

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia merupakan Negara Demokrasi yang dalam intinya mengedepankan kesejahteraan rakyat. Hal itu terbukti dari adanya semboyan dalam jajaran pemerintahan yakni *dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat*. Dari semboyan tersebut dapat dipersepsikan bahwa sebagian atau bahkan keseluruhan yang didapatkan negara berasal dari rakyat, diperjuangkan oleh rakyat (atau wakil rakyat) pula dan hasilnya pun juga diperuntukkan kepada rakyat dengan adanya pelayanan dan penyediaan infrastruktur untuk kepentingan secara umum.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (atau selanjutnya disebut dengan Undang-undang pelayanan publik), Penyelenggara Pelayanan Publik dalam masyarakat adalah setiap institusi lembaga negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dan Pelaksananya adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.¹ Lembaga negara yang melaksanakan pelayanan publik di bidang pengawasan misalnya Ombudsman Republik Indonesia (atau selanjutnya disebut dengan ORI) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (atau selanjutnya disebut dengan KPK). Kedua lembaga tersebut memiliki kesamaan yakni memberikan pengawasan terhadap pelayanan publik dan bergelut dengan isu-isu

¹ Lihat Pasal 1 angka 2 dan 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112 dan Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia 5038)

penyalahgunaan wewenang (Maladministrasi) yang terjadi dalam proses pelayanan publik.

Dalam kehidupan bermasyarakat, individu atau kelompok masyarakat memang tidak lekang dari adanya suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Keduanya memiliki sifat timbal balik dan dapat saling mempengaruhi dalam proses penyelenggaraan pelayanan yang dirancang pemerintah untuk seluruh rakyat. Jika dalam suatu proses pelayanan publik terjadi komunikasi yang apik antara penyelenggara (pejabat atau pegawai dalam suatu instansi) dengan rakyat yang merupakan bidikan utama dari adanya program pelayanan publik dalam suatu negara maka dapat dinyatakan bahwasannnya negara tersebut telah memenuhi salah satu syarat untuk mencapai *Good Governmant* dan *Clean Governmant* . Namun, harus kembali kita ingat capaian tersebut tidak luput dari ketegasan pengawasan dari lembaga negara yang berwenang. Seperti KPK dan ORI yang memiliki kewenangan Supervisi atau pengawasan terhadap instansi Pelayanan Publik.

Kilas cerita mengenai latar belakang lahirnya KPK, berawal dari proses Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk mewujudkan manusia yang utuh dan masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera dengan berdasarkan Pancasila dan juga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu terus-menerus meningkatkan usaha pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pada umumnya dan tindak pidana korupsi pada khususnya. Dalam upaya pembangunan diberbagai bidang opsesi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya

semakin tajam karena masyarakat sadar dengan adanya korupsi tingkat kerugian negara akan berangsur-angsur memarah yang pada akhirnya akan berdampak pada krisis di berbagai bidang. Kemudian pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono ditetapkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (atau selanjutnya disebut dengan Undang-undang KPK) sebagai pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971. Kemudian berkenaan dengan Supervisi yang dilakukan oleh KPK yang mana tercantum dalam Undang-Undang KPK yakni Pasal 8 ayat (1) menetapkan bahwa dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 butir (b) KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.²

Berlanjut pada Lembaga yang juga memiliki kewenangan yang hampir sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu ORI, menurut Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (atau selanjutnya disebut dengan Undang-undan ORI) fungsi Ombudsman adalah mengawasi penyelenggara pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi

² Lijan Poltak Sinambela,dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta, PT Bumi Aksara, 2011, hlm.148.
Universitas Trunojoyo Madura

tugas menyelenggarakan Pelayanan Publik.³ Lembaga Ombudsman di sini untuk kali pertama lahir di Swedia oleh Raja Charles XII (1697-1718). Namun, meskipun demikian Swedia bukan merupakan negara pertama yang sistem pengawasan seperti Ombudsman. Karena menurut Bryan Gilling dalam tulisannya yang berjudul *The Ombudman In New Zealand* , mengungkapkan bahwa pada zaman Kekaisaran Romawi terdapat Instansi Tribuni Plebis yang tugasnya hampir mirip dengan Ombudsman, yaitu melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh bangsawan.⁴ Di masa Khalifah Umar (634-644SM) yang saat itu memosisikan diri sebagai *Muhtasib*, yaitu orang yang menerima keluhan dan termasuk dapat menyelesaikan perselisihan antara masyarakat dengan pejabat pemerintahan.⁵ Di Indonesia sendiri pada awal terbentuk Ombudsman bernama “Komisi Ombudsman Nasional” yang dibentuk dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 44 Tahun 2000 oleh Presiden Soeharto yang kemudian saat ini telah menjadi Ombudsman dengan didasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Dilihat dari wewenang kedua lembaga negara yang diatur dalam masing-masing peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berdirinya lembaga tersebut terdapat kesamaan dalam beberapa point diantaranya dalam

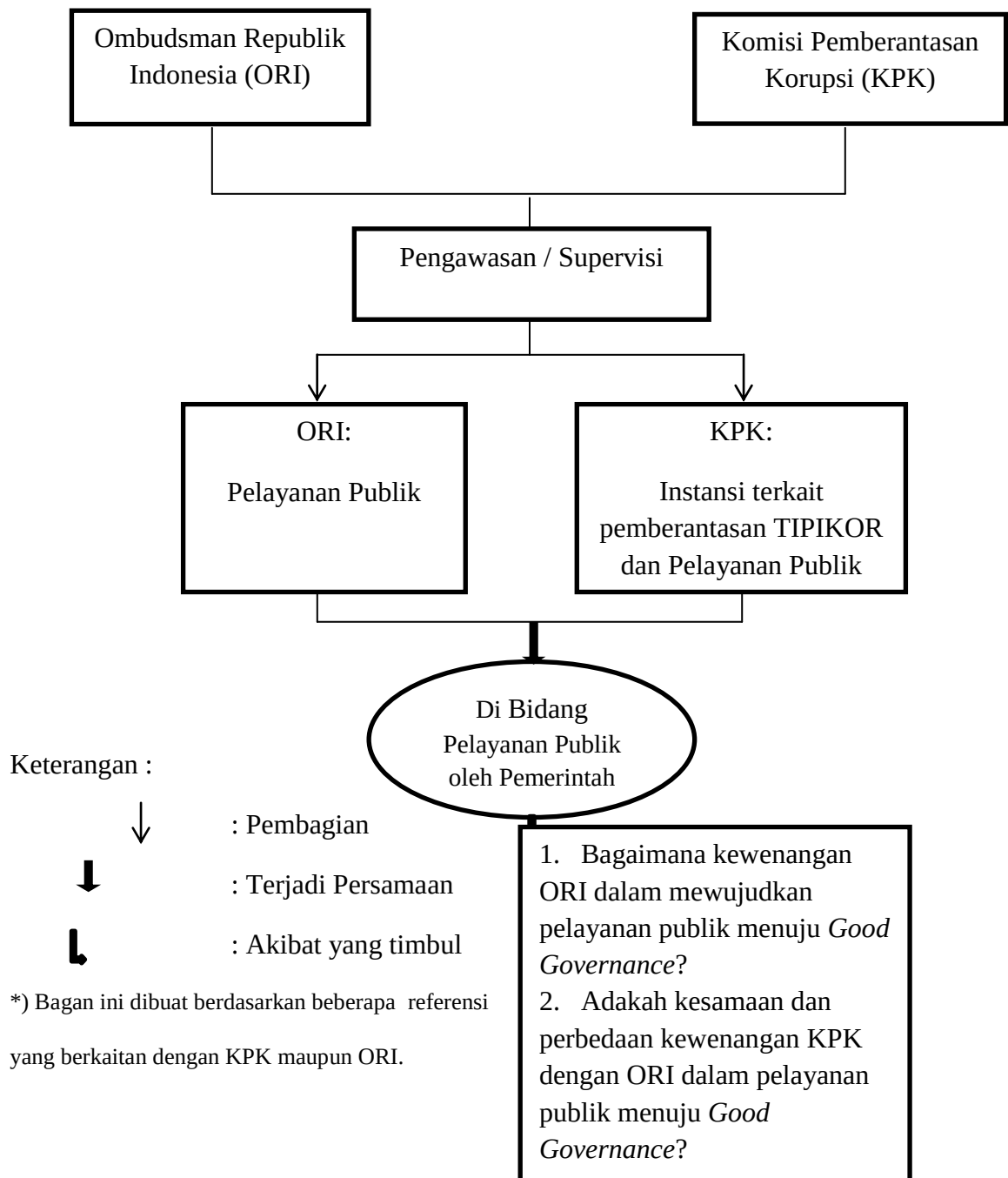
³ Lihat Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139 dan Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4899)

⁴ Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung, Ferika Aditama, 2008, hlm. 143.

⁵ Azlaini Agus, *Ombudsman, Korupsi dan Pelayanan Publik*. Diakses dari www.riaupos.co/347-opini-ombudsman,-korupsi-dan-pelayanan-publik.html#.VuA7bdA-Ywg (Pada hari Rabu, 09 Maret 2016, Pukul: 22.08)

melaksanakan supervisi atau pengawasan dibidang pelaksanaan yang menyangkut pelayanan publik. Hal inilah yang mengundang tanya penulis, apakah nantinya tidak akan terjadi tumpang tindih wewenang dalam satu bilik bidang yang sama yakni pelayanan publik.

Bagan Perbandingan KPK dan ORI:



1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan pelayanan publik menuju *good governance* ?
2. Adakah persamaan dan perbedaan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan pelayanan publik menuju *good governance* ?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk memperoleh kejelasan mengenai relefansi wewenang supervisi antara Komisi Pemberantasan Korupsi dan Ombudsman menurut peraturan perundang-undangan;
2. Untuk memperoleh kejelasan mengenai kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Ombudsman Republik Indonesia dalam mewujudkan pelayanan publik menuju *good governance*.

1.4 Kegunaan

Penelitian ini secara garis besar diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang ilmu pengetahuan serta dapat memberikan kontribusi bagi penelitian selanjutnya terkait dengan perbandingan

kewenangan antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Kegunaan praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah dapat memberikan motivasi dan sebagai bahan referensi penelitian selanjutnya, serta dapat memberikan masukan bagi Komisi Pemberantasan Korupsi dan Ombudsman terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

1.5 Keaslian

Adapun keaslian dalam penulisan ini, untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian terdahulu, maka dilakukan beberapa penelusuran terhadap penelitian-penelitian terkait dengan *“Perbandingan Kewenangan antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Ombudsman Republik Indonesia di Bidang Pelayanan Publik ”*, sebagai berikut:

No	Judul Skripsi/Karya Ilmiah	Nama Penulis	Institusi	Pembahasan
1.	Sengketa Kewenangan antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) Terkait Kasus Korupsi Simulator SIM yang Berimplikasi Pada Sengketa Kewenangan Lembaga Negara. ⁶	Rizky Noer Cahya Adhi	Universitas Jember	Sengketa wewenang Penyidikan dan Penyelidikan antara KPK dengan POLRI dalam kasus Korupsi Simulator SIM karena adanya penafsiran yang berbeda sehingga terjadi <i>overlapping</i> mengenai kewenangan

⁶http://respository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/59637/Rizky%20Noer%20Cahya%20Adhi%20-%201007101011336_1pdf?sequence=1. (diakses 14 Februari 2016, pukul 00.45)

				penyidikan dalam kasus tersebut.
2.	Keberadaan dan Kedudukan Komisi Pelayanan Publik Daerah Provinsi Jawa Timur dan Ombudsman Daerah Ditinjau dari UU NRI Nomor 37 Tahun 2008 Tentang ORI ⁷	Rusdianto S, S.H, M.H.	Universitas Narotama Surabaya	Pengkajian mengenai kedudukan KPP dengan ORI yang mana kedua lembaga memiliki wewenang yang sama yakni untuk melindungi hak-hak masyarakat dari penyelenggara pelayanan publik yang kurang baik dan profesional dalam memberi pelayanan ditinjau dari UU NRI Nomor 37 Tahun 2008 Tentang ORI.

Hal yang kemudian menjadi pembeda antara Skripsi yang ditulis oleh penulis dengan kedua Karya Ilmiah di dalam tabel di atas ialah jika dalam kedua Karya Ilmiah dalam tabel yang pertama membandingkan wewenang penyidikan dan penyelidikan antara KPK dengan POLRI dengan studi kasus Korupsi Simulatori SIM dan yang kedua mengkaji kedudukan dan keberadaan antara KPP dengan ORI yang memiliki wewenang yang sama yaitu melindungi hak masyarakat dalam bidang pelayanan publik yang ditinjau dari Undang-undang Tentang ORI, maka yang penulis tulis dalam Skripsinya adalah mengenai perbandingan kewenangan antara KPK dengan ORI dalam bidang pelayanan publik yang sedikit banyak akan

⁷ <http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files/2012/01/Otonomi-Daerah-dan-Ombudsman.pdf>. (diakses 14 Februari 2016, pukul 01.15).
Universitas Trunojoyo Madura

memiliki kemiripan substansi pembahasannya dengan kedua Karya Ilmiah di dalam table tersebut.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti perundang-undangan (*lawin book*).⁸ Penelitian ini disusun berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi dan Ombudsman serta teori-teori dari bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian hukum ini.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian dalam penelitian hukum ini menggunakan :

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Peter Mahmud Marzuki dalam pendapatnya menyatakan bahwa “*Pendekatan undang-undang (statute approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.*”⁹ Maka dari itu, dalam penelitian hukum ini merujuk pada perundang-undangan atau norma hukum yang terkait dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Ombudsman Republik Indonesia.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, “Pengantar Metode Penelitian Hukum”, (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), hlm. 118

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm. 93.
Universitas Trunojoyo Madura

Menurut Peter Mahmut Marzuki “Pendekatan Konseptual beranjak dari prinsip-prinsip hukum seperti pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum”.¹⁰ Maka dari itu, dalam penelitiannya penulis perlu menelaah pandangan-pandangan dari sarjana hukum terdahulu serta doktrin-doktrin hukum mengenai konsep dasar dari KPK dan juga ORI untuk membangun dan menggagas suatu argumentasi hukum yang kuat yang tidak didapatkan dari pendekatan lainnya seperti pendekatan perundang-undangan.

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Metode perbandingan dilakukan dengan cara melakukan suatu studi perbandingan hukum. Menurut Gutteridge, perbandingan hukum merupakan suatu metode studi dan penelitian hukum, Beliau membedakan antara perbandingan hukum yang bersifat deskriptif yang bertujuan untuk mendapatkan informasi dan juga perbandingan hukum terapan dengan sasaran tertentu.¹¹ Sesuai dengan penjelasan singkat di atas, perbandingan yang ingin penulis lakukan adalah perbandingan kewenangan antara KPK dengan ORI yang telah diatur dalam dasar hukum masing-masing lembaga tersebut yang sedikit banyak memiliki persamaan di pasal-pasal tertentu yang sangat memerlukan suatu informasi dan fakta yang jelas mengenai hal tersebut.

1.6.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian ini menggunakan sumber hukum yang berupa bahan hukum primer dan sekunder, yaitu :

¹⁰ Ibid, hlm. 138

¹¹ Ibid, hlm 132

1. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang mempunyai otoritas dan mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
 - b. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
 - c. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
2. Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini menggunakan literatur buku-buku, jurnal dan artikel dari internet yang berkaitan dengan permasalahan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Ombudsman Republik Indonesia.
3. Bahan Hukum Tersier (*Reallis Law Dictionary*) merupakan bahan hukum pelengkap dalam penelitian ini yang berupa intruksi presiden dan atau kebijakan presiden melalui rapat kenegaraan serta kasus yang terkait penelitian.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan merumuskan dan menafsirkan bahan hukum yang telah diperoleh untuk diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Kemudian dari bahan hukum yang ada dilakukan penalaran terhadap perbandingan dua undang-undang guna mencari solusi dan kejelasan tentang kewenangan KPK

dan ORI, dengan kata lain bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan logika induktif Sehingga kesimpulan dapat ditarik dari hal-hal yang bersifat khusus ke umum berawal dari pelayanan publik, kemudian lembaga pelayanan publik yaitu KPK dan ORI, kemudian perbandingan wewenang kedua lembaga tersebut.