TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

(Studi Analisis UU RI Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia)

SKRIPSI

Diajukan kepada
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Dalam Menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu
Ilmu Syariah

PERPUSTAKAAN
IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA
No. KLAS: S-2009 Sj 036
No. REG: S-2009/Sj/036
ASAL BUKU:
TANGGAL:

OLEH :

Muhammad Isa Sya'roni
NIM: C03205042

DEPARTEMEN AGAMA PERPUSTAKAAN IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA

INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
FAKULTAS SYARIAH
JURUSAN SIYASAH JINAYAH

SURABAYA
2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini adalah:

Nama	: Muhammad Isa Sya'roni
Nim	: C03205042
Semester	: IX
Jurusan	: Siyasah Jinayah
Fakultas	: Syari'ah
Alamat	: Dsn. Ringin Anom RT 01 RW 02, Kec Kromengan, Kab Malang

Dengan ini menyatakan sebenar-benarnya bahwa skripsi ini yang berjudul **"Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Posisi dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik" (Studi Analisis UU RI Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia)** adalah asli dan bukan hasil plagiat, baik sebagian maupun seluruhnya.

Demikian pernyataan ini di buat dengan sebenar-benarnya, apabila pernyataan tidak sesuai dengan fakta yang ada, maka saya bersedia dimintai pertanggung jawaban sebagaimana perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya, 10 Agustus 2009

Pembuat pernyataan

Muhammad Isa Sya'roni
NIM: C03205042

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Isa Sya'roni (NIM C03205042) ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 18 Agustus 2009

Pembimbing,

Dr. Imam Amrusi Jailani, M.Ag
NIP. 197001031997031001

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Isa Sya'roni (C03205042) ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel pada hari Selasa, 25 Agustus 2009 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Ketua,	Sekretaris,
Dr. Imam Amrusi Jailani, M.Ag	Mugiyati, S.Ag. MEI
NIP. 197001031997031001	NIP. 197102261997032001

Penguji I,	Penguji II,	Pembimbing,
Drs. Jeje Abd Rozaq, M.Ag	Titik Triwulan Tutik, SH. MH	Dr. Imam Amrusi Jailani, M.Ag
NIP. 196310151991031003	NIP. 196803292000032001	NIP. 197001031997031001

Surabaya, 25 Agustus 2009

Mengesahkan,
Fakultas Syariah
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

DEPARTEMEN AGAMA FAKULTAS SYARIAH SURABAYA IAIN SUNAN AMPEL

Dr. H. Muh. Faishal Haq, M.Ag
NIP. 195005201982031002

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) untuk memberi jawaban tentang apa latar belakang dan dasar hukum Ombudsman? bagaimanakah kedudukan dan kewenangan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik menurut UU RI No. 37 Tahun 2008? serta bagaimanakah analisis fiqh siyasah terhadap kedudukan dan kewenangannya?

Dalam penelitian skripsi ini penulis menggunakan metode deskriptif analisis. Menghimpun dan mendeskripsikan data-data yang berupa Undang-undang, buku dan literatur yang representatif dan relevan dengan obyek yang dibahas yaitu mengenai kedudukan dan kewenangan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, kemudian dilakukan analisis deduktif terhadap kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik menurut tinjauan fiqh siyasah.

Dari hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa berdirinya Ombudsman Republik Indonesia dilatar belakangi oleh adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik (*clean government* dan *good governance*), serta untuk meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya. Ombudsman memiliki landasan hukum yang kuat karena dilandasi oleh norma-norma hukum yang berkaitan dengan upaya perlindungan hukum bagi rakyat dan pengawasan terhadap pemerintah yang termuat dalam Undang-undang Dasar.

Kedudukan Ombudsman menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, ia bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Al-Qur'an surat Ali Imran ayat 104 secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan untuk menjalankan tugas *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, hal ini menjadi kewajiban pemimpin untuk membentuk suatu lembaga untuk melaksanakan tugas tersebut. Sehingga dibentuknya Ombudsman sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pengawasan dalam fiqh siyasah. Yaitu prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum dan untuk memperkecil terjadinya hak asasi manusia, seperti fungsi yang dimiliki oleh *wilayat al-maẓalim* dan *wilayat al-ḥisbah* dalam ketatanegaraan Islam.

Dari hasil penelitian di atas, maka disarankan kepada pemerintah untuk mencantumkan pengaturan Ombudsman dalam Undang-undang Dasar Negara agar memiliki landasan hukum yang kuat dan tidak mudah dibubarkan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM i

PERSETUJUAN PEMBIMBING ii

PENGESAHAN iii

MOTTO iv

PERSEMBAHAN v

ABSTRAK vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI ix

DAFTAR TRANSLITERASI xiii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 9

C. Kajian Pustaka 9

D. Tujuan Penelitian 11

E. Kegunaan Hasil Penelitian 12

F. Definisi Operasional 12

G. Metode Penelitian 13

H. Sistematika Pembahasan 17

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II LEMBAGA PENGAWASAN DAN PENGADUAN MASYARAKAT DALAM KETATANEGARAAN ISLAM ……. 19

A. Urgensi Pemerintahan dalam Islam 19

1. Teori Kenegaraan Dalam Islam 19

2. Tujuan Negara 20

3. Tugas Negara 25

B. Wilayat al-Mazalim 28

1. Pengertian Wilayat al-Mazalim 28

2. Syarat-syarat Wilayat al-Mazalim 28

3. Tugas dan Kewenangan Wilayat al-Mazalim 29

4. Sejarah Wilayat al-Mazalim 31

C. Wilayat al-Hisbah 32

1. Pengertian Wilayat al-Hisbah 32

2. Syarat-syarat Wilayat al-Hisbah 34

3. Tugas dan Kewenangan Wilayat al-Hisbah 34

4. Sejarah Wilayat al-Hisbah 39

D. Sistem Pengawasan di Indonesia 42

BAB III KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK 44

A. Gambaran Umum Ombudsman Republik Indonesia 44

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia 44
2. Dasar Hukum Ombudsman Republik Indonesia..... 50
3. Falsafah Ombudsman Republik Indonesia 53
4. Misi Ombudsman Republik Indonesia..... 55
5. Pedoman Dasar dan Etika Ombudsman Republik Indonesia 56
6. Tujuan Ombudsman Republik Indonesia..... 59
B. Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia ... 59
1. Keberadaan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 59
2. Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dengan Pengawasan di Indonesia..... 63
BAB IV TINJAUAN SISTEM PENGAWASAN DI INDONESIA DAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK …….. 67
A. Analisis Sistem Pengawasan Di Indonesia Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 …… 67
1. Kedudukan Ombudsman Republik Indonesia …… 67
2. Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia …….. 73
B. Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Publik …… 75

BAB V PENUTUP 80

A. Kesimpulan 80

B. Saran 81

DAFTAR PUSTAKA 82

LAMPIRAN..... 85

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga negara di manapun. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup di dalam negara hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian (*good governance*).[1]

Sebelum reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek maladministrasi,[2] antara lain terjadinya korupsi, kolusi, nepotisme, sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan, demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efesien, jujur, bersih, terbuka, serta bebas dari

[1] Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, h. 1

[2] Pasal 1 ayat 3 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseoarangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan, juga penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. [3]

Setalah reformasi bergulir, reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat, yaitu kehidupan yang didasarkan pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan semangat reformasi itu, pemerintah melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia. Perubahan yang dimaksud antara lain dengan membentuk lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan yang baru. Salah satu diantaranya adalah Komisi Ombudsman Nasional atau juga yang lazim disebut Ombudsman Nasional.[4] Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000,[5] berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

---

[3] Penjelasan atas UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

[4] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, h. 2

[5] Untuk pertama kalinya anggota Komisi Ombudsman Nasional ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, dan berjumlah 8 (delapan) orang termasuk seorang ketua dan seorang wakil ketua yang masing-masing merangkap sebagai anggota. Mereka dilantik dan diambil sumpah pada tanggal 20 Maret 2000 di Istana Negara oleh Presiden Republik Indonesia KH. Abdurrahman Wahid. Adapun susunan keanggotaan Ombudsman Nasional adalah sebagaimana berikut: Ketua merangkap anggota: Antonius Sujata, SH.; Wakil Ketua merangkap anggota Prof. Dr. C. F. G. Sunaryati Hartono, SH.; anggota-anggota: 1. Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL; 2. Teten Masduki; 3. Ir. Urip; 4. R.M. Surachman, SH; 5. Pradjoto, SH. MA; 6. KH. Masdar Mas'udi, MA.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pembentukan lembaga Ombudsman bertujuan untuk membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) melalui peran serta masyarakat.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*mains state organs*).[6]

Adapun selain itu, seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM), Komisi Pengawas Persaiangan Usaha (KPPU), termasuk Ombudsman Republik Indonesia dan sebagainya adalah sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*).[7]

Selama ini kita memang telah memiliki lembaga pengawas baik yang bersifat struktural oleh Inspektorat Jenderal, maupun fungsional yaitu Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan terdapat lembaga pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat,

---

[6] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, h. 209

[7] *ibid*, h. 211

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Badan Pemeriksa Keuangan dan ataupun Bank Indonesia. Selain itu, juga ada terdapat organisasi non pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat yang sekarang ini banyak tumbuh serta turut beraktifitas melakukan pengawasan atas pelaksanaan penyelenggaraan negara.[8]

Akan tetapi kesemua lembaga itu memiliki catatan tersendiri sehingga mengecewakan masyarakat. Lembaga pengawas struktural yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal jelas tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan atau departemen. Pengawasan fungsional oleh Badan Pemeriksa Keuangan hanya sempit pada masalah pengawasan uang negara dan tidak menerima keluhan yang bersifat individual. Dewan Perwakilan Rakyat dengan fungsi pengawasannya kepada pemerintah lebih bersifat politis karena memang secara kelembagaan adalah lembaga politik dan tidak terlepas dari kelompok yang mereka wakili. Kemudian pengawasan yang dilakukan oleh LSM karena lembaga swasta dan kurang fokus sehingga sering ditanggapi "*acuh tak acuh*". Oleh karena itu, keberadaan Ombudsman sebagai lembaga negara yang mandiri dan bebas dari kekuasaan manapun serta menerima pengaduan masyarakat sangat dibutuhkan. [9]

Sebelum ada Komisi Ombudsman Nasional pengaduan pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penegakannya sering dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga masyarakat belum memperoleh

---

[8] Antonius Sujata, dkk., *Ombudsman Indonesia*: *Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, h. 70

[9] *ibid*: 71 - 72

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perlindungan yang memadai. Selain itu, untuk menyeleseikan pengaduan pelayanan publik, selama ini dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan.[10] Penyeleseian melalui pengadilan tersebut memerlukan waktu cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu, diperlukan lembaga tersendiri yakni Ombudsman Republik Indonesia yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan dengan tidak memungut biaya.

Setelah berlakunya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia pada tanggal 7 oktober Tahun 2008, maka Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan nama tersebut mengisyaratkan bahwa Ombudsman tidak lagi berbentuk Komisi Negara yang bersifat sementara, tapi merupakan lembaga negara yang permanen sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainya.[11]

Pengaturan Ombudsman dalam Undang-Undang tidak hanya mengandung konsekuensi posisi politik kelembagaan, namun juga perluasan kewenangan dan cakupan kerja ombudsman yang akan sampai di daerah-daerah. Dalam undang-undang ini dimungkinkan mendirikan kantor perwakilan Ombudsman di daerah Propinsi, Kabupaten/Kota. Dalam hal penanganan laporan juga terdapat perubahan yang fundamental karena Ombudsman diberi kewenangan besar dan memiliki *subpoena power* (kekuatan memaksa),

---

[10] Penjelasan UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

[11] www.ombudsman.or.id. 20 Juni 2009, Suara Ombudsman Nomor 3 Tahun 2008, Artikel Winarso, *Transisi Menuju Ombudsman Republik Indonesia*, h. 3

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rekomendasi yang bersifat mengikat, investigasi, serta sanksi pidana bagi yang mengahalang-halangi Ombudsman dalam menangani laporan.[12]

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor: 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.[13] Tugas Ombudsman adalah memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pengangkatan penguasa adalah untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Karena kemaslahatan hamba tidak mungkin dicapai kecuali dengan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Juga karena kemaslahatan kehidupan dan hamba itu harus dengan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Dan itu hanya dapat dicapai dengan menegakkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*.[14] Oleh karenanya, dalam Islam ada lembaga yang bertugas *al-amr bi al-*

---

[12] *ibid*

[13] Pasal 1 ayat 1 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

[14] Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah*, *Etika Politik Islam,* terjemahan Rofi' Munawwar, h. 71- 72

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar atau dengan istilah lain melayani pengaduan masyarakat, yang mana masyarakat ini merasa kecewa dengan pelayanan pemerintah dan haknya sebagai warga negara tidak terpenuhi, lembaga ini dikenal dengan sebutan *ḥisbah*.

Dalam sistem pemerintahan Islam, kewenangan peradilan (*al-Qaḍa*) terbagi kedalam tiga wilayah, yaitu *wilayat al-Maẓalim*, *wilayat al-Qaḍa*, dan *wilayat al-Ḥisbah*. *wilayat al-Maẓalim* adalah adalah suatu kekuasaan dalam bidang pengadilan yang lebih tinggi dari pada kekuasaan hakim dan kekuasaan *Muḥtasib*. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara yang tidak masuk ke dalam wewenang hakim biasa. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa-penguasa dan hakim-hakim ataupun anak-anak dari orang-orang yang berkuasa.[15]

Ḥisbah adalah suatu tugas keagamaan, masuk ke dalam bidang *amar ma'ruf nahi munkar*. Tugas ini merupakan tugas fardlu yang harus dilaksanakan oleh penguasa. Oleh karenanya, penguasa harus mengangkat orang-orang yang dipandang cakap untuk tugas ini.[16]

Dasar pendirian lembaga ini adalah firman Allah dalam Surat Ali Imran ayat 104 yang menyatakan:

---

[15] Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, h. 92
[16] Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, h. 57

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

"Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung" (Surat Ali Imran: 104).[17]

Menurut al-Mawardi *hisbah* adalah "*memerintah berbuat kebaikan jika jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemunkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemunkaran itu dikerjakan*".[18] Oleh karenanya, menurut teori al-Mawardi, *hisbah* merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan. Orang yang menjalankan tugas itu disebut *Muḥtasib* atau *Wali Ḥisbah* atau *Nazir fi'l-ḥisbah*.[19]

Dengan keberadaan Ombudsman Republik Indonesia yang semakin kuat landasannya yaitu UU No. 37 Tahun 2008, sehingga sama dengan lembaga-lembaga negara yang lain di Indonesia dan memiliki tugas dan wewenang yang lebih luas dari pada landasan hukum sebelumnya yaitu keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Penulis ingin meneliti lebih jauh posisi dan kewenanganya dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia ditinjau menurut Fiqh Siyasah, yaitu *wilayat al-Maẓalim* dan *wilayat al-Ḥisbah* dalam ketataranegaan Islam, yang mempunyai tugas mengawasi secara langsung pelanggaran hukum

[17] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 79
[18] Imam Al Mawardi, *Al-Aḥkam As-Sulṭaniyyah*, terjemahan Fadli Bahri, h. 398
[19] Nur Mufid, *Lembaga-Lembaga Politik Islam Dalam Al-Ahka As-Sultaniyyah Karya Al-Mawardi,* h. 63

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan memiliki wewenang memberikan hukuman bagi pelanggar hukum. Untuk itu penulis memilih judul "TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK (STUDI ANALISIS UU RI NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA).

B. Rumusan Masalah

1. Apa latar belakang dan dasar hukum berdirinya Ombudsman Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik menurut UU RI No. 37 Tahun 2008?
3. Bagaimanakah tinjauan fiqh siyasah terhadap kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia?

C. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini pada dasarnya adalah untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang hubungan topik yang akan diteliti melalui penelitian kepustakaan (*bibliografy research*). Dalam kajian pustaka ini, penulis belum menemukan penelitian atau tulisan yang secara spesifik membahas mengenai Analisis UU RI NO. 37 TH. 2008 Tetang Ombudsman Republik Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kajian tentang Ombudsman sebenarnya sudah pernah diteliti oleh Galang Asmara yaitu disertasinya pada tahun 2005 dengan tema "*Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau Dari Sistem Pemerintahan dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*". Kemudian sebagian dari disertasi itu diterbitkan menjadi buku oleh LaksBang PRESSindo Yogyakarta pada tahun yang sama. Pembahasan dalam penelitian tersebut adalah kedudukan dan fungi Ombudsman yang masih berlandaskan hukum Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.[20]

Kedua adalah buku yang disusun oleh Antonius Sujata, SH. (Ketua Ombudsman Republik Indonesia), yang berjudul Ombudsman *Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, diterbitkan oleh Komisi Ombudsman Nasional pada Tahun 2002 di Jakarta. Buku ini menceritakan sejarah awal mula Komisi Ombudsman Nasional dibentuk, sampai dengan kiprahnya selama dua tahun di belantara Negara Hukum Republik Indonesia.[21]

Ketiga merupakan skripsi yang ditulis oleh Binti Masrurah tentang *Studi Komparatif Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 dan Hisbah Dalam Ketatanegaraan Islam*, pada

---

[20] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Laksbang, 2005)

[21] Antonius Sujata, dkk., *Ombudsman Indonesia*: *Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tahun 2006. skripsi ini lebih membahas persamaan dan perbedaan antara Komisi Ombudsman Nasional dengan *Hisbah* dalam ketatanegaraan Islam.[22]

Penelitian ini merupakan penelitian yang baru karena dilakukan setelah Komisi Ombudsman Nasinal mempunyai dasar hukum Undang-Undang, yaitu UU RI No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Penelitian yang dilakukan oleh Galang Asmara dalam disertasinya, Antonius Sujata dalam bukunya, maupun Binti Masruroh di atas, masih berlandaskan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui latar belakang dan dasar hukum berdirinya Ombudsman Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik menurut UU RI No. 37 Tahun 2008.
3. Untuk mengetahui tinjauan fiqh siyasah terhadap kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia.

[22] Binti Masrurah, *Study Komparatif Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 dan Hisbah Dalam Ketatanegaraan Islam*, (Skripsi Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2006)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna baik kepentingan teoritis maupun praktis.

Secara teoritis penelitian ini dapat berguna untuk menambah pengetahuan serta memperkaya khazanah keilmuan politik yang berhubungan dengan pemikiran politik Islam. Di samping itu diharapkan juga dapat berguna sebagai acuan kajian ilmiah atau sebagai hipotesis bagi penelitian selanjutnya.

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah pengetahuan masyarakat, untuk kemudian dijadikan pedoman pertimbangan masyarakat terutama orang muslim di indonesia tentang posisi dan kewenangan Ombudsman di Indonesia ditinjau dari fiqh siyasah.

F. Definisi Operasional

Untuk memahami judul penelitian ini, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dalam memahami maksud yang terkandung maka peneliti menguraikan tentang definisi operasional sebagai berikut:

1. Fiqih Siyasah: merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.[23]
2. Ombudsman Republik Indonesia: merupakan lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang

[23] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 4

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.[24]

3. Kewenangan: hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk bertindak atau melakukan sesuatu.[25]
4. Pelayanan publik: 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.[26]

G. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan secara bertahap dengan cara mengakomodasi segala data yang terkait, diantaranya:

1. Data yang Dikumpulkan

Dalam penelitian ini data yang dihimpun adalah:

a. Data tentang latar belakang dan dasar hukum terbentuknya Ombudsman di Indonesia.

[24] Pasal 1 ayat 1 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
[25] Poewodarminto, *Kamus Bahasa Indonesia*, h. 1150
[26] UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Data yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia.

c. Data yang menjelaskan Undang-Undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

d. Data yang berkaitan dengan ketentuan *wilayat al-Mazalim* dan *wilayat al-Hisbah* tentang posisi, tugas, dan kewenangannya dalam ketatanegaraan Islam.

2. Sumber Data

Data yang diperoleh dalam penulisan skripsi ini dihimpun dari sumbernya yaitu:

a. Data Primer yaitu:

1. Al-Qur'an dan Hadits.
2. UUD Tahun 1945.
3. UU RI Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

b. Data Sekunder yaitu data yang mendukung dari pada sumber primer yang berupa buku, artikel maupun informasi yang berkaitan dengan masalah yang dibahas:

1. Antonius Sujata, dkk., *Ombudsman Indonesia*: *Masa Lalu, Sekarang Dan Masa Mendatang*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002
2. Budhi Masturi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: PT. Pradya Paramita, 2005

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang, 2005
4. Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997
5. Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah*, Terjemahan Rofi' Munawwar, Surabaya: Risalah Gusti, 1999
6. Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, terjemahan Fadli Bahri, Jakarta: Darul Falah, 2007
7. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007
8. Qualita Ahsana Vol. 1 No. 2: Oktober, Nur Mufid, *Lembaga-Lembaga Politik Islam Dalam Al-Ahka As-Sultaniyyah Karya Al-Mawardi*, Surabaya: Puslit IAIN Sunan Ampel Surabaya, 1999
9. Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003

3. Teknik Pengumpulan Data

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian pustaka yaitu meneliti sumber-sumber pustaka yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode antara lain:

a. Reading, yaitu dengan membaca dan mempelajari literatur-literatur yang berkenaan dengan tema penelitian.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Writing, yaitu mencatat data yang berkenaan dengan penelitian.

4. Teknik Pengolahan Data

a. Editing, yaitu pemeriksaan data secara cermat dari kelengkapan referensi, arti dan makna , istilah-istilah atau ungkapan dan semua catatan data yang telah dihimpun .

b. Pengorganisasian data dengan cara menyusun dengan sistematis sesuai dengan paparan yang sesuai dengan rencana sebelumnya dengan melakukan perumusan deskripsi.

c. Melakukan analisa lanjutan terhadap hasil pengorganisasian dengan cara menggunakan kaidah-kaidah dan dalil sehingga diperoleh suatu deskripsi terkait dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.

5. Metode Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisa data adalah metode deskriptif analisis, yaitu suatu metode yang dipergunakan dengan jalan memberikan gambaran terhadap masalah yang dibahas dengan menyusun fakta-fakta sedemikian rupa sehingga membentuk konfigurasi masalah yang dapat dipahami dengan jelas.

Dalam menganalisis data tersebut pola pikir yang digunakan adalah pola pikir deduktif. Pola pikir deduktif yaitu data yang diperoleh yang bersifat umum yang dianalisis untuk disimpulkan pada keadaan yang lebih khusus dan konkrit. Dalam skripsi ini dimulai dengan mengemukakan Ombudsman Republik Indonesia, kemudian memperhatikan permasalahan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang khusus tentang kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus menurut fiqh siyasah.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dibagi menjadi lima bab. Masing-masing bab akan diuraikan dalam beberapa sub bab yang dimaksudkan untuk mempermudah dalam menyusun dan mempelajarinya. Pada akhirnya dapat dicapai sasaran yang sesuai dengan tujuan pembahasan dalam penelitian ini. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II : LEMBAGA PENGAWASAN DAN PENGADUAN MASYARAKAT DALAM KETATANEGARAAN ISLAM

Bab ini menjelaskan tentang urgensi pemerintahan dalam Islam yang meliputi: teori kenegaraan dalam islam, tujuan dan tugas negara, *wilayat al-Mazalim* dan *wilayat al-Hisbah* yang meliputi: pengertiannya, sejarahnya, syarat-syaratnya, tugas dan wewenangnya serta sistem pengawasan di Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III : KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Bab ini menjelaskan Ombudsman Republik Indonesia meliputi: latar belakang dan dasar hukum dibentuknya Ombudsman Republik Indonesia, serta kedudukan dan kewenangannya dalam pengawasan di Indonesia menurut UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

BAB IV : TINJAUAN SISTEM PENGAWASAN DI INDONESIA DAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Pada bab ini menjelaskan tentang tinjauan sistem pengawasan di Indosesia dan fiqh siyasah terhadap kedudukan dan kewenangan Ombudsman melalui pendekatan analisis UU RI No. 37 Tahun 2008 tetang Ombudsman Republik Indonesia.

BAB V : PENUTUP

Memuat kesimpulan yang merupakan rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dalam penelitian. serta saran-saran yang berkaitan dengan topik pembahasan skripsi ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

LEMBAGA PENGAWASAN DAN PENGADUAN MASYARAKAT DALAM KETATANEGARAAN ISLAM

A. Urgensi Pemerintahan Dalam Islam

1. Teori Kenegaraan Dalam Islam

Negara Madinah yang dibangun oleh Nabi Muhamaad dapat dikatakan sebagai negara dalam pengertian yang sesungguhnya, karena telah memnuhi syarat-syarat pokok pendirian suatu negara; yaitu wilayah, rakyat, pemerintah dan undang-undang dasar.

Menurut Munawir Sjadzali, Piagam Madinah sebagai konstitusi Negara Madinah memberi landasan bagi kehidupan bernegara dalam masyarakat yang mejemuk di Madinah. Landasan tersebut adalah; *pertama*, semua umat Islam adalah satu kesatuan, walaupun berasal dari berbagai suku dan golongan; *kedua*, hubungan intern komunitas muslim dan hubungan ekstern antara komunitas muslim dengan didasarkan pada prinsip bertetangga yang baik, saling membantu menghadapi musuh bersama, membela orang yang teraniaya, saling menasihati dan menghormati kebebasan beragama.[1]

Dilihat dari praktik nabi muhammad mendirikan dan memimpin negara madinah, dapat disimpulkan bahwa keberadaan sebuah negara adalah penting dalam Islam. Dengan adanya negara, maka wahyu-wahyu Allah dapat

[1] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, h. 15

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diterapkan secara efektif dalam ruang dan waktu, sehingga terciptalah kebahagian, ketentraman dan keharmonisan kehidupan manusia. Namun negara bukanlah tujuan islam, melainkan hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut.

Hal ini merupakan isyarat bahwa dalam soal kenegaraan dan pemerintahan, nabi muhammad tidak memberikan ketentuan atau peraturan yang baku dan mutlak harus diikuti oleh umatnya. Beliau hanya menggariskan prinsip-prinsip dasar yang harus dilaksanakan, sedangkan formulasinya dan hal-hal lain yang bersifat teknis diserahkan sepenuhnya kepada umat islam. Merekalah yang merumuskannya sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan permasalahan yang mereka hadapi. Ini pula sebabnya kenapa Nabi tidak menunjuk secara tegas siapa yang kelak akan menggantikan beliau setelah meninggal dunia, karena masalah suksesi kepemimpinan ini juga termasuk hal-hal yang bersifat teknis.[2]

2. Tujuan Negara

Tujuan Islam terpenting adalah mewujudkan keadilan sosial yang terformulasi dengan tindakan "menyeru kepada kebaikan dan mencegah kejahatan" (*al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*). Namun, siapa saja yang menghendaki suatu tujuan, konsekwensinya harus mau melaksanakan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

[2] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 103

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam hal ini Ibn Taimiyah (661 H/1263 M – 728 H/1328 M) menegaskan, ”Allah mewajibkan manusia untuk melakukan perintah berlaku ma’ruf dan nahi munkar, keadilan, melaksanakan haji, melaksanakan shalat-shalat jemaah, jujur, amamat, dan memerangi orang-orang yang zalim. Semuanya itu tidak akan terlaksana kecuali dengan kekuatan (kekuasaan) dan *imarah* (kepemimpinan)”.[3] Begitupula menurut pendapat al-Mawardi bahwa *imam* (khalifah) itu diproyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia (*al-imamah mawdhuatun li khilafatin nubuwwah fi hirasat al-din wa siyasat al-dunya*).[4]

Tujuan lembaga pemerintahan dalam pandangan al-Ghozali, adalah lembaga yang memiliki kekuasaan dan menjadi alat melaksanakan syari’at, mewujudkan kemaslahatan rakyat, menjamin ketertiban urusan dunia dan urusan agama.[5]

Oleh karena itu, keberadaan negara dan pemerintahan sangat penting dalam rangka mengurus dan mengayomi masyarakat. Bahkan al-Mawardi berpendapat bahwa Imamah adalah sebuah lembaga politik yang sangat sentral dan penting dalam negara.[6]

Menurut Muhammad Iqbal dalam bukunya “*Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam”*, bahwa tujuan pendirian negara tidak

[3] Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar’iyah*; *Etika Politik Islam*. Diterjemahkan oleh: Rofi’ Munawwar. Surabaya: Risalah Gusti, 1999. hal. 73

[4] Imam al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, terjemahan Fadli Bahri, h. 1

[5] Dikutip dalam Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, h. 261

[6] Nur Mufid, *Lembaga-Lembaga Politik Islam Dalam Al-Ahka As-Sultaniyyah Karya Al-Mawardi*, h. 50

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terlepas dari tujuan yang hendak dicapai oleh umat islam, yaitu memperoleh kebahagian di dunia dan keselamatan di akhirat. Karena tujuan ini tidak mungkin dicapai hanya secara pribadi-pribadi saja, maka islam menekankan pentingnya pendirian negara sebagai sarana untuk memperoleh tujuan tersebut.[7]

Selanjutnya, Muhammad Iqbal mengutip pendapat Fajrur Rahman, yang secara sederhana merumuskan tujuan negara Islam adalah untuk mempertahankan keselamatan dan integritas negara, memelihara terlaksananya Undang-undang dan ketertiban serta membangun negara itu sehingga setiap warganya menyadari kemampuan masing-masing dan mau menyumbangkan kemampuannya itu demi terwujudnya kesejahteraan seluruh warga negara.[8]

Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa negara merupakan alat untuk menerapkan dan mempertahankan nilai-nilai ajaran Islam agar lebih efektif dalam kehidupan manusia. Di samping itu, negara juga didirikan untuk melindungi manusia dari kesewenangan-kesewenangan satu orang atau golongan dan kekuasaan memaksa agar peraturan-peraturan yang diciptakannya dapat dipatuhi sejauh tidak bertentangan dengan ajaran Islam itu sendiri. Namun demikian, negara sendiri bukanlah tujuan dalam Islam,

[7] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 134
[8] *ibid*, h. 136

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melainkan hanyalah sebagai alat atau sarana dalam mencapai tujuan kemaslahatan manusia.[9]

Negara dan pemerintahan sangat urgen dalam me-*manage* dan mengayomi masyarakat. Tanpa negara dan pemerintahan yang konstitusional masyarakat tidak akan mungkin mewujudkan cita-cita sosial-politik dan keadilan sosial, melaksanakan hukum dan menegakkan keadilan, menciptakan sistem pendidikan dan mempertahankan kebudayaan Islam dari penyelewengan-penyelewengan, baik dari dalam maupun serangan–serangan dari luar. Negara dan pemerintahan yang tidak konstitusional dapat menyebabkan masyarakat tidak berdaya menghadapi penguasa yang korup dan tiranik. Akhirnya Islam dianggap hanya ibadah (ritual) belaka dan ilusi semata. Selain itu, janji Islam sebagai petunjuk bagi kebahagiaan manusia di dunia dan akhirat belum dapat dibuktikan secara optimal. [10]

Tujuan negara yang dikonsepsikan Al-Qur'an tidaklah negatif, tetapi positif. Tujuan negara tidak hanya mencegah rakyat untuk saling memeras untuk melindungi kebebasan mereka dan melindungi seluruh bangsanya dari invasi asing. Negara ini juga bertujuan untuk mengembangkan sistem keadilan sosial yang berkesinambungan yang telah diketengahkan Allah dalam kitab al-Qur'an. Untuk tujuan itu, kekuasaan politik akan digunakan demi kepentingan itu dan bilamana diperlukan, semua sarana propaganda dan

---

[9] *ibid*
[10] Efrinaldi , *Urgensi Pemerintahan Dalam Islam*, Makalah, efrinaldi.com, 10 Juni 2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

persuasi damai akan digunakan, pendidikan moral rakyat juga akan dilaksanakan, dan pengaruh sosial maupun pendapat umum akan dijinakkan.[11]

Menurut para politikus Muslim, dalam negara dan kekuasaan seyogianya prinsip-prinsip dasar syari'ah diimplementasikan. Nilai-nilai syari'at Islam direalisir dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara harmonis dalam konteks pluralisme sosial. Karena secara politis, *syari'ah* adalah sumber nilai yang memberi corak dari dinamika perkembangan politik dan negara yang ideal yang dicita-citakan. Ini berarti membumikan syari'ah Islam menghendaki betapa urgennya pemerintahan dalam Islam, yang ditegakkan dengan prinsip-prinsip syari'ah, yang mencakup nilai-nilai keadilan, kebenaran, kejujuran, dan kesejahteraan masyarakat, baik pada tingkat nasional, regional, maupun daerah.

Dalam perspektif fiqh siyasah, tujuan etis yang menjadikan dasar pendirian sebuah negara adalah penerapan syari'at Islam secara proporsional. Ini berarti bahwa kekuasaan pemerintah Islam diharapkan mampu meliputi seluruh cara dan segi kehidupan, baik masyarakat maupun perseorangan, dengan aturan yang memenuhi tujuan etika keagamaan masyarakat Islam. Dengan demikian, jika nilai-nilai syari'ah sudah dilaksanakan, maka kesejahteraan universal duniawi dan ukhrawi akan dapat diraih.[12]

---

[11] Abul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, terjemahan Asep Hikmat, h. 165

[12] Efrinaldi, *Urgensi Pemerintahan Dalam Islam*, Makalah, efrinaldi.com, 10 Juni 2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Tugas Negara

Tugas-tugas suatu negara dan pemerintahan dalam konsepsi Islam ada dua macam: *pertama,* berupa tugas-tugas yang hanya dimiliki secara khas oleh negara yang konstitusinya memuat acuan syari'ah. Tugas ini dirancang agar syari'ah terpelihara dan tujuan-tujuannya terlaksana apabila peraturan-peraturannya ditaati. Misalnya, mengurus pelaksanaan salat jemaah, pendistribusian zakat, melaksanakan hudud, menegakkan keadilan (*al-qadha'*), mengawasi pasar (*hisbah*), menangani penyelewengan-penyelewengan di dalam timbangan, ukuran; kesusilaan dan kesopanan masyarakat, serta melaksanakan jihad untuk memberantas kemunkaran dan kezaliman yang meresahkan masyarakat.

Kedua, tugas-tugas yang juga dimiliki pula oleh negara dan pemerintahan pada umumnya. Secara historis, ke dalam tugas-tugas ini tercakup tugas-tugas mengangkat Kepala Negara, Presiden, Menteri, Panglima, Hakim, dan lain sebagainya; tugas mengawasi dan mengatur lembaga-lembaga hukum; menyelenggarakan pendidikan dan administrasi pemerintahan; tugas di bidang perpajakan dan keuangan; dan tugas-tugas serta fungsi-fungsi lain yang dianggap perlu demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.[13]

Bagi Al-Mawardi lembaga *Imamah* mempunyai tugas yang signifikan. *Pertama*, mempertahankan dan memelihara agama menurut prinsip-

[13] *ibid*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

prinsipnya yang ditetapkan dan apa yang menjadi ijma' salaf (generasi pertama umat islam). *Kedua*, melaksanakan kepastian hukum di antara pihak-pihak yang bersengketa atau berperkara dan berlakunya keadilan yang universal antara penganiaya dan yang dianiaya. *Ketiga*, melindungi wilayah Islam dan memelihara kehormatan rakyat agar mereka bebas dan aman baik jiwa maupun harta. *Keempat*, memelihara hak-hak rakyat dan hukum-hukum tuhan. *Kelima*, membentuk kekuatan untuk menghadapi musuh. *Keenam*, jihad terhadap orang-orang yang menentang Islam setelah adanya dakwah agar mereka mengakui eksistensi Islam. *Ketujuh,* memungut pajak dan sedekah menurut yang diwajibkan syara', *nash* dan ijtihad. *Kedelapan*, mengatur penggunaan harta *bait al-mal* secara efektif. *Kesembilan*, meminta nasehat dan pandangan dari orang-orang terpercaya. *Kesepuluh*, dalam mengatur umat dan memelihara agama, pemerintah dan kepala negara harus langsung menanganinya dan meneliti keadaan yang sebenarnya.[14]

Pimpinan pemerintahan, dalam konsepsi Islam, dipilih berdasarkan kualifikasi dan spesifikasi tertentu. Syarat-syarat dan kualifikasi pokok bagi suatu jabatan publik tersebut, selain memiliki syarat moral dan intelektual, adalah kejujuran (*amanah*); kecakapan atau mempunyai otorisasi dalam mengelola pemerintahan dengan pengawasan-pengawasan dari kelompok

[14] Imam Al Mawardi, *ibid*, hal. 23-24

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahannya (*quwwah*); dan keadilan (*'adalah)* sebagai manifestasi kesalehan.[15]

Imam Al-Ghazali, seorang tokoh hukum dan spiritualis Islam, misalnya dalam teorisasi kenegaraan mengutamakan perpaduan moral (agama) dengan kekuasaan. Negara dan pemerintahan itu, dipimpin oleh manusia biasa, tetapi harus mempunyai moral yang baik. Unsur agama mesti diperoleh dan dipertahankan dalam pemerintahan, demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara universal, kebahagiaan di dunia dan akhirat.

Eksistensi agama dalam negara dan pemerintahan dan kaitannya dengan otoritas kepala negara diibaratkan al-Ghazali sebagai anak kembar. Agama adalah suatu fondasi, sedangkan pemerintahan adalah penjaganya. Sesuatu yang tanpa fondasi akan mudah runtuh dan suatu fondasi tanpa penjaga akan hilang. Atas dasar itu, menurut al-Ghazali, asal-usul dan keberadaan negara dan pemerintahan merupakan suatu keharusan bagi ketertiban dunia. Ketertiban dunia merupakan keharusan bagi ketertiban agama, sedangkan ketertiban agama amat penting untuk mencapai kesejahteraan akhirat kelak. Secara syar'i, pengangkatan pimpinan yang mampu mengelola pemerintahan secara efektif merupakan suatu keharusan yang tak bisa diabaikan.[16]

---

[15] Ibnu Taimiyah, *ibid*, h, 11
[16] Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, h. 238

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan demikian, negara dan pemerintahan sangat signifikan dalam mewujudkan ketertiban masyarakat dan perdamaian dunia. Keberadaan negara dan pemerintahan yang konstitusional sangat urgen dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara secara efektif dan merupakan suatu perangkat untuk mensosialisasikan syari'at Islam.

B. *Wilayat al –Maẓalim*

1. Pengertian *Wilayat al –Maẓalim*

Wilayat al-Maẓalim adalah suatu kekuasaan dalam bidang pengadilan yang lebih tinggi dari pada kekuasaan hakim dan kekuasaan muhtasib. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara yang tidak masuk ke dalam wewenang hakim biasa. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa-penguasa dan hakim-hakim ataupun anak-anak dari orang-orang yang berkuasa.[17]

2. Syarat-syarat *Wilayat al –Maẓalim*

Di antara syarat-syarat yang harus dimiliki seseorang untuk menjadi *Qaḍi al-Maẓalim* ialah memiliki kedudukan yang tinggi di mata masyarakat, perintahnya dipatuhi, berwibawa, "bersih", tidak ambisius, dan sangat wara' (menjauhi maksiat dan hal-hal yang syubhat), karena dalam menjalankan tugasnya ia membutuhkan gabungan dua sifat sekaligus; ketegasan aparat

[17] Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam* , h. 92

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keamanan dan ketegaran hakim. Dengan kedudukannya yang tinggi, ia berhak mengeluarkan perintah kepada aparat keamanan dan hakim.[18]

3. Tugas dan Kewenangan *Wilayat al –Maẓalim*

Secara umum tugas *wilayat al-Maẓalim* adalah mengajak para pelaku pidana kepada keadilan dengan menakut-nakuti mereka, dan melarang pihak-pihak yang berperkara dari saling memusuhi dengan mengancam mereka.[19] Lembaga ini memeriksa perkara-perkara yang tidak masuk ke dalam wewenang hakim biasa. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa-penguasa dan hakim-hakim ataupun anak-anak dari orang-orang yang berkuasa.[20]

Al-Mawardi di dalam *al-Aḥkam as-Sulṭaniyyah* menerangkan bahwa perkara-perkara yang diperiksa oleh lembaga ini ada sepuluh macam:[21]

a. Menangani pelanggaran hukum yang dilakukan para pejabat terhadap rakyatnya, dan segala penyimpangan mereka ketika berkuasa.
b. Memeriksa kecurangan para pertugas penarik zakat atau pajak dalam menjalankan tugasnya.
c. Memeriksa hasil kerja para penulis dokumen.
d. Menyelidiki pelanggaran hukum (kezaliman) terhadap para pegawai negeri, apakah gaji mereka dikurangi atau ditunda.

---

[18] Imam Al Mawardi, *Al-Aḥkam As-Sulṭaniyyah*, terjemahan Fadli Bahri, h. 143
[19] *ibid*
[20] Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, h. 92
[21] *ibid*, h. 147-152

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Mengembalikan kepada rakyat harta-harta mereka yang dirampas oleh penguasa yang zalim.
f. Menangani harta wakaf.
g. Melaksanakan putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan oleh hakim sendiri, lantaran orang-orang yang dijatuhkan hukuman atasnya adalah orang-orang yang tinggi derajatnya.
h. Meneliti dan memeriksa perkara-perkara mengenai maslahat umum yang tidak dapat dilaksanakan oleh petugas hisbah.
i. Memelihara hak Allah, yaitu ibadah yang nyata seperti jum'at, hari raya, haji, dan jihad,dan
j. Menangani pihak-pihak yang berperkara, dan memberi keputusan hukum kepada mereka.

Dalam menjalankan tugasnya, lembaga ini dilengkapi dengan petugas-petugas pengawal dan penjaga yang akan bertindak terhadap seseorang yang membangkang dalam pemeriksaan. Lembaga ini dilengkapi pula dengan hakim-hakim yang pandai untuk diminta pendapat tentang jalannya pemeriksaan. Dilengkapi pula oleh ahli-ahli fiqh dan panitera yang memcatat segala keterangan yang diberikan masing-masing pihak.[22]

[22] Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, h. 56

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Sejarah *Wilayat al -Maẓalim*

Wilayat al-Maẓalim telah terkenal sejak dahulu. Kekuasaan ini terkenal dalam kalangan persia dan dalam kalangan bangsa arab di zaman jahiliyah. Di masa Rasul SAW masih hidup, maka Rasul sendiri yang menyeleseikan segala rupa pengaduan terhadap kezaliman para pejabat. Para *Khalifah* tidak mengadakan lembaga ini, karena anggota-anggota masyarakat pada masa itu masih dapat dipengaruhi oleh ajaran-ajaran agama. Pertengkaran-pertengakaran yang terjadi di antara mereka dapat diseleseikan oleh pengadilan biasa. Akan tetapi di akhir pemerintahan Ali beliau merasa perlu mempergunakan tindakan-tindakan yang keras dan menyelidiki pengaduan-pengaduan terhadap penguasa-penguasa yang berbuat kezaliman.[23]

Tetapi Ali belum menentukan hari-hari yang tertentu untuk meneliti perkara-perkara ini. Permulaan khalifah yang sengaja mengadakan waktu-waktu tertentu untuk memperhatikan pengaduan-pengaduan rakyat kepada para pejabat, ialah Abdul Malik Ibn Marwan. Di dalam memutuskan perkara, Abdul Malik Ibn Marwan berpegang pada pendapat para hakimnya, dan ahli fiqh-fiqhnya. Umar Ibn Abd Azis adalah seorang Khalifah yang mempertahankan kebenaran dan membela rakyat dari kezaliman. Oleh karenanya beliau mengembalikan harta-harta rakyat diambil oleh Bani Umayyah secara *zalim*.[24]

---

[23] Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, h. 94
[24] *ibid*, h. 94

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada zaman pemerintahan dinasti Abbasiyah, para Khalifah yang sangat peduli terhadap peradilan *maẓalim* antara lain adalah Khalifah al-Mahdi (755-785), Harun al-Rasyid, dan al-Ma'mun. Peradilan *maẓalim* masih tetap berlangsung sampai runtuhnya kekhalifahan dunia Islam pada tahun 1924. setelah itu, masing-masing negara Islam memiliki kebijakan sendiri dalam menangani kasus *maẓalim*.[25]

C. Wilayat al-Ḥisbah

1. Pengertian *Wilayat al-Ḥisbah*

Wilayat al-Ḥisbah terdiri dari dua kata, yaitu kata *wilayah* dan *hisbah*, Secara etimologis berarti "*melakukan suatu perbuatan baik dengan penuh perhitungan*". Dalam terminologi Islam, hisbah berarti "*lembaga peradilan Islam yang khusus menangani kasus moral dan berbagai bentuk maksiat yang tidak termasuk wewenang peradilan biasa dan peradilan madzalim*" (peradilan yang khusus menangani tindak pidana penguasa).[26]

Hasby Asshiddiqie dalam bukunya *Peradilan dan Hukum Acara Islam* menerangkan bahwa *hisbah* merupakan tugas keagamaan, masuk ke dalam bidang *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Tugas ini merupakan suatu tugas fardlu yang harus dilaksanakan oleh penguasa. Karenanya

[25] *Ensiklopedi Islam*, edisi baru, h. 5
[26] *ibid*, h. 33

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penguasa harus mengangkat untuk tugas ini orang-orang yang dipandang cakap.[27]

Al-Mawardi mendefinisikan *ḥisbah* dengan "*memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan*". Karena itu menurut teori al-Mawardi, hisbah merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan. Orang yang menjalankan tugas itu disebut *muḥtasib* atau *wali al-ḥisbah* atau *nazir fi'il-ḥisbah*. Biasanya seorang *muhtasib* diambilkan dari kalangan yuris. Dia mempunyai kebebasan untuk memutuskan suatu perkara atas dasar '*urf* (kebiasaan).[28]

Dasar hukum *wilayat al-Ḥisbah* tercantun dalam Al-Qur'an Surat Ali Imran, ayat 104:[29]

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ
وَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

"*Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung".*

[27] Hasbi Asshiddiqie, ibid, h. 96

[28] Nur Mufid, *Lembaga-Lembaga Politik Islam Dalam al-Aḥkam as-Sulṭaniyyah Karya Al-Mawardi*, h. 63

[29] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 79

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada dasarnya *hisbah* merupakan tugas setiap pribadi muslim. Akan tetapi kewajiban melakukan tugas mengajak orang berbuat baik dan mencegah orang berbuat munkar merupakan kewajiban kolektif umat Islam/wajib kifayah. Jika tugas ini dilaksanakan oleh sebagian orang, kewajiban bagi orang lain yang tidak melakukannya gugur. Namun bagi *muḥtasib*, tugas ini merupakan kewajiban pribadi yang harus dijalankannya, sesuai dengan ketentuan pemerintah. Oleh sebab itu, orang yang secara sukarela melakukan tugas *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* tidak dinamakan *muḥtasib*, tetapi lebih dikenal dengan nama *mutatawwi'*.[30]

2. Syarat-Syarat *Muḥtasib*

Al-Mawardi memberikan syarat-syarat yang harus dimiliki *muhtasib* (petugas hisbah) ialah ia harus orang merdeka, adil, mampu berpendapat, tajam dalam berpikir, kuat agamnya, dan mempunyai pengetahuan tentang kemungkaran-kemungkaran yang terlihat.[31]

3. Tugas dan Kewenangan wilayat al-Hisbah

Tugas dari *hisbah* adalah "*memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan dari petugas-petugas hisbah"*. Tugas hakim adalah: *"memutuskan perkara terhadap pertengkaran-pertengkaran yang dikemukakan kepadanya dan mengharuskan orang yang kalah mengembalikan hak-hak orang yang menang"*. Adapun *muhtasib*

[30] *Ensiklopedi Islam*, *ibid*, h. 33
[31] Imam Al Mawardi, *ibid*, hal. 399

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tugasnya ialah: *"mengawasi berlakunya tidaknya undang-undang umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh seorangpun"*. Dan terkadang *muḥtasib* ini memberikan putusan-putusan dalam hal-hal yang perlu segera diselesaikan.[32]

Menurut al-Mawardi, ada beberapa persamaan dan perbedaan antara *ḥisbah* dan *maẓalim*. Persamaan (kemiripan) antara keduanya meliputi dua aspek: *pertama*, keduanya sama-sama mengandalkan kewibawaan yang diwujudkan melalui kekuatan posisi dan kekerasan cara bertindaknya. *Kedua*, keduanya sama-sama boleh mengambil tindakan untuk alasan mencapai kemaslahatan masyarakat.

Perbedaannya meliputi dua hal: *maẓalim* dibentuk untuk menangani hal-hal yang tidak dapat diselesaikan oleh *qaḍi*, sedangkan *hiṣbah* dibentuk untuk meringankan tanggung jawab petugas *maẓalim*. Karena itu, kedudukan *maẓalim* lebih tinggi dari pada *hiṣbah*. Petugas *maẓalim* boleh melimpahkan tugasnya kepada Hakim (*qaḍi*) dan *muḥtasib*, sementara *qaḍi* tidak boleh melimpahkan tugasnya kepada petugas *maẓalim*. Petugas *maẓalim* boleh melimpahkan tugasnya kepada *muḥtasib*, sedangkan *muḥtasib* tidak bisa melimpahkan tugasnya kepada salah satu dari keduanya. Petugas *maẓalim*

[32] Hasbi Asshiddiqie, *Ibid*, h. 96 - 97

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bisa memberikan hukuman, sementara petugas *ḥisbah* tidak boleh memberi hukuman.[33]

Ruang lingkup wewenang dan tanggung jawab lembaga hisbah meliputi dua hal penting, yaitu menyeru berbuat kebaikan dan (*al-amr bi al-ma'ruf*) dan mencegah kejahatan (*al-nahy 'an al-munkar*). Aspek pertama mencakup (1) hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak Tuhan; (2) hal-hal yang berkaitan dengan hak individu; (3) hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak Tuhan dan individu serta hubungan antara keduanya.

Secara garis besar, yang berkaitan dengan hak-hak Tuhan (peribadatan) seruan *muḥtasib* mencakup dua sasaran: pertama kepada jamaah seperti menyeru penyelenggaraan Jum'at jika terdapat 40 orang di suatu tempat, dan kedua kepada individu seperti menyeru melaksanakan salat pada waktunya.[34]

Sedangkan yang berkaitan dengan hak-hak manusia ada dua macam: umum dan khusus. Yang bersifat umum mencakup misalnya, tindakan yang harus dilakukan muhtasib jika sebuah daerah mengalami kekurangan air minum, kerusakan sarananya atau bila ada ibnu sabil (pengembara) yang melewati daerahnya. *muḥtasib* memiliki kewajiban untuk membantu dengan mengambil dana dari *bait al-mal*. Jika keuangan negara tidak mencukupi maka dia sebaiknya menganjurkan kepada orang yang mampu untuk

[33] Nur Mufid, *Lembaga-Lembaga Politik Islam Dalam al-Aḥkam as-Sulṭaniyyah Karya Al-Mawardi*, h. 64

[34] *ibid*, h. 65

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberikan bantuannya. Sedangkan yang bersifat khusus, *muhtasib* harus menganjurkan orang-orang untuk memenuhi tuntutan mereka yang berhak, seperti jika ada penundaan pembayaran utang.[35] Sementara yang berkaitan dengan hak Tuhan dan manusia misalnya perwalian nikah untuk janda-janda jika ada permintaan.

Aspek kedua, yaitu mencegah kemunkaran, meliputi tindakan pencegahan terhadap pelanggaran atau penyelewengan hukum peribadatan. Jika ada orang yang tidak mempu membayar zakat atau sedekah, misalnya muhtasib memiliki kewenangan untuk memaksa orang tersebut melaksanakan kewajiban itu. Selain itu, *muḥtasib* juga berkewajiban mencegah timbulnya pelanggaran moral, mencegah adanya pelanggaran hak seseorang oleh orang lain, dan mencegah tindakan-tindakan yang mengakhibatkan terganggunya ketertiban umum dan hilangnya ketentaraman baik antar tetangga maupun dalam kehidupan masyarakat luas.[36]

Selain itu, al-Mawardi menyatakan bahwa *muḥtasib* juga bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap kegiatan produksi di pasar-pasar. Kegiatan produksi harus diawasi menyangkut soal aspek kuantitas, kejujuran dan kualitasnya. *Muḥtasib* harus mencegah adanya praktek-praktek yang merugikan dalam kegiatan pasar. Pengawasan juga ditujukan untuk mencegah timbulnya pencurian. Menurut al-Mawardi *muḥtasib* bisa memata-matai

[35] *ibid*
[36] Imam al-Mawardi, *ibid*, h. 412

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kegiatan sosial ekonomi di pasar. Juga jika ada pedagang yang mempekerjakan perempuan, maka *muḥtasib* harus mengecek dan menginspeksi perlakuan dan kejujuran pedagang tersebut.[37]

Al-Mawardi juga menyebutkan tugas *muḥtasib* untuk mencegah terjadinya kecelakaan pelayaran dengan mengingatkan para pemilik atau pengendara kapal (perahu) agar tidak ceroboh.[38]

Namun demikian *wilayat al-Ḥisbah* hanya bertugas mengawasi hal-hal yang tampak (*zahir*) dan sudah *ma'ruf* di kalangan masyarakat. Yaitu perkara-perkara umum yang tidak ada perselisihan ulama tentang kewajiban melaksanakannya ataupun meninggalkannya, atau sering juga disebut perkara-perkara yang sudah menjadi '*urf* (adat) dalam keseharian masyarakat. Adapun perkara-perkara detail yang masih berupa was-was, dugaan, syak wasangka, dan memerlukan investigasi secara mendalam, pembuktian, kesaksian dan sumpah adalah bukan wewenang *wilayat al-Ḥisbah*, tetapi menjadi wewenang lembaga lainnya yaitu *wilayat al-Qaḍa'* atau *wilayat al-maẓalim*.[39]

Singkatnya, ide yang terkandung dalam fungsi lembaga hisbah dan tanggung jawab *muḥtasib* berkaitan dengan cita-cita dijalankannya ibadah agama sesuai dengan hukum, dan terwujudnya ketentraman dan ketertiban umum, khususnya dalam kegiatan sosial-ekonomi, tranportasi dan sosial masyarakat, termasuk berkembangnya nilai-nilai kejujuran di kalangan pelaku

[37] Nur Mufid, *ibid*, h. 65-66
[38] *ibid*, h. 66
[39] Ekomarhaendy.multy.com, 15 Juni 2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ekonomi. Lebih jauh, dibentuknya hisbah ialah untuk memperkecil terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.[40]

4. Sejarah *Wilayat al-Ḥisbah*

Kondisi peradilan pada masa Nabi Muhammad SAW sudah terlihat dengan adanya sahabat yang diutus oleh Nabi SAW untuk menjadi qadhi, seperti Muadz Ibn Jabbal sebagai qadhi di Yaman, dan Umar Ibn al-Khaththab di Madinah. Namun demikian, walaupun kewenangan untuk menyelesaikan persoalan diberikan kepada shahabat (*qaḍi*), Akan tetapi, apabila terjadi ketidakpuasan terhadap putusan tersebut, boleh mengajukan keputusan kembali kepada Nabi SAW. *Wilayat al-Ḥisbah* pada masa ini sebagai suatu lembaga belum terbentuk sebagai suatu lembaga, hanya praktek-praktek yang mengarah pada kewenangan hisbah dilakukan sendiri oleh Nabi SAW, seperti ketika Nabi SAW berjalan-jalan di pasar Madinah dan melewati penjual makanan, kemudian Nabi SAW memasukkan tangannya ke dalam setumpukan gandum dan menemukan bagian gandum yang basah, Nabi SAW kemudian bersabda: "*Bahwa barangsiapa yang menipu umatnya maka bukan termasuk umatnya*".[41]

Setelah Nabi SAW wafat kewenangan sebagai pemimpin masyarakat (negara) digantikan oleh Abu Bakar, Umar Ibn al Khaththab, Utsman Ibn Affan, dan Ali Ibn Ali Thalib. Secara umum kondisi peradilan pada masa ini

[40] Qualita Ahsana, *ibid*, h. 66

[41] www.wikipedia.com. Iin solikin, *Wilayah Hisbah dalam Tijauan Historis Pemerintahan Islam*, Majalah Ibda', vol 3 | No. 1 | Jan-Jun 2005: P3M STAIN Purwokerto, h. 35, 20 Juni 2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak banyak mengalami perubahan. Hanya pada masa Umar Ibn al-Khaththab dan Ali Ibn Abi Thalib diberikan bimbingan dan petunjuk kepada *qaḍi* yang diangkat. Begitu juga dengan lembaga *ḥisbah*, pada masa ini tidak banyak mengalami perubahan, artinya *muḥtasib* dipegang sendiri oleh khalifah.

Setelah Ali Ibn Abi Thalib wafat kekhalifahan digantikan oleh Hasan Ibn Ali Ibn Abi Thalib. Melihat kepada perdebatan dan kurangnya dukungan masyarakat terhadap kepemimpinannya, akhirnya ia serahkan kekhalifahan kepada Mu'awiyah Ibn Abi Sufyan, maka dimulailah masa imperium Daulah Umayyah dari 661 – 750 M.

Keberadaban peradilan pada masa Daulah Umayyah memiliki keistimewaan terpisah dengan kekuasaan pemerintah dengan adanya penentuan *qaḍi* yang dipilih khalifah, dengan memiliki kewenangan memutus perkara kecuali dalam bidang hudud. Pelaksanaan peradilan itu sendiri sesungguhnya masih sama dengan peradilan pada masa Khalifah Al-Rasyidin. *Wilayat al-ḥisbah* (*muḥtasib*) pada masa ini tidak melembaga dan diangkat oleh khalifah dan lembaga disebut Shahib al-Sauq.

Dengan demikian, *wilayat al-ḥisbah* pada periode ini sudah menjadi satu lembaga khusus dari lembaga peradilan yang ada dengan kewenangan mengatur dan mengontrol pasar dari perbuatan-perbuatan yang tidak sesuai dengan syariat Islam.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Setelah Daulah Umayyah runtuh dan digantikan oleh Daulah Abbasiyah dari kurun waktu 750 M – 1225 M (132 H – 656 H), umat Islam banyak mengalami kemajuan dalam segala bidang termasuk dalam lembaga peradilan, pada periode ini telah terjadi pemisahan kekuasaan, lembaga peradilan dikepalai oleh *qaḍi al-quḍah* yang berkedudukan di ibukota, dengan kewenangan mengawasi para qadhi yang berkedudukan di daerah kekuasaan Islam. Begitu juga dengan lembaga *ḥisbah* sudah terlaksana dengan baik, lembaga ini berada di bawah lembaga peradilan dan berfungsi untuk memperkecil perkara-perkara yang harus diselesaikan oleh *wilayat al-Qaḍa'*.[42]

D. Sistem Pengawasan di Indonesia

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan rencana. Dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintahan/aparat administrasi berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya

[42] *ibid*, h. 36

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.[43]

Menurut Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.[44]

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pengawasan dapat dilakukan lembaga-lembaga di luar 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 di bawahnya. Pengawasan eksternal ini juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh perorarangan, kelompok masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan media massa (Pers).[45]

Dilihat dari sifatnya, pengawasan pemerintahan ada yang bersifat preventif dan yang bersifat repressif. Pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintahan yang melanggar hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, sedangkan pengawasan yang bersifat repressif adalah pengawasan yang

---

[43] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, h. 125

[44] Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, h .21

[45] Galang Asmara, Ibid, h. 126

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan dengan cara melanggar hukum. Pengawasan repressif ini pada dasarnya adalah suatu tindakan penegakan hukum.[46]

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintahan, 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 Pejabat Usaha Negara) berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.

[46] *ibid*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

A. Gambaran Umum Ombudsman Republik Indonesia

1. Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia

Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia oleh pemerintah dimulai ketika Presiden B.J. Habibie berkuasa, kemudian dilanjutkan oleh penggantinya, yakni K.H. Abdurrahman Wahid. Masa pemerintahan dapat disebut sebagai masa K.H. Abdurrahman Wahid dapat disebut sebagai tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, sedangkan pada masa pemerintahan B.J. Habibie dapat disebut sebagai masa rintisan dalam pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia.[1]

Lengsernya Soeharto dari kursi kepresidenan pada tahun 1998, menyebabkan keinginan untuk membentuk lembaga Ombudsman seolah-olah mendapatkan momentum. Pemerintah pada waktu itu nampak sadar akan perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia menyusul adanya tuntutan

[1] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, h. 15-16

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau *clean government* dan *good governance*.

Setelah Presiden B.J. Habibie lenser, pemerintahan dilanjutkan oleh Gus Dur dan Mega saat itu harus menanggung politik dan sejarah masa lalu yang cukup berat. Korupsi tetap merajalela dan bahkan cenderung tanpa kendali. Penegak hukum juga mengalami kesulitan mewujudkan cita-cita reformasi hukum yang menjadi salah satu agenda reformasi. Masyarakat dan mahasiswa kembali melontarkan kritik atas ketidakmampuan pemerintah memberantas korupsi dan berbagai penyimpangan yang dilakukan penyelenggara negara. Pemerintah juga semakin kehilangan kewibawaan karena terus-menerus terlibat polemik kontroversial sehingga tidak sempat mengurusi kebutuhan dasar masyarakanya.[2]

Dalam kondisi mendapat tekanan masyarakat yang menghendaki terjadinya perubahan menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas KKN, maka pemerintah saat itu berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat. Salah satunya adalah dengan membentuk sebuah lembaga pengawasan terhadap penyelenggara negara, bernama Komisi Ombudsman Nasional.

---

[2] Antonius Sujata, Dkk., *Ombudsman Indonesia*: *Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, h. 1-2

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada awal Nopember 1999, Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid berinisiatif memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman untuk mendiskusikan tentang konsep pengawasan baru terhadap penyelenggara negara. Diskusi tersebut juga melibatkan calon ketua yang diusulkan Presiden yaitu Antonius Sujata (Jaksa bidang tindak pidana khsusus). Akhirnya pada tanggal 17 Nopember 1999 diadakan pertemuan dan menyepakati untuk membentuk sebuah lembaga pengawasan yang bersifat independen. Lembaga yang dimaksud itu dan disepakati dinamakan "*ombudsman*" dengan alasan, nama itu sudah dikenal secara internasional.[3]

Tidak lama kemudian, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid segera mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1999 tentang tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman. Tim ini diketuai oleh Antonius Sujata. Menurut konsideran keputusan tersebut, latar belakang pemikiran perlunya dibentuk lembaga Ombudsman Indonesia adalah untuk lebih meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga yang independen yang dikenal dengan nama Ombudsman.[4]

---

[3] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, hal 20

[4] *ibid*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tugas utama yang dibebankan kepada tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman adalah menyusun rancangan undang-undang tentang Ombudsman dan melakukan langkah-langkah persiapan serta penyebarluasan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman.

Waktu yang diberikan untuk menyeleseikan tugas tersebut adalah 3 (tiga) bulan sejak berlakunya Keputusan Presiden tersebut pada tanggal 8 Desember 1999. Namun sebelum tim pengkajian ini menyeleseikan tugasnya, dalam bulan Maret 2000, K.H. Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, sekaligus mengangkat anggota Ombudsman sebanyak 8 orang yang diketuai oleh mantan ketua tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman, Antonius Sujata, SH. Bersamaan dengan pembentukan lembaga Ombudsman tersebut, Kepres Nomor 55 tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku.[5]

Adapun susunan keanggotaan Komisi Ombudsman Nasional sebagaimana dilampirkan dalam kepres No. 44 tahun 2000 tersebut adalah: Ketua merangkap anggota: Antonius Sujata, SH.; Wakil Ketua merangkap anggota Prof. Dr. C. F. G. Sunaryati Hartono, SH.; anggota-anggota: 1. Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL; 2. Teten Masduki; 3. Ir. Urip; 4. R.M. Surachman, SH; 5. Pradjoto, SH. MA; 6. KH. Masdar Mas'udi, MA.[6]

---

[5] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*,hal. 21

[6] Lampiran Kepres N0. 44 Tahun 2000 *Tentang Susunan Keanggotaan Ombudsman Nasional*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada tanggal 20 Maret 2000, ketua, wakil ketua dan anggota Komisi Ombudsman Nasional dilantik Gus Dur di Istana negara. Saat itu Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pengawasan.

Demikianlah maka sejak ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 pada tanggal 10 Maret 2000 berdirilah lembaga Ombudsman Indonesia dengan dengan nama Komisi Ombudsman Nasional. Menurut Kepres Nomor 44 Tahun 2000, pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dilatarbelakangi oleh tiga pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:[7]

a. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peranserta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin peneyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
b. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;
c. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

[7] Kepres Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kemudian untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan pemberantasan dan pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan Undang-undang.[8] Akhirnya keinginan untuk mempunyai undang-undang tersebut terwujud pada tanggal 7 Oktober 2008 yaitu terbentuknya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Setelah berlakunya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, maka Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan nama tersebut mengisyaratkan bahwa Ombudsman tidak lagi berbentuk Komisi Negara yang bersifat sementara, tapi merupakan lembaga negara yang permanen sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainya.[9]

Pengaturan Ombudsman dalam Undang-undang tidak hanya mengandung konsekuensi posisi politik kelembagaan, namun juga perluasan kewenangan dan cakupan kerja Ombudsman yang akan sampai di daerah-

[8] Penjelasan UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

[9] www.ombudsman.or.id. 20 Juni 2009 Suara Ombudsman Nomor 3 tahun 2008, Artikel Winarso, *Transisi Menuju Ombudsman Republik Indonesia*, h. 3

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah. Dalam undang-undang ini dimungkinkan mendirikan kantor perwakilan Ombudsman di daerah Propinsi, Kabupaten/Kota. Dalam hal penanganan laporan juga terdapat perubahan yang fundamental karena Ombudsman diberi kewenangan besar dan memiliki kekuatan memaksa (*subpoena power*), rekomendasi yang bersifat mengikat, investigasi, serta sanksi pidana bagi yang mengahalang-halangi ombudsman dalam menangani laporan.[10]

2. Dasar Hukum Ombudsman Republik Indonesia

a. Ketetapan MPR No: VIII/MPR/2001

Pada sidang tahunan tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan ketetapan MPR No: VII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas dari korupsi kolusi dan nepotisme. Pasal 2 ayat 6 pada ketetapan tersebut berbunyi:

Membentuk Undang-undang beserta peratuan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi:[11]

a. Komisi pemberantasan tindak pidana korupsi;
b. Perlindungan saksi dan korban;
c. Kejahatan terorganisasi;
d. Kebebasan mendapatkan informasi;
e. Etika pemerintah;

[10] Ibid

[11] Pasal 2 ayat 6 Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. Kejahatan pencurian uang;

g. **Ombudsman**.

b. Undang-undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (propernas)

Pada matriks program nasional pembentukan peraturan perundangan dicantumkan bahwa ditetapkannya undang-undang tentang Ombudsman merupakan indikator keberhasilan kinerja pemerintah.

c. Kepres No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

Kepres No.44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional merupakan dasar hukum bagi operasionalisasi Ombudsman di Indonesia. Pada Kepres ini banyak pengaturan yang masih bersifat umum. Pada Kepres ini kewenangan Ombudsman masih sangat terbatas sehingga ruang geraknya pun sangat sempit. Apalagi Komisi ini, hanya berada di Ibukota Jakarta padahal kewenangannya mencakup seluruh wilayah di Indonesia. Dari kepres No.44 Tahun 2000 ini komisi ombudsman menyiapkan sebuah konsep Rancangan Undang-Undang Ombudsman Nasional.

Pasal 2 menyatakan "*Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat"[12]

d. Pasal I UU RI No. 37 Tahun 2008

UU RI No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia merupakan dasar hukum yang paling kuat daripada sebelumnya. Dalam pasal I disebutkan:

"*Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah*".

e. Pasal 35 ayat UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Dalam UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang disahkan pada tanggal 18 Juli 2009, menyatakan bahwa Ombudsman merupakan salah satu lembaga pengawas ekternal selain pengawasan masyarakat dan pengawasan DPR/DPRD yang berhak untuk melakukan pengawasan pelayanan publik. Hal ini termuat dalam pasal 35 ayat 3 UU

[12] Pasal 2 Kepres No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

RI No. 25 Tahun 2009:[13] "*pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui"*:

a. *pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;*
b. *pengawasan oleh* ***ombudsman*** *sesuai dengan peraturan perundang-undangan;*
c. *pengawasan oleh dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah propinsi, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.*

f. Usulan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Komisi Konstitusi dengan menambahkan pasal 24 G yang berbunyi:[14]

1. Ombudsman Republik Indonesia adalah ombudsman yang mandiri guna mengawasi penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat.
2. Susunan, kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia diatur dengan Undang-undang.

3. Falsafah Ombudsman Republik Indonesia

Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman Republik Indonesia selalu mendasarkan dirinya pada prinsip-prinsip yang dianutnya sehingga menjati jati diri yang melekat bagi setiap anggotanya.

Tujuh falsafah tersebut yaitu:[15]

---

[13] Pasal 35 ayat 3 UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

[14] Antonius Sujata, *Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik*, Makalah dalam buku.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Saling menghargai
b. Melayani setiap pribadi dengan prinsip-prinsip kesopanan dan saling menghargai sebagai manusia sederajat.
c. Keteladanan
d. Menjadi teladan dan pelopor dalam prinsip keterbukaan, kesederajatan, tidak memihak, serta pelopor dalam pembaharuan dan selalu konsisten dalam keputusan.
e. Kesetaraan
f. Mempelopori adanya kesetaraan dan selalu membuka akses bagi setiap orang tanpa memandang status ekonomi, keluarga, bahasa, agama, kesukuan dan ras, termasuk juga tidak memandang dari segi kondisi fisik, jenis kelamin, umur ataupun status perkawinan.
g. Pemberdayaan Masyarakat
h. Mendorong dan membantu masyarakat yang menggunakan sarana publik dalam mencari pemecahan bagi setiap masalahnya.
i. Pembelajaran yang Berkesinambungan
j. Menjadi pelopor dan pendorong dalam hal pembelajaran yang berkesinambungan bagi setiap staf, pemerintah dan masyarakat.
k. Kerjasama
l. Selalu menggunakan prinsip-prinsip kerjasama, empati dan niat baik dalam setiap tugas.

[15] www.ombudsman.or.id. 10 Juni 2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

m. Kerjasama tim

n. Mengkombinasikan perbedaan latar belakang dan pengalaman dalam mencapai satu tujuan dan komitmen untuk sukses.

4. Misi Ombudsman Republik Indonesia

Diantara misi ombudsman republik indonesia adalah:[16]

a. Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan/atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme.

b. Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik.

c. Memprioritaskan pelayanan masyarakat dengan terus menerus menambah pengetahuan mengenai kebutuhan masyarakat dengan jalan mengadakan hubungan baik yang saling menghormati serta memberikan penyeleseian yang tidak memihak, menjaga rahasia pribadi serta cepat dan tepat.

d. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti keluhan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam pelayanan umum.

e. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi dll.

[16] www.ombudsman.or.id. 10 Juni 2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. Memaksimalkan nilai tambah kepada masyarakat dengan terus menerus mensosialisasikan adanya ombudsman republik indonesia, termasuk memberikan informasi bagaimana keluhan ditindaklanjuti, cara bagaimana dapat mengajukan keluhan serta menganjurkan masyarakat untuk melakukannya.

g. Memastikan keberhasilan kerja melalui komitmen menyeluruh dengan standar prestasi kerja yang tinggi melalui menejemen terbuka dan memberikan training yang terus menerus untuk meningkatkan pengetahuan serta profesional tim asistensi dalam menangani/menindaklanjuti keluhan-keluhan. Ini semua dilakukan dengan integritas dan tanggung jawab yang tinggi.

5. Pedoman Dasar dan Etika Ombudsman Republik Indonesia

Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman Republik Indonesia selalu mendasarkan dirinya pada prinsip-prinsip pedoman dasar dan etika Ombudsman yang dianutnya sehingga menjati jati diri yang melekat bagi setiap anggotanya.

Adapun pedoman dasar dan etika Ombudsman Republik Indonesia adalah:[17]

a. Integritas

[17] www.ombudsman.or.id. 10 Juni 2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bersifat mandiri, tidak memihak, adil, tulus dan penuh komitmen, menjunjung tinggi nilai-nilai moral dan budi pekerti serta melaksanakan kewajiban agama dengan baik.

b. Pelayanan kepada masyarakat

Memberikan pelayanan kepada masyarakat secara cepat dan efektif agar mendapat kepercayaan dari masyarakat sebagai institusi publik yang benar-benar membantu peningkatan penyelenggaraan kepentingan masyarakat sehari-hari.

c. Saling menghargai

Kesejajaran penghargaan dalam perlakuan, baik kepada masyarakat maupun antara sesama anggota/staf ombudsman.

d. Kepemimpinan

Menjadi teladan dan panutan dalam keadilan, persamaan hak, tranparansi, inovasi, dan konsistensi. Persamaan hak, memberikan perlakuan yang sama dalam pelayanan kepada masyarakat dengan tidak membedakan umr, jenis kelamin, status perkawinan, kondisi fisik ataupun mental, suku, etnik, agama, bahasa maupun status sosial keluarga.

e. Sosialisasi tugas ombudsman

Menganjurkan dan membantu masyarakat memanfaatkan pelayanan secara optimal untuk penyeleseian persoalan.

f. Pendidikan berkesinambungan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Melaksanakan pelatihan serta pendidikan terus-menerus untuk meningkatkan ketrampilan.

g. Kerjasama

Melaksanakan kerja sama yang baik dengan semua pihak, memiliki ketegasan dan saling menghargai dalam bertindak untuk mendapatkan hasil yang efektif dalam menangani keluhan masyarakat.

h. Bekerja secara kelompok

Penggabungan kemampuan serta pengalaman yang berbeda-beda dari anggota tim yang mempunyai tujuan yang sama serta komitmen demi keberhasilan ombudsman secara keseluruhan.

i. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat

Menyebarluaskan informasi hukum yang diterima dan diolah oleh Ombudsman kepada lembaga negara, lembaga non pemerintah, masyarakat maupun perseorangan.

j. Profesional

Memiliki tingkat kemampuan intelektual yang baik dalam melaksanakan tugas kewajibannya sehingga kinerja dapat dipertanggung jawabkan baik secara hukum maupun ilmiah.

k. Disiplin

Memiliki loyalitas dan komitmen tinggi terhadap tugas dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6. Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

Dalam pasal 4 UU RI No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dijelaskan tentang tujuan Ombudsman:[18]

a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efesien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;
c. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, kolusi, serta nepotisme;
e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan.

B. Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia

1. Keberadaan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Menurut UU RI No. 37 Tahun 2008

Keberadaan Ombudsman sejak berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008 adalah sebagai lembaga negara bukan sebagai

[18] Pasal 4 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

komisi negara lagi seperti sebelumnya. Ini menunjukkan bahwa ombudsman adalah lembaga negara yang permanen sebagaiman lembaga-lembaga negara yang lain.

Dalam UU RI No. 37 pasal 2 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan:

"*Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya*".

Lembaga Negara adalah merupakan lembaga-lembaga atau organ publik yang menjalankan pemerintahan dan tidak berada di bawah kendali Presiden. Bersifat "mandiri" secara etimologis berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri. Ini menjelaskan bahwa istilah mandiri menunjuk pada tidak adanya pengaruh dari luar atau bebas dari campur tangan kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lain.[19]

Menurut Jimly Asshidiqie, bahwa independensi lembaga-lembaga negara sangat diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Kemudian beliau menyebutkan lembaga-lembaga yang sekarang ini menikmati kedudukan independen, dintaranya pada tingkatan pertama, yaitu Organisasi Tentata Nasional

[19] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, hal. 84

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (POLRI), dan Bank Indonesia sebagai bank central. Pada tingkatan kedua juga muncul lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional dan Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman (sekarang Ombudsman Republik Indonesia), Komisi Persaingan Usaha Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Kebenaran dan Rekonsialisasi (KKR), dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).[20]

Keberadaan Ombudsman di Indonesia memang sangat dibutuhkan masyarakat dewasa ini seiring dengan pertambahan penduduk dan beragamnya masalah yang dialami oleh masyarakat dalam mendapatkan haknya sebagai warga negara. Sehingga masyarakat dapat melaporkan keluhan yang dialaminya dengan cepat kepada lembaga yang independen dan dengan tanpa biaya yaitu Ombudsman.

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, ombudsman berwenang:[21]

a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada ombudsman;
b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;

[20] Jimly Assihiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat* UUD 1945, Makalah, disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003.

[21] Pasal 8 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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. menyeleseikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
f. membuat rekomendasi mengenai penyeleseian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Selain itu, dalam ayat 2 pasal 8 UU RI No.37 Tahun 2008, juga disebutkan, wewenang Ombudsman adalah:

a. menyampaikan saran kepada presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
b. menyampaikan saran kepada dewan perwakilan rakyat dan/atau presiden, dewan perwakilan rakyat daeah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dengan Pengawasan di Indonesia

Apabila memperhatikan fungsi Ombudsman sebagaiman tertuang di dalam UU RI No. 37 tahun 2008 pasal 6, maka Ombudsman sesungguhnya merupakan salah satu unsur pengawasan dalam sistem pengawasan di Indonesia, yakni bentuk pengawasan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.[22]

Dalam UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang disahkan pada tanggal 18 Juli 2009, menyatakan bahwa Ombudsman merupakan salah satu lembaga pengawas ekternal selain pengawasan masyarakat dan pengawasan DPR/DPRD yang berhak untuk melakukan pengawasan pelayanan publik. Hal ini termuat dalam pasal 35 ayat 3 UU RI No. 25 Tahun 2009:[23] "*pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui"*:

d. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;

e. pengawasan oleh ***ombudsman*** *sesuai dengan peraturan perundang-undangan;*

[22] Pasal 2 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
[23] Pasal 35 ayat 3 UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. pengawasan oleh dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah propinsi, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

Keberadaan Ombudsman di Indonesia jika dikaitkan dengan lembaga pengawasan yang sudah ada di indonesia adalah merupakan lembaga pengawas yang baru dibandingkan lembaga-lembaga pengawas yang sudah dibentuk sebelumnya. Akan tetapi dari setiap lembaga pengawas yang ada pasti ada perbedaannya dalam hal tugas dan wewenangnya maupun posisinya.

Selama ini kita memang sudah memiliki lembaga pengawas baik yang bersifat struktural maupun fungsional. Bahkan terdapat lembaga pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam undang-undang dasar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan ataupun Bank Indonesia. Selain itu juga terdapat organisasi non pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat yang sekarang ini banyak tumbuh serta turut beraktifitas melakukan pengawasan atas pelaksanaan penyelenggaraan negara.[24]

Berbagai lembaga negara, aparatur pengawas struktural, pengawas fungsional serta organisasi pemerintah tersebut memiliki catatan sebagai berikut:[25]

1. Lembaga Pengawas Struktural sebagaimana selama ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal jelas tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan/departemen terkait. Dalam

[24] Antonius Sujata, dkk., *Ombudsman Indonesia*: *Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang,* h. 70
[25] *Ibid*, hal. 71

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghadapi ataupun menindaklanjuti laporan sangat tergantung oleh atasan. Lagi pula pengawasan yang dilakukan bersifat intern artinya kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan hanya mencakup urusan institusi itu sendiri.

2. Lembaga Pengawas Fungsional seperti BPK (Badan Pengawas Keuangan) dan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), meskipun tidak bersifat intern, namun substansi/sasaran pengawasan terbatas pada aspek tertentu terutama maslah keuangan. Lagi pula aparat pengawas fungsional pada umumnya tidak menangani keluhan-keluhan yang bersifat individual, mereka melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan secara rutin baik yang merupakan anggaran rutin maupun pembangunan.
3. Lembaga pengawas yang secara ekplisit dicantumkan dalam konstitusi, yaitu DPR/DPRD, mereka melakukan pengawasan terhadap kebijakan umum namun pada satu sisi substansi yang diawasi terlalu luas dan tentu saja bersifat politis. Karena memang secara kelembagaan dewan perwakilan rakyat merupakan lembaga politik serta mewakili kelompok-kelompok politik sehingga pengawasannya juga tidak terlepas dari kepentingan kelompok yang mereka wakili.
4. Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat sekarang ini telah menjadi trend dan berkembang pesat. Namun karena sifatnya swasta dan kurang terfokus maka lebih banyak ditanggapi acuh tak acuh. Terlebih lagi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan yang dilakukan sering kurang data dan lebih mengarah pada publikasi sehingga faktor akurasi dan keseimbangan fakta perlu labih memperoleh perhatian.

Memperhatikan kenyataan-kenyataan di atas, maka ternyata masih terdapat celah-celah yang secara mendasar tidak/belum merupakan sasaran pengawasan. Dari aspek kelembagaan juga belum ada prosedur yang dapat menjembatani antara mekanisme yang bersifat kaku sebagai akhibat sistem struktural hierarkis di satu pihak dengan mekanisme lentur/pendek dari suatu organisasi yang tidak struktural hierarkis. Dengan demikian diperlukan lembaga Ombudsman sebagai alternatif agar bisa menjadi jalan tengah bagi kepentingan pengembangan sistem non struktural hierarkis serta kepentingan pengembangan sistem non struktural, namun pada sisi lain mampu menampung seluruh aspirasi warga masyarakat tanpa harus melewati sistem prosedur atau mekanisme yang berliku-liku.

Keberhasilan suatu pengawasan sangat ditentukan oleh prosedur ataupun mekanisme yang digunakan, apabila proses pengawasan berbelit-belit melalui liku-liku yang panjang maka pelaksanaan pengawasan akan beralih dari masalah substansional ke masalah prosedural. Padahal inti persoalan pokok adalah penyimpangan dalam pelayanan umum.[26]

---

[26] Antonius Sujata, Dkk., *Ombudsman Indonesia*: *Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang,* h. 70

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

TINJAUAN SISTEM PENGAWASAN DI INDONESIA DAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGAWASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

A. Analisis Sistem Pengawasan Di Indonesia Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

1. Kedudukan Ombudsman Republik Indonesia

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan rencana. Dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintahan/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.[1]

Pada dasarnya kewajiban pemerintah/penyelenggara negara kepada masyarakat kaitannya dengan pelayanan publik adalah untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengaan sas-asas

[1] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, h. 125

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.[2] Untuk itu berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah adalah membentuk UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan pada tanggal 7 Oktober 2008 dan UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang disahkan pada tanggal 18 Juli 2009.

Pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan negara di Indonesia sebelum terbentuknya Ombudsman, telah dilakukan oleh lembaga pengawas baik yang bersifat struktural maupun fungsional. Selain itu juga terdapat organisasi non pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat yang ikut serta turut beraktifitas melakukan pengawasan atas pelaksanaan penyelenggaraan negara. Berbagai lembaga negara, aparatur pengawas struktural, pengawas fungsional serta organisasi non Pemerintah tersebut memiliki beberapa catatan seperti yang telah penulis jelaskan pada bab III.

Apabila memperhatikan fungsi Ombudsman sebagaiman tertuang di dalam UU RI No. 37 Tahun 2008 pasal 6 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, maka Ombudsman sesungguhnya merupakan salah satu unsur pengawasan dalam sistem pengawasan di Indonesia. Yakni bentuk pengawasan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya,

[2] Konsideran UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.[3]

Menurut penulis keberadaan Ombudsman sebagai lembaga pengawas di Indonesia dibandingkan dengan lembaga pengawas yang lain adalah dalam hal independensinya terhadap instansi yang diawasi dan obyek pengawasannya.

Pertama, Lembaga pengawasan struktural yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal yang ada di semua level lembaga/departemen jelas tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari lembaga/departemen terkait. Dalam menghadapi dan ataupun menindaklanjuti laporan sangat ditentukan oleh atasan. Pengawasannya bersifat intern artinya kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan hanya mancakup urusan institusi itu sendiri.

Ombudsman tidak demikian, Ombudsman bersifat independen karena Ombudsman bukan bagian dari instansi/lembaga kenegaraan atau pemerintahan manapun yang diawasinya. Sementara fungsi pengawasan yang efektif selalu mempersyaratkan independensi. Tanpa independensi antara pihak yang diawasi dengan yang diawasi kemungkinan besar yang terjadi justru kolusi.

Dalam hal ini dapat kita lihat dalam pasal 2 UU RI No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan:

[3] Pasal 2 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"*Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya*".

Kedua, badan pengawas fungsional seperti BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), memang serupa dengan Ombudsman sebagai lembaga independen terhadap instansi yang diawasi. Demikian juga lembaga politik seperti DPR/DPRD, juga independen. Akan tetapi, objek pengawasannya yang membedakan.

Objek pengawasan BPK/BPKP adalah aspek keuangan menyangkut seberapa jauh pembelanjaannya sesuai dengan rencana pembelanjaan dan penganggarannya; dan objek pengawasan DPR/D adalah kebijakan publik yang bersifat umum dan lebih bernuansa politis. Sementara sasaran pengawasan Ombudsman adalah pada "mutu layanan aparat yang bersifat langsung kepada warga masyarakat". Itulah sebabnya, sasaran utama kerja Ombudsman adalah keluhan masyarakat terhadap mutu layanan publik dari aparat.

Selain itu, apabila dilihat dari sifat pengawasannya, Ombudsman merupakan lembaga pengawasan yang bersifat preventif. Yakni pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum. Dalam hal ini, Antonius Sujata (Ketua Ombudsman) berpendapat bahwa peran Ombudsman dalam upaya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemberantasan KKN berada pada gerbang awal masuk terjadi KKN yaitu mengawasi tindakan maladministrasi oleh aparat/pejabat negara.

Secara lebih spesifik lagi mengenai lembaga yang berhak mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dapat kita lihat dalam UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang disahkan pada tanggal 18 Juli 2009, menyatakan bahwa Ombudsman merupakan salah satu lembaga pengawas ekternal selain pengawasan masyarakat dan pengawasan DPR/DPRD yang berhak untuk melakukan pengawasan pelayanan publik. Hal ini termuat dalam pasal 35 ayat 3 UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik: "pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui":

a. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
b. pengawasan oleh **ombudsman** sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
c. pengawasan oleh dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah propinsi, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

Adapun pengawasan internal menurut UU RI No. 25 tahun 2009 dijelaskan dalam pasal 35 ayat 2: "pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui":

a. pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan;dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mengenai pengawasan internal sudah penulis jelaskan diatas, yaitu pengawasan oleh atasan langsung dan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal dalam departemen/instansi terkait dan pengawasan oleh pengawas fungsional dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Menurut penulis, terdapat kesesuaian hukum yang saling menguatkan antara UU RI No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dengan UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Yaitu; Ombudsman berdasarkan UU RI No. 37 Tahun 2008 pasal 6 "memiliki fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik", kemudian dalam pasal 35 ayat 3 UU RI No. 245 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ombudsman dinyatakan sebagai salah satu lembaga yang berhak melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik.[4] Ini artinya, dengan keberadaan UU Pelayanan Publik, Ombudsman akan lebih optimal dalam melaksanakan tugas dan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang.

Kaitannya dengan konteks upaya pemberantasan korupsi di Indonesia, Antonius Sujata (ketua Ombudsman) menyatakan bahwa posisi Ombudsman lebih berperan di garda paling depan guna mencegah terjadinya perilaku koruptif setiap aparatur penyelenggara negara/pemerintahan. Pendapat ini

[4] Pasal 35 ayat 3 UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibangun dengan asumsi bahwa sistem pelayanan umum (termasuk proses penegakan hukum) menjadi tidak berjalan dengan baik karena di dalamnya sarat dengan praktek-praktek penyelenggara yang koruptif.[5] Dengan demikian, posisi Ombudsman adalah sebagai lembaga pengawas yang lebih bersifat *preventif*.

2. Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia

Menurut pasal 1 ayat 1 UU RI No. 37 Tahun 2008 Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.[6]

Dilihat dari tugasnya, Ombudsman berwenang menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dari laporan tersebut, Ombudsman berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar hasil investigasi, Ombudsman lalu mengeluarkan rekomendasi.

---

[5] Antonius sujata, *Ombudsman dan Gerakan Anti Korupsi,* www.ombudsman.go.id. 10 Juni 2008

[6] UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia pasal 8 ayat 1 menyatakan "*ombudsman berwenang membuat rekomendasi mengenai penyeleseian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan*". Rekomendasi adalah Kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintah yang baik.

Selain itu, menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 pasal 8 ayat 2 menerangkan bahwa Ombudsman juga berwenang:

a. menyampaikan saran kepada presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
b. menyampaikan saran kepada dewan perwakilan rakyat dan/atau presiden, dewan perwakilan rakyat daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

Menurut penulis kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik seperti yang dimaksud dalam UU RI No. 37 Tahun 2008 pasal 1 ayat 1 dan pasal 8 ayat 1 dan 2 diatas, yang dapat membedakan lembaga pengawas lain di Indonesia baik internal maupun eksternal seperti halnya yang sudah penulis paparkan dalam bab III.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Menurut kajian fiqh siyasah keberadaan lembaga pengawas sangat penting, hal ini merujuk kepada perintah al-Qur'an yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan, yaitu firman Allah SWT dalam surat Ali-Imran ayat 104 yang berbunyi:[7]

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya: "*Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung*".

Disini menunjukkan arti pentingnya sebuah lembaga pengawasan, dalam bahasa al-Qur'an "*segolongan umat*" yang menjalankan fungsi pengawasan yaitu *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, meskipun al-Qur'an tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana bentuk dari lembaga pengawasan tersebut.

Nabi Muhammad SAW juga memerintahkan umatnya untuk menegakkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, beliau bersabda dalam Hadis yang diriwayatkan oleh Muslim yang artinya "*barang siapa dari kalian yang melihat kemunkaran maka cegahlah dengan tangan (kekuasaan), jika tidak mampu maka*

[7] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 79

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

cegahlah dengan lisan, jika tidak mampu maka cegahlah dengan hati, dan itu merupakan lemahnya iman".

Menurut Ibnu Taimiyah dalam kitab Siyasah Syar'iyahnya menyatakan bahwa Pengangkatan penguasa adalah untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Karena kemaslahatan hamba tidak mungkin dicapai kecuali dengan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Juga karena kemaslahatan kehidupan dan hamba itu harus dengan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Dan itu hanya dapat dicapai dengan menegakkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Oleh karena itu, dalam Islam seoarang pemimpin wajib untuk membentuk suatu lembaga yang menangani *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*.

Begitupula menurut pendapat al-Mawardi bahwa *imam* (khalifah) itu diproyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia (*al-imamah mawdhuatun li khilafatin nubuwwah fi hirasat al-din wa siyasat al-dunya*).

Dengan memperhatikan dalil-dalil dan pendapat-pendapat di atas, serta ketentuan dalam UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pada dasarnya Ombudsman yang dibentuk di Indonesia tidak bertentangan dengan fiqh siyasah karena secara umum memilki tujuan yang sama, yaitu untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* dan untuk kemaslahatan rakyat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam kajian fiqh siyasah lembaga yang melaksanakan tugas *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* dikenal dengan *wilayat al-Maẓalim* dan *wilayat al-Ḥisbah* yang menjalankan fungsi pengawasan apabila terjadi penyelewengan pejabat maupun pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh rakyat secara umum. *Wilayat al-Ṃazalim* dan *wilayat al-Ḥisbah* merupakan bagian dari lembaga peradilan Islam.

Secara umum tugas *wilayat al-Maẓalim* adalah mengajak para pelaku pidana kepada keadilan dengan menakut-nakuti mereka, dan melarang pihak-pihak yang berperkara dari saling memusuhi dengan mengancam mereka. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa-penguasa dan hakim-hakim ataupun anak-anak dari orang-orang yang berkuasa.

Menurut al-Mawardi *ḥisbah* adalah "*memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan*". Karena itu menurut teori al-Mawardi, *ḥisbah* merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan. Tugas dari *wilayat al-Ḥisbah* adalah "memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan dari petugas-petugas hisbah". Sedangkan *muḥtasib* bertugas mengawasi berlakunya tidaknya undang-undang umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh seorangpun.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.[8]

Ombudsman berwenang menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dari laporan tersebut, Ombudsman berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar hasil investigasi, Ombudsman lalu mengeluarkan Rekomendasi.

Ombudsman juga berwenang melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladminstrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Jadi tanpa didahului oleh adanya suatu laporan/pengaduan atau keluhan masyarakat (pasal 7 huruf d UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Dengan demikian, menurut penulis apabila melihat posisi dan kewenangan yang dijalankan oleh Ombudsman sarat dengan pengawasan yang dijalankan oleh *wilayat al-Maẓalim* dan *wilayat al-Ḥisbah* dalam ketatanegaraan Islam. Dengan kata lain Ombudsman mengambil prinsip-prinsip lembaga pengawasan dalam Islam.

[8] Pasal 6 UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara posisi kelembagaan, Ombudsman sebagai lembaga pengawasan negara yang independen, memiliki kesamaan dengan *wilayat al-Ḥisbah* dan *wilayat al-Maẓalim* yaitu sebagai lembaga peradilan Islam yang juga independen dari kekuasaan Khalifah. Hanya bedanya Ombudsman sebagai lembaga negara yang mandiri di Indonesia sedangkan *wilayat al-Ḥisbah* dan *wilayat al-Maẓalim* berada dalam lembaga peradilan Islam.

Secara kewenangan dan mekanisme kerjanya, Ombudsman juga memiliki kesamaan dengan *wilayat al-Ḥisbah*. Yaitu Ombudsman berwenang menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kemudian melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan, dan selanjutnya mengeluarkan rekomendasi. *wilayat al-Ḥisbah* juga demikian, dimana *muḥtasib* menerima pengaduan dari masyarakat atas pelanggaran terhadap suatu peraturan kemudian memberikan sanksi *ta'zir* (sanksi disiplin). Keduanya juga mempunyai tugas dan wewenang yang sama untuk berinisiatif sendiri melakukan pengawasan atas suatu perbuatan maladministrasi atau pelanggaran terhadap peraturan yang berada dalam kompetensinya.

Singkatnya, menurut penulis bahwa dibentuknya Ombudsman di Indonesia sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pengawasan dalam fiqh siyasah. Yaitu prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umun dan untuk memperkecil terjadinya hak asasi manusia seperti yang fungsi yang dimiliki oleh *wilayat al-Maẓalim* dan *wilayat al-Ḥisbah* dalam ketatanegaraan Islam.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, dalam penelitian ini dihasilkan beberapa kesimpulan yang menjadi jawaban atas permasalahan yang sudah dirumuskan. Kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Berdirinya Ombudsman Republik Indonesia dilatarbelakangi oleh adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik (*clean government* dan *good governance*), serta untuk meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya. Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia memiliki landasan yuridis yang kuat karena dilandasi oleh norma-norma hukum yang berkaitan dengan upaya perlindungan hukum bagi rakyat dan pengawasan terhadap pemerintah yang termuat dalam Undang-undang Dasar.
2. Kedudukan Ombudsman menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, ia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

3. Dibentuknya Ombudsman sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pengawasan dalam fiqh siyasah. Yaitu prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umun dan untuk memperkecil terjadinya hak asasi manusia, seperti fungsi yang dimiliki oleh *wilayat al-Mazalim* dan *wilayat al-Hisbah* dalam ketatanegaraan Islam.

B. SARAN

Dari temuan-temuan tentang posisi dan kewenangan Ombudsman dan setelah dianalisis, maka ada beberapa saran yang ingin penulis sampaikan. Yaitu:

1. Keberadaan Ombudsman menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara hendaknya juga dicantumkan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara, sehingga semakin memperkuat landasan hukum Ombudsman.
2. Sesegera mungkin membentuk Ombudsman Daerah merata di seluruh wilayah Indonesia sesuai dengan amanat UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, agar masyarakat dapat mudah dan cepat melakukan pengaduannya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, terjemahan Asep Hikmat, Bandung, Mizan, 1995

Antonius Sujata, dkk., *Ombudsman Indonesia*: *Masa Lalu, Sekarang Dan Masa Mendatang*, Jakarta, Komisi Ombudsman Nasional, 2002

--------, *Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, komisi ombudsman nasional, 2005

Budhi Masturi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta, PT. Pradya Paramita, 2005

B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, *Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia), Yogyakarta, Universitas Atma Jaya*, 2003

Galang Asmara, *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, Laksbang, 2005

Hasbi Asshiddiqie, Peradilan dan Hukum Acara Islam, Semarang, Pustaka Rizki Putra, 1997

Jimly Assihiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat* UUD 1945, Makalah, disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003.

Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah*, Terjemahan Rofi' Munawwar, Surabaya, Risalah Gusti, 1999

Iin solikin, *Wilayah Hisbah Dalam Tinjauan Historis Pemerintahan Islam*, Ibda' Vol. 3 No. 1. jan – jun 2005 P3M STAIN Purwokerto

Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, terjemahan Fadli Bahri, Jakarta, Darul Falah, 2007

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 2007

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Munawir Sadzali, *Islam dan Tata Negara*, Islam dan Tata Negara; Ajaran Sejarah Dan Pemikiran, Jakarta, UI Press, 1993

Nur Mufid, *Lembaga-Lembaga Politik Islam Dalam Al-Ahka As-Sultaniyyah Karya Al-Mawardi*, Qualita Ahsana Vol. 1 No. 2: Oktober Surabaya, Puslit IAIN Sunan Ampel Surabaya, 1999

Pius A Partanto, *Kamus Ilmiah Populer,* Surabaya, Arkola, 1994

Poewodarminto, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1982), hal. 1150

Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta, Raja Gravindo Persada, 1999

Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003

Titik triwulan tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Cerdas Pustaka Publisher, 2008

Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2003

Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, Jakarta, Yayasan Penyelenggaraan Penterjemahan Al Qur'an, 2005

Ensiklopedi Islam, Edisi Baru, Jilid 5 dan 6, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 2005

Kepres No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

Ketetapan MPR No: VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme

UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Bandung, Fokusmedia

UU RI No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Website:

www.ombudsman.or.id. 10 Juni 2009

www.wikipedia. 15 Juni 2009

www.hukumonline.com. 5 Agustus 2009

www.ombudsman.or.id Suara Ombudsman Nomor 3 Tahun 2008, Jakarta, Komisi Ombudsman Naional

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

LAMPIRAN

Kepres No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

Undang-undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id