDSMAN
PERWAKILAN DIY DALAM MELAKSANAKAN PENGAWASAN
PELAYANAN PUBLIK DI DIY”**

Adalah asli hasil karya ilmiah Penulis dan bukan merupakan plagiasi dari hasil karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhannya. Apabila dikemudian hari terdapat plagiasi dalam tesis Penulis tersebut di atas, Penulis bersedia menerima sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan maupun peraturan Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Yogyakarta, 27 Oktober 2016

Yang menyatakan:



RIDO NIKMATAN TELAUMBANUA

ABSTRAK

Tesis yang berjudul “Pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY” menganalisis dan mengevaluasi mengenai pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY, kendala-kendala pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY, dan upaya mengatasi kendala-kendala pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY. Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menggunakan kajian dan analisis dari peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam pengawasan pelayanan publik. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini menggunakan pendekatan Politik Hukum dengan berlandaskan Teori Pengawasan dan Teori Pelayanan Publik. Kemudian, analisis data menggunakan analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta dengan proses berpikir deduktif. 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.

Kata kunci: Fungsi rekomendasi Ombudsman, Ombudsman Perwakilan DIY, dan pengawasan pelayanan publik.

ABSTRACT

This thesis is entitled “The Implementation of Ombudsman recommendation function of DIY Representation in Implementing Public Service in DIY.” It analyzes and evaluates the implementation of Ombudsman recommendation function of DIY representation in implementing public service in DIY, obstacles of Ombudsman recommendation function of DIY Representation in Implementing Public Service in DIY and the effort to solve the obstacles. This is normative law research, which is a research that uses review and analysis of regulation rules on the implementation of Ombudsman recommendation function of DIY representation in implementing public service. Normative law research uses secondary data consisting primary and secondary law material. This research utilizes Law Politic approach based on Public Monitoring and Service Theory. Then, it is analyzed using primary and secondary law material with deductive thinking process. The research result indicates that Ombudsman of DIY representation is an institution which implements monitoring towards government apparatus to manifest good and appropriate service implementation. Monitoring conducted Ombudsman encourages the execution of good and commanding government so that it prevents and avoids the government from maladministration and KKN practice. Recommendation for DIY Representation Ombudsman as the suggestion or advice given to public officers who commits arbitrary actions towards the implementation of public service in Yogyakarta Special Region. Recommendation of DIY Representation Ombudsman does not have forcing law power so that the follow up depends on moral approach or emphasises on persuasive efforts.

Keywords: Ombudsman recommendation Function, DIY Representation Ombudsman, and Public service monitoring

KATA PENGANTAR

Dengan segala rasa syukur dan kerendahan hati, Penulis haturkan terima kasih kepada Tuhan Yesus Kristus, Bunda Maria, dan Santo Yosef Keluarga Kudus Nazaret atas berkat perlindungan yang melimpah sepanjang perjalanan hidup Penulis. Sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **“PELAKSANAAN FUNGSI REKOMENDASI OMBUDSMAN PERWAKILAN DIY DALAM MELAKSANAKAN PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK DI DIY”**. Penulisan tesis ini merupakan syarat terakhir untuk mendapatkan gelar Magister Humaniora di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa selama penulisan dan penelitian ini dilakukan, banyak pihak yang telah mendukung baik secara spiritual maupun secara materil. Mulai dari awal sampai selesainya penulisan tesis ini tidak terlepas dari doa, bimbingan, pemikiran, dukungan, saran, dan motivasi dari berbagai pihak.

Pada kesempatan ini, Penulis mengucapkan banyak terima kasih, khususnya kepada kedua dosen pembimbing Penulis oleh Bapak Dr. W. Riawan Tjandra S.H., M.Hum selaku dosen pembimbing I dan oleh Bapak Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M selaku pembimbing II, yang selalu sabar membimbing dan memotivasi Penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah mendukung dalam penulisan tesis ini, yakni:

1. Bapak Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M selaku Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
2. Bapak Drs. M. Parnawa P. M.B.A., Ph.D, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
3. Ibu Dr. E. Sundari, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
4. Bapak Dr. Al. Wisnubroto. S.H., M.Hum selaku dosen penguji tesis Penulis;
5. Bapak Budhi Masthuri selaku Pimpinan Ombudsman Perwakilan DIY sebagai narasumber dalam penulisan tesis Penulis;
6. Bapak Nugroho selaku anggota Ombudsman Perwakilan DIY, yang mendukung penulisan tesis Penulis melalui data-data penelitian dan sekaligus narasumber bagi Penulis;
7. Bapak Sumadi selaku Kepala Biro Hukum Pemda DIY sebagai narasumber bagi Penulis;
8. Bapak Zainal Arifin Mochtar sebagai narasumber dari pihak akademisi dan atas ide-ide super serta motivasi bagi Penulis;
9. Seluruh sahabat-sahabat Penulis di Pascasarjana angkatan September 2015 atas kebersamaan selama ini; dan
10. Seluruh bapak/ibu dosen dan segenap karyawan di Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum.

Penulis menyadari bahwa selama penulisan tesis ini banyak kekurangan dan kelemahan, disebabkan keterbatasan kemampuan dan pengalaman Penulis. Oleh sebab itu, supaya dimaklumi karena Penulis generasi intelektual yang masih butuh masukan atau kritik dari berbagai pihak.

Yogyakarta, 27 Oktober 2016

Penulis



Rido Nikmatan Telaumbanua

Persembahan

Penulisan tesis ini, khusus Penulis persembahkan kepada:

1. Tuhan Yesus Kristus dan Bunda Maria;
2. Papa dan Mama sebagai orangtua hebat dan luar biasa;
3. Nenekku tersayang Ina Wo'arota Telaumbanua yang tak henti-hentinya mendoakan Penulis;
4. Kakakku tersayang Resti Angelina Telaumbanua yang selalu mengingatkan Penulis untuk tetap semangat;
5. Adekku tersayang Wilhelmus Roland Telaumbanua yang sangat baik;
6. Adek saya Joseph Hulu yang selalu mendukung penulisan tesis ini;
7. Keluarga Besarku Hilimbowo Sawo yang memberi dukungan baik melalui spiritual maupun materi; dan
8. Sahabatku Wardaniman Larosa, Fatiatulo Lazira dan Yohanes Ifan, atas dukungan doa dan dukungan referensi-referensi.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
PERSEMBAHAN	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian	11
F. Sistematika Penulisan	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI	19
A. Tinjauan Pustaka	19
1. Fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY	19
a. Rekomendasi	19
b. Ombudsman Republik Indonesia	23
c. Ombudsman Perwakilan DIY	31
2. Pengawasan Pelayanan Publik	34
3. Landasan Teori	42
a. Teori Pengawasan	42
b. Teori Pelayanan Publik	45
B. Batasan Konsep	49
BAB III METODE PENELITIAN	51
A. Jenis Penelitian	51

B. Pendekatan	51
C. Data	52
1. Bahan Hukum Primer	53
2. Bahan Hukum Sekunder	53
D. Metode Pengumpulan Data	53
1. Studi Kepustakaan	54
2. Wawancara	54
E. Analisis Data	54
1. Analisis Bahan Hukum Primer	55
a. Deskripsi peraturan perundang-undangan	55
b. Sistematisasi peraturan perundang-undangan	56
c. Analisis peraturan perundang-undangan	57
d. Interpretasi peraturan perundang-undangan	57
e. Menilai peraturan perundang-undangan	58
2. Analisis Bahan Hukum Sekunder	58
F. Proses Berpikir atau Prosedur Bernalar	59
BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN	60
A. Pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY	60
1. Sejarah dan latar belakang lahirnya Ombudsman	60
2. Perbandingan Ombudsman di Indonesia dengan Ombudsman di Swedia	69
a. Ombudsman di Indonesia	69
b. Ombudsman di Swedia	71
c. Persamaan dan perbedaan Ombudsman di Indonesia dengan Ombudsman di Swedia	74
3. Keberadaan Ombudsman Perwakilan DIY sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di DIY	75
4. Pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY	82
a. Cara kerja Ombudsman Perwakilan DIY	82
b. Fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY	96
B. Kendala-kendala pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY	103
1. Kendala pemahaman pemerintah mengenai teori pengawasan	103
2. Kendala yuridis terhadap sanksi yang tidak tegas bagi	

terlapor apabila tidak melaksanakan rekomendasi	106
3. Kendala pelaksanaan terhadap kualitas rekomendasi	109
C. Upaya mengatasi kendala-kendala pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY	110
1. Upaya mengatasi kendala pemahaman pemerintah mengenai teori pengawasan	110
2. Upaya mengatasi kendala yuridis terhadap sanksi yang tidak tegas bagi terlapor apabila tidak melaksanakan rekomendasi	116
3. Upaya mengatasi kendala pelaksanaan terhadap kualitas rekomendasi	126
BAB V PENUTUP	130
A. Kesimpulan	130
1. Pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY	130
2. Kendala-kendala pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY	130
a. Kendala teoretis	130
b. Kendala yuridis	131
c. Kendala pelaksanaan	131
3. Upaya mengatasi kendala-kendala pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY	132
a. Upaya mengatasi kendala teoretis	132
b. Upaya mengatasi kendala yuridis	132
c. Upaya mengatasi kendala pelaksanaan	133
B. Saran	133
DAFTAR PUSTAKA	135

Bunda Maria Pendoaku

Santo Yosef Penjagaku

Yesus Andalkanku