

**KEBERADAAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH DIY  
MENURUT *MAQĀṢID ASY-SYARĪ'AH***



**SKRIPSI**

DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT  
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU  
DALAM ILMU HUKUM ISLAM

**OLEH:**

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA  
PEMBIMBING

1. Drs. MAKHRUS MUNAJAT, M.Hum.
2. UDIYO BASUKI, S.H., M.Hum.

**JINAYAH SIYASAH  
FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
2008**

## ABSTRAK

Ada anggapan yang sangat kuat di masyarakat bahwa berurusan dengan birokrasi sangat merepotkan, berbelit-belit, dan terkadang menggunakan biaya ekstra. Kondisi ini tentu memiliki akar persoalan yang dalam, mulai dari sistem yang digunakan hingga terbatasnya kemampuan sumber daya manusia sampai fasilitas-fasilitas negara yang kurang memadai. Apalagi ditengah era otonomi daerah yang memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menata kehidupan masyarakat lokal, oleh karena itu anggapan tersebut harus dihilangkan dengan dengan memperbaiki birokrasi pemerintahan di daerah baik dari internal pemerintahan daerah itu sendiri ataupun dari eksternal pemerintahan tersebut.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi yang pertama kali membentuk lembaga pengawas eksternal dalam hal pelayanan publik. Lembaga tersebut adalah Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) yang berfungsi untuk mengawasi kinerja pemerintahan daerah dan penegak hukum dalam pelayanan publik. Hadirnya lembaga ini tentunya memberi pengaruh dalam tata pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu dalam skripsi ini akan dibahas lebih lanjut tentang Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *maqāṣid asy-syarī'ah* dan juga aplikasi konsep *maqāṣid asy-syarī'ah* terhadap mekanisme penanganan kasus oleh Lembaga Ombudsman Daerah DIY.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan yang bertujuan untuk menganalisa keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *maqāṣid asy-syarī'ah* dan menjelaskan aplikasi *maqāṣid asy-syarī'ah* dalam penanganan kasus-kasus di Lembaga Ombudsman Daerah DIY, sehingga penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan normatif dan menggunakan metode analisis data kualitatif, sehingga nantinya diharapkan dapat menganalisa dengan jelas keberadaan Lembaga Ombudsman menurut *maqāṣid asy-syarī'ah* dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan observasi.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Lembaga Ombudsman Daerah DIY dapat dikategorikan ke dalam *maqāṣid al-hajjiyyat* (tujuan sekunder) dalam upaya pembentukan pemerintahan yang baik dan bersih sebagai tujuan primernya. Sedangkan dalam penanganan kasus yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman Daerah DIY mulai dari tahap pelaporan, klarifikasi, mediasi sampai rekomendasi merupakan aplikasi dari *maqāṣid asy-syarī'ah* yaitu dalam rangka menjaga agama (*hifzu al-dīn*), menjaga jiwa (*hifzu an-nafs*), menjaga akal (*hifzu al-'aql*), menjaga keturunan (*hifzu al-nasl*) dan menjaga harta (*hifzu al-māl*).

**SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI**

Hal : Surat Persetujuan Skripsi  
Lamp : I

Kepada

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta  
di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberi petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Muh Fendi Putranta

NIM : 03370287

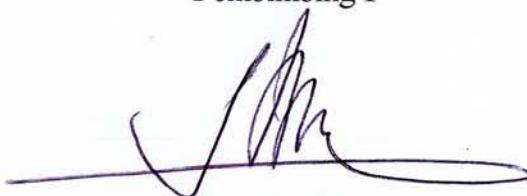
Judul : Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut  
*Maqāṣid asy-Syari'ah*

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah Jurusan Jinayah Siyasah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapan terima kasih.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
Yogyakarta, 14 Jumadil Akhir 1429 H  
18 Juni 2008 M

Pembimbing I



**Drs. Makhsum Munajat, M.Hum.**  
**NIP. 150260055**

**SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI**

Hal : Surat Persetujuan Skripsi  
Lamp : II

Kepada  
Yth. Dekan Fakultas Syari'ah  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta  
di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberi petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Muh Fendi Putranta  
NIM : 03370287  
Judul : Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut  
*Maqāsid asy-Syari'ah*

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah Jurusan Jinayah Siyasah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapan terima kasih.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
14 Jumadil Akhir 1429 H  
Yogyakarta, \_\_\_\_\_  
18 Juni 2008 M

Pembimbing II

  
Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.  
NIP. 150291022

**PENGESAHAN SKRIPSI**

Nomor : UIN.02/K.JS-SKR/PP.00.9/13/2008

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul : Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *Maqāṣid asy-Syari'ah*

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : Muh Fendi Putranta

NIM : 03370287

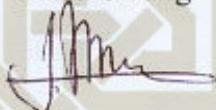
Telah dimunaqasyahkan pada : 5 Rajab 1429 H/ 8 Juli 2008 M

Nilai Munaqasyah : A (95)

Dan dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga

**TIM MUNAQASYAH :**

Ketua Sidang



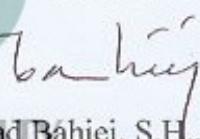
Drs. Makhsum Munajat, M.Hum.  
NIP. 150260055

Penguji I



Drs. Ahmad Pattiroy, MA.  
NIP. 150256648

Penguji II



Ahmad Bahiej, S.H., M.Hum.  
NIP. 150300639

SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 8 Juli 2008

UIN Sunan Kalijaga

Fakultas Syari'ah

DEKAN



Drs. Yudhan Wahyudi, MA., Ph.D.  
NIP. 150240524

**MOTTO**



**“KEGAGALAN yang *pertama*  
adalah KETAKUTAN untuk *mencoba* sesuatu”**

**HALAMAN PERSEMBAHAN**



Skripsi ini kupersembahkan kepada :

- Almamaterku Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
- Ibunda, ayahanda dan keluarga tercinta
- Sang inspirator hidupku ("Bungaku")
- Sahabat-sahabat PMII
- Teman-teman yang tertulis dalam garis hidupku

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي أَنْعَمَنَا بِنِعْمَةِ الإِيمَانِ وَالْإِسْلَامِ أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ  
أَنَّ مُحَمَّداً رَسُولَ اللَّهِ وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ سَيِّدُنَا مُحَمَّدٌ  
وَعَلَى الْهُوَّ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ أَمَّا بَعْدُ

Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur ke hadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan berkah, rahmat, hidayah dan inayah-Nya sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam senantiasa terlimpahkan kepada Nabi Besar Muhammmad SAW, yang dengan kegigihan dan kebesarannya membimbing dan menuntun manusia kepada hidayah Allah.

Meskipun penyusunan skripsi ini baru merupakan tahap awal dari sebuah perjalanan panjang cita-cita akademis, namun penyusun berharap semoga karya ilmiah ini mempunyai nilai manfaat yang luas bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum Islam.

Keseluruhan proses penyusunan skripsi ini telah melibatkan berbagai pihak. Oleh karena itu, melalui pengantar ini penyusun haturkan banyak terima kasih kepada semua pihak atas segala bimbingan dan bantuan sehingga terselesaikan skripsi ini. Sebagai rasa hormat dan syukur, ucapan terima kasih penyusun sampaikan kepada :

1. Bapak Drs. Yudian Wahyudi, MA., Ph.D, selaku Dekan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga
2. Bapak Drs. Makhrus Munajat, M.Hum selaku Ketua Jurusan Jinayah Siyasah dan pembimbing I skripsi ini yang telah dengan sabar mengoreksi dan membimbing penyusun hingga skripsi ini selesai.
3. Bapak Udiyo Basuki, S.H., M.Hum. selaku pembimbing II yang dengan sabar membimbing dan mengarahkan penyusunan skripsi ini.
4. Segenap Dosen Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga yang ikhlas mentransfer segenap ilmunya untuk kami.

5. Jajaran pengurus Lembaga Ombudsman Daerah provinsi DIY selaku tempat penelitian, yang dengan baik memerlukan dan melayani penyusun dalam melaksanakan penelitian.
6. Kepada Ayahanda beserta Ibunda tercinta, terima kasih atas kucuran keringat dan doa-doamu yang tidak pernah lelah, *Rabbi Irhamhumā kamā Rabbayāni Ṣagīra*, Amin.
7. Sahabat-sahabat "ASHRAM BANGSA" PMII Rayon Fakultas Syari'ah khususnya **Korp. SANTUN**, yang telah memberikan satu pesan bahwa kebersamaan dan kekompakkan itu indah untuk dikenang. (mas Za, mas Aziz, mas Arif, om Tyo, mbah Buba, cak Hadi, kak Hes, mas Alinch, mas Bon2, mas Oecoef, mas Slamet, mas Zuhdan, Pe-Be, pakdhe Hakim (Chapes family) dan terima kasih buat semuanya.
8. Teman-teman yang selalu memberiku semangat untuk menyelesaikan study ini. (mas Iqbal dan mas Dedi, makasih atas ketulusan dan kesetiaan kalian).
9. "**Bungaku**", sang inspirator hidup, makasih atas semuanya. Walaupun kamu tak sadar telah merubah hidupku, aku yakin suatu saat kamu akan mengerti semuanya.

Hanya kepada Allah SWT penyusun bersimpuh dan berdoa semoga iradahNya senantiasa membawa mereka atas kebahagiaan yang hakiki, amin.

Penyusun menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnaan, karena kami hanya seorang yang dhaif dan tak mungkin seperti ini bila tidak Engkau kehendaki.

Yogyakarta, 14 Jumadil Akhir 1429 H  
18 Juni 2008 M

Penyusun

Muh Fendi Putranta  
NIM. 03370287

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab ke dalam kata-kata Latin yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman kepada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 158/1987 dan 0543 b/U/1987.

### A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
إ	alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba`	b	be
ت	ta`	t	te
ث	ša`	š	es (dengan titik di atas)
ج	jim	j	je
ح	ha`	h	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha`	kh	ka dan ha
د	dal	d	de
ذ	zal	ž	zet (dengan titik di atas)
ر	ra`	r	er
ز	za`	z	zet
س	sin	s	es
ش	syin	sy	es dan ye
ص	sad	š	es (dengan titik di bawah)
ض	dad	đ	de (dengan titik di bawah)
ط	fa`	t	te (dengan titik di bawah)
ظ	za`	ž	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	koma terbalik di atas
غ	gain	g	ge
ف	fa`	f	ef
ق	qaf	q	qi
ك	kaf	k	ka
ل	lam	l	‘el

م	mim	m	`em
ن	nun	n	`en
و	wawu	w	w
ه	ha`	h	ha
ء	`	`	apostrof
ي	ya`	y	ye

### B. Konsonan Rangkap karena Syaddah Ditulis Rangkap

طيبة	ditulis	ṭayyibatun
متعددة	ditulis	muta' addidatun

### C. Ta` Marbutah di Akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis “h”

حكمة	ditulis	ḥikmah
معاملة	ditulis	mu'āmalah

(ketentuan ini tidak diperlakukan terhadap kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya)

2. Bila diikuti dengan kata sandang “al” serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan “h”

المرسلة مصلحة	ditulis	maṣlahah al-mursalah
---------------	---------	----------------------

3. Bila ta` marbutah hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah, dan dammah ditulis dengan “t”

الفطر زكاة	ditulis	zakāt al-fiṭri
------------	---------	----------------

#### D. Vokal Pendek

	kasrah fathah dammah	ditulis ditulis ditulis	i a u
--	----------------------------	-------------------------------	-------------

#### E. Vokal Panjang

1. fathah + alif <b>جاهليّة</b>	ditulis ditulis ditulis ditulis ditulis	ā jāliyyah
2. fathah + ya` mati <b>تنسى</b>	ditulis ditulis ditulis ditulis	ā tansā
3. kasrah + ya` mati <b>كريم</b>	ditulis ditulis ditulis ditulis	ī karīm
4. dammah + wawu mati <b>حقوق</b>	ditulis ditulis	ū ḥuquq

#### F. Vokal Rangkap

1. fathah + ya` mati <b>بِينَكُمْ</b>	ditulis ditulis ditulis	ai bainakum
2. fathah + wawu mati <b>قول</b>	ditulis ditulis	au qaul

#### G. Vokal Pendek Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أَنْتَمْ شَكْرَتْمَ لَنْ	ditulis ditulis	a`antum la`in syakartum
-----------------------------	--------------------	----------------------------

## H. Kata Sambung Alif + Lam

1. Bila diikuti huruf qamariyah ditulis dengan menggunakan huruf “l”(el)

القرآن	ditulis	al-Qur`ān
القياس	ditulis	al-Qiyās

2. Bila diikuti huruf syamsiyah ditulis dengan menggandakan huruf syamsiyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf “l”(el)nya

السماء	ditulis	as-samā'
الشمس	ditulis	asy-syamsu

## I. Penyusunan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat Ditulis Menurut Bunyi Pengucapannya dan Penulisannya

علمت إذا	ditulis	iżā ‘alimat
السنة اهل	ditulis	ahl as-sunnah

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	i
<b>ABSTRAK .....</b>	ii
<b>HALAMAN NOTA DINAS .....</b>	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	v
<b>MOTTO .....</b>	vi
<b>PERSEMPAHAN .....</b>	vii
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	viii
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....</b>	x
<b>DAFTAR ISI .....</b>	xiv
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	xvii
<b>DAFTAR BAGAN .....</b>	xviii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Pokok Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan .....	7
D. Telaah Pustaka .....	7
E. Kerangka Teoretik .....	12
F. Metode Penelitian .....	17
G. Sistematika Pembahasan .....	19
<b>BAB II. KONSEP <i>MAQĀSID ASY-SYARI'AH</i></b>	
A. Hakikat <i>Maqāsid asy-Syari'ah</i> .....	22
1. Pengertian dan Dasar <i>Maqāsid asy-Syari'ah</i> .....	22

2.	Pembagian <i>Maqāṣid asy-Syarī'ah</i> .....	25
B.	<i>Maqāṣid asy-Syarī'ah</i> sebagai Pisau Analisa .....	42

### **BAB III. TINJAUAN UMUM LEMBAGA OMBUDSMAN DIY**

A.	Sejarah Singkat Lembaga Ombudsman Daerah DIY .....	53
1.	Peran PUSHAM UII .....	53
2.	Peran Pemerintah Daerah DIY .....	56
B.	Pengaturan Kelembagaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY..	59
1.	Visi dan Misi Lembaga Ombudsman Daerah DIY .....	59
2.	Asas dan Kedudukan .....	60
3.	Fungsi, Tugas Pokok dan Wewenang.....	60
4.	Struktur Kelembagaan dan Pembagian Kerja .....	62
5.	Kode Etik dan Kontrak Moral serta Pergantian Anggota ....	67
6.	Personil Lembaga Ombudsman Daerah DIY.....	70
C.	Mekanisme Penanganan Kasus oleh LOD DIY.....	71

### **BAB IV. LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH DIY MENURUT**

#### ***MAQĀṢID ASY-SYARĪ'AH***

A.	Analisis Keberadaannya menurut <i>Maqāṣid asy-Syarī'ah</i> .....	80
B.	Aplikasi Konsep <i>Maqāṣid asy-Syarī'ah</i> terhadap Mekanisme Penanganan Kasus oleh LOD DIY.....	93
1.	Menjaga Agama.....	93
2.	Menjaga Jiwa.....	96
3.	Menjaga Akal .....	98
4.	Menjaga Keturunan .....	100

5. Menjaga Harta .....	102
------------------------	-----

#### **BAB IV. PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	104
B. Saran-saran .....	104

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	105
-----------------------------	-----

#### **LAMPIRAN-LAMPIRAN**

I. Halaman Terjemahan .....	I
II. Biografi Tokoh dan Ulama.....	VI
III. Pedoman Interview .....	X



## **DAFTAR TABLE**

Table I.1 .....	70
Table I.2 .....	70



## **DAFTAR BAGAN**

Bagan I.1 .....	63
Bagan I.2 .....	72
Bagan I.3 .....	76
Bagan I.4 .....	78



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Beberapa pakar hukum mengungkapkan bahwa pada saat ini posisi hukum di Indonesia mengalami kemunduran. Hukum yang diharapkan dapat menjadi pendukung bagi perubahan masyarakat yang lebih baik, ternyata hanyalah berupa aturan-aturan kosong yang tak mampu menjawab persoalan dalam masyarakat. Hukum terkadang hanyalah menjadi legitimasi penguasa dalam menancapkan ketidakadilannya pada masyarakat. Singkatnya, ada jarak yang semakin jauh antara *law in books* dengan *law in action*.<sup>1</sup>

Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya tercakup agenda penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat pemerintahan desa, pembaruan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mulai dari UUD sampai ke tingkat Peraturan desa, dan pembaruan dalam sikap, cara berpikir dan berbagai aspek perilaku masyarakat hukum kita ke arah kondisi yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman<sup>2</sup>. Reformasi hukum pada intinya adalah meluruskan kesadaran bahwa ketika orang berbicara tentang hukum berarti secara implisit

---

<sup>1</sup> Ahmad Bahiej “Refleksi dan Relevansi Pemikiran Mazhab-mazhab Hukum bagi Pengembangan Ilmu Hukum”, *SOSIO-RELIGIA, Jurnal Ilmu Agama dan Ilmu Sosial*, Vol 1, No. 4, Agustus 2002, hlm. 39.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, “Hukum Islam dan Reformasi Hukum Nasional” makalah disampaikan dalam Seminar Penelitian Hukum tentang: *Eksistensi Hukum Islam dalam Reformasi Sistem Nasional*, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 27 September 2000, hlm. 1.

berbicara tentang keadilan, namun yang terjadi sampai saat ini hukum bukan berarti kedilan, penegak hukum bukan berarti penegak keadilan.<sup>3</sup>

Keinginan untuk menegakkan hukum serta pranata-pranata mengenai bidang hukum di Indonesia telah demikian banyak, namun tuntutan akan perbaikan hukum justru menjadi semakin banyak. Hal ini dapat disimpulkan bahwa masalah perbaikan hukum bukanlah terletak pada produk ataupun materi hukum dalam bentuk Undang-Undang ataupun Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi masalah hukum yang menjadi tuntutan tersebut adalah mengenai penegakan serta penerapan hukum atau *law enforcement*. Wilhelm Ludsted menyatakan “hukum itu bukan apa-apa (*law is noting*), ia baru memiliki makna setelah ditegakkan”.<sup>4</sup>

Bahkan MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, meskipun demikian bidang hukum atau penegakan hukum masih jauh dari harapan banyak orang karena aparat penegak hukum belum dapat menjadi tempat untuk memperoleh kaidilan, kapastian hukum serta memberi perlindungan. Institusi penegak hukum belum menjadi tempat yang dapat dipercaya dalam memberi pelayanan, rasa aman serta suasana tertib bagi masyarakat.

---

<sup>3</sup> Antonius Sujata, “Peran Ombudsman dalam Upaya Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (Good Governance)” dalam Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional* (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hlm. 2.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 3.

Dengan kata lain tantangan terbesar yang kita hadapi selama ini adalah bagaimana membangun kredibilitas agar mayoritas rakyat patuh serta mau bekerjasama dengan pemerintahnya. Kredibilitas dapat diproses serta dikembangkan melalui program-program yang memberi kesejahteraan kepada banyak orang ataupun dengan memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Dalam bidang hukum peran penegak hukum sangat diharapkan untuk dapat melaksanakan kewajibanya dengan memberi jaminan kepastian, persamaan, ketidakberpihakan serta ketentraman kepada para pencari keadilan.<sup>5</sup>

Selama lebih dari tiga dasawarsa pada era Orde Baru peran kekuasaan pemerintah (eksekutif) sungguh amat dominan sehingga masyarakat lebih banyak menjadi subyek. Masyarakat yang semestinya memiliki peran melakukan pangawasan justru lebih banyak diawasi.

Perkembangan proses demokrasi di Indonesia ditandai dengan berbagai perubahan dan pembentukan institusi atau lembaga baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara. Berdasarkan Konstitusionalnya, di luar ketentuan UUD 1945 terdapat lembaga-lembaga yang disebut komisi negara atau lembaga negara pembantu (*state auxiliary agencies*). Komisi-komisi tersebut merupakan badan khusus untuk menjalankan fungsi tertentu dan selalu diidealkan bersifat independen<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 4.

<sup>6</sup> Firmansyah Arifin dkk (Ed.), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cet.1 (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005), hlm. 3-4.

Salah satu diantara komisi-komisi tersebut adalah Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000 pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Tugas utama komisi ini adalah menyebarluaskan pemahaman mengenai Komisi Ombudsman, melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, dan organisasi profesi lainnya.<sup>7</sup> Selain itu, komisi ini ini melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara baik dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.

Mengenali pelayanan publik di berbagai daerah selalu menjadi sumber berbagai keluhan masyarakat. Seperti mengurus akta kelahiran, mengurus perpanjangan KTP, perpanjangan STNK, mengurus paspor dan sejenisnya, merupakan kegiatan yang dijauhi warga masyarakat. Keterpaksaanlah yang membuat masyarakat bersedia memanfaatkan "jasa" tersebut. Karena keengganannya pulalah muncul jasa-jasa pengurusan. Orang yang enggan berurusan dengan para pelayan publik rela merogoh dompet lebih dalam. Situasi tersebut dapat menimbulkan dualisme kualitas pelayanan, yaitu layanan "biasa" yang cenderung memburuk dan terhambat (atau dihambat) dan layanan "tol" yang merupakan hasil kerjasama antara para penjual jasa pengurusan dan pelayanan publik.

---

<sup>7</sup> Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Hal ini diperparah oleh konsekuensi dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi dearah, yaitu terjadinya pengalihan tugas dan tanggung jawab pengelolaan potensi sumber daya, administrasi, kekuasaan pemerintah, dan yang terpenting adalah pelayanan umum sebagai tugas utama pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten atau kota. Untuk mengawal proses pelaksanaan wewenang dan urusan tersebut, kehadiran lembaga pengawas daerah sangat diperlukan karena keberadaanya akan menjadi wadah bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi melakukan pengawasan kepada penyelengara pemerintah di daerah<sup>8</sup>, sehingga mampu mendorong terwujudnya prinsip-prinsip *Good Governance*.

Salah satu elemen pengawasan yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi DIY adalah Lembaga Ombudsman Daerah.<sup>9</sup> Pembentukan LOD merupakan sebuah sejarah, yang pertama dibentuk di tingkat provinsi di Indonesia. Keberadaan lembaga tersebut dapat menjadi landasan kuat bagi keberlanjutan proses menuju terwujudnya tata pemerintahan yang baik khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, LOD didesain sebagai lembaga independen dan lembaga publik yang diyakini dapat menjamin akses dan kontrol masyarakat dalam partisipasi pengawasan kinerja pelayanan publik bagi masyarakat, dan diharapkan mampu menjadi salah satu institusi yang dapat mempercepat terjadinya perbaikan pelayanan publik dan birokrasi

---

<sup>8</sup> Budhi Masthuri, “Ombudsman Daerah, Upaya untuk Mencegah Desentralisasi Korupsi”, dalam Sunaryati Hartono, (ed.), *Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2005), hlm. 124-125.

<sup>9</sup> SK Gubernur Nomor 134 Tahun 2004 tentang Lembaga Ombudsman Daerah DIY.

pemerintahan secara efektif. Komitmen dan peneguhan dukungan (*endorsement*) yang nyata dari Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwana X terhadap pembaruan tata pemerintahan dan kepatuhan penerapan prinsip-prinsip *good governance* beserta upaya untuk menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman Daerah, dapat menjadi contoh dan penyangga keberadaan LOD.

Pembentukan LOD DIY didasarkan pada Surat Keputusan Gubernur Nomor 134 Tahun 2000 tentang Pembentukan Ombudsman Daerah DIY. Keputusan Gubernur memberi mandat kepada anggota Ombudsman Daerah yang telah terpilih, untuk menyiapkan draf Peraturan Daerah. Pemberian mandat ini sekaligus merupakan strategi untuk meyakinkan masyarakat dan jajaran penyelenggara Pemerintah Daerah, bahwa Ombudsman Daerah yang dibentuk dengan SK Gubernur itu bersifat *transisional* dan mengarah pada bentuk Ombudsman Parlementer sehingga nantinya benar-benar independen dari kekuasaan eksekutif.

Karena Lembaga Ombudsman Daerah tergolong lembaga baru, maka pada masa awal Islam yaitu pada masa Rasulullah SAW dan Khalifah belum dikenal adanya lembaga ini. Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas maka penelitian ini akan mencoba menelusuri keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY secara komperhensif serta akurat yang selanjutnya dipotret memalui kaca mata hukum Islam, dalam hal ini melalui perspektif *maqāṣid asy-syarī'ah*.

## B. Pokok Masalah

Dari uraian di atas dapat pokok masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *maqāṣid asy-syarī'ah?*
2. Bagaimanakah aplikasi konsep *maqāṣid asy-syarī'ah* terhadap mekanisme penanganan kasus oleh Lembaga Ombudsman Daerah DIY?

## C. Tujuan dan Kegunaan

1. Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:
  - a. Menganalisa keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *maqāṣid asy-syarī'ah.*
  - b. Menganalisa aplikasi konsep *maqāṣid asy-syarī'ah* terhadap mekanisme penanganan kasus oleh Lembaga Ombudsman Daerah DIY.
2. Adapun kegunaan dari penulisan skripsi ini adalah:
  - a. Penelitian dapat memperkaya referensi kepustakaan, khususnya memberikan pemahaman baru pada masyarakat tentang keberadaan Lembaga Ombudsman.
  - b. Sebagai sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum di Indonesia dan memperkaya khazanah ilmu pengetahuan khususnya di bidang ketatanegaraan.

## D. Telaah Pustaka

Dalam rangka mendukung penelitian ini, maka penyusun berusaha melakukan penelusuran terhadap berbagai karya-karya ilmiah baik yang berbentuk buku, jurnal, makalah ilmiah, dan lain-lain yang mempunyai relevansi dengan penelitian ini.

Sepanjang pengetahuan penyusun, karya-karya yang membahas tentang Lembaga Ombudsman ini tergolong relatif sedikit, dikarenakan lembaga ini termasuk lembaga baru. Apalagi karya-karya yang berhubungan dengan Lembaga Ombudsman dalam kaca mata hukum Islam secara khusus bisa dikatakan belum ada.

Adanya pemikiran (rasional) tentang perlunya lembaga ombudsman di Indonesia sebenarnya sudah muncul sejak lama. Berdasarkan hasil penelusuran pustaka, sebelum terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional, beberapa sarjana mengungkapkan pendapatnya tentang pentingnya pembentukan lembaga ombudsman di Indonesia.<sup>10</sup> Kemudian dalam seminar "Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi" di Jakarta pada tanggal 23-24 Agustus 1999, terungkap pemikiran para pakar tentang latar belakang dan arti pentingnya lembaga ombudsman bagi Indonesia. Sunaryati Hartono, pembicara dalam seminar tersebut menyatakan, bahwa negara-negara demokrasi menganggap perlu untuk mengadakan atau menghidupkan kembali pranata dan lembaga ombudsman dalam rangka (tetap) memungkinkan

---

<sup>10</sup> Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, cet. Ke-1 (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2005), hlm. 9.

keluhan masyarakat tersalurkan.<sup>11</sup> Sementara itu, H.P Panggabean menyatakan, bahwa latar belakang terbentuknya ombudsman berkaitan dengan upaya untuk membendung peluang pemegang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya, dan berkaitan dengan upaya pencapaian kepastian hukum dalam penegakan hukum.<sup>12</sup>

Setelah terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional, kemudian banyak tulisan-tulisan dan seminar tentang ombudsman, antara lain di Jakarta tanggal 3-4 Juli 2000 dan di Surabaya tanggal 6 Juli 2000. Dalam seminar tersebut, Antonius Sujata selaku pelaku sejarah pembentukan Ombudsman Nasional dan sebagai ketua Ombudsman Nasional yang pertama di Indonesia menyatakan bahwa latar belakang Komisi Ombudsman didirikan adalah untuk: (1) Menghadapi penyalahgunaan kekuasaan; (2) Membantu aparatur negara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil; (3) Memaksa para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggungjawaban dengan baik.<sup>13</sup>

Komisi Ombudsman Nasional (KON) menerbitkan beberapa buku yang berisi artikel-artikel dan kumpulan makalah, diantaranya adalah

---

<sup>11</sup> Sunaryati Hartono, "Ombudsman sebagai Lembaga Penegak Hukum dan Pembela Hak Azasi Manusia", makalah disampaikan pada seminar tentang: *Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi*, diselenggarakan oleh BPHN-Departemen Kehakiman, Jakarta, 23-24 agustus, 1999, hlm. 26.

<sup>12</sup> H.P.Panggabean, "Tugas Ombudsman dalam Penyelenggaraan Peradilan", makalah disampaikan pada seminar tentang: *Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi*, diselenggarakan oleh BPHN-Departemen Kehakiman, Jakarta, 23-24 agustus, 1999, hlm. 3 dan 5.

<sup>13</sup> Antonius Sujata, "Prospek Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional", Makalah disampaikan pada seminar tentang: *Peranan Komisi Ombudsman Nasional dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Baik*, Jakarta-Surabaya, 3-4 dan 6 Juli 2000, hlm.10.

*Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*<sup>14</sup> yang ditulis oleh Antonius Sujata dan RM Surachman. Buku ini berisi artikel-artikel dan kumpulan makalah yang coba membandingkan lembaga ombudsman di Indonesia dengan lembaga ombudsman di luar negeri, dan diakhiri dengan rekomendasi ombudsman Indonesia dalam hal proses penyelidikan kasus dan juga kewenangan ombudsman Indonesia yang terbatas dikarenakan hanya berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres).

Selanjutnya buku *Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik*<sup>15</sup>, yang juga diterbitkan oleh Komisi Ombudsman Nasional (KON) tahun 2005. Buku ini berisi artikel-artikel dan kumpulan makalah tentang peranan ombudsman dalam pencegahan korupsi untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kemudian buku yang ditulis oleh Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*<sup>16</sup>. Buku ini menempatkan Ombudsman sebagai lembaga pengawas masyarakat dan juga sebagai lembaga perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia.

Akan tetapi buku-buku di atas pembahasannya lebih menekankan pada Ombudsman Nasional, dan hanya sedikit yang menynggung tentang

---

<sup>14</sup> Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional* (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002).

<sup>15</sup> Sunaryati Hartono (ed.), *Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2005).

<sup>16</sup> Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2005).

Ombudsman Daerah. Oleh karena itu sangat berbeda dengan penelitian ini yang lebih menekankan pada Lembaga Ombudsman Daerahnya.

Buku yang membahas Ombudsman di tingkatan daerah adalah *Ombudsman Daerah: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*<sup>17</sup> karangan Eko Prasetyo dkk. Buku ini berisi artikel-artikel yang membedah pentingnya ombudsman di daerah agar terwujud pemerintahan daerah yang bersih. Perbedaannya dengan penelitian ini adalah kaca mata yang penyusun pakai dalam menelaah keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah, yaitu melalui perspektif *maqāṣid asy-syarī’ah*.

Kemudian kitab yang membahas kajian tentang konsep *maqāṣid asy-syarī’ah* adalah *al-Muwāfaqāt*<sup>18</sup>, karya asy-Syāṭibī. Asy-Syāṭibī menempatkan ‘ilal (motif-motif) sebagai *maqāṣid asy-syarī’ah*. ‘Ilal didapatkan dari analisis terhadap prinsip-prinsip umum dalam nash bukan mencari sandaran dalam teks-teks spesifik. Sehingga sekalipun nas tidak menyebutkan secara spesifik dan eksplisit, *maqāṣid asy-syarī’ah* tetap dapat ditemukan dengan cara-cara yang tidak keluar dari kandungan nas.

Buku lain yang membahas *maqāṣid asy-syarī’ah* adalah *Konsep Maqasid al-syari’ah Menurut al-Syatibi*<sup>19</sup> yang ditulis oleh Asafri Jaya Bakri yang membahas tentang konsep *maqāṣid asy-syarī’ah* menurut asy-Syāṭibī

---

<sup>17</sup> Eko Prasetyo dkk, *Ombudsman Daerah: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Daerah yang Bersih* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2003)

<sup>18</sup> Asy-Syāṭibī, *Al-Muwāfaqāt fi Uṣul asy-Syarī’ah* (t.t.p: Dār al-Fikr al-Arābi, t.t)

<sup>19</sup> Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syari’ah menurut al-Syatibi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996).

dengan jelas dan detail, sehingga menjadi buku utama yang sangat membantu bagi penelitian dalam skipsi ini.

Penelitian ini tidak lepas dari karya-karya tulis lain yang berkaitan dengan penelitian ini, akan tetapi yang membedakan dari pada karya-karya lain adalah terletak pada kacamata atau perspektif yang penyusun pakai yaitu perspektif *maqāṣid asy-syarī'ah*. Sementara karya-karya yang lain belum ada yang menjadikan *maqāṣid asy-syarī'ah* sebagai titik tolak untuk meneliti keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah, apalagi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

#### E. Kerangka Teoretik

Hukum Islam merupakan aturan keagamaan yang mengatur perilaku kaum muslimin dalam keseluruhan aspeknya dikarenakan karakteristiknya serba mencakup semua persoalan, sehingga hukum Islam menempati posisi sentral di tengah-tengah umat Islam. Itulah sebabnya para pengamat barat menilai bahwa “*adalah mustahil memahami Islam tanpa memahami Hukum Islam*”.<sup>20</sup>

Setiap sistem hukum mempunyai asas dan prinsip yang menjadi dasar hukum itu. Hukum Islam mempunyai asas dan prinsip yang mendorong manusia untuk menggunakan akal fikirnya dan mengisi hidupnya dengan

---

<sup>20</sup> Joseph Schact, *An Introduction to Islamic Law* (London: Oxford at the clarendon Press, 1971), hlm. 1.

amalan-amalan yang baik dan berguna sejalan dengan fitrah manusia yang sehat.<sup>21</sup> Sesuai dengan firman Allah SWT:

**ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعُوهَا وَلَا تَتَّبِعُ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ<sup>22</sup>**

Hakikat hukum Islam sebenarnya adalah untuk menjamin kemaslahatan manusia agar mendapat kebahagiaan di dunia dan akhirat. Kemaslahatan ataupun kebaikan yang dimaksudkan di dunia ini berarti kesejahteraan lahir batin, pangan, sandang, dan papan (rumah), pendidikan, serta lingkungan yang aman dan ketentraman di tengah-tengah masyarakat.<sup>23</sup>

Setelah Nabi SAW wafat, perubahan-perubahan sosial yang terjadi dan peristiwa-peristiwa baru yang tidak dapat lagi ditanyakan status hukumnya dan tidak disebutkan dasar hukumnya dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah secara *qat'i*, maka diperlukan pengembangan hukum yang mendasarkan diri pada al-Qur'an dan as-Sunnah.<sup>24</sup>

Dalam istilah *uṣūl al-fiqh*, pengembangan hukum Islam disebut ijтиhad. Ijтиhad secara umum itu dapat dikatakan sebagai suatu upaya berfikir optimal dalam menggali hukum Islam dari sumbernya untuk memperoleh jawaban terhadap permasalahan hukum yang muncul dalam masyarakat. Antara ijтиhad di satu sisi, dengan tuntutan perubahan sosial di sisi lain,

<sup>21</sup> Masjfuk Zuhai, *Pengantar Hukum Islam*, Cet ke-II (Jakarta: PT. Inti Idayu Press, 1990), hlm. 21.

<sup>22</sup> Al-Jāsiyah (45): 18.

<sup>23</sup> Muhammad Nur Mutdawan, *Dinamika Hukum Islam, Tinjauan Sejarah Perkembangannya* (Yogyakarta: Yayasan Bina Karier LP5BIP, 1985), hlm. 35-36.

<sup>24</sup> Muh al-Baqir, "Otoritas dan Ruang Lingkup Ijtihad", dalam Haidar Baqir dan Syafiq Basri (ed.), *Ijtihad dalam Sorotan*, cet III (Mizan: Bandung, 1994), hlm. 153.

terdapat suatu interaksi ijтиhad. Baik secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi oleh perubahan-perubahan sosial yang diakibatkan antara lain oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sedangkan disadari bahwa perubahan-perubahan sosial itu diberi arah oleh hukum, sehingga dapat mewujudkan kebutuhan dan kemaslahatan manusia.

Maka dalam rangka pembaruan hukum Islam, ijтиhad dapat berupa penetapan hukum terhadap masalah-masalah baru yang belum ada ketentuan hukumnya, atau penetapan hukum baru untuk menggantikan hukum lama yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kemaslahatan umat manusia dewasa ini.<sup>25</sup>

Ijтиhad tidak boleh bertentangan dengan al-Qur'an dan As-Sunnah, tetapi harus mendasarkan pada petunjuk al-Qur'an dan As-Sunnah.<sup>26</sup> Karena itu ijтиhad harus menjaga idealitas syari'ah. Manifestasinya adalah dengan mewujudkan tujuan-tujuan syari'ah yaitu mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia maupun akhirat, yang dalam istilah *usūl al-fiqh* disebut *maqāṣid asy-syarī'ah* yang berarti tujuan-tujuan diberlakukannya hukum.

Secara *lugawi* (bahasa), *maqāṣid asy-syarī'ah* terdiri dari dua kata, yakni *maqāṣid* dan *asy-syarī'ah*. *Maqāṣid* jamak dari kata *maqṣid* yang berarti tuntutan, kesengajaan, atau tujuan.<sup>27</sup> Sedangkan *asy-syarī'ah* secara

---

<sup>25</sup> Iskandar Usman, *Istihsan dalam Pembaharuan Hukum Islam*, Cet I, (Jakarta: LSIK, 1994), hlm. 113.

<sup>26</sup> Ali Yafie, "Posisi Ijтиhad dalam Keutuhan Ajaran Islam", dalam Haidar Baqir dan Syafiq Basri (ed.), *Ijтиhad dalam Sorotan*, cet III (Mizan: Bandung, 1994), hlm. 72.

<sup>27</sup> Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, J. Milton Cowan (ed.) (London: MacDonald & Evans LTD, 1980), hlm. 767.

bahasa berarti jalan menuju sumber air, dapat pula dikatakan sebagai jalan kearah sumber pokok kehidupan.<sup>28</sup> Menurut istilah *maqāṣid asy-syarī’ah* adalah *al-ma’āni allatī syuri’at lahā al-ahkām* (kandungan nilai yang menjadi tujuan pensyariatan hukum). Jadi *maqāṣid asy-syarī’ah* adalah tujuan-tujuan yang hendak dicapai dari suatu penetapan hukum.

Dalam karyanya *al-Muwāfaqāt*, asy-Syāṭibī mempergunakan kata yang berbeda-beda berkaitan dengan *maqāṣid asy-syarī’ah*. Kata-kata itu ialah *maqāṣid asy-syarī’ah*, *al-maqāṣid asy-syarīyyah fi asy-syarī’ah*, dan *maqāshid min syari’ al-hukm*. Pada hemat penyusun, walau dengan kata-kata yang berbeda, mengandung pengertian yang sama yakni tujuan hukum yang diturunkan oleh Allah SWT.<sup>29</sup>

Pentingnya pertimbangan *maqāṣid asy-syarī’ah* dalam ijтиhad merupakan upaya agar hukum dapat dilembagakan sesuai dengan tujuan-tujuan syari’ah. Dalam perspektif *uṣūl al-fiqh*, para ulama *uṣūl al-fiqh* menerapkan berbagai metode dalam melakukan ijтиhad. Metode-metode itu antara lain *Qiyas*, *Istislah*, *Ihtishab*, dan *‘Urf*. Penerapan metode tersebut dalam praktiknya berpijak pada *maqāṣid asy-syarī’ah*.

Kajian tentang *maqāṣid asy-syarī’ah* mendapat perhatian dan tempat yang istimewa di kalangan ulama’ *uṣūl al-fiqh* dan para pakar hukum Islam terkemuka, karena mereka menempatkan *maqāṣid asy-syarī’ah* sebagai landasan filosofis dalam menentukan hukum.

---

<sup>28</sup> Fazlurrahman, *Islam*, alih bahasa Ahsin Muhammad (Bandung: Pustaka, 1984), hlm. 140.

<sup>29</sup> Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syari’ah menurut al-Syatibi*, hlm. 64.

Asy-Syāṭibi merumuskan lima tujuan pokok hukum Islam, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dia memandang bahwa semua kewajiban (*Taklif*), diciptakan dalam rangka merealisasikan kemaslahatan hamba. Penerapan *maqāṣid asy-syarī'ah* secara umum bertitik-tolak dari kandungan ayat-ayat al-Qur'an yang menunjukkan bahwa hukum-hukum Allah menunjukkan kemaslahatan.<sup>30</sup> Dalam usaha mewujudkan tujuan kemaslahatan tersebut ia membagi *maqāṣid asy-syarī'ah* menjadi tiga peringkat, yaitu: *maqāṣid ad-daruriyyah*, *maqāṣid at-taḥsiniyyah*, *maqāṣid al-hajiyah*. Pengkategorian ini menunjukkan betapa pentingnya pemeliharaan kelima unsur pokok tersebut dalam kehidupan manusia yang mengacu kepada upaya pengembangan dan dinamika pemahaman hukum yang disyari'atkan Allah dalam rangka mewujudkan kemaslahatan manusia.<sup>31</sup>

*Al-Maṣlaḥah* dan *maqāṣid asy-syarī'ah* merupakan dua terma kata yang melekat dan *inherent*. Hal ini disebabkan karena *maṣlaḥah* dalam setiap pembahasannya selalu berkaitan dengan *maqāṣid asy-syarī'ah*.<sup>32</sup> Disamping itu dari sisi *ta'rif* secara umum ulama' *uṣūl al-fiqh* mempunyai konsensus bahwa maslahah adalah penjagaan terhadap *maqāṣid asy-syarī'ah*.<sup>33</sup> Adapun menurut Asy-Syāṭibi yang merupakan keharusan (keniscayaan) adalah

<sup>30</sup> Asy-Syāṭibi, *Al-Muwāfaqāt*, I : 6-8.

<sup>31</sup> 'Abd al-Wahhāb al-Khallāf, *Ilmu Ushul Fiqh*, alih bahasa Moh Zuhri dan Ahmad Qolib, cet. Ke-1 (Semarang: Dina Utama, 1994), hlm. 311-312.

<sup>32</sup> M. Kholid Mas'ud, *Filsafat Hukum Islam dan Perubahan Sosial*, alih bahasa Yudian W Asmin, hlm. 229.

<sup>33</sup> Asy-Syāṭibi, *Al-Muwāfaqāt*, I: 284.

penjagaan terhadap agama (*hifzu al-dīn*), jiwa (*hifzu an-nafs*), akal (*hifzu al-aql*), keturunan (*hifzu al-nasl*) dan harta (*hifzu al-māl*). Oleh karena itu segala yang mengandung penjagaan terhadap *uṣūl al-hamsah* ini dinamakan *al-maṣlahah*. Secara lebih sederhana bisa dikatakan bahwa penjagaan terhadap *maqāṣid asy-syarī’ah* merupakan manifestasi dari *al-maṣlahah*. Hal ini sesuai dengan qaidah fikih:

درء المفاسد أولى من جلب المصالح<sup>34</sup>

#### F. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini demi mencapai hasil yang valid, yaitu untuk menjawab persoalan yang penyusun teliti, maka dari itu dibutuhkan langkah-langkah kerja penelitian. Adapun metode yang penyusun pakai dalam melakukan penelitian adalah sebagai berikut:

##### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian lapangan (*field research*), bertujuan untuk menjelaskan keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *maqāṣid asy-syarī’ah* yang digolongkan dalam jenis penelitian korelasional yaitu penelitian yang bertujuan mengetahui keeratan hubungan di antara variable-variabel yang diteliti tanpa melakukan suatu intervensi terhadap

---

<sup>34</sup> Asjmuni A. Rahman , *Qa’idah-qā’idah Fiqih*, Cet. I (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 75.

variasi variable-variabel yang bersangkutan, sehingga data yang diperoleh merupakan data alamiah seperti apa adanya.<sup>35</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yang bertujuan menggambarkan dan menjelaskan secara sistematik, mengenai keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *maqāṣid asy-syarī'ah*. Metode deskriptif analisis itu dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diteliti berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya,<sup>36</sup> untuk kemudian dianalisis dengan konsep *maqāṣid asy-syarī'ah*.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, penyusun menggunakan metode sebagai berikut:

### a. Observasi

Adapun yang dimaksud dengan observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki,<sup>37</sup> yakni dengan mengamati secara langsung terhadap data-data yang ada di Lembaga Ombudsman Daerah DIY.

### b. Interview/wawancara

---

<sup>35</sup> Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian Bidang Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1990), hlm. 21.

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 63.

<sup>37</sup> Sutrisno Hadi, *Metodelogi Research*, cet. Ke-XXIX, (Yogyakarta: Andi Offset, 1997), hlm. 156.

Metode interview/wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang digunakan penyusun untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden.<sup>38</sup> Metode ini digunakan untuk memperoleh data yang tidak tertulis. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Pengurus Lembaga Ombudsman Daerah DIY. Dengan teknik wawancara ini diharapkan dapat diperoleh data yang berkaitan dengan Lembaga Ombudsman Daerah DIY.

#### 4. Metode Analisis Data

Agar mendapat data penelitian yang lebih akurat, maka penyusun menggunakan analisis data kualitatif<sup>39</sup> dengan metode berfikir deduktif-induktif. Dalam bab II sampai III dijelaskan menggunakan metode berfikir deduktif<sup>40</sup>. Setelah dijelaskan tentang gambaran umum obyek penelitian, kemudian dilakukan analisis data kualitatif menggunakan metode berfikir induktif<sup>41</sup> dengan melihat keberadaan dan peran Lembaga Ombudsman Daerah DIY yang dikaitkan dengan aplikasi konsep *maqāsid asy-syari’ah*.

#### 5. Pendekatan Penelitian

---

<sup>38</sup> Masri Singarimbun dan Soyan Efendi (ed.), *Metode Penelitian Survai* (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 192.

<sup>39</sup> Penelitian dengan pendekatan *kualitatif* lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah. Lihat Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, cet. V (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm.5.

<sup>40</sup> Deduktif adalah mengumpulkan data-data yang bersifat umum lalu menarik kesimpulan yang bersifat khusus.

<sup>41</sup> Induktif adalah kebalikan dari deduktif, yaitu mengumpulkan data-data yang bersifat khusus lalu menarik kesimpulan yang bersifat umum.

Dalam menyusun skripsi ini, penyusun menggunakan Pendekatan normatif, yaitu: pendekatan terhadap suatu masalah yang didasarkan atas hukum Islam, baik itu berasal dari al-Qur'an, al-Hadist, dan kaidah *usūl al-fiqh*, dalam hal ini konsep *maqāṣid asy-syarī'ah* terhadap keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY.

#### G. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran secara umum dan memberi kemudahan bagi pembaca maka penulis mencoba menguraikannya secara sistematis yang terdiri dari lima bab, setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang terperinci sebagai berikut:

*Bab pertama*, adalah pembahasan dalam skripsi ini yang diawali dengan pendahuluan yang menguraikan seputar argumentasi tentang signifikasi dilakukannya penelitian ini. Dalam bab ini berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoretik, metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab ini diharapkan dapat menjadi kerangka berpijak untuk melangkah ke pembahasan bab-bab berikutnya.

*Bab kedua*, adalah membahas tentang konsep *maqāṣid asy-syarī'ah* secara umum, yang mencakup pembahasan mengenai pengertian dari *maqāṣid asy-syarī'ah* itu sendiri, dan juga pembagian *maqāṣid asy-syarī'ah* serta *maqāṣid asy-syarī'ah* sebagai pisau analisa.

*Bab ketiga*, karena penelitian ini adalah penelitian lapangan, maka penyusun ingin mengantarkan para pembaca pada gambaran umum obyek penelitian dengan mengetengahkan sekilas profil dari Lembaga Ombudsman Daerah DIY yang memuat sejarah Ombudsman, pengaturan kelembagan Lembaga Obudsman Daerah DIY dan dilanjutkan dengan meknisme penanganan kasus oleh Lembaga Ombudsman Daerah DIY.

Kemudian *bab keempat*, yang merupakan analisis, yang membahas tentang keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *maqāṣid asy-syarī'ah*, dan dilanjutkan dengan analilsis terhadap aplikasi konsep *maqāṣid asy-syarī'ah* terhadap mekanisme penanganan kasus oleh Lembaga Ombudasman Daerah DIY.

*Bab kelima*, sebagai bab terakhir yang berisikan kesimpulan dan saran-saran dari penyusun di akhir penelitian.





STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah penyusun membahas dan mempelajari serta meneliti keberadaaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *Maqāṣid asy-Syarī'ah*, akhirnya ada beberapa hal yang dapat dijadikan kesimpulan :

1. Lembaga Ombudsman Daerah DIY merupakan sebuah lembaga pengawas eksternal pemerintahan daerah dalam hal pelayanan publik, jadi Lembaga Ombudsman Daerah masuk dalam kategori *maqāṣid al-hajjiyyah*. Artinya Lembaga Ombudsman dibutuhkan untuk mencapai tujuan primer (*maqāṣid ad-darūriyyah*) yaitu pemerintahan yang baik dan benar.
2. Mekanisme penanganan kasus oleh Lembaga Ombudsman Daerah mulai dari tahap pelaporan, klarifikasi, mediasi sampai rekomendasi merupakan bentuk aplikasi dari *maqāṣid asy-syarī'ah* terhadap penjagaan lima tujuan pokok, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan menjaga harta.

#### **B. Saran-saran**

Saran-saran yang perlu penyusun kemukakan sehubungan dengan pembahasan mengenai keberadaaan Lembaga Ombudsman Daerah DIY menurut *Maqāṣid asy-Syarī'ah* adalah sebagai berikut :

1. Lembaga Ombudsman Daerah DIY merupakan Lembaga yang dibentuk berdasarkan SK Gubernur Nomor 134 tahun 2004, langkah lebih baiknya

Lembaga ini mulai dibahas oleh DPRD untuk dijadikan Peraturan Daerah, sehingga status hukumnya lebih jelas. Dengan Perda lembaga ini akan cukup efektif dan memiliki kekuatan tersendiri karena pembentukannya melibatkan Gubernur, DPRD dan masyarakat, sehingga secara politik, moral dan hukum ketiga elemen itu harus berkomitmen dengan peran yang akan dimainkan Lembaga Ombudsman Daerah.

2. Lembaga Ombudsman merupakan Lembaga pengawas eksternal yang kewenangannya hanya sebagai pemberi pengaruh (hanya pada tahap rekomendasi), oleh karena itu dirasa perlu Lembaga ini di beri kewenangan yang lebih, mengingat perlunya Lembaga ini dalam pembentukan pemerintahan yang baik dan bersih.



## DAFTAR PUSTAKA

### **Al-Qur'an dan Terjemahnya**

Departemen Agama R.I, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: Yayasan Penyelenggara dan Penterjemah al-Qur'an, t.t.

### **Kelompok Fiqh dan Usul Fiqh**

A. Rahman, Asjmuni, *Qa'idah-qa'idah Fiqih*, Cet. I, Jakarta: Bulan Bintang, 1976

Aswin, Yudian Wahyudi, *Maqashid Syari'ah dalam Pergumulan Politik; Berfilsafat Hukum Islam dari Harvard ke Sunan Kalijaga*, cet ke-2, Yogyakarta: Pesantren Nawasea Perss, 2007

\_\_\_\_\_, *Ushul Fikih versus Hermeneutika; Membaca Islam dari Kanada dan Amerika*, Yogyakarta: Nawasea, 2006

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* jilid II, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstituti RI, 2006

al-Qardawi, Yusuf, *Membumikan Syari'at Islam*, alih bahasa M Zaky dan Yasir Tajid, Surabaya: Dunia Ilmu Offset, 1997

Al-Qurtubi, Sumanto, *KH. M.A. Sahal Mahfudh, Era Baru Fiqih Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit CERMIN

Azizi, A. Qodri, *Reformasi Bermazhab, Sebuah Ikhtiar menuju Ijtihad Saintifik Modern*, Jakarta: Penerbit Teraju, 2003

Baqir, Haidar dan Basri, Syafiq (ed), *Ijtihad dalam Sorotan*, cet III, Mizan: Bandung, 1994

Fazlurrahman, *Islam*, alih bahasa Muhammad Ahsin, Bandung: Pustaka, 1984

Hasbullah, 'Alī, *Uṣūl at-Tasyrī' al-Islāmī*, cet II, Mesir: Dār al-Ma'ārif, 1959)

Jaya Bakri, Asafri, *Konsep Maqashid Syari'ah Menurut Al-Syatibi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996

Khallāf, ‘Abd al-wahhāb al-, *Ilmu Ushul Fiqh*, alih bahasa Moh Zuhri dan Ahmad Qolib, cet. Ke-1, Semarang: Dina Utama, 1994

Khaudari, Syekh Muhammad al-, *Uṣūl al-Fiqh*, Beirut: Dār al-Fikr at-Tibā’ah wa an-Naisir wa at-Tauzi’, 1988

Mas’ud, M. Kholid, *Filsafat Hukum Islam dan Perubahan Sosial*, alih bahasa Yudian W Asmin.

Mu’allim, Amir dan Yusdani, *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam*, cet. Ke-2, Yogyakarta: UII Pers Indonesia, 2001

Mutdawan, Muhammad Nur, *Dinamika Hukum Islam, Tinjauan Sejarah Perkembangannya*, Yogyakarta: Yayasan Bina Karier LP5BIP, 1985

Qurdi, Aḥmad al-Ḥājj al-, *al-Madkhāl al-Fiqhi: al-Qawā’id al-Kulliyah*, Damsyik: Dar al-Ma’arif, 1980

Syātibi Asy-, *al-Muwāfaqāt fī Uṣul asy-Syarī’ah*, t.t.p: Dār al-Fikr al-Arabi, t.t

Usman, Iskandar, *Istihsan dalam Pembaharuan Hukum Islam*, Cet I, Jakarta: LSIK, 1994

Zahrah, Abu, *Ushul Fiqih*, alih bahasa Saefullah Ma’shum dkk., cet ke-1, Jakarta: PT Pustaka Firdaus, 1994

Zahro, Ahmad, *Tradisi Intelektual NU: Lajnah Bahtsul Masa’il 1926-1999*, Yogyakarta: LKiS, 2004

Zuhai, Masjfuk, *Pengantar Hukum Islam*, Cet ke-II, Jakarta: PT. Inti Idayu Press, 1990

### **Kelompok Undang-Undang**

Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional

SKGubernur Nomor 134 Tahun 2004 tentang Lembaga Ombudsman Daerah DIY

### **Kelompok Lain**

Arifin, Firmansyah dkk (Ed.), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, cet.1, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005

Asmara, Galang, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, cet. Ke-1, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2005

Azwar, Saifuddin, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1990

Hadi, Sutrisno, *Metodelogi Research*, cet. Ke-XXIX, Yogyakarta: Andi Offset, 1997

Hartono, Sunaryati, (ed.), *Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2005

Louay Safi, *Ancangan Metodologi Alternatif: Sebuah Refleksi Perbandingan Metode Penelitian Islam dan Barat*, alih bahasa Imam Khoiri, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001

Masyhuri, Aziz, *Masalah Keagamaan NU*, Surabaya: PP. RMI dan Dinamika Press, 1997

Prasetyo, Eko dkk, *Ombudsman Daerah; Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2003

Singarimbun, Masri dan Efendi, Soydan (ed.), *Metode Penelitian Survai*, Jakarta: LP3ES, 1989

Sujata, Antonius dan Surachman, RM, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA