

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Secara garis besar, pemikiran klasik hukum tata negara membagi struktur cabang kekuasaan negara ke dalam tiga cabang: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tiga cabang kekuasaan itulah yang selanjutnya menjadi batasan ruang bagi pembentukan beragam lembaga negara, yang akan menjadi pelaksana dari cabang kekuasaan tersebut. Sederhananya, semua lembaga yang secara resmi didirikan untuk menjalankan fungsi negara, adalah bagian integral dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif ataupun yudikatif.

Perkembangannya, seiring dengan kompleksitas problem ketatanegaraan yang dihadapi negara, kemudian lahir banyak konsep baru dalam praktik ketatanegaraan suatu negara, yang berimplikasi pada makin bervariasinya cabang struktur kelembagaan negara. Perkembangan ini salah satunya diwarnai dengan bermunculannya sejumlah lembaga negara independen atau lembaga negara penunjang (*state auxiliary bodies*). Kelahiran lembaga-lembaga tersebut sering kali dianggap sebagai perkembangan lebih lanjut dari konsep klasik pembagian tiga cabang kekuasaan negara. Sebagai jawaban atas keniscayaan makin bertambahnya kebutuhan negara untuk melayani warga negaranya.<sup>1</sup>

Dalam pertumbuhan teori politik dan hukum tata negara, lembaga-lembaga negara independen tersebut selanjutnya dikategorikan sebagai lembaga negara Tersendiri yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya. Lembaga-lembaga tersebut dapat dikategorikan dalam beberapa derajat independensi. Mulai dari lembaga yang menjadi independen atas lembaga

---

<sup>1</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca\_Amandemen Konstitusi*, (Jakarta PT: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 1-2

negara lainnya dan menjalankan fungsi-fungsi tertentu secara permanen (*state independent agencies*); hanya bersifat menunjang (*state auxiliary agencies*).

Sehingga padanya disematkan kewenangan kelembagaan untuk membentuk aturan sendiri (*self regulatory agencies*); dimaksudkan untuk melakukan fungsi pengawasan tertentu (*independent supervisory agencies*); maupun lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara regulatif, administratif, pengawasan, dan fungsi penegakan hukum sekaligus.

Secara teoritik, sifat independen suatu lembaga negara dapat dilacak dari beberapa ciri dan pola yang ada. Misalnya terkait dengan pemberhentian pejabatnya, yang hanya dapat dilakukan oleh sebab-sebab dan tata cara yang diatur di dalam undang-undang yang melatari pembentukannya; kepemimpinan yang berwatak kolektif kolegial; jumlah ganjil keanggotaan pimpinannya; hingga persoalan masa pergantian pimpinan yang dilakukan tidak secara serentak, akan tetapi dengan menggunakan pola berjenjang (*staggered*).

Bila dilacak akar historisnya, tumbuhnya lembaga-lembaga independen ini sebenarnya sudah berlangsung dari ratusan tahun yang lalu.<sup>2</sup>

Di Amerika Serikat, misalnya, lembaga negara independen mulai tumbuh di akhir tahun 1800-an dan mengalami ekspansi jumlah secara luar biasa di tahun-tahun berikutnya. Eksistensi lembaga negara tersebut mengalami percepatan seiring dengan kompleksitas permasalahan ketatanegaraan yang dihadapi negara itu. Menariknya, meskipun secara konstitusional lembaga-lembaga tersebut menjadi bagian dari kekuatan eksekutif, pendiriannya justru dilakukan oleh kongres. Kehadirannya didesain independen untuk mengurus masalah-masalah yang terlalu kompleks, agar dapat diselesaikan melalui proses legislasi biasa. Selain

---

<sup>2</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Ibid* hlm. 2-3

itu, sebagai lembaga negara, mereka juga dapat dibedakan secara struktur dan karakteristik fungsionalnya, yang berbeda dengan lainnya.

Sementara di Indonesia, riwayat kelahiran lembaga-lembaga negara independen dimulai setidaknya pasca-reformasi 1998. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pra-amandemen, menganut pola pembagian kekuasaan dengan pengertian tidak murni, merujuk pada model *division of powers* yang diajarkan oleh Montesquieu.

Dalam pola ini, kekuasaan rakyat dituangkan ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara tertinggi negara, yang kemudian memberikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara.<sup>3</sup>

Itupun tidak terbagi habis, karena MPR masih tetap menjalankan fungsi-fungsi spesifik yang menjadi bagian integral dari simbolisasi kedaulatan rakyat yang melekat pada dirinya.

Akibatnya, lembaga negara independen, belum menemukan tempat pembicaraan dalam format ketatanegaraan ketika perumusan awal UUD 1945. Bahkan istilah lembaga negara sendiri sama sekali belum dibicarakan dalam konstitusi awal negara Indonesia tersebut.

Baru setelah bergulirnya reformasi, mulai bermunculan komisi-komisi negara, khususnya yang langsung dibentuk oleh presiden, semisal Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap perempuan (Komnas Perempuan), dan beberapa komisi lainnya. Komisi-komisi bentukan baru tersebut, sudah semakin menunjukkan

---

<sup>3</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Ibid* hlm. 3-4

corak independensinya, meski masih menggunakan produk hukum ‘prerogatif’ presiden, sehingga berpotensi mengurangi keindependennannya.

Legitimasi bagi pembentukan komisi negara independen mendapatkan sentiment cukup baik pasca-perubahan UUD 1945. Konstitusi baru hasil amandemen ini memberikan ruang yang luas bagi semakin berkembangnya model komisi negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden melalui undang-undang.<sup>4</sup>

Pembentukan komisi-komisi ini menjadi bagian dari politik hukum negara untuk melengkapi dan menguatkan daya kerja pemerintahan negara, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi. Pada saat yang sama, ada juga pembentukan komisi negara yang merupakan perintah langsung dari konstitusi, seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Yudisial, dan beberapa komisi negara lainnya.

Pada intinya, UUD 1945 menempatkan begitu banyak aturan mengenai kemandirian dan independensi lembaga-lembaga negara yang hadir setelah perubahan UUD 1945.

Fenomena inflasi jumlah lembaga negara independen ini menarik untuk dilihat penyebabnya. Harus diakui, salah satu argumentasi di balik kehadiran dan kecenderungan pembentukan lembaga-lembaga negara independen di atas, adalah karena lembaga negara yang ada kinerjanya tidak memuaskan. Bahkan lembaga-lembaga lama keberadaannya cenderung dipertanyakan, mengingat kuatnya jaringan koeupsi, kolusi dan nepotisme, serta ketidakmampuan bersikap independen dari pengaruh kekuasaan lainnya. Namun, apabila kecenderungan membentuk lembaga-lembaga negara ini tidak dikendalikan, juga akan

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

berpotensi menimbulkan masalah di kemudian hari, mengingat tingginya peluang akan terjadinya tumpang tindih kewenangan antar-lembaga itu sendiri. Di samping itu, juga akan menimbulkan biaya yang tidak sedikit untuk menunjang kegiatan dari masing-masing lembaga tersebut, yang otomatis berimplikasi pada beban anggaran negara yang semakin besar.<sup>5</sup>

Terkait dengan fenomena di atas, Jimly Asshiddiqie (2005) menyatakan bahwa berkembangnya begitu banyak lembaga negara yang bersifat independen tersebut, sesungguhnya mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi atau organ-organ konvensional pemerintahan, tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi,

Hal ini terjadi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan pengelolaan kekuasaan negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan. Oleh karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.

itu menjadi salah satu pemicu lahirnya lembaga negara federal. Selain fakta-fakta tersebut di atas, pengalaman di Amerika Serikat juga menunjukkan bahwa kepercayaan terhadap lembaga negara konvensional telah menipis. Dalam hal ini, Susan D. Baer (1988) mencatat, bahwa ketidakpercayaan publik (*public distrust*) terhadap lembaga negara yang ada, telah mendorong lahirnya lembaga negara independen untuk melaksanakan tugas dan diidealkan memberikan kinerja baru yang lebih terpercaya.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Marwan Mas, *Konstitusi Dan Kelembagaan Negara*, (Depok PT: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 195

<sup>6</sup> Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara, Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta PT: LaksBang PRESSindo, 2016), hlm. 1-3

Sebagai akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif.

Implikasinya terkadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*), Sejalan dengan semangat reformasi yang bertujuan untuk menata kembali perikehidupan berbangsa dan bernegara, Pemerintah telah melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan negara, antara lain dengan pembentukan lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan baru.

Salah satu diantaranya adalah “Komisi Ombudsman Nasional”. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret tahun 2000 dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Menurut Keputusan Presiden tersebut, 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 (Pasal 2).<sup>7</sup>

Adapun tujuan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional tersebut, adalah untuk membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme melalui peran serta masyarakat.

Selain itu, untuk meningkatkan perlindungan hak-Hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik. Untuk mewujudkan tujuan tersebut.

---

<sup>7</sup> Kepres, Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

Ombudsman Nasional diberi tugas pokok antara lain melakukan langkah-langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.

Menurut penulis ada segi-segi positif dan segi-segi negatif mempergunakan istilah Ombudsman. Segi positifnya adalah, dengan istilah Ombudsman dunia, internasional akan segera mengetahui apa yang dimaksudkan dengan lembaga tersebut.

Akan tetapi sebaliknya, rakyat setempat tidak segera memahaminya. Di lain pihak, mempergunakan istilah setempat juga ada segi positif dan segi negatifnya. Segi positifnya adalah, bagi rakyat negara yang bersangkutan segera akan mengetahui makna dari lembaga baru tersebut, akan tetapi sebaliknya masyarakat Internasional tidak akan segera memahaminya. Sebagai contoh: masyarakat internasional pasti tidak paham apa gerangan yang dimaksud dengan *Lok Ayukta, Tanodbayan, Mediateur de la Republique*. Mereka pasti tidak akan pernah tahu makna istilah-istilah tersebut, kecuali jika mereka bertanya kepada orang yang memahaminya.<sup>8</sup>

Bagi masyarakat awam bangsa Indonesia, istilah Ombudsman jelas merupakan istilah yang asing, sehingga perlu diberikan istilah lain yang lebih memasyarakat seperti “Lembaga Pengaduan Masyarakat”. Dengan kata lain, istilah Ombudsman disandingkan dengan “Lembaga pengaduan masyarakat”.

---

<sup>8</sup> Hardiansyah, Kualitas Pelayanan Publik , (Yogyakarta PT: Gava Media,2016), hlm. 13

Ombudsman Republik Indonesia memiliki tugas utama antara lain menerima laporan masyarakat atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan dan menindaklanjuti laporan.

Jelaslah bahwa pembentukan Lembaga Ombudsman terutama adalah untuk membantu upaya pemerintah dalam mengawasi jalannya proses pemerintahan, dengan tujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yang menerapkan prinsip-prinsip good governance, bersih dari KKN(Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dan meningkatkan pelayanan umum.

Namun jika dikaitkan antara keberadaan Lembaga Ombudsman dengan keberadaan lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya yang ada saat ini, seolah-olah menimbulkan suatu kerancuan mengenai tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, karena fungsi pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah dan lembaga peradilan telah dijalankan oleh lembaga-lembaga negara lainnya, belum lagi ketika terjadi kasus Maladministrasi maka Ombudsman hanya bisa memberikan rekomendasi dan lembaga<sup>9</sup>

Ombudsman ini belum dikenal luas oleh masyarakat pada umumnya, Apalagi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia apakah Ombudsman menjadi bagian dari lembaga eksekutif, Legislatif, Yudikatif, ataukah berada diluar dari ketiga cabang kekuasaan itu.

Dari beberapa uraian singkat diatas, penulis berminat untuk mengangkat judul skripsi tentang **“Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan”** guna menjawab berbagai macam permasalahan diatas.

## **B. Rumusan Masalah**

---

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Adapun rumusan masalah dari judul di atas adalah :

1. Bagaimanakah Kedudukan Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimanakah kajian teoritik eksistensi Ombudsman Republik Indonesia ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam suatu penelitian ada tujuan-tujuan yang ingin di capai oleh peneliti. Tujuan ini tidak terlepas dari permasalahan yang telah di rumuskan sebelumnya, adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Kedudukan Ombudsman dalam sisitem Ketatanegaan Indonesia
2. Untuk mengetahui kajian teoritik eksistensi Ombudsman Republik Indonesia

### **D. Manfaat Penelitian**

Adanya suatu penelitian di harapkan dapat memberikan manfaat terutama bagi bidang ilmu yang di teliti. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, untuk menambah khazanah kepustakaan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara, agar di jadikan sebagai bahan rujukan/referensi ilmiah bagi mahasiswa dan setiap orang yang berminat mempelajari ilmu Hukum Tata Negara.
2. Secara praktis, untuk menjadi bahan perkembangan ilmu hukum tata negara serta sebagai sarana untuk pelayanan publik yang lebih baik.

