

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Setelah reformasi 1998, sistem kelembagaan negara Indonesia menampilkan wajah baru. Fase transisi dari orde otoritarian menuju orde demokrasi substansial diawali dengan amandemen UUD RI tahun 1945 sebanyak empat kali secara bertahap yang berakibat lahirnya lembaga-lembaga dan komisi-komisi baru yang tidak mungkin diabaikan dalam masa transisi ini. Istilah komisi negara di beberapa negara disebutkan dalam berbagai istilah yang berbeda. Misalnya di Amerika istilah komisi negara ini ialah *Administratif Agency*¹, dari sekian banyaknya komisi yang terlahir pasca reformasi, salah satunya adalah Komisi Ombudsman Nasional (KON).

Komisi Ombudsman Nasional (KON) dibentuk untuk menjawab berbagai permasalahan yang hadir di masyarakat setelah 32 tahun berada di zaman orde baru yang bersifat sentralistik. Salah satu masalah yang muncul di masyarakat akibat pemerintahan di zaman orde baru adalah menguatnya gejala *public distrust* sebagai akibat kesalahan berbagai instrumen birokrasi

¹ Denny Indrayana dalam Supriyadi dan Indriaswati, 2007, *Catatan Umum Atas Keberadaan Komisi Negara Di Indonesia* dalam jurnal *Legislasi Indonesia* Vol.4 No.3 September 2007

rezim masa lalu yang menyebabkan masyarakat semakin merasakan bahwa keadilan telah menjadi barang mewah yang sulit didapat.²

Kondisi tersebut dapat disaksikan sebelum pecahnya gerakan reformasi tahun 1998. Secara gamblang masyarakat pada saat itu kerap menyaksikan praktik-praktik penyimpangan yang dilakukan para pejabat publik tanpa berdaya menghentikannya. Sepertinya semua hal tersebut sudah menjadi rahasia umum, rakyat selama ini merasa selalu dinomor duakan dan hanya sebagai pelengkap penderita dalam kehidupan bermasyarakat maupun bernegara.

Lembaga penegak hukum juga kurang menunjukkan fungsi idealnya sehingga menghancurkan bangunan kepercayaan publik. Dalam kondisi seperti itu, rasa keadilan masyarakat menjadi tercabik-cabik. Apalagi pada saat yang sama masyarakat dihadapkan pada kenyataan yang sangat paradoks dengan sulitnya menjalani kehidupan sehari-hari. Keadaan tersebut merupakan prakondisi bagi terbangunnya image negatif terhadap pemerintah (penguasa) dan institusi kenegaraan lainnya sehingga bermuara pada apatisme sosial.³

Kondisi-kondisi tersebut mendorong pemerintah pada saat itu untuk membentuk lembaga-lembaga negara yang mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, menempatkan paradigma pemerintah sebagai abdi negara yang melayani dan memenuhi kebutuhan

² Antonius Sujata dkk, "*Ombudsman Indonesia : Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*", 2002, Jakarta, Komisi Ombudsman Nasional, Hlm. xi

³ Ibid, hlm. Xii.

masyarakat khususnya terhadap pelayanan umum dan pemenuhan berbagai hak masyarakat yang tidak terpenuhi selama rezim pemerintahan orde baru, serta sebagai upaya pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang menggurita dalam pemerintahan untuk mendorong terwujudnya suatu iklim pemerintahan yang memegang teguh prinsip *good governance* di Indonesia, yang merupakan cita-cita ideal masyarakat Indonesia secara global.

Salah satu yang dititik beratkan dalam prinsip *good governance* yaitu pelayanan publik yang berkualitas dengan mengedepankan akuntabilitas, transparansi, efektivitas, efisiensi, dan sebagainya. ada beberapa pertimbangan mengapa reformasi pelayanan publik menjadi yang paling mendasar.

Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi tempat bertemunya negara dengan aktor-aktor non-negara secara intensif. Sehingga baik buruknya praktek *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sangat dirasakan oleh masyarakat luas. Kedua, berbagai aspek *good governance* dapat digambarkan relatif lebih mudah dalam hal pelayanan publik. Nilai-nilai yang mencerminkan praktek *good governance* seperti efisien, non-diskriminatif dan berkeadilan, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas tinggi. Juga dengan mudah dikembangkan parameternya di dalam ranah pelayanan publik. Ketiga, pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* (negara, masyarakat sipil, pasar), karena baik buruknya praktek pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya. Sehingga dukungan dan kerjasama antara ketiga unsur tersebut sangat penting dalam menentukan

keberhasilan mewujudkan praktek pelayanan publik yang berkualitas sebagai salah satu indikator terciptanya iklim *good governance*.⁴

Dengan melihat kondisi nyata sebagaimana dipaparkan diatas kelahiran Lembaga Ombudsman menjadi satu hal yang *urgent*, Pada tanggal 10 Maret 2000 Presiden Abdurahman Wahid resmi menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional.⁵ Komisi Ombudsman Nasional (KON) hadir sebagai manifestasi konkret bahwa rakyat juga berhak mendapatkan perlakuan secara prioritas dalam hal pelayanan dan pemenuhan keadilan serta pemerintahan harus dapat dipastikan untuk berjalan berdasarkan prinsip *good governance*.

Dalam Keppres tersebut tugas pokok yang diamanatkan kepada Ombudsman adalah melakukan pengawasan terhadap proses pelayanan umum oleh penyelenggara Negara. Sebagaimana menurut pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000, awalnya Komisi Ombudsman Nasional didesain sebagai lembaga pengawasan sebagaimana diatur dalam Keppres tersebut, disebutkan bahwa Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

⁴ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008, hal. 15

⁵ Antonius Sujata dkk, *op.cit*, hal. 4

Lebih lanjut lagi tujuan didirikannya Komisi Ombudsman Nasional (KON) berdasarkan Keppres nomor 44 tahun 2000 dalam pasal 3 (a) disebutkan bahwa Komisi Ombudsman Nasional bertujuan membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sedangkan dalam pasal 3 (b) disebutkan bahwa KON bertujuan untuk meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik.

Mengingat pentingnya eksistensi Komisi Ombudsman Nasional dan didukung desain pembentukannya yang khusus dalam ketatanegaraan Indonesia, setelah sembilan tahun berdiri semangat menguatkan Ombudsman secara kelembagaan lahir, sejak disahkannya RUU Ombudsman RI menjadi Undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 9 September 2008, Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan status kelembagaan Ombudsman adalah Lembaga Negara, Ombudsman Republik Indonesia diberi kewenangan mengawasi pemberian pelayanan umum (*Public Service*) oleh penyelenggara negara dan pemerintah kepada masyarakat. Penyelenggaranegara dimaksud meliputi Lembaga Peradilan, Kejaksaan, Kepolisian, Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah, Instansi

Departemen dan Non-Departemen, BUMN, dan Perguruan Tinggi Negeri, serta badan swasta dan perorangan yang seluruh atau sebagian anggarannya menggunakan APBN dan atau APBD.

Ombudsman Republik Indonesia yang merupakan lembaga negara 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. Sebagaimana tercermin dalam pasal 2 Undang-Undang Ombudsman tersebut, independen disini berarti bahwa Ombudsman haruslah bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif.⁶

Secara filosofis keberadaan Ombudsman di Indonesia dan di daerah-daerah adalah untuk menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme melalui peran serta masyarakat sebagai upaya perwujudan reformasi birokrasi. Selain itu, untuk meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.⁷

Mengingat posisi strategis lembaga Ombudsman, ditengah kurangnya pemahaman masyarakat mengenai lembaga ini serta kedudukannya yang belum banyak dipahami secara umum, Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis akan melihat bagaimana kedudukan Lembaga Ombudsman di

⁶ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan)*, Yogyakarta, 2012, Hal. 108

⁷ Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surabaya : Laksbang Yustitia, 2011, hal.2

Republik Indonesia dimulai sejak berdiri sebagai Komisi Ombudsman Nasional (KON) hingga menjadi sebuah lembaga negara yang bernama Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

Penelitian ini menitikberatkan pada kedudukan lembaga Ombudsman melihat bagaimana kedudukan Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai sejak berdiri sebagai Komisi Ombudsman nasional dengan KEPPRES Nomor 44 Tahun 2000, serta terkait posisi strategisnya sebagai lembaga pengawasan di masyarakat sekaligus melihat eksistensi keberadaannya di daerah.

1.2. Rumusan Permasalahan

Bagaimana Kedudukan Lembaga Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, serta Eksistensinya dalam menyelesaikan Laporan Masyarakat? (Studi Kasus di Kantor Ombudsman RI Perwakilan Lampung)

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dalam penelitian ini meliputi kedudukan Lembaga Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia terkait kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan, kedudukannya sebagai lembaga pengawas serta kedudukan kantor perwakilannya di daerah.

1.4. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Kedudukan Lembaga Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia serta eksistensinya dalam menyelesaikan laporan masyarakat.

1.5. Kegunaan Penelitian

1.5.1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini berguna untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara untuk memperdalam pemahaman mengenai perubahan dan konsolidasi lembaga negara pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, lebih khusus lagi memperkenalkan hadirnya lembaga-lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan Indonesia salah satunya Ombudsman Republik Indonesia.

1.5.2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini secara Praktis digunakan untuk :

- a. Memperluas wawasan dan pengetahuan masyarakat mengenai Ombudsman Republik Indonesia, yang memiliki peranan mengawasi pelaksanaan *public administration* khususnya dalam hal perwujudan pengawasan kepada penyelenggara negara untuk mewujudkan *Clean and Good Governance* dalam bidang pelayanan publik bagi masyarakat.
- b. Menambah bahan informasi atau bahan referensi bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam memahami Kelembagaan

Ombudsman Republik Indonesia dan Eksistensinya dalam pengawasan *public administrarion* di Daerah khususnya Provinsi Lampung.

- c. Memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Lampung.