

TESIS

**PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 62/PUU-VIII/2010**



Oleh:

MUCHTAR JAYA
B012201020

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 62/PUU-VIII/2010**

**THE IMPLEMENTATION OF MAKASSAR CITY'S OMBUDSMAN
POST CONSTITUTIONAL COURT DECISION
NUMBER 62/PUU-VIII/2010**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

MUCHTAR JAYA
B012201020

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

TESIS

**PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 62/PUU-VIII/2010**

Disusun dan diajukan oleh

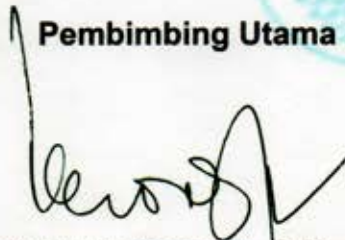
MUCHTAR JAYA

B012201020

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam rangka
• Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada tanggal 21 Juli 2023
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.
NIP. 19661018 199103 1 002

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200313 1 004

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**



Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 1970 0708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muchtar Jaya
Nim : B012201020
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 adalah benar-benar karya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemukakan dari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagai atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau diikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 17 Agustus 2023

Yang Membuat Pernyataan,



Muchtar Jaya

NIM: B012201020

KATA PENGANTAR



Rasa syukur yang tidak terhingga kepada Allah swt., Tuhan Pemilik Alam Raya yang telah melimpahkan rahmat dan kasih sayang-Nya sehingga dengan izin-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010”**. Shalawat dan Salam senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad saw., pembawa petunjuk kebenaran dan cahaya ilmu pengetahuan melalui al-Qur’an al-Karim.

Dengan hormat, cinta, dan kasih sayang, penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Kedua Orang Tua Penulis, **H. Muh. Tang** (Ayah) dan **Hj. Singke** (Ibu) yang telah memberikan dasar-dasar utama yang sangat penting dalam pembentukan karakter penulis. Penulis bangga pada pengorbanan, kebijaksanaan dan kesabarannya. Keduanya tidak berbekal ijazah yang tinggi, namun mempunyai jasa pahlawan dalam pencapaian kesuksesan penulis. Dalam kesempatan ini penulis iringkan dan panjatkan doa kepada beliau *“Rabbighfir lii Waliwaalidayya Warhamhumaa Kamaa Rabbayaanii Shagiiran”* (Ya Allah Ya Tuhan kami, ampunilah dosa-dosaku dan dosa kedua orang tuaku dan kasihanilah keduanya/beliau sebagaimana mereka mengasihaniiku sejak aku kecil). Begitu pula teristimewa kepada kakak

kebanggaan, **Riska, Amd. A.K.** (Kakak) dan **Amiruddin S.Pd.** (Kakak Ipar) yang selalu menyayangi penulis. Beliau berdua telah menjadi motivator dan inspirator bagi penulis.

Penghargaan dan terima kasih penulis berikan kepada **Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.** (Pembimbing Utama) dan **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** (Pembimbing Pendamping), dengan kepakaran yang melekat telah meluangkan waktu dan memberikan kontribusi bagi terwujudnya tesis ini. Melalui beliau berdua dengan kesabaran, perhatian dan keikhlasannya telah memberikan dorongan, koreksi dan saran baik dari aspek metodologi penelitian maupun penyajian isi tesis secara keseluruhan.

Penyelesaian tesis ini tidak terlepas dari pertolongan Allah Yang Rahim melalui interaksi dialogis dengan beberapa hamba-Nya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** (Rektor Universitas Hasanuddin), **Prof. drg. Muhammad Ruslin, M. Kes., Ph.D., Sp.BM (K)I** (Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan), **Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph. D., Apt** (Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Infrastruktur), **Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M. Hum** (Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi), dan **Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil** (Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kemanusiaan dan Bisnis).

2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P** (Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin), **Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M** (Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan), **Prof. Dr. Iln Sakharina, S.H., M.A** (Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni), dan **Dr. Ratnawati, S.H., M.H** (Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi).
3. **Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H** (Ketua Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin) beserta staf dan jajarannya.
4. Para penguji, **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H** (Penguji 1), **Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM** (Penguji 2), **Dr. Naswar, S.H., M.H** (Penguji 3) yang telah memberikan masukan dan bimbingan sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan.
5. Para informan, **Andi Indarwati, S.Sos., M.AP** (Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Makassar), **Asma Suhari, S.H** (Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Makassar), **Ir. Andi Ihwan Patiroy, SP., MM., IPM** (Ketua Komisioner Ombudsman Kota Makassar), **Dr. Muhammad Irwan, S.H., M.H** (Wakil Ketua Komisioner Ombudsman Kota Makassar), **Muhammad Faisal, S.H., M.H** (Asisten Bidang Pengawasan Kasus Ombudsman Kota Makassar), dan **Andi Anas Chaerul M, S.H., M.H** (Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Selatan) yang telah memberikan ijin untuk melakukan penelitian, yaitu bersedia diwawancarai dan memberikan

data yang penulis perlukan selama pengumpulan data dalam penyelesaian tesis ini.

6. Segenap keluarga besar **alm. Patu** dengan **Hj. Bade**, dan **alm. Dullah** dengan **almh. Sua**, atas perhatian, dorongan dan doanya hingga penulis dapat menyelesaikan Program Studi Magister Ilmu Hukum di PPs UNHAS.
7. Keluarga besar **Alauddin Law Study Center (ALSC)** Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar dan **Generasi Baru Indonesia (GenBI) Sulawesi Selatan**.
8. Sahabat *BSW*, **Rezky Arsita, S.H., M.H.**, dan **Ratu Indra Kasih Pratiwi, S.H., M.H.** Proses penulisan tesis ini sempat mengalami ke-*vacumm*-an, akan tetapi berkat motivasi mereka maka dengan menekankan kembali semangat ketekunan, kesabaran dan percaya diri, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Terima kasih untuk dukungannya yang “tanpa syarat”.
9. Sahabat *Para Ceng*, **Ahdianingsih Achmad, S.M., M.M.**, **Putri Ayu Oktaviani, S.E.**, **Moghina Fahmi, S.Pd.**, dan **Nurhaidi, S.M.**, yang tak henti-hentinya memberikan dukungan baik dalam keadaan suka maupun duka.
10. Sahabat Karibku, **Sandi, S.E.**, **Erwin, Rychard Septian Ambran, S.IP.**, **Awaluddin**, dan **Tarmisi**.

11. Keluarga Besar *Mau.Co*, **H. Usman Jide, Lc., Dr. Zulhas'ari Mustafa, M.Ag., Dr. Awal Muqsith, Lc., M.Phil., M.Ag., dan Ahmad Rifai, S. Hum., M. Hum.**
12. **Muhammad Faisal, S.H., M.H., dan Andi Armansyah Akbar, S.H., M.H.,** yang telah memberikan bantuan konstruktif dalam penulisan tesis ini.
13. Teman-teman seperjuangan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, serta "Sobat Vanilla": **Sri Aero Aurora, S.H., M.H., Rivad Achmad Fahrezi, S.H., M.H., Fachri Muhammad B, S.H., M.H., Dede Darmanto, S.E., Muhammad Naufal Fuadi, S.T., MT., Nugraha Ganda Pratama, S.Hut., Muh. Fadel M.B., S.Tr., Muhammad Ardiansyah, S.E., M.M., Muhammad Malikul Mulki Nur Aseggaf, S.H., M.H., Brigpol Yusdianto Nomar, S.H., M.H., Jide Jed Zauzi H.F., S.H., Nadya Nurlailya, S.Si., M.M., Risqilah S.H., M.H., Hildayani Rusdy, S.IP., Dyah Inzyia Amirullah Djamalu, S.H., Andi Jannatul Ma'wah, S.Kep., M.H., Dwi Putri Ayu Valery, S.H., Musfiratul Ilmi, S.H., M.H., dan Muhammad Zulfikar, S.H., M.H.**
14. **Muhammad Rezha Mulya Sugiri, S.E, Nur Ikzan Jufri, S.M., Aswandi, S.H, Idham, S.H., Muh. Yasin, Herianto, S.H., Wahyuni Puspitasari, S.I.Kom, dan Satriani S.I.Kom** yang telah memberikan bantuan, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis.

15. Teman-teman seperjuangan pada Program Studi Dirasah Islamiyah, Konsentrasi Sejarah Peradaban Islam di Pascasarjana Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, **Muchlas, S.Pd.Gr., M.Hum., Erwin Mansyur Ugu Saraka, M.Hum., Desi, S.Hum., M.Hum** dan **Surti Al-Adawiyah, S.Pd., M.Hum.**
16. Petugas Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terkhusus **Kak Rahma** dan **Pak Rijal**, serta seluruh staf lainnya yang telah memberikan pelayanan kemudahan administrasi sejak penulis masuk kuliah hingga terselesaikannya penulisan tesis ini.
17. Ikatan Alumni SMAN 9 Wajo, **Habibi S.Pd.I., M.Pd.I, Muhammad Akbar, S.Pd., Muhammad Akbar, S.Pd., dr. H. Amiruddin, S.Ked., Andi Purwanti, S.S., Nur Islamiyah, S.Tr.Gz., Dietisien., Irfan Setiawan, A.Md., Hastati, S.Pd., M.A.P., dan Aswar Basri.**
18. Pihak-pihak yang tidak disebutkan satu persatu dan ikut memberikan bantuan selama menjalani perkuliahan di Universitas Hasanuddin.

Semoga Allah swt., membalas segala kebaikan dengan pahala yang berlipat ganda, Aamiin. Harapan penulis, semoga kehadiran tulisan ini di hadapan para pembaca dapat bermanfaat, terkhusus bagi penulis sendiri.

Makassar, 17 Agustus 2023
Penulis,

Muchtar Jaya
NIM: B012201020

ABSTRAK

Muchtar Jaya, B012201020, Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010. Dibimbing oleh **Irwansyah** dan **Zulkifli Aspan**.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis afektivitas hukum Ombudsman Kota Makassar pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 dan menganalisis kerangka aturan komprehensif tentang penawasan pelayanan publik di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris, yaitu jenis penelitian dalam arti nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Pengumpulan data dan informasi dilakukan di Kantor Ombudsman Kota Makassar dan Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan kajian *Sociological Jurisprudence* yang diartikan sebagai ilmu hukum sosiologis atau teori hukum yang membahas mengenai konsepsi hukum seperti apa yang dibutuhkan untuk membentuk suatu masyarakat yang tertib. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan budaya dan pendekatan struktural.

Hasil analisis dari penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) Pelaksanaan tugas Ombudsman Kota Makassar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 kurang efektif berdasarkan proses kinerja tahun 2022 dengan beberapa faktor yakni, faktor hukum, penegakan hukum, sarana/fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan. 2) Kerangka aturan komprehensif yang tepat diterapkan adalah pembaharuan susunan hukum Ombudsman Kota Makassar (OKM) dan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) berupa: a) Sinkronisasi hukum: menegaskan bahwa ORI Perwakilan Kabupaten/Kota tidak boleh dibentuk disuatu Kabupaten/Kota yang telah memiliki Ombudsman daerahnya sendiri; dan objek pengawasan ORI Perwakilan tidak dapat menerima dan memeriksa laporan yang telah menjadi kewenangan Ombudsman Kabupaten/Kota; b) Kewenangan: rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; dan memiliki fungsi pencegahan; c) OKM diakomodir oleh Peraturan Daerah.

Kata Kunci: Pelaksanaan Tugas, Ombudsman, Mahkamah Konstitusi.

ABSTRACT

Muchtar Jaya, B012201020, The Implementation of Makassar City's Ombudsman Post Constitutional Court Decision Number 62/PUU-VIII/2010. Supervised by **Irwansyah** and **Zulkifli Aspan**.

This study aimed to analyze the effectiveness of the Makassar City's Ombudsman after constitutional court decision number 62/PUU-VII/2010 and analyze the legal comprehensive rules about the oversight function of public service in Makassar City.

This research was empirical legal research; namely, research in a real sense with how legal action in neighborhood life. In addition, data and information collection were also carried out at the makassar city ombudsman office and the Indonesian ombudsman representative for south Sulawesi. This research was used *Sociological Jurisprudence* study which is defined as sociological legal science or legal theory that discusses what kind of legal conception is needed to form an orderly society. The approaches used are cultural and structural.

The results of the analysis of the study show that: 1) The Implementation of Makassar City's Ombudsman Post Constitutional Court Decision Number 62/PUU-VIII/2010 is less effective based on the performance process in 2022 with several factors, namely, legal factors, law enforcement, facilities, society, and culture. 2) the legal comprehensive rules are appropriate to apply is the renewal of the legal structure of the Makassar City Ombudsman (OKM) and the Ombudsman Commission of the Republic of Indonesia (ORI) in the form of: a) Legal synchronization: emphasized that an ORI Representative District or City cannot be established in a District or City that already has its own local Ombudsman, and the object of ORI Representative supervision cannot receive and examine reports that have become the authority of the District or City Ombudsman; b) Authority: recommendations to pay compensation and/or rehabilitation to the injured party and has a preventive function; c) OKM is accommodated by Regional Regulation.

Keywords: Implementation, Ombudsman, Constitutional Court

DAFTAR ISI

	Halaman
TESIS	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Orisinal Penelitian.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Teori Efektivitas Hukum	15
B. Teori Otonomi Daerah	22
C. Teori Pengawasan.....	31
D. Ombudsman	37
1. Definisi Ombudsman	37

2. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)	39
3. Ombudsman Kota Makassar (OKM)	43
E. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010	50
F. Kerangka Pikir	54
G. Definisi Operasional	56
BAB III METODE PENELITIAN.....	61
A. Tipe Penelitian.....	61
B. Lokasi Penelitian.....	67
C. Jenis dan Sumber Data	68
D. Teknik Pengumpulan Data	69
E. Populasi dan Sampel	70
F. Analisis Data.....	71
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	72
A. Efektivitas Hukum Ombudsman Kota Makassar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010	72
1. Faktor Hukum	87
2. Faktor Penegak Hukum	93
3. Faktor Sarana/Fasilitas	100
4. Faktor Masyarakat	105
5. Faktor Kebudayaan.....	109

B. Kerangka Aturan Komprehensif tentang Pengawasan Pelayanan Publik di Kota Makassar	110
1. Pembentukan Lembaga Pengawas Pelayanan Publik	110
2. Pengaturan Mekanisme Pengawasan Pelayanan Publik	135
BAB V PENUTUP	145
A. Kesimpulan.....	145
B. Saran	146
DAFTAR PUSTAKA.....	148
LAMPIRAN	155
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	167

DAFTAR TABEL

4.1	Klasifikasi Laporan Kasus 2022	73
4.2	Klasifikasi Laporan Berdasarkan Proses Tindak Lanjut Kasus 2022	77
4.3	Data Insan Ombudsman Kota Makassar Peridose 2019-2023.....	102

DAFTAR GAMBAR

2.1	Bagan Kerangka Pikir	55
4.1	Struktur Organisasi Ombudsman Kota Makassar Periode 2019-2023	98
4.2	Bagan Persandingan antara OKM dengan ORI Perwakilan Sulawesi Selatan	119

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan utama reformasi diantaranya mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis melalui terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintah yang bersih (*clean government*). Untuk mewujudkan hal tersebut, maka diperlukan pemerintahan yang responsif dan bertanggungjawab, peradilan yang independen dan berintegritas, serta lembaga perwakilan yang kuat dalam menjalankan pengawasan dan membawa aspirasi masyarakat. Selain itu peran masyarakat melalui perwujudan *civil society* yang kuat untuk melakukan pengawasan (kontrol publik) dan partisipasi, baik dalam tataran perumusan kebijakan maupun implementasinya sebagai syarat yang mutlak harus dipenuhi karena masyarakat berhak mengawasi dan menilai apakah mandat yang diberikan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan serta memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya telah terpenuhi sebagaimana amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) alinea keempat, yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Lord Acton dengan adagiumnya yang terkenal ia menyatakan "*power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*" yang artinya bahwa

kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut.¹ Oleh karenanya, kekuasaan harus dibatasi sehingga dalam hal ini konstitusi berperan sebagai pembatas untuk menghindari adanya penyalahgunaan atau kesewenang-wenangan kekuasaan. Seperti yang dikemukakan oleh Ivo D. Duchaek, bahwa konstitusi bertujuan untuk "*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*".² Pembatasan kekuasaan tersebut ditujukan agar kekuasaan tidak berubah menjadi absolut dan mudah untuk koruptif.³ Selaras dengan hal tersebut bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dimana salah satu ciri dari negara hukum yaitu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara terdapat pembatasan kekuasaan.⁴ Lahirnya salah satu lembaga yang disebut Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disingkat ORI) adalah sebagai sarana untuk mewujudkan negara hukum itu sendiri sekaligus sarana membatasi dan mengontrol kekuasaan agar tidak disalahgunakan, sehingga tidak terjadi kekuasaan yang sewenang-wenang (absolut).⁵

Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang

¹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali Pers, Depok, 2019, hal. 12.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 17.

³ Zainal Arifin Mochtar, *loc. cit.*

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hal. 281.

⁵ H.M. Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara: Kedudukan Ombudsman dalam Siste Ketatanegaraan Republik Indonesia*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2016, hal. 42.

diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun 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.⁶ Sebagai lembaga, Ombudsman bersifat independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya yang mengandung asas kebenaran, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, transparansi, keseimbangan dan kerahasiaan. Keberadaan lembaga Ombudsman erat kaitannya dengan pendekatan fungsionaris dalam hukum administrasi. Pendekatan fungsionaris fokus pada aparat pemerintah dalam menjalankan fungsinya.⁷ Pendekatan fungsionaris berbicara mengenai maladministrasi yang menyoroti perilaku (*behaviour*) dari aparat dalam melaksanakan tugas pemerintah, maupun dalam kaitan tugas pelayanan publik,⁸ jadi titik beratnya adalah pada pengawasan perilaku aparat (*overheidsgedrag*).⁹

Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia diinisiasi pada masa Presiden BJ. Habibie, kemudian dilanjutkan oleh Presiden K.H.

⁶ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

⁷ Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, dalam *Hukum Administrasi Sebuah Bunga Rampai*, Laksbang Justitia, Yogyakarta, 2020, hal. 5.

⁸ Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi Dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan*, dalam Philipus M. Hadjon *et.al. Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hal. 76.

⁹ *Ibid.*, hal. 85.

Abdurrahman Wahid.¹⁰ Setelah terjadi reformasi, masyarakat menghendaki adanya perubahan dari pemerintahan yang korup menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN), maka pemerintahan saat itu berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai yang berkembang di tengah-tengah masyarakat. Salah satunya adalah membentuk sebuah lembaga pengawasan terhadap Penyelenggara Negara, bernama Komisi Ombudsman Nasional (KON). Ombudsman terbentuk pada tanggal 10 Maret 2000 dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia yang disahkan dalam rapat paripurna DPR Republik Indonesia pada tanggal 9 September 2008.¹¹ Keberadaan lembaga Ombudsman ini sangat erat kaitannya dengan konsep *good governance*. Konsep ini berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹² Legitimasi KON ini semakin diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UU ORI) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disingkat UU PP).

Lahirnya UU ORI 37/2008 dan UU PP 25/2009 yang awalnya bertujuan untuk memuat kepastian hukum dalam permasalahan pelayanan publik, ternyata menjadi permasalahan bagi beberapa pihak. Pihak-pihak tersebut adalah beberapa Ombudsman yang sudah berdiri sebelum adanya

¹⁰ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2006, hal. 14.

¹¹ Antonius Sujata, *Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional*, Cetakan Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hal. 2.

¹² Philipus M. Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hal. 9.

UU ORI dan UU PP, antara lain Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, Ombudsmna Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Ombudsman Swasta Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Ombudsman Kota Makassar (OKM).

Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI serta Pasal 1 angka 13 UU PP menimbulkan "tindakan langsung" berupa surat edaran yang dikirimkan oleh Ketua ORI kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota, dan seluruh Lembaga Ombudsman di daerah untuk tidak lagi menggunakan nama "Ombudsman" untuk institusi, lembaga, badan hukum, terbitan dan lainnya paling lambat tanggal 7 Oktober 2010. Adanya surat edaran ini menimbulkan ancaman terhadap eksistensi dari lembaga-lembaga tersebut. Terlebih lagi lembaga Ombudsman tersebut terbentuk berdasarkan produk hukum daerah, sehingga penggantian nama Ombudsman serta adanya frasa "lembaga negara" yang disebutkan untuk lembaga Ombudsman yang disebutkan dalam UU PP hanya merugikan eksistensi Ombudsman Daerah serta Ombudsman Swasta Daerah tersebut sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di daerahnya masing-masing.

Para pemohon dari putusan *a quo* memerlukan adanya suatu perubahan yang dilakukan kepada kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Kedua pasal tersebut seolah-olah menegasikan/menghapus keberadaan lembaga Ombudsman di daerah yang dibentuk dengan peraturan daerah. Sebab, lembaga Ombudsman di daerah tidak

diperbolehkan menggunakan nama "Ombudsman" dan diwajibkan mengganti nama dalam waktu dua tahun sejak UU ORI berlaku.

Kemudian mereka mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Pasal 46 UU ORI serta Pasal 1 angka 13 UU PP. Adapun pasal-pasal yang menjadi batu uji dalam UUD 1945 antara lain:

1. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".
2. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945: "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan".
3. Pasal 28C ayat (1): "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".
4. Pasal 28D ayat (1): "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".
5. Pasal 28F UUD 1945: "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh,

memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

Kasus ini diajukan dengan surat permohonan bertanggal 24 September 2010, yang kemudian diterima dan didaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada hari Senin tanggal 11 Oktober 2010, dengan registrasi perkara Nomor 62/PUU-VIII/2010. Adapun hasil sidang terakhir dari kasus ini adalah dikabulkannya permohonan tersebut untuk sebagian, yakni permohonan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI No. 37 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 berimplikasi pada tatanan hukum yang berlaku pada OKM. Putusan tersebut mengharuskan Pemerintah Kota Makassar memperbarui dasar hukum OKM untuk setiap periodenya agar lembaga tersebut tetap dapat eksis. Selain itu diketahui bahwa pengaturan hukum OKM dan ORI merupakan dua produk hukum yang berbeda, OKM diakomodir oleh Peraturan Walikota sedangkan ORI diakomodir oleh Undang-Undang. Oleh karena itu, seringkali timbul perbandingan antara keduanya, seperti yang terjadi pada Kota Makassar yang memiliki lembaga Ombudsman daerahnya sendiri yakni OKM dan sementara itu juga ada ORI Perwakilan Sulawesi Selatan yang sama berkedudukan di Kota Makassar (meskipun objek pengawasannya berbeda). Dua lembaga pengawas pelayanan publik tersebut sampai saat ini masih menjalankan tugas pokok dan fungsinya pada ruang lingkup kewenangannya masing-masing.

Selain implikasi tatanan hukum, putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut di atas mengisyaratkan suatu pengharapan agar lembaga Ombudsman yang ada di daerah dapat berkontribusi dalam upaya pembaruan dan perbaikan tata pemerintahan khususnya dalam upaya pemastian adanya akses/kontrol masyarakat terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Tak terkecuali OKM, diharapkan agar dapat meminimalisasi terjadinya maladministrasi pada berbagai sektor pelayanan terhadap masyarakat, karena selama ini masih dijumpai adanya fenomena penyimpangan yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik di Kota Makassar, seperti dalam hal pelayanan kesehatan, dimana rumah sakit tertentu belum menerapkan sistem pelayanan kesehatan gratis secara maksimal dan tidak transparan, yang ditandai dengan adanya pelayanan yang terkesan lamban terhadap pasien miskin. Dalam hal pendidikan gratis masih dijumpai beberapa pungutan biaya di sekolah-sekolah, penjualan LKS, banyaknya komite sekolah yang berkolusi dengan kepala sekolah dalam melakukan pungutan dan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, terjadinya kebocoran soal-soal ujian, terjadinya kekerasan guru terhadap siswa, banyaknya guru-guru yang melakukan manipulasi terhadap nilai akhir anak didiknya, dan penyimpangan-penyimpangan lainnya.¹³

¹³ Juharni dan Umar Congge, *Efektifitas Kinerja Ombudsman Kota Makassar*, Jurnal Ilmiah Administrasita', Volume 4 No. 1 Juni 2014, diakses pada tanggal 27 April 2022, dalam <https://jurnal-umsi.ac.id>.

Pada tahun 2019, OKM telah melaksanakan wewenang dan tugasnya dengan efisien dan seefektifitas mungkin. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah laporan dan konsultasi yang masuk dan ditangani oleh OKM sejak Mei-Desember 2019 sebanyak 108 laporan.¹⁴ Dalam proses pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan OKM, pengaduan dari masyarakat itu tidak semua ditindaklanjuti, karena berbagai alasan seperti bukan merupakan kewenangan OKM, sehingga penyelesaiannya diserahkan kepada instansi lain yang berwenang atau dengan alasan tidak dilanjutkan karena pelapor tidak memenuhi persyaratan standar yang berlaku di OKM.¹⁵

Selanjutnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Andi Bau Medlin, terkhusus pada pelaksanaan tugas OKM dalam menindaklanjuti temuan maladministrasi pada dinas perangkat daerah, menjelaskan bahwa pengawasan pada Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah dilakukan dengan 5 (lima) temuan maladministrasi yang kemudian menerbitkan rekomendasi. Namun dari banyaknya laporan, hanya 5 (lima) rekomendasi yang diterbitkan sehingga OKM dalam melaksanakan tugasnya belum optimal serta masih adanya laporan terkait hal yang sama yang masuk ke OKM pada tahun berikutnya yaitu tahun

¹⁴ Imran Eka Saputri dan Hasnan Hasbi, *Efektivitas Pengawasan Ombudsman Kota Makassar Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kota Makassar*, Kalabirang Law Journal, Volume 3 Nomor 2 September 2021, hal. 119.

¹⁵ Laporan Tahunan Ombudsman Kota Makassar 2021, hal. 50.

2020.¹⁶ Tentu hal ini menimbulkan pertanyaan, bahwa bagaimana efektivitas pengawasan pelayanan publik OKM. Mengingat, lahirnya OKM itu sendiri bertujuan untuk mewujudkan sistem pemerintahan di daerah yang baik, ditambah dengan penguatan eksistensi pasca putusan MK. Berdasarkan pemikiran dan fakta-fakta tersebut di atas menjadi latar belakang lahirnya judul penelitian tesis "Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010".

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah efektivitas hukum Ombudsman Kota Makassar pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010?
2. Bagaimanakah kerangka aturan komprehensif tentang pengawasan pelayanan publik di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis efektivitas hukum Ombudsman Kota Makassar pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010.
2. Untuk menganalisis kerangka aturan komprehensif tentang pengawasan pelayanan publik di Kota Makassar.

¹⁶ Andi Bau Medlin AR, *Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah*, Tesis Program S2 Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, 2021, hal. 129.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan terkhusus dalam bidang hukum tata negara, terkait efektivitas hukum Ombudsman Kota Makassar (OKM) dan kerangka aturan komprehensif tentang pengawasan pelayanan publik di Kota Makassar.
- b. Dapat menjadi referensi terhadap pemerintah dan masyarakat dalam permasalahan suatu lingkungan masyarakat terutama pada susunan aturan lembaga Ombudsman dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam bidang pelayanan publik.
- c. Dapat menjadi bahan bacaan bagi mahasiswa dan masyarakat luas yang memiliki kepedulian terhadap kesejahteraan masyarakat dalam suatu daerah tertentu.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan/sumbangan pemikiran dalam upaya pemahaman di bidang Hukum Tata Negara mengenai lembaga Ombudsman di Daerah khususnya Kota Makassar.

E. Orisinal Penelitian

Kajian dan penelitian tentang lembaga Ombudsman di Indonesia, hingga saat ini masih menjadi sesuatu yang masih menarik perhatian untuk dibahas. Ini dikarenakan adanya dinamika terhadap kebijakan maupun substansi berbagai peraturan tentang lembaga Ombudsman di Indonesia, baik ORI maupun Ombudsman yang ada di daerah.

Agar tidak terjadi duplikasi yang tidak dibolehkan untuk dilakukan dalam sebuah penelitian yang menjunjung tinggi etika dan moralitas, dengan demikian penting untuk melakukan telaah terhadap penelitian-penelitian sebelumnya yang memiliki kesamaan atau relevansi dengan topik penelitian dengan maksud untuk: (1) Mempertegas adanya kesenjangan riset, (2) Sebagai titik tolak dalam mempersiapkan temuan baru (*novelty*), (3) Langkah preventif dalam mencegah terjadinya duplikasi penelitian, dan (5) Sikap profesional, objektif, dan kerendahhatian peneliti untuk menggunakan dan bahkan mencontoh pemikiran peneliti lain secara terbuka.¹⁷ Sebagaimana hasil penelusuran penulis untuk membandingkan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya, ditemukan tesis dan jurnal sebagai berikut:

1. Tesis "Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah" oleh Andi Bau Medlin AR, Program S2 Ilmu Hukum,

¹⁷ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2021, hal. 282-283.

Universitas Hasanuddin.¹⁸ Dalam tesis tersebut, dibahas mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi OKM dalam mencegah terjadinya maladministrasi yang dilakukan oleh Dinas Perangkat Daerah Kota Makassar dengan bukti empiris bahwa banyak kasus maladministrasi pada tahun 2019 sampai pada tahun 2020. Kesimpulan yang didapat adalah Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan Organisasi Perangkat Daerah di Kota Makassar yang memiliki banyak laporan atas dugaan maladministrasi dalam Pelaksanaan Peserta Didik Baru (PPDB) dan adanya praktek percaloan dalam pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK). Faktor pendukung yang mempengaruhi Ombudsman Kota Makassar dalam menindaklanjuti temuan maladministrasi pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar, yakni peraturan perundang-undangan dan masyarakat, sedangkan faktor penghambat adalah kurangnya jumlah aparat penegak/sumber daya manusia dan sarana/dana yang terbatas.

2. Jurnal "Efektivitas Pengawasan Ombudsman Kota Makassar Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kota Makassar" oleh Imran Eka Saputri dan Hasnan Hasbi.¹⁹ Selain mengukur efektivitas pengawasan OKM, dalam penelitian ini juga membahas

¹⁸ Andi Bau Medlin AR, *Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah*, Tesis Program S2 Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, 2021.

¹⁹ Imran Eka Saputri dan Hasnan Hasbi, *Efektivitas Pengawasan Ombudsman Kota Makassar Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kota Makassar*, Kalabirang Law Journal, Volume 3 Nomor 2 September 2021.

tentang faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan OKM pada penyelenggaraan pelayanan publik dengan kesimpulan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh OKM sudah optimal dan efisien.

3. Jurnal "Efektivitas Kinerja Ombudsman Kota Makassar" oleh Juharni dan Umar Congge.²⁰ Adapun yang dibahas dalam jurnal ini adalah mengkaji mekanisme pengawasan yang ditempuh oleh OKM dalam menindaklanjuti pengaduan masyarakat serta mengukur kualitas pelayanan instansi pemerintah terhadap masyarakat setelah diadakan kepada OKM. Kesimpulan yang didapat adalah kinerja instansi pemerintah setelah diadakan pelapor kepada OKM, mengalami peningkatan dan perubahan kearah yang lebih baik.

Perbedaan dengan tugas akhir penulis dengan beberapa penelitian di atas adalah terletak pada: 1) Berbeda ruang lingkup kajian. Penelitian ini mengkaji efektivitas hukum OKM pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 serta kerangka aturan yang komprehensif tentang pengawasan pelayanan publik di Kota Makassar; 2) Berbeda teori dan pendekatan yang digunakan; 3) Tahun periode yang lebih baru; dan 4) Berbeda populasi dan sampel.

²⁰ Juharni dan Umar Congge, *Efektifitas Kinerja Ombudsman Kota Makassar*, Jurnal Ilmiah Administrasita', Volume 4 No. 1 Juni 2014, diakses pada tanggal 27 April 2022, dalam <https://jurnal-umsi.ac.id>

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Efektivitas Hukum

Menurut Hans Kelsen, jika berbicara tentang efektivitas hukum, dibicarakan pula tentang validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.²¹

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya

²¹ Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009, hal. 12.

merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.²²

Teori efektivitas hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak, ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur. Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama yang mempunyai tujuan tertentu.²³

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar

²² *Ibid.*, hal. 13.

²³ Salman Luthan, *Penegakan Hukum dalam Konteks Sosiologis*, Jurnal Hukum, Vol. IV, 2007, hal. 57-70.

manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.²⁴

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi-kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.²⁵

Ada 3 (tiga) ruang lingkup dari kajian teori efektivitas hukum, yaitu:²⁶

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum
2. Kegagalan dalam pelaksanaan hukum
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi

²⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hal. 48.

²⁵ *Ibid.*, hal. 50.

²⁶ Salim Hs dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persana, Jakarta, 2013, hal. 303.

Keberhasilan yang diartikan adalah kemampuan hukum untuk sampai kepada tujuannya yakni mengatur kepentingan manusia dan apabila manusia menaati hukum yang dibuat itu maka pelaksanaan hukum tersebut dikatakan berhasil, sedangkan kegagalan dalam pelaksanaan hukum berbanding terbalik dengan keberhasilan yakni hukum yang dibuat tidak dilaksanakan atau ditaati dengan baik dan tidak tercapai maksud dari pembuatan hukum tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi berbicara tentang segala hal yang juga turut andil dalam pelaksanaan dan penerapan hukum yang dapat dikaji dari aspek keberhasilan dan aspek kegagalan.²⁷

Menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu:²⁸

a. Faktor Hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, masih banyak

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 5.

aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat.²⁹

b. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, jika peraturannya sudah baik, tetapi kualitas petugas penegak hukumnya kurang baik, maka akan menimbulkan permasalahan dalam penegakan hukumnya. Selama ini ada kecenderungan yang kuat dikalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum. Artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Namun, dalam melaksanakan wewenangnya, sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat hukum tersebut.³⁰

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan

²⁹ *Ibid.*, hal. 8.

³⁰ *Ibid.*, hal. 21.

yang cukup dan sebagainya. Faktor sarana atau fasilitas yang membantu penegakan hukum, menurut Soerjono Soekanto sendiri menyatakan bahwa tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas yang memadai. Fasilitas atau sarana yang memadai tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal itu tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.³¹

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan masyarakat terhadap hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.³²

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi

³¹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hal. 77.

³² *Ibid.*, hal. 40.

yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).³³

Kebudayaan dipisahkan dalam pembahasan masyarakat dikarenakan ranah dari kebudayaan lebih berbicara tentang sistem nilai yang merupakan substansi dari pembahasan. Peranan kebudayaan penting, oleh karena itu budaya masuk sebagai salah satu unsur dari sistem hukum yang juga saling mempengaruhi dengan hukum. Budaya mempunyai pengaruh langsung maupun tidak langsung didalam mendorong terjadinya perubahan sosial dengan cara sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu.³⁴

Achmad Ali menjelaskan bahwa ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi efektivitas perundang-undangan, yaitu:³⁵

- 1) Pengetahuan tentang substansi atau isi perundang-undangan
- 2) Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut
- 3) Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakat
- 4) Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan atau memiliki kualitas buru.

³³ *Ibid.*

³⁴ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, hal. 115.

³⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Rampai Kolom dan Artikel Pilihan Dalam Bidang Hukum)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 378-379.

Adapun kriteria mengenai pencapaian tujuan hukum secara afektif atau tidak antara lain:³⁶

- a) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai
- b) Kejelasan strategi pencapaian tujuan
- c) Kejelasan analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap
- d) Perencanaan dan penyusunan program yang rapih
- e) Tersedianya sarana prasarana
- f) Pelaksanaan yang secara efektif dan efisien
- g) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

B. Teori Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Dalam pengertian politik, otonomi diartikan sebagai hak mengatur hukum sendiri.³⁷ Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah *intern* tanpa diintervensi oleh pihak lain. Dengan kata lain, apabila dikaitkan dengan kata “daerah”, maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintahan sendiri. Konteks pemerintahan sendiri dalam pembahasan otonomi daerah perlu ditempatkan pada koridor yang tepat. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan otonomi daerah sendiri bersinggungan erat dengan paradigma sistem pemerintahan negara yang dianut. Apakah sistem negara tersebut

³⁶ Sondang Siagian, *Filasafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1999, hal. 71.

³⁷ Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2007, hal. 350.

berbentuk negara kesatuan (*unitary state*) ataukah negara federal (*federal state*). Pilihan bentuk sistem negara sangat mempengaruhi implementasi kebijakan otonomi daerah yang dipakai. Selain menyangkut sistem pemerintahan negara, aspek krusial lainnya yang penting untuk dibicarakan dalam membahas makna hakiki dari pengertian otonomi daerah adalah otonomi daerah untuk menuju pemerintahan sendiri, tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara.³⁸

Memperbincangkan makna otonomi dalam otonomi daerah bukan berarti kebebasan berekspresi seluas-luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, namun kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggungjawab, mengingat pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat.³⁹

Secara global, isu mengenai otonomi daerah banyak mengemuka di negara-negara, utamanya menyangkut persoalan

³⁸ I Wayan Arthanaya, *Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Kertha Wicaksana, Volume 7 (2), 2011, hal. 178.

³⁹ Johan Jasin, *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Era Otonomi Daerah*, Deepublish, Yogyakarta, 2019, hal. 112.

penyebaran kekuasaan-kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi. Dengan kata lain, otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori “*a real division of power*” yang menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan, di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan disisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.⁴⁰

Istilah otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti “sendiri” dan *nomous* yang berarti “hukum” atau “peraturan”. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.⁴¹

Pengertian “otonom” secara etimologis adalah “berdiri sendiri” atau “dengan pemerintahan sendiri”. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa otonomi daerah adalah wewenang/kekuasaan pada suatu

⁴⁰ Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 76.

⁴¹ Widarta, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal. 2

wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan pertimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya. Dengan kata lain, otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang disesuaikan dengan kondisi dalam daerah tersebut.⁴²

Menurut Muslimin, bahwa otonomi dapat diartikan sebagai pemerintahan sendiri. Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Fernandez adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁴³

Berdasarkan Pasal 1 angka (6) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda No. 23 Tahun 2014), bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴² Johan Jasin, *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Era Otonomi Daerah*, Op. Cit., hal. 113.

⁴³ Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2004, hal. 89.

Sementara itu, Sarundajang⁴⁴ menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah:

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintahan (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah “sendiri” dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga, merupakan inti keotonomian suatu daerah;
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengurus dan mengatur rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Selain itu, pengertian otonomi daerah dikemukakan pula oleh Hanif Nurcholis,⁴⁵ yakni merupakan hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan

⁴⁴ Sarundajang, *Arus Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal. 35.

⁴⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 30.

mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

2. Kewenangan Daerah Otonom⁴⁶

Berdasarkan UU Pemda No. 23 Tahun 2014, ketentuan mengenai urusan pemerintahan diatur pada Bagian Kesatu Klarifikasi Urusan Pemerintahan Pasal 9 yakni sebagai berikut:

Pasal 9:

- a. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.
- b. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- c. Urusan Pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan Pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

⁴⁶ Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 9, 10, 11, 12, 13, dan 14.

- e. Urusan Pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Bagian Kedua Urusan Pemerintahan Absolut Pasal 10:

- a. Urusan Pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
 - 1) Politik luar negeri;
 - 2) Pertahanan;
 - 3) Keamanan;
 - 4) Yustisi;
 - 5) Moneter dan fiskal nasional; dan
 - 6) Agama.
- b. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
 - 1) Melaksanakan sendiri; atau
 - 2) Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Bagian Ketiga Urusan Pemerintahan Konkuren Pasal 11:

- a. Urusan Pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- c. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - 1) Pendidikan;
 - 2) Kesehatan;
 - 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang;

- 4) Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
 - 5) Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - 6) Sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- 1) Tenaga kerja;
 - 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - 3) Pangan;
 - 4) Pertanahan;
 - 5) Lingkungan hidup;
 - 6) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - 7) Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - 9) Perhubungan;
 - 10) Komunikasi dan informatika;
 - 11) Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - 12) Penanaman modal;
 - 13) Kepemudaan dan olah raga;
 - 14) Statistik;
 - 15) Persandian;
 - 16) Kebudayaan;
 - 17) Perpustakaan; dan
 - 18) Kearsipan.
- c. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- 1) Kelautan dan perikanan;
 - 2) Pariwisata;
 - 3) Pertanian;
 - 4) Kehutanan;
 - 5) Energi dan sumber daya mineral;
 - 6) Perdagangan;
 - 7) Perindustrian; dan
 - 8) Transmigrasi.

Pasal 13:

- a. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada

prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

- b. Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;
 - 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - 5) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- c. Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
 - 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- d. Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
 - 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 14:

- a. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi.
- b. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- c. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- d. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- e. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- f. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- g. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

C. Teori Pengawasan

Pengawasan atau yang dalam bahasa Inggris disebut *controlling* berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintah/aparat administrasi

berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kalau kata mengontrol berarti mengawasi, memeriksa.⁴⁷

Menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit, yang oleh Sujamto⁴⁸ diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forcefull* dibandingkan pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya.

Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyebutkan:

“Control consist in verifying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle

⁴⁷ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hal. 521.

⁴⁸ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 17.

established. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectify then and prevent recurrence”.

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu menilai apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan ini akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.⁴⁹

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan lebih bercorak pada pengawasan yang berlaku pada organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan kompeherensif maka pengawasan dapat dilihat dari beberapa segi yakni:

1. Kontrol sebagai penguasaan pemikiran;
2. Disiplin sebagai kontrol diri;
3. Kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggara organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang

⁴⁹ Sirajun dkk, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 126.

sesuai dengan keinginan kelompok tertentu. Kontrol dikonstruksikan beragam.

*“Selain menciptakan suasana horor dan kondisi chaos, sebuah sitem kekuasaan, dalam rangka semakin menumbuhkan kepatuhan total terhadap kekuasaan, menciptakan berbagai kontrol yang sistematis terhadap pikiran dan jiwa masyarakat. Ia mengembangkan semacam penjara pikiran. Wacana pikiran atau filsafat yang dikembangkan oleh penguasa tidak lagi berkaitan dengan upaya – upaya pengembangan daya nalar, daya kritis, daya analitis, daya kreatifitas, daya imajinasi yang didukung oleh sikap obyektivitas, kejujuran, sportivitas, kebijaksanaan atau kearifan akan tetapi telah dikontaminasi oleh model-model wacana pemikiran yang berdasarkan kepatuhan, loyalitas, pembelaan buta dan ketakutan”.*⁵⁰

Antonio Gramsci melalui konsep hegemoni berbicara mengenai penguasaan pemikiran. Menurutnya, masyarakat sipil dan masyarakat politik adalah dua level suprastruktur yang masing-masing menjalankan fungsi kontrol sosial politik dalam pengertian berbeda.

*“Kedua level ini pada fungsi “hegemoni” dimana kelompok dominan menangani keseluruhan masyarakat dan disisi lain berkaitan dengan “dominasi langsung” atau perintah yang dilaksanakan diseluruh negara dan pemerintah yuridis”.*⁵¹

Atas pandangan diatas, Mahadi Sugiono memberikan komentar sebagai berikut:

“Perbedaan yang dibuat Gramsci antara masyarakat sipil dan masyarakat politik seperti yang diuraikan sebelumnya, sesungguhnya tidak sejelas yang terlihat dan perbedaan itu dibuat hanya semata untuk kepentingan analitis semata. Dibagian lain, karya yang sama dengan jelas ia menunjukkan bahwa kedua suprastruktur itu pada kenyataannya, sangat diperlukan satu dan lainnya tidak bisa dipisahkan. Bahwa kedua level itu sangat diperlukan bisa dilihat dengan gamblang dalam konsepsi Gramsci tentang negara yang lebih luas, dimana ia ditunjuk sebagai “negara

⁵⁰ Yasraf Amir Piliang, *Sebuah Dunia Yang Menakutkan*, Mesin-mesin Kekerasan dalam Jagad Raya, Mizan, Bandung, 2001, hal. 53-54.

⁵¹ Anthon F Susanto, *Wajah peradilan kita*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hal. 55.

*integral”, yang meliputi tidak hanya masyarakat politik tetapi juga masyarakat sipil”.*⁵²

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga diluar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan dibawahnya. Pengawasan eksternal ini juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh orang perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa (pers).⁵³

Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti badan pengawasan keungan dan pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Departemen, badan Pengawas Daerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkungan pemerintah juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata usaha negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Waskat).

Dilihat dari sifatnya, pengawasan pemerintah ada yang bersifat preventif dan yang bersifat represif. Pengawasan yang bersifat preventif

⁵² Mahadi Sugiono, *Kritik Antonio Gramsci terhadap Pengembangan Dunia Ketiga*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 1999, hal. 36.

⁵³ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Laksbang, Yogyakarta, 2005,hal. 125.

adalah pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan pengawasan yang bersifat represif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menindak perbuatan pemerintah yang sudah dilakukan dengan cara melanggar hukum. Pengawasan represif ini pada dasarnya adalah suatu tindakan penegakan hukum.⁵⁴

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan suatu perbuatan atau kegiatan. Dalam hukum tata negara dan hukum pemerintahan berarti untuk menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga-lembaga pemerintahan (Badan dan Pejabat Tata Usaha Negara) berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan, perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, Negara selalu akan berusaha untuk mengendalikannya jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela ini. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintahan dengan tujuan

⁵⁴ *Ibid*, hal. 126.

untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.⁵⁵

D. Ombudsman

1. Definisi Ombudsman

Menurut Roy Gregory, arti kata Ombudsman dalam kamus Swedia antara lain: *agents, proxy, deputy, atau authorized representative*. Pengertian menurut Roy Gregory dengan jelas menunjukkan kepada seseorang yang bekerja mewakili orang lain untuk menangani permasalahan-permasalahan antara mereka dengan pemerintah atau organisasi kekuasaan pada umumnya.⁵⁶

Ibrahim Al-Wahab mengemukakan bahwa kata Ombudsman memiliki beberapa arti: *representative, agent, delegate, lawyer, guardian* atau sebutan-sebutan lain untuk seseorang yang diberi kekuasaan oleh orang lain untuk melakukan sesuatu atas nama orang lain tersebut. Kata Ombudsman itu sendiri, menurut Ibrahim Al-Wahab merupakan derivasi dari istilah Jerman dan merupakan bahasa asli suku-suku bangsa Jerman di masa lampau.⁵⁷

⁵⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hal. 36.

⁵⁶ H.M. Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta, 2016, hal. 5.

⁵⁷ Ibrahim al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Liber Forlag, Stockholm, 1979. Dikutip oleh Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005, hal. 3.

Dalam *Black's Law Dictionary*, ombudsman diartikan sebagai berikut:

*“An ombudsman serves as an alternative to the adversary system for resolving disputes, especially between citizens and government agencies... an ombudsman is (1) an independent and nonpartisan officer of the legislature who supervises the administration; (2) one who deals with specific complaints and maladministration; (3) one who has the power to investigate, criticize and publicize, but not to reserve administration action”.*⁵⁸

Dari pengertian diatas, ombudsman merupakan suatu Lembaga alternatif yang berfungsi sebagai penengah masalah administrative antara warga negara dengan pemerintah, dengan bentuk rekomendasi kepada pihak yang melakukan pelanggaran administratif (maladministrasi).

Selanjutnya terdapat defenisi dari Shitley A. Wiegand bahwa ombudsman berarti perwakilan atau agen dari seseorang, atau dari sekelompok orang⁵⁹. Ombudsman berasal dari istilah yang digunakan suku Jerman pada abad pertengahan, yang ditujukan kepada pihak ketiga sebagai penengah dari pihak pelaku dan korban dengan tugas untuk mengumpulkan denda dari keluarga seorang pelaku dan memberikannya kepada keluarga korban.⁶⁰ Dengan demikian, semakin jelas pengertian dari ombudsman adalah suatu Lembaga atau pihak

⁵⁸ Bryan A. Garner (Editor), *Black's Law Dictionary*, West (Thomson Reuters), United States, 2019, hal. 58.

⁵⁹ Shirley A. Wiegand, *A just and Lasting Peace: Supplanting Mediation with the ombuds Model*, 12 *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, diakses pada tanggal 15 Februari 2022, dalam <https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/79770/OSJDR_V12N1_095.pdf>.

⁶⁰ *Ibid*, hal. 97.

yang bertugas membantu menyelesaikan masalah yang dihadapi antara individu dengan pihak penyelenggara pemerintahan, terkait dengan penyalahgunaan kebijakan.

2. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Secara kelembagaan, pembentukan ORI yang semula dibentuk dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, ditingkatkan dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI. Selain penguatan melalui instrumen hukum pembentukannya, penguatan juga dilakukan untuk kedudukan kelembagaannya. Kedudukan ORI yang semula dalam Keppres No. 44 Tahun 2000 hanya merupakan komisi pengawasan masyarakat, setelah UU No. 37 Tahun 2008 diberlakukan, kedudukan ORI ditingkatkan menjadi lembaga negara. Dampaknya kelembagaan ORI lebih kuat keberadaannya dan tidak mudah untuk dibubarkan atau dilebur.

Sejalan dengan posisi Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal pelayanan publik yang bekerja atas mandat Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, hal pertama yang perlu ditelusuri adalah fungsi kelembagaan, mengingat pasca reformasi begitu banyak lembaga yang telah didirikan untuk menjalankan pengawasan seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Informasi Publik dan lain-lain. Sementara disisi lain masyarakat

juga secara mandiri telah membuat lembaga pengawasan berbentuk LSM atau NGO.

UU ORI menegaskan bahwa dalam menjalankan fungsi pengawasan, ORI bertugas sebagai berikut:⁶¹

- a. Menerima laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. Membangun jaringan kerja;
- g. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh UU.

Sebagai pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh UU, wewenang ORI makin luas dan kuat, antara lain dengan pengesahan sejumlah undang-undang yang berkaitan dengan Ombudsman yaitu⁶²:

⁶¹ Pasal 7 Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶² Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2014.

- 1) UU PP memperluas wewenang ORI ke sektor pengawasan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
- 2) UU Pemda No. 23 Tahun 2014 telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 23 Tahun 2014. Aturan ini memperkuat kewenangan ORI khususnya kewenangan rekomendasi. Pasal 351 menegaskan bahwa Kepala Daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi ORI sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Wewenang ORI diatur pada Pasal 8 UU ORI 37/2008 yang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, ORI berwenang:

- (a) Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada ORI;
- (b) Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;

- (c) Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi Terlapor;
- (d) Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- (e) Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- (f) Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- (g) Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Disamping itu, ORI juga diberi wewenang:

- (1) Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- (2) Menyampaikan saran kepada DPR dan/atau Presiden, DPRD dan/atau Kepala Daerah agar terhadap UU dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Berdasarkan amanat UU ORI tersebut diketahui bahwa urusan yang menjadi objek pengawasan ORI adalah penyelenggaraan publik. Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam

rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁶³

Institusi penyelenggara pelayanan publik yaitu setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan UU untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan, penyelenggara negara merupakan Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁴

3. Ombudsman Kota Makassar (OKM)

Lembaga pengawas pelayanan publik seyogyanya tidak hanya berdiri di pusat. Hal ini mengingat luas Indonesia yang membentang dari Sabang sampai Merauke, jarak antara beberapa daerah diluar Pulau Jawa ke Jakarta atau Ibukota Provinsi yang jauh dan permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus

⁶³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁶⁴ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

dan sesegera mungkin, sehingga membutuhkan lembaga Ombudsman.⁶⁵

Pentingnya pembentukan Ombudsman daerah pada dasarnya disebabkan karena beberapa hal, yakni; Pertama, wilayah Indonesia sangat luas terbentang dari Sabang sampai Marauke. Jarak antara Jakarta dengan daerah-daerah cukup jauh, sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan, apabila sarana transportasi maupun komunikasi belum memadai. Dalam arti belum semua masyarakat mampu mempergunakan sarana transportasi maupun komunikasi canggih yang tersedia. Jarak yang jauh tersebut tentu juga akan sangat mempersulit Ombudsman Nasional sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan secara baik, karena selain membutuhkan waktu yang lamajuga biaya yang tidak sedikit. Kedua, pendudukan yang besar dan menyebar diberbagai pelosok dengan permasalahan yang beraneka ragam, sudah tentu tidak akan mampu tertangani dengan baik oleh anggota Ombudsman jika hanya berada di Jakarta, apalagi jumlah anggota Ombudsman Nasional sangat terbatas. Dengan kata lain, KON tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan baik jika tidak ada anggota Ombudsman yang ditempatkan di daerah. Ketiga, permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga

⁶⁵ Fikri Hadi dan Farina Gandryani, *Ombudsman Daerah dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Daerah: Studi Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY*, Jurnal, Simposium Hukum Indonesia, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019, hal. 627.

membutuhkan Ombudsman yang tidak hanya memiliki wawasan nasional, juga menguasai karakteristik daerah. Berdasarkan beberapa alasan tersebut, maka adanya Ombudsman di daerah adalah sesuatu keharusan dan merupakan *quod sition sine quanon*.⁶⁶

Pembentukan Ombudsman Daerah dalam era otonomi menjadi sangat urgen ditengah-tengah kekhawatiran banyak pihak bahwa pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi mengandung sejumlah potensi penyimpangan dan korupsi. Potensi ini tidak dapat dipungkiri, karena Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 memang masih mengandung beberapa sisi kelemahan, selain itu "kebiasaan" melakukan korupsi yang diturunkan melalui budaya birokrasi paternalistik di daerah juga menjadi salah satu sebab mengapa pembentukan Pmbudsman Daerah menjadi satu kebutuhan yang tidak dapat ditunda lagi.⁶⁷

Survei yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Makassar tahun 2006-2007 menyebutkan respon masyarakat terhadap layanan sesungguhnya sudah baik. Meskipun demikian, dalam beberapa hal masih terjadi sorotan yang membutuhkan segera pemecahan, misalnya soal KTP, perizinan, pertanahan, dan banyaknya praktik bisnis yang tidak beretika termasuk korupsi pelayanan publik di Kelurahan. Kenyataannya, masyarakat sangat sulit melakukan advokasi

⁶⁶ Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Op. Cit., hal. 114.

⁶⁷ *Ibid.*

mengingat ruang atau wadah untuk melakukan pengaduan (*mekanisme complain*) belum tersedia.

Atas masalah-masalah tersebut diatas, kehadiran lembaga Ombudsman menjadi penting dan mendesak untuk segera diimplementasikan, mengingat: pertama, layanan publik yang disediakan oleh pemerintah semakin luas cakupannya dan semakin banyak jenisnya; kedua, semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat sering tidak sejalan dengan kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah; dan ketiga, kualitas pendidikan masyarakat yang relatif semakin baik berakibat pada semakin meningkatnya harapan masyarakat terhadap pelayanan publik yang lebih baik.

Beberapa pemikiran perlunya ombudsman pada tataran penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana pula diungkapkan pada naskah akademik Ombudsman Kota Makassar (OKM), dapat kita cermati sebagai berikut:

- a. Sulitnya akses masyarakat terhadap layanan publik;
- b. Perilaku pemerintahan dalam memandang dunia realitas yang asih belum sejalan dengan pelaku dunia usaha berdampak terhadap lambannya pertumbuhan ekonomi masyarakat;
- c. Pemerintahan dalam tugas keseharian terjebak dalam sikap kehati-hatian dan cenderung prosedural, bekerja berdasarkan atas petunjuk regulasi yang ada, berbeda dengan dunia usaha

yang selalu menghindar dari prosedural yang berimplikasi pada bisnis yang tidak beretika.

Ombudsman kemudian dinilai sebagai metode untuk menciptakan ruang partisipasi bagi masyarakat; menjamin kepentingan masyarakat; menyelesaikan permasalahan-permasalahan administratif dan untuk mengangkat *trust* (kepercayaan) pemerintah dimata masyarakat.

Implikasinya kemudian adalah pelayanan publik baik dipemerintahan maupun dunia usaha merupakan sesuatu yang mendesak untuk diperhatikan mengingat penyelenggaraan negara dan pemerintahan masih belum berjalan sesuai dengan yang diamanahkan oleh rakyat dan praktek usaha yang beretika dan memberukan jaminan perlindungan bagi konsumen masih menjadi tuntutan masyarakat.

Pada naskah akademis dikemukakan bahwa keberadaan OKM sangat terkait dengan isu akuntabilitas, dimana pada naskah akademis disebutkan lima jenis mekanisme akuntabilitas yaitu:

- 1) Akuntabilitas organisasi atau administrasi (*administrative/bureaucratic accountability*), sistem kontrol internal.⁶⁸
- 2) Akuntabilitas hukum (*legal accountability*),-
mempertanggungjawabkan keputusan di pengadilan.⁶⁹

⁶⁸ P. Appleby, *Morality and Administration In Democratic Governmant*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1952, hal. 21.

⁶⁹ A. Mukhopadhyay, *Indian Jurnal of Publick Administration: Administrative Accountability: A Conceptual Analysis*. 1983, hal. 37.

- 3) Akuntabilitas politik (*political accountability*), melaporkan kepada aktor politik yang merupakan wakil atau representasi rakyat
- 4) Akuntabilitas profesional (*professional accountability*), norma yang mengatur perilaku profesional dianggap selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.
- 5) Akuntabilitas moral (*moral accountability*), alat kontrol efektif yang dapat mencegah pegawai pemerintah bertindak atau berperilaku merugikan masyarakat.

OKM berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah kota, swasta dan perorangan⁷⁰ dengan tugas-tugas sebagai berikut:

- a) Melayani dan menindaklanjuti keluhan dan/atau laporan masyarakat atas dugaan maladministrasi dan bisnis yang tidak beretika, dan bertentangan dengan hukum;
- b) Melakukan pemeriksaan atas laporan;
- c) Melakukan langkah-langkah memediasi pelapor dan terlapor;
- d) Membuat rekomendasi untuk menyelesaikan maladministrasi dan perilaku usaha yang tidak beretika baik kasuisik maupun sistemik;
- e) Menyebarkan pemahaman mengenai hak dan kewajiban masyarakat terhadap pemerintah daerah dan pelaku usaha;

⁷⁰ Pasal 5 Peraturan Walikota Makassar Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Ombudsman Kota Makassar.

- f) Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman;
- g) Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait atau pemerintah daerah baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional;
- h) Menyusun kode etik dan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi.⁷¹

Dalam menjalankan fungsi dan tugas, OKM memiliki wewenang sebagai berikut:

- (1) Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai suatu laporan yang disampaikan;
- (2) Memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen-dokumen lain baik yang ada pada pelapor atau terlapor untuk mendapatkan kebenaran laporan terhadap terlapor;
- (3) Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi terlapor;
- (4) Membuat rekomendasi atau usul-usul mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;

⁷¹ Pasal 6 Peraturan Walikota Makassar Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Ombudsman Kota Makassar.

- (5) Demi kepentingan umum, mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi untuk diketahui secara luas;
- (6) Menyampaikan saran kepada Pemerintah Kota guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan aparatur pemerintahan kepada masyarakat;
- (7) Menyampaikan saran kepada Pemerintah Kota agar terhadap peraturan dan/atau kebijakan daerah yang berlaku, diadakan perubahan dalam rangka mencegah tindakan maladministrasi dan perilaku usaha yang serupa terulang kembali.⁷²

E. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 merupakan putusan yang diajukan oleh beberapa pemohon dari lembaga Ombudsman Kota Makassar, Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaga Ombudsman Swasta Provinsi Daerah Istimew Yogyakarta, serta Lembaga Ombudsman Kabupaten Asahan. Putusan *a quo* berisi permohonan untuk menguji Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI 37/2008 serta Pasal 1 angka 13 UU PP 25/2009 terhadap UUD 1945. Adapun isi dari kedua pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI 37/2008:

(1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama Ombudsman yang telah digunakan sebagai nama institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini

⁷² Pasal 7 Peraturan Walikota Makassar Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Ombudsman Kota Makassar.

harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini.

(2) Institusi, lembaga, badan hukum terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama Ombudsman secara tidak sah.

Pasal 1 angka 13 UU PP 25/2009:

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, maupun 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.

Beberapa alasan permohonan pengujian (kerugian konstitusional),

antara lain sebagai berikut:⁷³

Bahwa pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI *a quo* telah menimbulkan atau setidaknya-tidaknya sangat potensial menimbulkan kerugian bagi pemohon I, II, III, IV dan V, karena dengan diberlakukannya ketentuan pasal *a qua* dapat dipastikan mengancam eksistensi Ombudsman di daerah yang sudah eksis sampai saat ini. Hal ini dipertegas dengan adanya surat edaran yang dikirimkan oleh Ketua Ombudsman Republik Indonesia kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota, dan seluruh Lembaga Ombudsman di daerah untuk tidak lagi menggunakan nama "Ombudsman" untuk institusi, lembaga, badan hukum, terbitan dan lainnya paling lambat tanggal 7 Oktober 2010.

Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI *a quo* secara substansi melarang penggunaan nama atau istilah "Ombudsman", dengan demikian Ombudsman Daerah harus berganti nama, padahal keberadaan Ombudsman yang ada di daerah, misalnya Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) dan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) di Provinsi DIY sudah ada sejak tahun 2004. LOD DIY dibentuk untuk pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY, sedangkan LOS DIY dibentuk

⁷³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 62/PUU-VIII/2010, hal. 6-8.

untuk pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 135 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Swasta di DIY, dan telah terbukti mampu membantu warga masyarakat dalam pemenuhan hak-haknya dan sekaligus mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih di daerah.

Bahwa apabila Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI *a quo* tidak dibatalkan, maka tidak hanya mengancam eksistensi Ombudsman yang ada di daerah, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kinerja Ombudsman-ombudsman yang ada di daerah yang sampai saat ini masih eksis.

Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*".

Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan, "*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan*".

Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*".

Bahwa Pasal 1 butir 13 UU PP yang menyebutkan Ombudsman adalah "lembaga negara" dapat merugikan eksistensi dari lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada, karena lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada tersebut, khususnya yang ada di daerah yang dalam hal ini adalah yang berkaitan dengan kepentingan hukum Pemohon II, III, IV, dan V bukan merupakan "lembaga negara" sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1 butir 13 UU PP *a quo*.

Bahwa lembaga-lembaga ombudsman yang diwakili oleh kepentingan hukum Pemohon II, III, IV, dan V adalah lembaga pengawasan pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan produk hukum daerah sebagaimana yang telah disebutkan diatas, sehingga apabila kata "negara" yang terdapat dala Pasal 1 butir 13 UU PP *a*

quo tidak dibatalkan sangat potensial merugikan eksistensi ombudsman daerah tersebut sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik di daerahnya masing-masing, karena dengan demikian secara otomatis tidak termasuk "Ombudsman" sebagaimana yang dimaksud Pasal 1 butir 13 UU PP.

Bahwa demi kepastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya kata "negara" dalam kalimat "lembaga negara" dalam Pasal 1 butir 13 UU PP tersebut dibatalkan.

Adapun hasil dari pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah permohonan yang dikabulkan sebagian, dimana Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI 37/2008 dicabut dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sedangkan Pasal 1 angka 13 UU PP 25/2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa larangan untuk menggunakan nama Ombudsman selain dari ORI harus ditiadakan, sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan hakim dalam pengujian Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI 37/2008 terhadap UUD 1945 sebagai berikut:⁷⁴

Menurut Mahkamah, larangan pembentukan lembaga dengan nama Ombudsman oleh suatu lembaga selain Ombudsman Republik Indonesia tidak sejalan dengan hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam pemerintahan. Jaminan dan perlindungan tersebut harus juga diberikan kepada setiap lembaga untuk membentuk lembaga Ombudsman yang menjalankan fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu.

⁷⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 62/PUU-VIII/2010, hal. 81.

Dilain pihak, Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan secara tersurat bahwa hanya ORI saja yang boleh melakukan tugas sepanjang mengenai pelayanan publik yang terdapat di UU PP 25/2009, sebagaimana dikutip dari pendapat Hakim Mahkamah Konstitusi mengapa Pasal 1 angka 13 UU PP 25/2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945:⁷⁵

Menurut Mahkamah, lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara.... Oleh karena itu, tidak ada persoalan konstitusionalitas penyebutan ombudsman sebagai lembaga negara sepanjang lembaga ombudsman tersebut dibentuk oleh negara atau lembaga pemerintah. Dengan demikian, Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 hanya berlaku untuk ombudsman yang dibentuk oleh negara atau lembaga pemerintah. Di samping itu, tidak berarti lembaga atau institusi non-pemerintah tidak dapat membentuk lembaga ombudsman untuk melaksanakan fungsi ombudsman tanpa harus disebut sebagai lembaga negara.

F. Kerangka Pikir

"Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010" terdiri atas 2 (dua) variabel, yaitu 1) Efektivitas hukum Ombudsman Kota Makassar pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010, 2) Kerangka aturan komprehensif tentang pengawasan pelayanan publik di Kota Makassar.

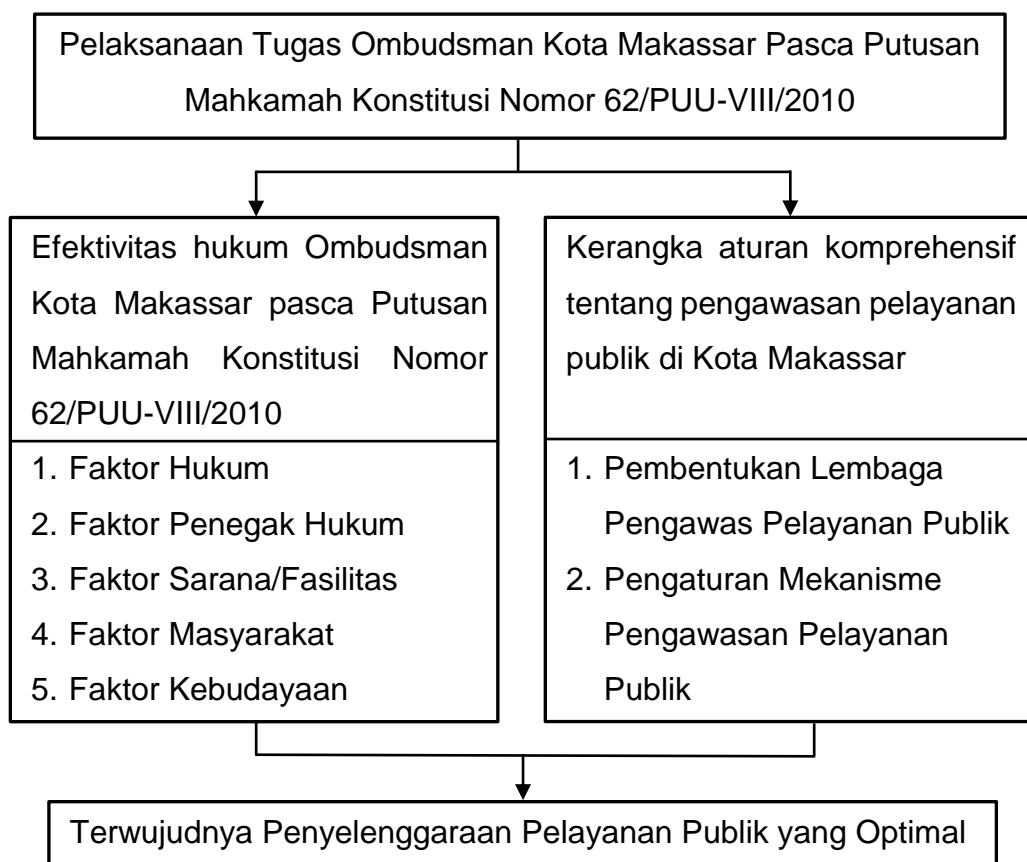
Selanjutnya masing-masing variabel memiliki indikator yang berdasar pada teori-teori yang telah diungkapkan sebelumnya. Variabel pertama; efektivitas hukum Ombudsman Kota Makassar pasca Putusan

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 81-82.

Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 yang terdiri atas 5 (lima) indikator: 1) Faktor Hukum, 2) Faktor Penegak Hukum, 3) Faktor Sarana/Fasilitas, 4) Faktor Masyarakat, 5) Faktor Kebudayaan. Sedangkan variabel kedua; Kerangka aturan komprehensif tentang pengawasan publik di Kota Makassar, terdiri atas 2 (dua) indikator, yaitu: 1) Pembentukan lembaga pengawas pelayanan publik, 2) Pengaturan mekanisme pengawasan pelayanan publik.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapatlah diturunkan beberapa *variable* yang menjadi fokus penelitian, sebagaimana tergambar pada bagan berikut ini:

Gambar 2.1 Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

Definisi operasional memuat konseptualisasi normatif praktis. Dengan demikian, melalui definisi operasional diusahakan dapat menyerap sejumlah pengertian konseptual yang berkembang dalam keseluruhan aspek yang berkembang dalam kegiatan penelitian dan penulisan, juga menghindari kemungkinan terjadinya kekeliruan persepsi dalam penelusuran penelitian sehingga seluruh rangkaian penelitian itu sendiri dapat berjalan efektif dan efisien.

Definisi operasional ditelusuri pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang merumuskan substansi definisi operasional. Meskipun tidak semua undang-undang terdapat rumusan operasional, namun penjelasan umum dan pasal demi pasal dari undang-undang dapat dijadikan rujukan substansi dan jika terdapat kesulitan menemukan substansi definisi operasional pada undang-undang, maka peneliti menelusuri kembali pada referensi yang tersedia.⁷⁶

Berdasarkan uraian diatas, maka berikut ini diuraikan beberapa definisi operasional yang hendak digunakan dalam penelitian, yaitu:

1. Pelaksanaan tugas, adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan.

⁷⁶ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hal. 332.

2. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi;
3. Ombudsman Kota Makassar (OKM) adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan umum yang diselenggarakan pemerintah daerah dan pelaku usaha, termasuk didalamnya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan pihak-pihak lain;
4. Ombudsman Republik Indonesia (ORI), adalah Lembaga negara pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia guna mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, termasuk BUMN, BUMD dan BHMN serta badan swasta atau perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik yang seluruhnya atau sebagian dananya berasal dari APBN/APBD.
5. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik;
6. Maladministrasi adalah perbuatan atau pengabaian kewajiban hukum oleh instansi dan/atau pejabat negara yang melanggar asas

umum pemerintahan yang baik dan atau menimbulkan kerugian dan atau ketidakadilan;

7. Pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi.
8. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Kota Makassar, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi;
9. Perilaku usaha yang beretika adalah tindakan menjalankan usaha yang dilakukan oleh prinsip kepatuhan terhadap aturan dan hukum keterbukaan, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kewajaran, kejujuran, empati, dan kemandirian;
10. Laporan adalah pengaduan, penyampaian fakta yang dianggap perlu diselesaikan dan ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan secara tertulis maupun lisan oleh setiap orang yang merasa telah menjadi korban tindakan maladministrasi atau ketidakadilan;
11. Pelapor adalah setiap orang dan atau badan usaha yang memberikan laporan kepada OKM;
12. Terlapor adalah aparatur, instansi pemerintah daerah dan badan usaha yang dilaporkan kepada OKM;
13. Atasan terlapor adalah pimpinan instansi dari terlapor;

14. Pemeriksaan laporan adalah kegiatan pemeriksaan administrasi dokumen dugaan maladministrasi terkait laporan/pengaduan masyarakat;
15. Pemanggilan pelapor/terlapor adalah upaya dalam proses penyelesaian masalah/sengketa melalui permintaan kehadiran (pelapor/terlapor) untuk meminta keterangan terkait substansi permasalahan;
16. Mediasi adalah penyelesaian perselisihan hak, kepentingan, atau penyelesaian sengketa yang melibatkan mediator untuk membantu para pihak mencapai penyelesaian dalam bentuk kesepakatan sukarela terhadap sebagian ataupun seluruh permasalahan yang diperselisihkan atau disengketakan;
17. Investigasi adalah upaya pencarian dan pengumpulan data, informasi dan temuan lainnya untuk mengetahui kebenaran atau kesalahan sebuah laporan;
18. Rekomendasi adalah saran yang disampaikan Ombudsman kepada pejabat publik dan atau badan usaha untuk memperbaiki pelayanan umum yang dikeluhkan masyarakat;
19. *Political will* atau kemauan politik, adalah sejauh mana komitmen dukungan diantara pembuat keputusan kunci untuk solusi kebijakan tertentu untuk masalah tertentu;

20. Pengangkatan, adalah suatu kegiatan dalam organisasi pemerintahan dimana yang bersangkutan nantinya akan bertugas dan mendapatkan haknya dalam jabatan tersebut;
21. Pemberhentian, adalah pemutusan hubungan kerja antara seseorang dengan suatu badan organisasi;
22. Desentralisasi, adalah suatu bentuk pemberian kewenangan kepada unit-unit atau pengelola-pengelola dengan tingkat kewenangan yang lebih rendah didalam suatu struktur organisasi;
23. Sinkronisasi Hukum, adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu.
24. *Constitutionally yentrusted power*, adalah lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan secara langsung oleh UUD 1945;
25. *Legislatively entrusted power* adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang;
26. *Ekstra auxiliary* adalah lembaga negara yang pembentukannya diluar konstitusi seringkali disebut lembaga negara tambahan atau lembaga negara *secondary*, dalam artian ia merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam konstitusi, namun dibentuk melalui undang-undang (*regulatory body*);
27. *State auxiliary institutions*, adalah lembaga negara bantu.