

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan dari Lembaga pelayanan publik sangat diperlukan dalam kesejahteraan masyarakat. Masyarakat akan merasa lebih tenang jika mendapatkan pelayanan publik yang baik. Dalam Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.” juga mengatur bahwa pelayanan publik diperlukan untuk keberlangsungan suatu Negara. Pelayanan publik secara rinci diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang merupakan Undang-undang turunan dari UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18A Ayat (2) tersebut.

Bentuk pemerintahan negara Indonesia adalah republik konstitusional, sedangkan sistem pemerintahan negara Indonesia adalah sistem presidensial. Bentuk pemerintahan republik merupakan pemerintahan yang mandat kekuasaannya berasal dari rakyat, melalui mekanisme pemilihan umum dan biasanya dipimpin oleh seorang presiden.¹ Dengan demikian, pelayanan publik perlu diikuti dengan adanya *Good Governanace*. Secara konseptual pengertian kata baik (good) dalam istilah pemerintahan yang baik (*Good Governance*)

¹ ADMINISTRATOR, Pemerintah Indonesia, <https://indonesia.go.id/profil/sistem-pemerintahan/ekonomi/pemerintah-indonesia#:~:text=Bentuk%20pemerintahan%20negara%20Indonesia%20adalah.biasanya%20dipimpin%20oleh%20seorang%20presiden.> (diakses pada 12 November 2022, Pukul 21.47)

mengandung dua pemahaman: Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.²

United Nations Development Programme (UNDP) pada tahun 1997 merumuskan 9 prinsip yang harus ditegakkan untuk bisa melaksanakan tata pemerintahan yang baik, yaitu :³

- a) **Partisipasi (*Participation*)**: Sejalan dengan kepentingan dan tujuan masing-masing, laki-laki dan perempuan dalam masyarakat menikmati hak suara yang sama selama proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan.
- b) **Penegakan Hukum (*Rule of Law*)**: Kerangka hukum dan legislatif, khususnya yang berkaitan dengan hak asasi manusia, harus adil, ditegakkan, dan dipatuhi sepenuhnya.
- c) **Transparansi (*Transparency*)**: Fondasi untuk transparansi haruslah aliran informasi yang tidak terbatas.
- d) **Daya tanggap (*Responsiveness*)**: Setiap proses lembaga harus dirancang untuk melayani kebutuhan berbagai pihak yang berkepentingan, atau stakeholders.

² Prof DR. Hj. Sedarmayanti, M.Pd.; *APU, GOOD GOVERNANCE“Kepemerintahan Yang Baik”*; 2012

³ *Kedudukan dan Kelembagaan DPRD dalam Konteks Good Governance, KPK, 2008*

- e) **Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Orientation*):** Jika memungkinkan, tata kelola yang baik juga dapat digunakan untuk berbagai kebijakan dan proses yang diputuskan oleh pemerintah. Ini akan berfungsi sebagai mediator berbagai kepentingan untuk mencapai kesepakatan atau peluang terbaik untuk kepentingan masing-masing pihak.
- f) **Keadilan/Kesetaraan (*Equity*):** Pria dan wanita akan memiliki peluang bagus untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas hidup mereka berkat administrasi yang efektif.
- g) **Efektifitas dan efisiensi (*Effectiveness & Efficiency*):** Setiap proses dan tindakan institusional memiliki tujuannya untuk menghasilkan sesuatu yang memuaskan tuntutan sambil memanfaatkan sebanyak mungkin sumber daya yang ada.
- h) **Akuntabilitas (*Accountability*):** Organisasi di sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil semuanya memiliki pembuat keputusan yang bertanggung jawab kepada pemilik dan publik yang lebih luas.
- i) **Visi Strategis (*Strategic Vision*):** Ketika kebutuhan untuk pembangunan tersebut menjadi jelas, para pemimpin dan masyarakat memiliki pandangan yang luas dan jangka panjang tentang pemerintahan yang baik dan pembangunan yang sesuai.

Dalam kelembagaan negara di Indonesia sendiri, Indonesia menganut sistem Trias Politica dimana Indonesia memiliki lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Hal tersebut sesuai dengan teori Trias Politica itu sendiri yang merupakan perkembangan gagasan dari Montesquieu. Adapun gagasan daripada

Montesquieu adalah bahwasanya kekuasaan itu dibagi atas 3 kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan menjalankan peraturan perundang-undangan sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka diperlukan suatu sistem *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan). Dalam *checks and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances system* merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolak ukur keamanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.

Check and balance adalah pengawasan dan keseimbangan dimana dalam prinsip pemerintahan cabang kekuasaan pemerintahan terpisah, untuk mencegah tindakan oleh cabang kekuasaan lain yang melanggar peraturan perundang-undangan dan konstitusi maka sangat diperlukan *check and balance* dalam pemerintahan Indonesia.⁴

Menurut H.M. Akil Mochtar Hakim Konstitusi menyatakan bahwa, Mekanisme *checks and balances* bertujuan mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Sistem *checks and balances* adalah saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara atau yang biasa kita sebut dengan

⁴ Karina Romaliani; *CHECK AND BALANCE DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA*; Skripsi Sarjana Institut Agama Islam Negeri; Padangsidempuan; 2022.

cabang-cabang kekuasaan negara. Kenapa sistem pemerintahan yang demokratis menggunakan mekanisme *checks and balances*. Karena bangsa Indonesia secara tegas sudah menyatakan bahwa Indonesia adalah negara demokratis yang berdasarkan atas hukum.⁵

Selain adanya mekanisme *checks and balances*, pengontrolan keseimbangan antara lembaga-lembaga negara juga diawasi oleh salah satu lembaga yang bernama Ombudsman. Ombudsman sebagai lembaga publik merupakan lembaga pengaduan yang berfungsi untuk menghapus praktik administrasi yang buruk dan pelanggaran HAM di birokrasi. meskipun ombudsman merupakan organisasi publik, ia memiliki bidang aplikasi juga di sektor swasta.

Pengertian Ombudsman dalam Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia⁶ menyatakan “Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

⁵ Akil Mochtar Paparkan Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834#> diakses pada 04 November 2022, Pukul 21:08

⁶ Indonesia, Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 37, L.N. No. 139 tahun 2008, ps. 1.

Dalam hal ini, Ombudsman dapat mengeluarkan Rekomendasi yang bersifat *Legally Binding* dan *Morally Binding*. Adapun istilah *morally binding* atau dikenal dengan istilah mengikat secara moral, adalah suatu ketentuan yang hanya bersifat mengikat secara moral agar tidak melakukan penyimpangan yang dilandasi dengan kesadaran diri sendiri. Sementara, untuk *legally binding* adalah mengikat secara hukum, yang mana suatu ketentuan yang ada mengikat secara hukum memiliki daya paksa dalam hal apabila ada yang melanggar ketentuan tersebut. *Legally binding* sendiri apabila tidak dilaksanakan memiliki konsekuensi hukum berupa pidana atau administratif. Berbeda dengan *morally binding* yang hanya mendapat sanksi moral saja.⁷

Ombudsman membuat saran ini untuk memperbaiki manajemen pelayanan publik yang buruk. Maladministrasi didefinisikan sebagai perilaku atau perbuatan yang melanggar hukum, melampaui wewenang, atau digunakan untuk tujuan selain dari yang diberikan, serta kelalaian atau kegagalan untuk menegakkan persyaratan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh negara dan pemerintah. pengurus yang mengakibatkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan perseorangan.⁸ Dalam mengevaluasi dugaan-dugaan pelanggaran maladministrasi atau penyalahgunaan wewenang dalam pelayanan publik, Ombudsman wajib mengambil sikap persuasif agar instansi pemerintah terkait menyadari tanggung jawabnya untuk menangani sendiri laporan maladministrasi. Semua laporan implementasi tentu saja harus menyertakan cara untuk membuat

⁷ Charles Simabura, *Kekuatan Mengikat Rekomendasi Ombudsman* <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8> diakses pada 06 November 2022, Pukul 12:14

⁸ *Ibid*, hal 5

rekomendasi. Dalam melengkapi laporan, inilah yang membedakan Ombudsman dengan instansi pemerintah lainnya. Untuk melengkapi laporannya, Ombudsman akan mewawancarai pihak-pihak terkait, termasuk pelapor, terlapor, dan saksi-saksi. Jika terlapor atau saksi tidak menanggapi panggilan Ombudsman tiga kali berturut-turut, maka Ombudsman berwenang meminta bantuan Kepolisian setempat untuk melayani panggilan tersebut.

Kemudian tidak hanya pemanggilan secara paksa yang dapat dilakukan oleh Ombudsman maupun perwakilan di Daerah, menurut Pasal 39 Undang-undang nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia pemberian sanksi administratif dan pidana juga dapat dilayangkan Ombudsman kepada para pihak terkait⁹. Untuk pemberian sanksi administratif dapat diberikan kepada terlapor dan atasan terlapor apabila tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diberikan oleh Ombudsman maupun Ombudsman perwakilan. Untuk pemberian sanksi pidana diberikan kepada para pihak yang menghalangi proses pemeriksaan yang dilakukan Ombudsman.

Salah satu contoh adalah mengenai maladministrasi pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan nomor rekomendasi 0001/RM.03.01/0593.2021/IX/2021. Metode uji wawasan kebangsaan atau TWK diduga dilanggar, menurut Ombudsman Republik Indonesia. Ujian ini merupakan hasil modifikasi UU KPK, yakni konversi pegawai KPK menjadi ASN. Kesepakatan swakelola antara Komisi Pemberantasan Korupsi dan Badan Kepegawaian Negara (BKN), pelaksana ujian, adalah salah satu klaim administrasi

⁹ *Ibid*, ps 39

yang buruk. Sekretaris Jenderal Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kepala Badan Kepegawaian Nasional (BKN) menandatangani nota kesepahaman pengadaan barang atau jasa melalui swakelola pada 8 April 2021, dan kontrak ditandatangani pada April 26 Tahun 2021, menurut Ombudsman.¹⁰ Ketua Ombudsman Republik Indonesia Mokhammad Najih menerima laporan perwakilan 75 pegawai KPK yang tak lolos tes wawasan kebangsaan (TWK) terhadap seluruh pimpinan KPK. Najih mengatakan pihaknya siap menyelesaikan kasus ini tanpa membuat gaduh.¹¹

Najih mengatakan akan mendalami terlebih dulu laporan 75 pegawai KPK ini. Nantinya, pemeriksaan selanjutnya akan ditangani Keasistenan Utama Bidang VI Ombudsman. Najih menjelaskan, Ombudsman punya kewenangan untuk melakukan pemeriksaan. Namun pihaknya belum bisa memastikan apakah seluruh pimpinan KPK sebagai terlapor akan diperiksa. Sebelumnya, 75 pegawai KPK yang tidak lolos TWK melaporkan seluruh pimpinan KPK ke Ombudsman Republik Indonesia. Para pimpinan itu dilaporkan karena diduga melakukan maladministrasi. Direktur Pembinaan Jaringan Kerja Antar-Komisi dan Instansi (PJKAKI) KPK, Sujanarko, menyampaikan setidaknya ada enam indikasi maladministrasi yang dilakukan pimpinan KPK dalam pelaksanaan TWK.¹²

¹⁰ Fuad Mushofa, *Temukan Dugaan Kejanggalaan TWK, Ini 4 Rekomendasi Ombudsman untuk Jokowi*, <https://ombudsman.go.id/news/r/temukan-dugaan-kejanggalaan-twk-ini-4-rekomendasi-ombudsman-untuk-jokowi> diakses pada 11 November 2022, Pukul 17.16

¹¹ Siti Fatimah, *Ombudsman soal Aduan Maladministrasi Pimpinan KPK: Diselesaikan Tanpa Gaduh*, <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-soal-aduan-maladministrasi-pimpinan-kpk-diselesaikan-tanpa-gaduh> diakses pada 11 November 2022, Pukul 17.28

¹² *Ibid*, hal 8

Berdasarkan pendapat dan temuan Maladministrasi, Ombudsman Republik Indonesia memberikan Rekomendasi kepada:

1. Ketua dan/atau Pimpinan KPK

Memastikan sekurang-kurangnya 75 orang pegawai KPK yang belum memastikan peralihan status kepegawaiannya, belum mencapai usia pensiun, atau belum mencapai kepastian menjadi pegawai ASN, dialihkan menjadi pegawai ASN.

2. Kepala Badan Kepegawaian Negara Melakukan penyesuaian dan penyempurnaan kriteria yang digunakan untuk menetapkan penilaian TWK sebagai salah satu bentuk penilaian bagi ASN, serta klausul yang digunakan untuk mutasi pegawai ke ASN.

Ombudsman memberikan rekomendasi kepada Ketua KPK Firli Bahuri dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Bima Haria Wibisana, namun tidak ada yang mempertimbangkan saran tersebut. Berdasarkan Pasal 38 ayat (4) Undang-undang nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik yang berbunyi “Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden” berarti bahwa jika tidak adanya tindak adanya tindakan atas rekomendasi Ombudsman tersebut, maka Ombudsman wajib melapor kepada DPR dan Presiden serta melakukan publikasi. Berikut empat rekomendasi Ombudsman untuk dipertimbangkan Jokowi:¹³

¹³ *Ibid*

- 1) Presiden harus mengambil alih kekuasaan yang dulu diberikan kepada Pejabat Pembuat Kewenangan (PPK) KPK terkait pengalihan status 75 pekerja karena dia merupakan otoritas tertinggi dalam hal kebijakan, pengembangan potensi, dan manajemen ASN.
- 2) Presiden harus mendampingi Ketua KPK Firli Bahuri, Kepala BKN Bima Haria, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Tjahjo Kumolo, Adi Suryanto, Kepala Badan Tata Usaha Negara, dan Yasonna Laoly, Menteri Hukum dan HAM, membahas peningkatan administrasi dan kebijakan kepegawaian.
- 3) Presiden terus memantau langkah-langkah korektif Ombudsman untuk BKN guna membuat roadmap manajemen kepegawaian, khususnya metode, perangkat, dan asesor untuk perubahan status pegawai menjadi ASN.
- 4) Presiden harus memastikan bahwa TWK diimplementasikan di setiap manajemen ASN sesuai dengan proses yang relevan untuk mencapai tata kelola SDM yang lebih baik.

Contoh kasus kedua adalah Rekomendasi Ombudsman terhadap Menteri Keuangan mengenai belum dilaksanakannya 9 putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, salah satunya adalah perkara dengan nomor 27/G/2007/PTUN.JKT jo. 165/B/2007/PT.TUN.JKT jo. 54K/TUN/2008 jo. 111PK/TUN/2008. Pada tanggal 22 Februari 2023, Ombudsman Republik Indonesia mengirimkan surat kepada Presiden dan Ketua DPR RI yang memberitahukan bahwa Menteri Keuangan telah melakukan pelanggaran hukum

dengan tidak melaksanakan sembilan perintah pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Surat tersebut ditetapkan sebagai Ombudsman Republik Indonesia Nomor 0001/RM.03.01/IX/2022 dan bertanggal 13 September 2022. Jika dijumlahkan, kewajiban dalam 9 putusan tersebut berjumlah Rp 258,6 miliar.

Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan menandatangani jawaban resmi dari Menteri Keuangan tertanggal 11 Desember 2022, menurut Mokhammad Najih, Ketua Ombudsman Republik Indonesia. Menteri Keuangan. Sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Nomor 63 Tahun 2022 tentang Tim Penyelesaian Tindak Lanjut Keputusan Tentang Pemenuhan Kewajiban Negara (Tim PKN), Tim Pemenuhan Kewajiban Negara diberi mandat untuk meninjau pengadilan. keputusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap sebelum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dapat dilaksanakan.

Menurut Dominikus Dalu, Asisten Utama Penyelesaian dan Pengawasan Ombudsman RI, Ombudsman RI menyatakan Kementerian Keuangan telah melakukan maladministrasi berupa penundaan yang berlarut-larut atas tidak dilaksanakannya putusan pengadilan, yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, berdasarkan analisis pendapat dan kesimpulan.

Ombudsman melapor kepada Presiden dan DPR RI serta media massa agar dapat ikut serta mengawasi pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman untuk peningkatan dan pelayanan publik yang optimal karena tidak adanya tindak lanjut Rekomendasi Ombudsman.

Sanksi administratif dan pidana dikendalikan untuk menjalankan UU 37/2008. Sanksi pidana dijatuhkan kepada siapa saja yang menghalangi Ombudsman melakukan penyidikan, sedangkan sanksi administratif dikenakan kepada Terlapor dan atasan Terlapor yang tidak mengikuti Rekomendasi Ombudsman.¹⁴

Konsepsi masyarakat umum saat ini tentang Ombudsman adalah bahwa organisasi hanya dapat membuat rekomendasi. Anjuran tersebut tidak mengikat karena tidak memiliki kewenangan untuk memaksa institusi mengikutinya. Sebaliknya, sanksi administratif telah melekat pada rekomendasi Ombudsman jika tidak dilaksanakan, sesuai dengan UU 37/2008. Hal ini dilakukan agar pihak yang dirugikan dapat memperoleh keadilan.

Berdasarkan latar belakang diatas, proposal Skripsi ini berfokus untuk menganalisis dan menjelaskan mengenai bagaimana Kekuatan Rekomendasi Ombudsman terhadap Lembaga Pelayanan Publik yang mendapatkan rekomendasi tersebut. Maka dari itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut lagi dengan memilih judul **“KEKUATAN HUKUM REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP KINERJA LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK MENURUT UNDANG UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan dalam penulisan ini yaitu sebagai berikut:

¹⁴ *Ibid*, hal 6, Ps 39.

1. Bagaimana mekanisme penerbitan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia?
2. Bagaimana kekuatan mengikat Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008?
3. Apakah Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia wajib dilaksanakan oleh Lembaga publik?

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

1. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan atau penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui mekanisme penerbitan Rekomendasi Ombudsman;
- 2) Untuk mengetahui letak kekuatan hukum secara mengikat yang dimiliki dalam Rekomendasi Ombudsman berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008;
- 3) Untuk mengetahui tindak lanjut dari penerbitan Rekomendasi Ombudsman.

2. Manfaat Penulisan

Penulisan atau penelitian ini dilakukan dengan harapan akan memberikan manfaat, yaitu:

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi disiplin keilmuan secara umum sekurang-kurangnya dalam dua aspek, yaitu aspek teoritis dan praktis. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu menambah khazanah keilmuan dalam bidang hukum. Penelitian ini

diharapkan menjadi referensi awal munculnya penelitian yang melahirkan teori-teori tentang seperti apa kekuatan hukum dari Rekomendasi Ombudsman ini.

- 2) Secara praktis penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman

kepada pada akademisi hukum dan masyarakat agar mengetahui Kekuatan Rekomendasi Ombudsman Terhadap Pelaksanaan Dan Kinerja Lembaga Publik Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

D. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori adalah hal yang sangat penting, karena dalam kerangka teori tersebut akan dimuat teori-teori yang relevan dalam menjelaskan masalah yang sedang diteliti Kemudian kerangka teori ini digunakan sebagai landasan teori atau dasar pemikiran dalam penelitian yang dilakukan.¹⁵ Kerangka Teoritis berisi teori-teori hukum atau asas-asas hukum yang relevan digunakan untuk menganalisis sebuah masalah hukum dalam penelitian yang telah dirumuskan.

Di akhir abad ke-20, literatur hukum tampaknya mulai secara luas mendiskusikan “Legal Theory”. Dalam pandangan Legal Theory, ilmu hukum terdiri atas tiga lapisan sebagaimana dikemukakan oleh Jan Gijssels dan Mark van Hocke, “De darde trap van de rechtswetenschap, boven de rechtsdogmatiek en de

¹⁵ H. Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995, hal. 39-40.

rechtstheorie, wordt bezet door de rechtsfilosofie, voor zover althans men aanvaardt dat filosofie wetenschap is”.¹⁶

Menurut Bodin (dan gagasan kedaulatan yang ia rintis), hukum adalah dekrit raja yang menjadi norma umum yang mengatur rakyat dan semua kepentingan lainnya. Hobbes, di sisi lain, memandang hukum sebagai keputusan yang dibuat secara sadar oleh orang-orang untuk melindungi satu sama lain dari agresor luar.¹⁷

Pemikir hukum Indonesia, B. Arief Sidharta, berpendapat bahwa Rechttheorie yang diterjemahkannya sebagai “Teori Ilmu Hukum” secara sistematis dapat dibagi menjadi tiga cabang yakni: (1) Teori Hukum, (2) Hubungan Hukum dan Logika, dan (3) Metodologi. Ruang lingkup kajian Teori Hukum yang dapat dipandang sebagai kelanjutan dari *Algemeine Rechtslehre* (Ajaran Hukum Umum), di antaranya adalah: (i) analisis konsep-konsep dalam hukum (misalnya: perbuatan hukum, kontrak, perikatan, perkawinan, perbuatan melawan hukum, dsb.), (ii) analisis asas dan sistem hukum, (iii) Analisis kaidah hukum dan keberlakuan kaidah hukum.¹⁸

Penyusunan kerangka teori berkaitan pokok permasalahan dan konteks penelitian, maka Dalam penelitian atau penulisan ini menggunakan 3 (Tiga) Teori, yaitu : Teori Kewenangan, Teori Kepastian Hukum, Teori Eksekusi.

¹⁶ Jan Gijssel dan Mark van Hocke, *Wat is rechtstheorie ?*, Kluwer Rechtswetenschap, Antwerpen, 1982, hal. 10.

¹⁷ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi. Cet. 4*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2013.

¹⁸ B.Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1999, hal. 123.

1) Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “Het Begrip

bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”.¹⁹

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undangundang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Akan tetapi, wewenang hanya menyangkut sebagian dari wewenang itu. Kemampuan untuk mengeluarkan perintah dan menegakkan kepatuhan dikenal sebagai otoritas.²⁰

Sumber kewenangan pemerintah untuk melakukan kegiatan hukum, baik dalam kaitannya dengan hukum publik maupun dalam kaitannya dengan hukum privat, merupakan topik yang dicakup oleh teori kewenangan.²¹

¹⁹ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hal. 65

²⁰ Aryani Witasari, *PERSPEKTIF TEORI KEWENANGAN DEWAN PENGAWAS SYARIAH (DPS) DALAM RANGKA PENEGAKKAN PRINSIP-PRINSIP SYARIAH PADA LEMBAGA PERBANKAN SYARIAH*, *Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 1 Januari - April 2016*,

²¹ *Ibid*, hal 14.

Dalam bukunya Ridwan HR yang berjudul Hukum Administrasi Negara dan dikutip oleh H. Salim, Indotarto dikabarkan mengusulkan 3 (tiga) jenis kekuasaan yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini terdiri dari:²²

- a. Atribusi : pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.
- b. Delegasi : Pemindahan kekuasaan yang dipegang oleh satu organ pemerintahan ke organ pemerintahan lainnya disebut delegasi. Pendelegasian termasuk pendelegasian, artinya apa yang dulunya kekuasaan orang A sekarang menjadi milik orang B, dan penerima delegasi sekarang bertanggung jawab atas wewenang yang didelegasikan kepadanya.
- c. Mandat : Mandat, Tidak ada kekuatan baru yang diberikan di sini, juga tidak ada otoritas yang ada yang dialihkan dari satu Badan atau Pejabat TUN ke yang lain. Orang yang mengeluarkan mandat masih bertanggung jawab untuk itu.

2) Teori Pengawasan

Pengawasan (controlling) Sumber Daya Manusia merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan pelaksanaan tugas atau pekerjaan yang dilakukan seseorang, agar proses pekerjaan tersebut sesuai dengan hasil yang diinginkan. Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam

²² *Ibid.*

manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan, khususnya yang berupa pengawasan melekat (built in control), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan

dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan para pegawai.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengawasan berasal dari kata dasar awas. arti kata pengawasan adalah penilikan dan penjagaan.

Pengawasan juga disebut Evaluasi, mengenai konteks manajemen evaluasi ialah proses untuk mengawasi bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan perencanaan sebelumnya. Kegiatan pengawasan tersebut supaya meneliti dan memeriksa, benarkah kegiatan tugas-tugas tersebut benar dilaksanakan atau tidak sesuai rencana. Hal tersebut juga dapat mengetahui mengenai penyimpangan, kekurangan serta penyalahgunaan dalam kegiatannya, jika terdapat Penyimpangan, kekurangan serta penyalahgunaan dalam kegiatannya, maka perlu untuk direvisi atau audited. Dengan demikianlah hal mengenai kegiatan Perusahaan tersebut dapat

menjadi bukti sebagai bahan evaluasi bagi pimpinan dalam mengambil keputusan.²³

3) Teori Kepatuhan Hukum

Penegakan supremasi hukum adalah usaha manusia untuk mewujudkan ketertiban atau keteraturan yang diperlukan. Tiga pilar penegakan hukum—legislasi, aparatur penegak hukum, dan budaya hukum masyarakat—harus berjalan selaras satu sama lain. Untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap hukum, perlu terus ditanamkan kesadaran hukum masyarakat sebagai wujud dari budaya hukum masyarakat. Dalam budaya hukum ini dapat dilihat suatu tradisi tingkah laku masyarakat sehari-hari yang sesuai dengan dan mencerminkan maksud hukum atau kaidah hukum yang telah diputuskan berlaku untuk segala persoalan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²⁴

Istilah sadar, yang mengandung arti menyadari, merasakan, mengetahui, atau memahami, merupakan akar dari konsep kesadaran.²⁵ Menyadari melibatkan perasaan, mengetahui, dan menyadari. Kesadaran mengacu pada keadaan mengetahui, perasaan atau peristiwa yang dimiliki seseorang. Kesadaran hukum dapat merujuk pada pengetahuan, keadaan

²³ Jessy A.C., Regita Cahyani, dan Achmad Romadhon, *PERANAN MANAJEMEN PENGAWASAN: KOMITMEN, PERENCANAAN, KEMAMPUAN KARYAWAN (LITERATURE REVIEW MSDM)*, vol. 3 Issue 3, Jurnal Ilmu Manajemen Terapan, 2022

²⁴ Ellya Rosana, *KEPATUHAN HUKUM SEBAGAI WUJUD KESADARAN HUKUM MASYARAKAT*, Vol. 10 No. 1, (2014)

²⁵ Suharso dan Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Lux*, (Semarang : Widya Karya, 2009), hal. 437

seseorang yang benar-benar mengetahui apa itu hukum, serta tujuan dan arti penting hukum bagi dirinya dan masyarakatnya.

Kesadaran hukum adalah suatu gagasan abstrak yang mengacu pada keseimbangan antara tatanan dan ketenteraman yang diinginkan atau cocok

dalam diri manusia. Kepatuhan hukum, pembentukan hukum, dan kemanjuran hukum sering dikaitkan. Kesadaran hukum adalah pengetahuan tentang hukum yang berlaku dan nilai-nilai yang dianut masyarakat. Pengetahuan hukum dan kepatuhan hukum serupa, tetapi yang membedakan mereka adalah bahwa kepatuhan hukum disertai dengan ketakutan akan hukuman.²⁶

Kesadaran hukum adalah kemampuan untuk mematuhi hukum tanpa tekanan, paksaan, atau perintah dari luar. Kebutuhan akan hukuman hukum telah berkurang karena masyarakat menjadi lebih sadar akan hukum. Hanya orang-orang yang benar-benar melanggar hukum yang akan mendapatkan sanksi. Hukum memberikan arahan dan batasan. Undang-undang tersebut menguraikan perilaku mana yang ilegal dan, jika dilakukan, akan mengakibatkan bahaya akibat hukum. Tentu saja, ketika seseorang melakukan sesuatu yang melawan hukum, mereka dianggap melanggar hukum dan menghadapi hukuman.²⁷

Pengertian kesadaran hukum menurut Soerjono Soekanto adalah :
Kesadaran hukum adalah benar-benar kesadaran atau nilai-nilai manusia tentang hukum yang sudah ada atau yang diantisipasi akan ada.

²⁶ *ibid*

²⁷ *ibid*

Kenyataannya, cita-cita yang berkaitan dengan bagaimana hukum seharusnya beroperasi yang ditonjolkan, bukan analisis hukum atas kejadian-kejadian tertentu dalam masyarakat yang bersangkutan.²⁸

Pengertian kesadaran hukum merupakan topik yang juga menjadi pendapat Sudikno Mertokusumo. Menurut Sudikno Mertokusumo, kesadaran hukum adalah kesadaran tentang apa yang harus dan tidak boleh kita lakukan, khususnya terhadap orang lain. Ini memerlukan kesadaran akan tanggung jawab hukum kita sendiri kepada orang lain.²⁹

Paul Scholten juga memiliki pandangan tentang apa yang dimaksud dengan kesadaran hukum. Menurut Paul Scholten, kesadaran hukum adalah pemahaman yang dimiliki oleh setiap manusia tentang apa itu hukum atau seharusnya. Ini adalah area tertentu dari keberadaan psikologis kita yang memungkinkan kita untuk membedakan antara yang hukum dan tidak hukum (*onrecht*), atau antara apa yang benar dan salah, untuk dilakukan.³⁰

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah keterkaitan antara teori-teori atau konsep yang mendukung dalam penelitian yang digunakan sebagai pedoman dalam menyusun sistematis penelitian.³¹ Oleh karena itu Kerangka konseptual bertujuan memberi sebuah Batasan mengenai konsep didalam pembahasan dan mempermudah

²⁸ *ibid*

²⁹ *ibid*

³⁰ *ibid*

³¹ Amiruddin. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Bandung

pembaca dalam memahami isi dari penulisan ini. Adapun kerangka konseptual yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang direncanakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara. serta lembaga swasta atau orang yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat tertentu yang sebagian atau seluruh pendanaannya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara.³²

b. Maladministrasi

Maladministrasi adalah perilaku atau tindakan yang melanggar hukum, melebihi wewenang, atau digunakan untuk tujuan selain dari yang diberikan. Termasuk juga kelalaian atau tidak ditaatinya hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan, yang mengakibatkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang-orang tertentu.³³

c. Pelapor

Pelapor adalah warga negara Indonesia atau penduduk yang memberikan Laporan kepada Ombudsman.³⁴

³² *Ibid*, hal 6

³³ *Ibid*.

³⁴ *Ibid*.

d. Terlapor

Terlapor adalah Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman.³⁵

e. Pihak Terkait

Pihak terkait merupakan pihak yang dianggap kompeten dalam memberikan masukan terhadap penyusunan standar pelayanan.

f. Rekomendasi

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.

g. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

h. Penyelenggara Pelayanan Publik

Semua lembaga administrasi negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk oleh undang-undang untuk tujuan pelayanan publik, dan organisasi hukum lainnya yang didirikan khusus untuk tujuan tersebut dianggap sebagai penyelenggara pelayanan publik.

³⁵ *Ibid.*

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah langkah atau pendekatan yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah dengan mengumpulkan, mensintesis, dan mendeskripsikan data untuk menghasilkan, menyempurnakan, dan mengevaluasi kebenaran suatu tubuh pengetahuan. Dengan kata lain, metode penelitian mengacu pada alat dan metode yang digunakan untuk memahami suatu hal yang akan diteliti, yang hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian sangat diperlukan adanya metode penelitian guna mendapatkan data dalam penelitian, dengan menggunakan metode penelitian ini penulis dapat memecahkan masalah dengan pengumpulan data dan mengolahnya kedalam kerangka penyelesaian masalah yang sedang diteliti.

Pada penulisan penelitian ini, penulis menggunakan metode yuridis-normatif. Metode ini menggunakan studi kepustakaan yaitu pengolahan data menggunakan data sekunder berupa Peraturan Perundang-Undangan, Teori-Teori Hukum, Buku-Buku, Jurnal, Artikel dan juga Norma-Norma yang berlaku.

Tujuan dari penulis menggunakan metode yuridis-normatif ini agar penelitian yang dilakukan penulis ini diharapkan dapat menjawab secara

lengkap dan menyeluruh mengenai kekuatan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap lembaga publik.

2. Pendekatan

Pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Undang-Undang (*Statue Approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*), Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Pada pendekatan Undang-Undang (*Statue Approach*), penulis lakukan dengan cara mempelajari, memahami dan menganalisis Undang-Undang dan Peraturan lain yang berkaitan dengan dengan masalah yang penulis bahas dalam penelitian ini.

Dalam pendekatan kasus (*Case Approach*), penulis lakukan dengan mempelajari kasus atau masalah yang dihadapi dimana masalah ini sudah memiliki kekuatan hukum tetap berdasarkan Putusan Pengadilan.

Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain.

Dan pada pendekatan terakhir yang penulis gunakan yaitu pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan ini penulis maksudkan untuk memahami bahan hukum sehingga dapat diketahui arti dari kata yang terkandung pada istilah-istilah hukum.

Ketiga pendekatan diatas penulis lakukan dengan tujuan untuk memahami dengan benar mengenai kekuatan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap lembaga pulik.

3. Sumber Bahan Hukum

Berdasarkan uraian diatas, mengenai jenis penelitian yang penulis gunakan pada penulisan penelitian ini adalah yuridis-normatif. Jenis penelitian yuridis-normatif ini ialah penelitian yang menggunakan bahan penelitian berupa kepustakaan atau dalam kata lain jenis penelitian ini dilakukan dengan mempelajari Undang-Undang yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang penulis bahas dalam penelitian ini. Dimana bahan hukum dar jenis penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan juga bahan hukum tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer, ialah bahan hukum yang terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan objek dalam penelitian ini, diantaranya : Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan peraturan Perundang-Undangan lain yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis bahas dalam penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, ialah bahan hukum yang berfungsi sebagai pendukung yang dapat menjelaskan serta memberikan pengertian terhadap hasil penelitian yang bersumber dari data bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam

penelitian ini berupa pustaka yang berkaitan dengan masalah hukum dan juga materi yang penulis bahas dalam penelitian ini seperti : Buku-Buku, Jurnal, dan juga Pendapat Para Ahli.

- 3) Bahan Hukum Tersier, ialah bahan yang memberikan arahan dan juga penjelasan terhadap kedua bahan hukum diatas. Bahan hukum tersier ini berupa : Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Ensiklopedia, dan lain sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan dan Analisis

Untuk memudahkan dalam pembahasan, data dikumpulkan melalui beberapa proses secara bertahap. dimulai dengan dokumen tertulis yang berasal dari undang-undang dan publikasi lain yang terkait dengan kemampuan Ombudsman Republik Indonesia untuk merekomendasikan tindakan terhadap entitas publik. Kemudian bahan hukum yang sudah dikumpulkan tersebut diolah sesuai dengan kebutuhan untuk dijadikan sebagai bahan pembahasan dengan teknik pengumpulan dan pengelompokan pada masing-masing bab dan sub-bab yang disusun berurutan berdasarkan pokok dari permasalahan untuk selanjutnya dianalisis.

Bahan-bahan hukum yang sudah dikumpulkan tadi dianalisis dengan mengacu pada metode kualitatif. Dimana metode kualitatif ini merupakan salah satu cara penelitian yang hasil dari penelitian tersebut menghasilkan informasi yang bersifat deskriptif-analitis, dan terkumpul untuk selanjutnya diuraikan fakta yang sudah ada dalam penelitian ini lalu dibuat suatu

kesimpulan dan juga saran dengan menggunakan pola pikir yang deduktif, yaitu kesimpulan dari suatu permasalahan yang sifatnya umum terhadap masalah yang dihadapi.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam memahami hasil penulisan penelitian ini, maka penulis membagi penulisan ini menjadi beberapa bab yang terdiri dari 5 (lima) bab yang diuraikan mengenai permasalahan dalam penulisan penelitian ini, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Sebagai pengantar dan juga sebagai pendahuluan dalam penulisan skripsi ini, bab I berisikan latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, metode penelitian, dan juga sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI LEMBAGA NEGARA, KEWENANGAN, DAN REKOMENDASI

Pada bab II ini penulis menjabarkan secara umum mengenai tinjauan umum tentang Lembaga Negara, Kewenangan, dan Rekomendasi.

BAB III FAKTA-FAKTA REKOMENDASI OMBUDSMAN

Pada bab III ini, Penulis menjabarkan mengenai fakta hukum terhadap pelaksanaan dari Rekomendasi oleh Lembaga Pelayanan Publik.

**BAB IV ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEKUATAN HUKUM
REKOMENDASI OMBUDSMAN TERHADAP
PELAKSANAAN DAN KINERJA LEMBAGA PUBLIK
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008**

TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Pada bab IV ini, Penulis menganalisa mengenai mekanisme penerbitan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia, kekuatan hukum secara mengikat yang dimiliki dalam Rekomendasi Ombudsman, dan tindak lanjut terhadap penerbitan Rekomendasi Ombudsman tersebut.

BAB V PENUTUP

Pada bab V yang merupakan bab terakhir pada penulisan skripsi ini, berisikan kesimpulan dan juga saran dari permasalahan yang penulis angkat.

UNIVERSITAS NASIONAL