

DISERTASI

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI LEMBAGA OMBUDSMAN
DITINJAU DARI SISTEM PEMERINTAHAN DAN
SISTEM PERLINDUNGAN HUKUM
BAGI RAKYAT DI INDONESIA**



GALANG ASMARA

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

ABSTRACT

This research is designed to (a) find out a justification of formation of ombudsman institution in Indonesia, (b) to identify the status and function of the ombudsman institution in Indonesia that is appropriate to Indonesian government system as well as to the existing legal protection system for people in Indonesia, and (c) to find an appropriate type of law prescribing the existence of ombudsman

Regarding the subject matter of this study, this research is a normative legal research. It employed several approaches i.e. conceptual, statutory and comparative ones.

From this research, three things are revealed. First, the existence of the ombudsman in Indonesia possessed strong theoretical and legal basis. In theoretical terms, the ombudsman was brought into existence on the basis of good governance, rule of law and democratic principles. In juridical sense, the ombudsman was built on the basis of some legal norms concerning efforts to provide an adequate legal protection for people and control over the government. These legal norms are laid down in the 1945 Constitution 1945 and other laws. Second, the status of the National Ombudsman Institution under Presidential Decree No. 44/2000 was related to the Indonesian governmental system based on the 1945 Constitution. In administrative and organisational aspects, the ombudsman was an independent institution under the control of the President. Thus, it constituted an instrument of the government. But in functional terms, the ombudsman was independent of government or Presidential power or powers other than president's (functional independence). Third, viewed from legal protection for people, the ombudsman represented one of the legal institutions that functionally differed from other legal institution in several aspects. 1) The differences of the Ombudsman with Judiciary are: (a) the ombudsman was active in nature since besides it responded to complaints, it also reserved the right to examine legal violence or human right issues done by public officers, (b) moreover, it performed a hearing both from *rechtmatigheid* and *doelmatigheid* aspects, (c) it does not have authority to pass legal binding decision (*non-legal binding decision*), (d) it has no hierarchical structure as the court has, (e) the ombudsman does not act as the judge who resolved cases (dispute resolution), (f) the ombudsman not only examined legal acts (*rechthandeling decision*) but also judge the real acts (*feitlyke handeling action*); 2) The differences of the Ombudsman with National Human Right Commission are: (a) Ombudsman have larger jurisdiction; (b) Ombudsman can not do dispute resolution.

Key Words: National Ombudsman, Social Control, Complaining Institution, Legal Protection

DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	ii
Persetujuan Promotor	iv
Persetujuan Panitia	v
Ucapan Terima Kasih	vi
Ringkasan	x
Abstract.....	xiii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xx
DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	xxi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.3.1 Tujuan umum	9
1.3.2 Tujuan khusus	9
1.4 Manfaat Penelitian	10
1.5 Tinjauan Pustaka	11
1.5.1 Asal usul pranata Ombudsman dan perkembangannya	10
1.5.2 Pengertian Istilah Ombudsman	16
1.5.3 Berbagai model Ombudsman	22
1.5.4 Karakteristik lembaga Ombudsman	31
1.5.5 Organisasi Ombudsman	36
1.5.6 Peranan dan Fungsi Ombudsman	38
1.6 Kerangka Pemikiran	46
1.7 Metode Penelitian	47
1.7.1 Tipe penelitian	47
1.7.2 Pendekatan yang dipergunakan	47
1.7.3 Langkah-langkah penelitian	48
1.8 Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan	50
BAB 2 PERBANDINGAN OMBUDSMAN DI BEBERAPA NEGARA	61
2.1 Pengantar	62
2.2 Ombudsman Swedia	65
2.3 Ombudsman Denmark	76
2.4 Ombudsman New Zealand	87
2.5 Ombudsman Inggris	98
2.6 Ombudsman Perancis	106

2.7	Ombudsman di Australia	111
2.8	Ombudsman Belanda	120
2.9	Ombudsman Philipina	129
2.10	Ombudsman di Amerika Serikat	136
2.10.1	Ombudsman Hawaii	139
2.10.2	Ombudsman Nebraska	143
2.10.3	Ombudsman Iowa	146
2.10.4	Ombudsman Alaska	149
2.10.5	Ombudsman Arizona	151
2.11	Analisis	157
BAB 3	LANDASAN PEMBENTUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DI INDONESIA	177
3.1	Latar Belakang Pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia	178
3.1.1	Pemikiran-pemikiran tentang perlunya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia	178
3.1.2	Upaya-upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia	186
3.1.2.1	Tahap rintisan oleh pemerintahan B.J. Habibie	187
3.1.2.2	Tahap pembentukan oleh pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur)	191
3.2	Landasan Teoritis	196
3.2.1	Ombudsman ditinjau dari sudut pandang konsep Negara Hukum	197
3.2.1.1	Konsep "Negara Hukum"	197
3.2.1.2	Ombudsman dalam hubungannya dengan Negara Hukum	211
3.2.2	Ombudsman ditinjau dari sudut pandang konsep Negara Demokrasi	215
3.2.2.1	Pengertian Negara Demokrasi	216
3.2.2.2	Prinsip Negara Demokrasi dan karakteristiknya	219
3.2.2.3	Konsep Negara Demokrasi Pancasila	224
3.2.2.4	Ombudsman dan Demokrasi ("Pancasila")	230
3.2.3	Ombudsman dan <i>Good Governance</i>	235
3.2.3.1	Konsep <i>Good Governance</i>	235
3.2.3.2	Indikator-indikator <i>Good Governance</i>	241
3.2.3.3	Perbedaan antara <i>Good Governance</i> dengan <i>Clean Government</i>	245
3.2.3.4	Keterkaitan Ombudsman dan <i>Good Governance</i>	252
3.2.3.5	Upaya mewujudkan <i>Good Governance</i> di Indonesia	258
3.2.3.6	Prinsip <i>Good Governance</i> di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	264

3.2.3.6.1	Latar belakang munculnya Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/ 1998	264
3.2.3.6.2	Asas-asas Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme di dalam TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998	275
3.2.3.6.3	Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam peraturan pelaksanaan TAP MPR-RI No. XI/MPR/ 1998	278
3.3	Landasan Yuridis Pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia	280
3.3.1	Dasar kewenangan Presiden Republik Indonesia membentuk lembaga Ombudsman di Indonesia ...	282
3.3.2	Kewenangan Ombudsman Nasional di dalam mengawasi lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan	309
3.3.3	Bentuk hukum pengaturan Ombudsman di Indonesia di masa mendatang	317
BAB 4	KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN NASIONAL DITINJAU DARI SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945	339
4.1	Kedudukan Ombudsman Nasional menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000	339
4.1.1	Pengertian istilah lembaga yang bersifat mandiri ...	340
4.1.2	Kedudukan Lembaga Ombudsman dalam Struktur Ketatanegaraan Menurut Undang-undang Dasar 1945	352
4.2	Kedudukan Lembaga Ombudsman di Masa Mendatang (Suatu Pemikiran)	362
4.2.1	Pemikiran-pemikiran para sarjana mengenai kedudukan Ombudsman di Indonesia	362
4.2.1.1	Pemikiran Muchsan	362
4.2.1.2	Pemikiran Philipus M.Hadjon	365
4.2.1.3	Pemikiran H.P. Panggabean	366
4.2.2	Pendapat penulis tentang kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia	368
4.2.2.1	Tentang susunan lembaga Ombudsman	371
4.2.2.2	Kedudukan Lembaga Ombudsman	376
4.2.3	Ombudsman Daerah.....	386
4.2.3.1	Dasar Pengaturan Ombudsman Daerah	386
4.2.3.2	Pengangkatan Ombudsman Daerah	390
4.2.3.3	Susunan Ombudsman Daerah	392

4.2.3.4	Mekanisme/Prosedur Pengangkatan Ombudsman Daerah	392
4.2.3.5	Pertanggungjawaban Ombudsman Daerah	394
4.2.4	Hubungan antara Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Daerah dan Pembagian Kompetensinya	395
4.2.4.1	Hubungan antara Ombudsman Nasional dan Daerah	395
4.2.4.2	Pembagian Kompetensi antara Ombudsman Nasional dan Daerah	396
BAB 5 KEDUDUKAN DAN FUNGSI LEMBAGA OMBUDSMAN DALAM SISTEM PERLINDUNGAN HUKUM BAGI RAKYAT DI INDONESIA		401
5.1	Landasan Filosofis dan Yuridis Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia	401
5.1.1	Landasan Filosofis	401
5.1.1.1	Aliran Hukum Alam	402
5.1.1.2	Mazhab Sejarah	407
5.1.1.3	Mazhab Positivisme	409
5.1.1.4	Aliran Sociological Jurisprudence.....	411
5.1.1.5	Konsep perlindungan hukum dalam hukum Islam	412
5.1.1.6	Pengaruh berbagai aliran/mazhab hukum terhadap pandangan tentang hukum di Indonesia dan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat melalui lembaga Ombudsman di Indonesia	415
5.1.2	Landasan Yuridis	418
5.1.2.1	Landasan perlindungan hukum bagi rakyat di dalam Undang-undang Dasar	420
5.1.2.1.1	Di dalam Pembukaan	420
5.1.2.1.2	Di Dalam Batang Tubuh	420
5.1.2.2	Landasan perlindungan hukum bagi rakyat di luar Undang-undang Dasar	424
5.1.2.2.1	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	425
5.1.2.2.2	Undang-undang	425
5.1.2.2.3	Peraturan Pemerintah	427
5.1.2.2.3	Keputusan Presiden	428
5.1.2.2.4	Peraturan Daerah	428
5.2	Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia	430
5.2.1	Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.....	430
5.2.1.1	Menurut Rochmat Soemitro	431
5.2.1.2	Menurut Philipus M. Hadjon	432

5.2.1.3	Menurut Sjachran Basah	434
5.2.1.4	Menurut Paulus Efendi Lotulung	435
5.2.1.5	Menurut Penulis	437
5.2.2	Sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986	440
5.3	Ombudsman Sebagai Salah Satu Lembaga Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia ...	460
5.3.1	Fungsi Ombudsman sebagai salah satu lembaga perlindungan hukum bagi rakyat.....	461
5.3.2	Pelaksanaan fungsi Ombudsman sebagai Lembaga Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia ...	466
5.3.2.1	Proses Penanganan Pengaduan	466
5.3.2.2	Hasil-hasil pelaksanaan fungsi Ombudsman	470
5.3.3	Perbedaan Ombudsman dengan lembaga-lembaga perlindungan hukum bagi rakuat lainnya	479
5.3.3.1	Perbedaan lembaga Ombudsman dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) ...	479
5.3.3.2	Perbedaan lembaga Ombudsman dengan Upaya Administratif	488
5.3.3.3	Perbedaan lembaga Ombudsman dengan Pengadilan (Pengadilan Adminsitrasi, Pengadilan Umum, Pengadilan Militer)	493
5.3.3.4	Perbedaan Lembaga Ombudsman dengan Pengadilan Pajak	497
5.4	Ombudsman sebagai lembaga pengawasan masyarakat	501
5.4.1	Dasar hukum Ombudsman sebagai lembaga pengawasan masyarakat	501
5.4.2	Kedudukan Ombudsman dalam sistem pengawasan masyarakat di Indonesia	505
5.4.3	Perbedaan Ombudsman dengan media massa (Pers) dan prospeknya di masa mendatang	508
BAB 6	PENUTUP	525
6.1	Kesimpulan	525
6.2	Saran	530

DAFTAR BACAAN

LAMPIRAN-LAMPIRAN

1. Daftar Nama-nama Negara yang telah membentuk lembaga Ombudsman
2. Keputusan Presiden Repulik Indonesia Nomor 155 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional
4. Draf Rancangan Undang-undang Ombudsman Nasional

DAFTAR TABEL.

		Halaman
Tabel 2.1 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman Swedia	75
Tabel 2.2 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman Denmark	85
Tabel 2.3 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman New Zealand ..	97
Tabel 2.4 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman Inggris	105
Tabel 2.6 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman Prancis	110
Tabel 2.7 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman Australia	119
Tabel 2.8 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman Belanda	128
Tabel 2.9 :	Ciri-ciri Lembaga Ombudsman Philipina	135
Tabel 2.10.1 :	Ciri-ciri Ombudsman Hawaii	141
Tabel 2.10.2 :	Ciri-ciri Ombudsman Nebraska	144
Tabel 2.10.3 :	Ciri-ciri Ombudsman IOWA	147
Tabel 2.10.4 :	Ciri-ciri Ombudsman Alaska	150
Tabel 2.10.5 :	Ciri-ciri Ombudsman Arizona	155
Tabel 2.11 :	Rekapitulasi Pola-pola Ombudsman di Berbagai Negara	165
Tabel 5.1 :	Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	487
Tabel 5.2 :	Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Upaya Administratif	492
Tabel 5.3 :	Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Lembaga Peradilan	496
Tabel 5.4 :	Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Pengadilan Pajak	500
Tabel 5.5 :	Perbedaan Pers dengan Ombudsman	515