

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi mengharapkan suatu penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersih dari segala bentuk Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, ada berbagai upaya yang dilakukan pemerintahan era reformasi untuk mewujudkannya. Salah satu dari sekian upaya tersebut adalah dengan membentuk suatu lembaga pengawasan masyarakat yang diharapkan menjadi lembaga yang bersifat mandiri dan berfungsi untuk mengawasi tindak pemerintah guna mencegah terjadinya *maladministrasi*, yang berdasar atas pengaduan masyarakat maupun atas inisiatif lembaga itu sendiri. Sebagai perwujudannya dibentuklah suatu lembaga yang dikenal dengan nama Lembaga Ombudsman Nasional yang pada awal berdirinya 'lahir' dari suatu keputusan presiden (Kepres no 44 tahun 2000). Namun, karena dirasa perlu untuk memperkuat keberadaannya, maka pada tahun 2008 disahkanlah Undang-undang yang mengatur mengenai keberadaan lembaga tersebut yaitu Undang-undang No 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Seiring dengan berjalannya waktu, ketika Lembaga Ombudsman Nasional masih berdasarkan pada keputusan presiden, banyak kendala yang dirasakan

untuk mengoptimalkan berjalannya fungsi dari lembaga tersebut, terutama ketersediaan pelayanan dari lembaga ini untuk masyarakat yang berada di tiap daerah yang letak geografisnya berada jauh dari pusat ibu kota. Untuk itulah kemudian muncul pemikiran bahwa perlu dibentuknya Lembaga Ombudsman Daerah dengan sifat dan fungsi yang sama dengan Lembaga Ombudsman Nasional. Setidaknya ada 3 alasan yang diungkapkan oleh Galang Asmara dalam bukunya yang berjudul *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia* mengenai pentingnya dibentuk Lembaga Ombudsman Daerah, yaitu; *Pertama*, wilayah Indonesia sangat luas terbentang dari Sabang sampai Merauke. Jarak antara Jakarta dengan daerah-daerah cukup jauh, sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan. Selain itu pula akan menyulitkan pihak Lembaga Ombudsman sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan secara baik. *Kedua*, penduduk yang jumlahnya besar dan menyebar dengan permasalahan yang beraneka ragam justru berbanding terbalik dengan jumlah anggota Ombudsman yang sangat terbatas. Hal itu sudah tentu menyebabkan Lembaga Ombudsman Nasional tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan baik jika tidak ada anggota Ombudsman yang ditempatkan di daerah. *Ketiga*, permasalahan di daerah seringkali harus dapat penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga dibutuhkan anggota Ombudsman yang mengerti karakteristik daerah.¹

¹ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005, hlm 114

Kebutuhan akan adanya Lembaga Ombudsman Daerah sebenarnya telah dirasakan oleh Lembaga Ombudsman Nasional. Hal ini terbukti dengan adanya sebuah pasal dalam Konsep RUU Ombudsman Nasional yang menyatakan, bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Ombudsman Propinsi, Kabupaten, atau Kota sesuai kebutuhan.

Timbulah kesadaran di setiap daerah untuk membentuk Lembaga Ombudsman Daerah. Sebelum disahkannya Undang-Undang No 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu pada tahun 2004 Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 134 Tahun 2004 membentuk Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY yang kemudian diperbaharui dengan adanya Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi Propinsi pertama yang menanggapi kebutuhan tentang perlu adanya Lembaga Ombudsman Daerah. Lembaga ini berkedudukan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan merupakan lembaga pengawasan pelayanan masyarakat yang bersifat non struktural dan mandiri serta bertanggung jawab pada Gubernur DIY.

Perkembangan lembaga tersebut tidak hanya bertindak sebagai lembaga pengawas atas tindakan hukum administrasi Propinsi DIY yang dikeluarkan sebagai kewenangan atributif dari undang-undang saja sebagai perwujudan asas legalitas (*wetmatigheid*), karena ada pula peristiwa-peristiwa yang kemudian

mengharuskan dilakukannya tindakan administrasi oleh Pemerintah Daerah Propinsi DIY yang juga harus mendapat pengawasan. Sebagai contoh dapatlah disebutkan peristiwa gempa yang melanda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 27 Mei 2006. Hal ini kemudian menjadi tantangan yang dihadapi tepat pada saat-saat berdirinya lembaga ini, karena pada saat keadaan belum stabil sepenuhnya, Lembaga Ombudsman Propinsi DIY harus bertanggung jawab untuk memastikan agar pelaksanaan dari kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Propinsi DIY sehubungan dengan adanya gempa tersebut bisa berjalan sesuai dengan ketentuan dan tepat sasaran.

Pada saat pemerintah mengeluarkan suatu tindakan hukum administrasi yang berkenaan dengan suatu peristiwa tertentu dan undang-undang tidak mengaturnya, maka pemerintah tetap dapat mengeluarkan suatu tindakan hukum administrasi berdasarkan kewenangan bebas yang dimilikinya atau yang lebih dikenal dengan sebutan *freies ermessen*. Adapun pengertian *freies emerssen* yang diungkapkan oleh Ridwan HR adalah sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.² Adanya kewenangan bebas yang dimiliki pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik, sedikit banyak membuat kekhawatiran bagi warga negara sebagai subyek hukum dari adanya suatu tindakan pemerintah. Hal ini dapat dipahami mengingat

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 131

dengan adanya kewenangan bebas tersebut maka peluang untuk terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan warga negara semakin terbuka. Namun menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara melalui pembangunan, tidak berarti dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan.³ Pengakuan Indonesia sebagai negara hukum pun akan menjadi semacam pegangan yang memberi ketenangan bagi warga negara untuk menjamin bahwa pemerintah tidak akan bertindak semena-mena walaupun pemerintah memiliki kewenangan bebas atau *freies emerssen*, karena salah satu ciri negara hukum adalah diakuinya hak dasar warga negara. Kepastian akan hal itu akan terasa sulit manakala tidak ada lembaga yang mengawasinya jika sewaktu-waktu pemerintah melakukan penyalahgunaan dari kewenangan bebasnya. Peradilan administrasi hadir sebagai peradilan khusus yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negara. Hal ini juga menunjukkan adanya suatu perlindungan hukum bagi warga negara. Yang dijadikan sebagai tolok ukur oleh peradilan administrasi selain ketentuan perundang-undangan dalam menilai apakah suatu tindakan pemerintah menyalahgunakan kewenangan bebasnya atau tidak adalah dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van bestuur behorlijk*). Keberadaan lembaga peradilan administrasi ini ditegaskan dengan adanya Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³ Ibid, hlm180

dan Undang-Undang No 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang tersebut serta Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-undang No 5 Tahun 1986. Tidak semua sengketa antara pemerintah dan warga negara dapat menjadi kewenangan dari lembaga peradilan administrasi. Hanya sengketa yang ditimbulkan oleh keputusan administrasi yang bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 3). Dinyatakan pula dalam Pasal 2 Undang-Undang No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 49 Undang-undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa walaupun merupakan keputusan administrasi yang bersifat kongkrit, individual dan final tetapi bukan merupakan kewenangan lembaga peradilan administrasi untuk memeriksa dan memutus sengketanya, dengan kata lain kedua pasal tersebut merupakan pengecualian dari isi Pasal 1 angka 3.

Pasal 2

Tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara menurut undang-undang ini: a. keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata; b. keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; c. keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan; d. keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; e. keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; f. keputusan tata usaha Tentara Nasional Indonesia; g. keputusan panitia pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 49

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan ; a. dalam waktu perang, keadaan membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pernyataan 2 pasal tersebut, sarana perlindungan hukum bagi warga negara yang sekaligus merupakan bentuk pengawasan atas tindakan pemerintah bukan merupakan monopoli kewenangan dari lembaga peradilan administrasi, tetapi masih ada lembaga-lembaga lain yang berfungsi serupa. Salah satunya adalah Lembaga Ombudsman, termasuk Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.

Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY sebagai lembaga pengawas pelayan publik dan dalam hal ini juga sebagai wujud dari upaya perlindungan masyarakat serta bentuk kemajuan demokrasi di wilayah Propinsi DIY diharapkan mampu untuk mewujudkan pemerintah daerah yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat dituliskan mengenai rumusan masalahnya, yakni:

1. Bagaimanakah peranan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dalam mewujudkan Pemerintah Daerah yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY?

2. Apakah yang menjadi hambatan bagi Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dalam mewujudkan Pemerintah Daerah yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY?
3. Bagaimanakah cara Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY mengatasi hambatan-hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peranan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dalam mewujudkan Pemerintah Daerah yang berdasar pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dijumpai oleh Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dalam mewujudkan Pemerintah Daerah yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dalam mengatasi hambatan-hambatan untuk mewujudkan Pemerintah Daerah yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat teoritis

Adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberi sumbangan terhadap perkembangan Hukum Administrasi, khususnya dalam kajian mengenai Lembaga Ombudsman Daerah.

2. Manfaat praktis

Adanya penelitian ini, dapat meningkatkan peranan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dalam mewujudkan Pemerintah Daerah yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY.

E. Keaslian Penelitian

Sejauh penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, tidak ditemukan Penulisan hukum atau skripsi yang meneliti tentang topik yang sama dengan penelitian hukum ini.

F. Batasan Konsep

Sub bab ini menyajikan batasan mengenai konsep dari beberapa istilah yang terdapat dalam penulisan ini, yakni:

1. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)
2. Ombudsman Daerah Propinsi DIY adalah ombudsman Daerah yang berkedudukan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan merupakan lembaga pengawasan pelayanan masyarakat yang bersifat non struktural dan mandiri serta bertanggung jawab kepada Gubernur DIY. (Pasal 3 Peraturan Gubernur DIY No 21 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Propinsi DIY)
3. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam penulisan ini adalah keenam asas yang terdapat pada Penjelasan Pasal 1 angka 35 ayat (2) huruf b Undang-Undang No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang –Undang No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang merujuk pada Pasal 3 Undang-Undang No 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi , Kolusi dan Nepotisme. Keenam asas tersebut adalah:
 - a. Asas Kepastian Hukum;
 - b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

- c. Asas Keterbukaan;
- d. Asas Proporsionalitas;
- e. Asas Profesionalitas; dan
- f. Asas Akuntabilitas.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*). Penelitian ini juga merupakan Studi Kasus karena penulis memfokuskan penelitiannya pada satu institusi atau kelembagaan saja. Penulis memfokuskan penelitiannya pada Lembaga Ombudsman Propinsi DIY mengenai peranan, hambatan dan cara mengatasi hambatan tersebut dalam upayanya untuk mewujudkan Pemerintah Daerah Propinsi DIY yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum empiris ini, penulis menggunakan data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai data pendukung. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden tentang obyek yang diteliti. Data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan:

- a. Sunarno, S.H. M.Hum sebagai ketua Pokja Penelitian dan Pengembangan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.
- b. Agus Wijayanto Nugroho, SH sebagai anggota Tim Asisten LOD DIY.
- c. Anang Zubaidy, SH sebagai anggota Tim Asisten LOD DIY.

Data sekunder adalah data yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah:

1. Undang-Undang No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Undang-Undang No 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
3. Undang-Undang No 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Undang-Undang no 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
5. Undang-Undang No 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

6. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 21 Tahun 2008
Tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Propinsi
Daerah Istimewa Yogyakarta

b. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal dan *website*. Bahan hukum
sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Buku

- a. Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia
Indonesia, Bogor, 2004
- b. Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan
Negara Republik Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005
- c. Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah. Memandu
Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta,
2007
- d. Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo *et.all*,
Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University
Press, Yogyakarta, 1994
- e. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta,
2003,

- f. Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- g. Sunaryati Hartono (ed), *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2005
- h. W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2009
2. Jurnal
- a. Jurnal Ombudsman Daerah edisi I cetakan II, LOD Propinsi DIY, Yogyakarta
- b. Jurnal Ombudsman Daerah edisi II, LOD Propinsi DIY, Yogyakarta, 2007
- c. Jurnal Ombudsman Daerah edisi III, LOD Propinsi DIY, Yogyakarta, 2008
- d. Jurnal Ombudsman Daerah edisi IV, LOD Propinsi DIY, Yogyakarta, 2008
3. *Website* dengan alamat <http://wordpress.com> dikutip pada tanggal 14 Oktober 2009, Pukul 14.30 WIB

3. Metode pengumpulan data.

Data penulisan ini diperoleh dengan cara mengadakan studi kepustakaan dan studi lapangan. Studi lapangan dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara dengan:

- a. Sunarno, S.H. M.Hum sebagai ketua Pokja Penelitian dan Pengembangan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.
- b. Agus Wijayanto Nugroho, SH sebagai anggota tim asisten Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.
- c. Anang Zubaidy, SH sebagai anggota Tim Asisten Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.

4. Lokasi penelitian

Lokasi Penelitian dalam penelitian ini adalah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

5. Nara sumber

Nara sumber dalam penulisan ini adalah Ariyanti Luhur TR, SH selaku Kasubag Supremasi Hukum Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi DIY.

6. Responden

Responden adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan penulis dalam wawancara yang berkaitan langsung dengan permasalahan dalam penulisan ini. Responden dalam penelitian ini adalah Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY yang diwakili oleh:

- a. Sunarno, S.H. M.Hum sebagai ketua Pokja Penelitian dan Pengembangan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.
- b. Agus Wijayanto Nugroho, SH sebagai anggota tim asisten Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.
- c. Anang Zubaidy, SH sebagai anggota Tim Asisten Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY.

7. Metode analisis data

Dalam penulisan ini menggunakan metode analisis data kualitatif, yakni analisis dengan menggunakan ukuran yang bersifat kualitatif. Pengambilan suatu kesimpulan berdasarkan metode berfikir secara induktif yaitu, data dan informasi yang bersifat khusus atau kasuistis dikaji dan diolah dengan mengacu pada peraturan perundangan dan ketentuan umum.

Untuk mengetahui peranan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dalam mewujudkan Pemerintah Daerah berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, dilakukan dengan menilai kualitas penganan pengaduan yang diajukan oleh masyarakat terhadap pelayanan pejabat administrasi. Untuk mengetahui respon masyarakat terhadap peranan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY dilihat dari seberapa banyak mereka yang datang kembali ke kantor lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY untuk mengadukan bahwa rekomendasi yang dikeluarkan tidak dilakukan oleh pejabat administrasi negara sebagai terlapor.