

OMBUDSMAN

DISERTASI

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

DG

H 01/04

Asm
k



GALANG ASMARA

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

DISERTASI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL: 16 OKTOBER 2003

Oleh

Promotor

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line and a small flourish.

Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.
NIP 130541966

**Disertasi ini telah diuji oleh Panitia Ujian Disertasi Tahap-I (Tertutup)
Pada Tanggal 12 Maret 2003**

Panitia Penguji Disertasi Tahap I (Tertutup)

Ketua : Prof. Dr. H.M. Isnaeni, S.H., M.S.
Anggota : 1. Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.
2. Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, S.H., M.S.
3. Prof. Dr. C.F.G. Sunarjati Hartono, S.H.
4. Prof. Dr. Abdul Rasjid, S.H., LL.M.
5. Dr. Harjono, S.H., MCL.

**Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor: 2064/J03/PP/2003
Tanggal 20 Maret 2003**

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan memanjatkan puji syukur yang sedalam-dalamnya ke hadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan nikmat-Nya kepada saya, dalam kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H., selaku Promotor yang sekaligus juga sebagai guru saya yang sangat saya hormati dan segani yang telah dengan tulus ikhlas serta tidak mengenal putus asa membimbing dan mengajarkan saya, baik dalam rangka penulisan disertasi ini maupun dalam proses belajar mengajar selama saya mengikuti pendidikan Strata 3 Program Studi Ilmu Hukum pada lembaga Pendidikan Program Pascasarjana Universitas Airlangga;

Prof. Dr. Med. Puruhito, Ph.D. Rektor Universitas Airlangga dan Prof. Soedarto, dr. DTM & H., Ph.D selaku mantan Rektor Universitas Airlangga, yang telah menerima saya untuk menempuh pendidikan Program Doktor pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr. Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah memberikan fasilitas dan pelayanan pendidikan yang sangat membantu saya, sehingga dapat menyelesaikan pendidikan sesuai dengan waktu yang diharapkan.

Prof. Dr. H.M. Isnaeni, S.H., M.S, KPS S-3 Program Studi Ilmu Hukum, Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H. dan Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H., serta Prof. Dr. Sundari Rangkuti, S.H. masing-masing selaku mantan KPS (S-3) pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, yang telah memberikan bantuan selama penyelesaian studi pada program S-3.

Mansyur Ma'sum, Ir., Ph.D. Rektor Universitas Mataram dan Prof. Dr. Mulyanto, dr. mantan Rektor Universitas Mataram yang telah memperkenalkan saya mengikuti pendidikan Program Doktor dan yang selalu memberikan dorongan dan bantuan moril maupun materil.

Zainal Asikin, S.H., S.U., Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram dan Salim Basir, S.H., M.S mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram yang

tak jemu-jemu memberikan dorongan serta bantuan baik moril maupun materil kepada saya.

Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H., selaku mantan Penasihat Akademik (PA) saya yang telah banyak berjasa dalam membimbing dan mengajarkan saya, hingga akhirnya layak menjadi Calon Doktor;

Para penguji dalam ujian kualifikasi, masing-masing: Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H., Prof. Abdoel Gani, S.H., M.S., Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H., Dr. Sarwirini, SH., M.H., Prof. Dr. Mulyanto, dr., atas segala bimbingan dan saran yang sangat berguna dalam rangka penulisan disertasi ini.

Prof. Drs. Ramlan Surbakti, Ph.D., dan Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung, S.H. selaku dosen Mata Kuliah Penunjang Disertasi (MKPD) atas segala bimbingan dan pengetahuan yang telah diberikan kepada saya;

Tim Penilaian Proposal Disertasi: Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Prof. Dr. Soewoto, S.H., M.S., (almarhum); Prof. Dr. I. Dewa Gede Atmadja, S.H., Prof. Dr. Abdul Rasjid, SH., LL.M., Dr. Harjono, S.H., MCL. atas segala bimbingan dan saran yang sangat bermanfaat dalam penulisan disertasi ini.

Panitia Ujian Disertasi Tahap I (Tertutup) masing-masing: Prof. Dr. H.M. Isnaeni, S.H., M.S. Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, Prof. Dr. C.F.G. Sunarjati Hartono, S.H., Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, S.H., M.S., Prof. Dr. Abdul Rasjid, S.H., LL.M., Dr. Harjono, S.H., MCL. atas kesediaan menguji dan menyatakan lulus dalam ujian Tahap I (tertutup).

Panitia Ujian Disertasi Tahap II (II) masing-masing: Prof. Dr. H.M. Isnaeni, S.H., M.S., Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H., Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Prof. Abdul Gani, S.H., M.S., Prof. Dr. Frans Limahelu, S.H., LL.M., Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H., Prof. Dr. Mr. R. Soetojo Prawirohamidjojo, Prof. Dr. HR. Sudibjo Hari Purnomo, dr., Prof. Dr. Abdoel Rasjid, S.H., LL.M., Dr. L. Dyson, drs., MA.

Prof. R. Soetandjo Wignjo Soebroto, MPA, Prof. Dr. Kunto Wibisono, Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H., Prof. Dr. Frans Limahelu, LL.M.; Prof. Dr. Soewoto, SH., MS., Prof. Dr. Rudi Prasetya, S.H., Prof. Dr. M. Zainuddin, Apt., Prof. Dr. Sarmanu, Widodo J. Pudjirahardjo, dr. M.S., MPH., Dr. PH., Dr.

Apt., Prof. Dr. Sarmanu, Widodo J.Pudjirahardjo, dr.M.S., MPH., Dr. PH., Dr. Petter Mahmud, S.H., LL.M., selaku guru-guru saya yang telah mengajarkan saya dan telah memberikan ilmu pengetahuan yang tidak ternilai harganya selama saya menuntut ilmu di Universitas Airlangga;

Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., Prof. Dr. CFG. Sunarjati Hartono, SH., bapak Antonius Sujata, S.H., bapak Surachman, S.H., APU, dan seluruh anggota Ombudsman Nasional beserta seluruh staf Ombudsman Nasional yang telah banyak membantu saya, dalam memperoleh bahan-bahan dan informasi yang saya perlukan dalam penelitian disertasi ini, serta yang selalu mengikutsertakan saya dalam berbagai kegiatan Ombudsman Nasional.

Prof. Dr. Sjachran Basah, SH. (alm), Prof. Dr. Sri Soemantri, S.H., Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH., Prof. Dr. Koko Kosidin, SH. (alm), Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL., Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H.LL.M. (alm), Prof. Dr. Mr. Munadjat Danusaputro, CEPLA., Prof. Dr. Daud Silalahi, S.H.LL.M., Prof. Dr. Yudha Bhakti, SH., LL.M., Prof. Dr. Lili Rasjidi, S.H., S.Sos, Zainal Muttaqin, SH.MH., Rasjidi Ranggawidjaya, S.H., M.H. dan segenap guru-guru saya lainnya yang telah mengajarkan saya ketika saya menuntut Ilmu pada Program Pascasarjana (S-2 Ilmu Hukum) Universitas Padjadjaran Bandung atas ilmu pengetahuan yang telah diberikan kepada saya sehingga mampu melanjutkan pendidikan ke tingkat program Doktor;

Prof. Dean Gottehrer (California); mr. M. Oosting, (Nederland), Dr. G.H. Addink (Universiteit Utrecht); Prof. L.F.M. Besselink (Universiteit Utrecht), Sir Brian Elwood C.B.E (New Zealand), yang telah memberikan informasi dan bahan-bahan pustaka serta berbagai peraturan yang sangat saya perlukan dalam penyusunan disertasi ini.

Semua guru-guru saya pada Sekolah Dasar, hingga tingkat perguruan Tinggi yang telah mendidik dan mengajarkan saya. Tanpa ilmu pengetahuan yang telah Bapak-bapak dan Ibu-ibu guru/dosen berikan tidak mungkin saya dapat meraih pendidikan tertinggi;

Seluruh pejabat dan karyawan Universitas Airlangga Surabaya pada umumnya, dan karyawan/ti pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga,

atas segala pelayanan yang baik yang telah diberikan kepada saya selama mengikuti pendidikan di Universitas Airlangga Surabaya;

Abang saya Dr. Marcus Lukman, SH. MH., beserta Mbak Noer Tri Astoeti, S.H., M.Hum, dan saudaraku Zainal Arifin Dilaga, S.H., M.H. yang dengan penuh tanggung jawab telah banyak memberikan bantuan yang tak ternilai harganya selama saya mengikuti Program S-3. Segala kebaikan yang pernah diberikan, Insya-Allah tidak akan pernah terlupakan

Saudaraku yang terbaik Bachrul Amiq, S.H., M.H., Dr. Johny Ibrahim, S.E., S.H., M.H., atas segala bantuan dan pengorbanannya yang telah diberikan untuk saya selama masa-masa krisis kehidupanku di Surabaya di akhir perjalanan studi S-3 beliau selalu setia mendampingi dan membantu mengatasi berbagai bentuk kesulitan saya.

Seluruh rekan-rekan saya, di Universitas Mataram, Universitas Padjadjaran Bandung, dan Universitas Airlangga Surabaya, Rumah Sakit Umum Mataram, Rumah Sakit Islam Siti Hadjar Mataram, yang telah memberikan dorongan dan bantuan baik moril maupun materiil kepada saya selama mengikuti pendidikan;

Bapak Husni Abdul Kadir, S.H. yang saya tahu selalu mengagumi saya, dan memberikan semangat kepada saya, rekan-rekan anggota Persatuan Perawat (PPNI) di NTB, serta semua pihak yang tidak dapat saya sebut namanya satu persatu di sini yang telah memberikan bantuan moril maupun materiil sehingga memungkinkan saya menyelesaikan pendidikan;

Akhirnya melalui kesempatan ini saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya kepada: kedua orang tua saya Mindri dan Nasrah, kedua mertua saya Daeng M.Kadir dan Serimen (alm), Istri saya yang sangat saya cintai, Nurhayati D.Kadir, Anak-anak saya yang menjadi tumpuan harapan: Desi Maulina, Septina Dewi Chandra, Khairul Natanagara atas segala pengorbanannya selama mengikuti pendidikan S-3 di Universitas Airlangga Surabaya.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga saya curahkan kepada adik-adik saya tercinta dan seluruh sanak keluarga yang tak dapat saya sebutkan satu

persatu, atas segala do'a dan dorongan serta bantuan yang telah diberikan kepada saya selama ini.

Semoga Allah SWT. selalu memberikan berkah, rahmat dan nikmat-Nya kepada kita semua. Aamiin ya Robbal Aalamiin.

RINGKASAN

Pada tanggal 10 Maret tahun 2000, Presiden Republik Indonesia membentuk suatu lembaga pengawasan masyarakat yang dinamakannya Komisi Ombudsman Nasional. Lembaga tersebut dibentuk dengan suatu Keputusan Presiden, yakni Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Berdasarkan Pasal 3 Keputusan Presiden tersebut, tujuan dibentuknya lembaga pengawasan ini antara lain adalah untuk membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme; meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik.

Lembaga Ombudsman yang menurut sejarahnya berasal dari Swedia dan kini telah diadopsi oleh lebih dari seratus negara, dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 tidak dikenal. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan, diantaranya mengenai: 1. Landasan pembentukan atau alasan pembeda diadakannya lembaga Ombudsman di Indonesia, meliputi landasan teoritis dan landasan yuridis; 2. Kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia; 3. Kedudukan dan fungsi lembaga Ombudsman dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia.

Berbagai permasalahan tersebut di atas kiranya perlu dikaji secara mendalam dengan tujuan antara lain: a. untuk menemukan dasar/alasan pembeda dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia; b. untuk menemukan kedudukan dan fungsi lembaga ombudsman di Indonesia sesuai dengan sistem pemerintahan dan sistem perlindungan hukum bagi rakyat yang berlaku saat ini; c. untuk menemukan bentuk hukum yang tepat dalam mengatur keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia.

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat baik bagi kepentingan teoritis maupun praktis. Bagi kepentingan teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Ilmu Hukum, khususnya Ilmu Hukum Tata Negara dan Administrasi. Bagi kepentingan praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah dalam rangka menyempurnakan Lembaga Ombudsman di Indonesia.

Penelitian ini dilandasi oleh suatu kerangka pemikiran, bahwa Hukum Tata Negara Republik Indonesia berlandaskan dua landasan utama, yakni Asas Negara Hukum dan Asas Demokrasi. Selain itu, adanya pandangan bahwa perlu dirumuskan secara tepat perbedaan antara fungsi Ombudsman dengan fungsi lembaga-lembaga yang ada. Tindakan yang hanya meniru formula yang sudah ada di negara lain akan menimbulkan masalah dalam praktik, karena bisa terjadi tumpang tindih fungsi dan di sisi lain melahirkan *overorganisatie* yang tentunya akan menambah anggaran negara. Pemikiran lain yang melandasi penulisan penelitian dan penulisan disertasi ini adalah, bahwa ada dua hal yang perlu mendapat perhatian dalam rangka pembentukan Ombudsman, yakni: Sistem Pemerintahan Republik Indonesia; Sistem Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia.

Sesuai dengan pokok permasalahan atau isu hukum yang hendak dikaji, maka penelitian ini dirancang sebagai suatu penelitian yang bertipe normatif dengan mempergunakan beberapa pendekatan, yakni: pendekatan konsep (*conceptual aproach*); pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*); dan pendekatan perbandingan hukum (*comparative aproach*).

Dari hasil penelitian terhadap berbagai permasalahan (isu hukum) yang diangkat untuk dikaji, disimpulkan bahwa: 1. Keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia memiliki landasan teoritis dan yuridis yang kuat. Secara teoritis keberadaan lembaga ombudsman didasarkan pada prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*), prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip-prinsip negara hukum. Secara yuridis, keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia dilandasi oleh norma-norma hukum yang berkaitan dengan upaya perlindungan hukum bagi rakyat dan pengawasan terhadap pemerintah. Norma-norma tersebut dapat dijumpai dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, baik di dalam Undang-Undang Dasar maupun di luar Undang-Undang Dasar; 2. Kedudukan Lembaga Ombudsman Nasional, menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 dikaitkan dengan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 adalah sebagai lembaga mandiri pemerintah di bawah Presiden. Jadi merupakan alat perlengkapan Pemerintah. Namun secara fungsional, ia terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah (Presiden) maupun kekuasaan lain di luar kekuasaan pemerintah (*fungsional independence*). 3. Ditinjau dari segi sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, lembaga Ombudsman merupakan salah satu lembaga perlindungan hukum yang jika dilihat dari segi fungsinya dan kelembagaannya dapat dibedakan dengan lembaga-lembaga perlindungan hukum lainnya dalam beberapa hal, diantaranya: 1) Perbedaannya dengan Pengadilan: a. Ombudsman bersifat aktif, karena selain menerima pengaduan juga berwenang atas inisiatif sendiri melakukan pemeriksaan atas dugaan adanya suatu pelanggaran hukum atau hak asasi manusia oleh petugas publik; b. melakukan penilaian baik dari aspek *rechtmatigheid* maupun *doelmatigheid*; c. tidak berwenang membuat suatu keputusan yang mengikat secara hukum (*non legally binding*); d. Susunan kelembagaan tidak bertingkat seperti pengadilan; e. Ombudsman tidak bertindak sebagai hakim yang menyelesaikan perkara/perselisihan (*dispute resolution*); e. Ombudsman tidak hanya menilai perbuatan hukum (*rechtshandeling/ decision*) akan tetapi perbuatan nyata (*feitlijkehandeling/action*); 2) Perbedaannya dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM): a. Ombudsman memiliki yurisdiksi yang lebih luas dibandingkan dengan Komnas HAM; b. Ombudsman tidak menyelesaikan perselisihan.

Disarankan agar pada masa mendatang lembaga ombudsman nasional dijadikan sebuah alat perlengkapan negara tersendiri yang tidak berada di bawah sub ordinasi lembaga negara yang lain, atau setidaknya merupakan pejabat yang diangkat oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk melaksanakan fungsi pengawasan DPR, dan setiap tahunnya menyampaikan laporan kepada DPR. Di daerah juga harus sesegera mungkin dibentuk Ombudman Daerah yang dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan

lembaga Ombudsman hendaknya terutama ditujukan terhadap perilaku petugas publik (*behavior*) di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan pengujiannya mempergunakan asas-asas kepatutan. Keberadaan Lembaga Ombudsman Nasional hendaknya diatur di dalam Undang-undang Dasar dan/atau Undang-undang serta Peraturan Daerah.

ABSTRACT

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

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

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

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

DAFTAR ISI

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

2.7	Ombudsman di Australia	111
2.8	Ombudsman Belanda	120
2.9	Ombudsman Philipina	129
2.10	Ombudsman di Amerika Serikat	136
2.10.1	Ombudsman Hawaii	139
2.10.2	Ombudsman Nebraska	143
2.10.3	Ombudsman Iowa	146
2.10.4	Ombudsman Alaska	149
2.10.5	Ombudsman Arizona	151
2.11	Analisis	157

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

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

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

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

DAFTAR BACAAN

LAMPIRAN-LAMPIRAN

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

DAFTAR TABEL

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

DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 (perubahan pertama sampai keempat).
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998, tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985, tentang Mahkamah Agung, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73.
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986, tentang Peradilan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 20.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 1986, tentang Peradilan Agama, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 49.
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 1997, tentang Hukum Disiplin Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 74.
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997, tentang Peradilan Militer, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 84.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75.
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147.
- Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165.

Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999, tentang Pers, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 1999 Nomor 166.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000, tentang Program Pembangunan Nasional: Lembaran Negara Tahun 2000

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000, tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002, tentang Pengadilan Pajak, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 27.

Undang-undang Nomor 2 tahun 2002, tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 1999, tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 191.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991, tentang Penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 8.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 1999, tentang Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun Nomor 126.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1999, tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 127.

Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1999, tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komisi Pemeriksa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 128.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999, tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 129.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2001, tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 41.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003, tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 1.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003, tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 2

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003, tentang Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 3.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 tahun 1999, tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman.

Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1999, tentang Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2000, tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2001, tentang Organisasi dan Tata Kerja

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001, tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 17 Tahun 2001, tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Gubernur.

*Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.
maka apabila kamu telah selesai (dari sesuatu urusan)
kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan yang lain).
dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap*
[QUR'AN, 94:6-8]

Kupersembahkan karya ini ke hadapan Ayah dan Bundaku
Kepada Istri dan Anak-anakku
Kepada Nusa, Bangsa dan Negaraku



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejalan dengan semangat reformasi yang bertujuan untuk menata kembali perikehidupan berbangsa dan bernegara, Pemerintah telah melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan negara, antara lain dengan pembentukan lembaga-lembaga negara¹ dan lembaga-lembaga pemerintahan baru. Salah satu diantaranya adalah "Komisi Ombudsman Nasional" yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 44, tertanggal 10 Maret 2000.² Menurut Keputusan Presiden tersebut, Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 2).

Adapun tujuan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional tersebut, adalah untuk membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme melalui peran serta masyarakat. Selain itu, untuk meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Ombudsman Nasional diberi tugas pokok antara lain melakukan langkah-langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.³

Apabila diperhatikan isi Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tersebut, maka pada hakikatnya Komisi Ombudsman Nasional tidak lain merupakan suatu lembaga pemerintahan yang bersifat otonom yang berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan, sekaligus sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat. Jika demikian, maka keberadaan lembaga ombudsman tersebut memunculkan berbagai pertanyaan yuridis (isu hukum) terutama manakala dikaitkan dengan sistem pemerintahan dan sistem perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia.

Ditinjau dari segi sistem pemerintahan, pertanyaan yang muncul adalah: Apakah fungsi yang dijalankan oleh Komisi Ombudsman Nasional tersebut tidak tumpang tindih dengan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintah yang ada saat ini, mengingat fungsi pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah dan lembaga peradilan juga telah dijalankan oleh lembaga-

lembaga negara dan sejumlah lembaga pemerintahan sesuai kapasitasnya masing-masing.⁴ Sebagai contoh: berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diadakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang penggunaan keuangan negara; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui hak penyelidikan, hak meminta keterangan dan hak mengajukan pertanyaan, mempunyai kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah. Di dalam perubahan kedua UUD 1945, fungsi pengawasan bahkan telah dipertegas sebagai salah satu diantara tiga fungsi DPR. Ketiga fungsi dimaksud adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat (1)); Mahkamah Agung (MA) secara langsung maupun tidak langsung juga mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pemerintah melalui proses peradilan, baik oleh Mahkamah Agung sendiri maupun oleh lembaga-lembaga peradilan lainnya di seluruh tanah air.

Pemerintah juga mendapat pengawasan dari Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang dibentuk sejak tahun 1993 dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 dan diperkuat dengan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Menurut ketentuan undang-undang di atas, Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia (Pasal 1 angka

7). Setiap orang dan atau sekelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis pada Komnas HAM (Pasal 90). Orang yang dapat dikenai pengaduan itu, sudah tentu termasuk pula oknum pejabat pemerintah, baik sipil maupun militer.

Sementara itu, menurut UUD 1945 setelah amandemen ketiga, Presiden selaku Kepala Pemerintahan juga mendapatkan pengawasan secara tidak langsung dari Mahkamah Konstitusi, karena lembaga ini berhak untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden [Pasal 7B ayat (1)]

Sistem pengawasan terhadap aparatur negara dan aparatur pemerintah juga dikembangkan melalui sistem birokrasi dan administrasi negara. Instansi vertikal yang secara hirarki berkedudukan lebih tinggi, secara otomatis akan mengawasi instansi yang lebih rendah. Kecuali itu, telah dibentuk pula lembaga-lembaga fungsional pemerintah yang menjalankan pengawasan seperti Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal di lingkungan Departemen pada pemerintah pusat, Badan Pengawas Daerah

(Bawasda) dahulu Inspektorat Wilayah di tingkat pemerintah daerah dan lain-lain. Pemerintah juga telah mengembangkan sistem pengawasan melekat (*built-in control*), serta sistem pengawasan eksternal oleh masyarakat dengan membuka Tromol Pos 5000 di Kantor Wakil Presiden dan Kotak Pos di beberapa instansi pemerintah. Baik Tromol Pos 5000 maupun Kotak Pos berfungsi untuk menampung pengaduan-pengaduan masyarakat menyangkut pelaksanaan pemerintahan.

Di lingkungan lembaga peradilan sendiri juga sudah terdapat sistem kontrol, baik terhadap kinerja lembaga-lembaga peradilan maupun tingkah laku para hakim. Di sini Mahkamah Agung bertindak selaku lembaga pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan dan tingkah laku hakim di seluruh Indonesia (Pasal 10 UU No.14 Tahun 1970, Pasal 32 UU No.14 Tahun 1985). Kewenangan pengawasan Mahkamah Agung ini dipertegas dalam Penjelasan UU No.14 Tahun 1985 yang menyatakan, bahwa Mahkamah Agung mengawasi pekerjaan pengadilan dan tingkah laku para Hakim di semua lingkungan peradilan. Sebagai Pegawai Negeri Sipil, Hakim juga mendapatkan pengawasan oleh Menteri Kehakiman.⁵ Kecuali itu di lingkungan peradilan yang lebih rendah, yakni peradilan tingkat pertama dan peradilan tinggi (*banding*) hakim juga senantiasa diawasi oleh Mahkamah Agung (Pengawas Daerah), Hakim Tinggi Pengawas Daerah dan oleh Ketua Pengadilan pada masing-masing lingkungan peradilan.⁶

Setelah diadakan perubahan Undang-undang Dasar 1945 yang ketiga kalinya, hakim-hakim pengadilan termasuk Hakim Agung juga mendapatkan pengawasan dari Komisi Yudisial. Menurut Pasal 24B yang mengatur tentang Komisi Yudisial tersebut, Komisi Yudisial mempunyai wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka muncul juga pertanyaan Apakah masih diperlukan suatu lembaga pemerintahan baru yang berfungsi untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan dan lembaga peradilan ? Jika ya, maka muncul pula pertanyaan yang lain lagi, yakni: Apa-sajakah yang menjadi ruang lingkup tugas dan batas-batas kewenangan (kompetensi) lembaga baru tersebut ? Kemudian, bagaimanakah seharusnya lembaga Ombudsman ditempatkan dalam struktur kelembagaan negara, dalam hal ini apakah Ombudsman akan merupakan perpanjangan tangan (bagian) dari suatu lembaga negara tertentu seperti DPR, MPR, Presiden dan lain-lain, ataukah sebagai suatu lembaga negara tersendiri yang berada di luar lembaga-lembaga negara yang ada. Jika berada di luar lembaga-lembaga negara yang ada, apakah kedudukannya sederajat, lebih tinggi atau sederajat lebih rendah dengan lembaga-lembaga negara yang ada menurut UUD 1945 ? Lalu bagaimanakah pula sistem pengangkatannya ?

Selanjutnya, jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan daerah, juga timbul pertanyaan: Apakah lembaga Ombudsman perlu diadakan

di tingkat daerah ? Jika Ya, dimanakah kedudukannya di dalam struktur pemerintahan di daerah. Kemudian, bagaimanakah sistem pengangkatannya, serta bagaimanakah hubungannya dengan Ombudsman Nasional.

Ditinjau dari sistem perlindungan hukum bagi rakyat, pertanyaan yang muncul adalah, dimanakah kedudukan Ombudsman dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia dan apa fungsi-fungsi yang harus dijalankannya. Dalam kaitan ini, maka perlu ditegaskan pula menyangkut fungsi-fungsi lembaga Ombudsman, sehingga tidak tumpang tindih dengan fungsi lembaga-lembaga perlindungan hukum yang ada.

Pertanyaan lain yang juga muncul adalah menyangkut landasan teoritis dan landasan yuridis sebagai alasan pembenaran pembentukan Ombudsman di Indonesia, karena mengingat lembaga Ombudsman merupakan lembaga yang berasal dari sistem pemerintahan Swedia yang sudah tentu memiliki corak budaya dan sistem pemerintahan, bahkan ideologi yang berbeda dengan Indonesia. Dalam kaitan ini patut dikutip ungkapkan Philipus M. Hadjon, sebagai berikut:⁷

Usaha pembentukan sarana perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, adalah tidak tepat andaikata hal itu hanya dilakukan dengan cara menterjemahkan saja secara harfiah sarana-sarana yang sudah ada di Barat untuk dialihkan ke Indonesia. Sarana-sarana yang sudah dikenal di Barat dapat dijadikan sebagai kerangka pikir untuk merumuskan sarana perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, tetapi untuk itu harus didasarkan atas prinsip kita sendiri yang bersumber pada Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara".

Demikianlah beberapa pertanyaan yang muncul berkaitan dengan keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan dan sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Berbagai pertanyaan atau permasalahan tersebut perlu dipikirkan dan dikaji secara saksama, mengingat di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000, sama sekali tidak disinggung.

Untuk menjawab berbagai pertanyaan di muka, maka sangat diperlukan pengkajian dan pembahasan yang mendalam melalui prosedur-prosedur yang dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan. Dengan kata lain perlu diadakan penelitian ilmiah. Berdasarkan latar belakang pemikiran inilah, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan di sekitar pembentukan dan keberadaan lembaga ombudsman di Indonesia sebagai bahan kajian dalam rangka penulisan disertasi. Sejauh ini, penulis belum menemukan tulisan ilmiah yang mengkaji secara mendalam berbagai permasalahan di atas.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang di atas, maka dapat di kemukakan beberapa permasalahan yang menjadi topik kajian atau pembahasan dalam penulisan disertasi ini, yakni:

1. Landasan pembentukan atau alasan pembenar diadakannya lembaga Ombudsman di Indonesia, meliputi landasan teoritis dan landasan yuridis.
2. Kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia.
3. Kedudukan dan Fungsi lembaga Ombudsman dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia.

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan umum

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji keberadaan Lembaga Ombudsman di Indonesia, terutama menyangkut landasan pembentukannya, kedudukannya dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia dan sistem perlindungan hukum bagi rakyat.

1.3.2 Tujuan khusus

- a. Untuk menemukan dasar/alasan pembenar dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia.
- b. Untuk menemukan kedudukan dan fungsi lembaga ombudsman di Indonesia yang sesuai dengan sistem pemerintahan dan sistem perlindungan hukum bagi rakyat yang berlaku saat ini.

- c. Untuk menemukan bentuk hukum yang tepat dalam mengatur keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat, baik bagi kepentingan teoritis maupun praktis. Bagi kepentingan teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Ilmu Hukum, khususnya Ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi yang berupa argumentasi-argumentasi yang bersifat teoritis dan yuridis berkaitan dengan keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia. Bagi kepentingan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah dalam rangka menyempurnakan Lembaga Ombudsman di Indonesia.

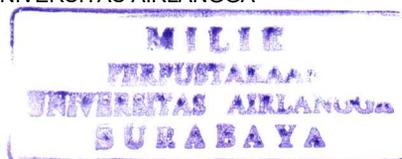
1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Asal usul pranata Ombudsman dan perkembangannya

Dari hasil kajian pustaka diketahui, bahwa pranata Ombudsman berasal dari sistem pemerintahan Swedia. Tentang hal ini tidak ada seorangpun penulis yang membantah.⁸ Pranata Ombudsman ternyata

memiliki sejarah yang amat panjang. Claes Eklundh, Chief Parliamentary Ombudsman (Ketua Ombudsman Swedia saat ini) mengemukakan bahwa cikal bakal (*prototype*) lembaga Ombudsman bermula dari adanya Ombudsman Raja (*King's Ombudsman*) yang dibentuk oleh Raja Charles XII⁹ pada tahun 1713. Belakangan pranata tersebut lebih dikenal dengan sebutan *Chancellor of Justice* (*Justitiekanseler*). Latar belakang pengangkatan *Chancellor of Justice* oleh Raja Charles XII pada waktu itu, adalah sebagai upaya untuk mengatasi kekacauan di negeri itu akibat ditinggalkan ke luar negeri selama 13 tahun.¹⁰ *Chancellor of Justice* atau *Justitiekanseler* tersebut hingga kini masih ada, sehingga sebenarnya ada dua model ombudsman di Swedia saat ini. *Chancellor of Justice* berfungsi untuk melakukan pengawasan dan penuntutan atas nama raja. Berdasarkan fungsi yang demikian itu, maka *Justitiekanseler* tidak ubahnya dengan Jaksa Penuntut Umum di Indonesia.

Setelah Raja Charles XII meninggal dalam tahun 1718, Kekuasaan pemerintahan di Swedia berada di bawah pengaruh yang kuat dari Parlemen, dan antara tahun 1766-1772 Parlemen Swedia yang disebut *Riksdag* berhak untuk menunjuk *Chancellor of Justice*. Akan tetapi setelah itu, hingga kejatuhan Raja Gustavus Adolphus dalam tahun 1809 pengangkatan *Chancellor of Justice* kembali menjadi hak prerogatif Raja.



Bersamaan dengan jatuhnya raja Gustavus Adolphus, *Riksdag* melakukan reformasi konstitusi dengan berdasarkan prinsip-prinsip perimbangan kekuasaan antara Raja dengan *Riksdag*. Berdasarkan prinsip tersebut, maka di dalam konstitusi Swedia yang baru, ditetapkan bahwa *Chancellor of Justitie* ditunjuk oleh Raja, sedangkan *Riksdag* sendiri, juga diberi kewenangan untuk mengangkat seorang Ombudsman yang dinamakan *Justitieombudsman*. Ombudsman dimaksud haruslah seorang yang dikenal memiliki kemampuan yang luas dalam bidang hukum. Tugasnya adalah sebagai wakil *Riksdag* dalam melakukan supervisi, mengamati pelaksanaan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh hakim dan pejabat-pejabat pemerintahan. Seperti halnya *Chancellor of Justitie*, *Justitieombudsman* juga adalah seorang penuntut umum (*prosecutor*).

Perbedaan antara *Chancellor of Justitie* dengan *Justitieombudsman* adalah, bahwa *Chancellor of Justitie* melakukan tugas-tugas sesuai kepentingan Raja, sedangkan *Justitieombudsman* mewakili *Riksdag* untuk melindungi hak-hak warga negara. *Justitieombudsman* itulah yang kini lebih dikenal sebagai pranata Ombudsman, yakni *Parliamentary Ombudsman*. Oleh sebab itu, Ombudsman dalam tipenya yang asli tidak lain ialah seorang pejabat publik yang diangkat oleh Parlemen untuk menjalankan tugas-tugas Parlemen. Jadi mereka seolah-olah merupakan tangan kanan Parlemen.

Kini berdasarkan konstitusi Swedia yang masih berlaku, tugas utama seorang ombudsman seperti ditentukan di dalam Pasal 96, adalah untuk mengawasi agar tugas dan pelaksanaan badan-badan peradilan dan organ-organ administrasi benar-benar sesuai dan memperhatikan undang-undang serta peraturan lain yang telah ditentukan; disamping itu ia harus menuntut berdasar hukum barangsiapa yang dalam menjalankan tugas/ fungsinya telah melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum akibat suatu pertimbangan yang berat sebelah atau motif lainnya, atau tidak memenuhi kewajibannya dengan memuaskan. Pengawasan yang dilakukan oleh seorang ombudsman itu juga meliputi masalah jalannya peradilan dan eksekusi putusan peradilan, juga pengawasan terhadap cara-cara kepolisian melakukan penyidikan/pemeriksaan agar jangan sampai terjadi pelanggaran hak-hak asasi seseorang tersangka.¹¹

Jadi, tujuan utama diadakannya Ombudsman pada awalnya adalah untuk mengawasi badan-badan peradilan dan organ-organ administrasi (pemerintah) agar menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan hukum. Ombudsman dapat dikatakan sebagai wakil Parlemen dalam mengawasi tindak tanduk aparat pemerintah dan peradilan.

Kurang lebih seratus tahun kemudian, yakni tahun 1919 pranata Ombudsmen model Swedia tersebut ditiru oleh negara bekas jajahan Swedia, yakni Finlandia Finlandia sekaligus menempatkan dirinya sebagai negara pertama di dunia yang mengadopsi lembaga

Ombudsman.¹² Negara berikutnya adalah Denmark tahun 1955. Akan tetapi Ombudsman Denmark agak berbeda dengan model Ombudsman di dua negara pendahulunya. Perbedaannya terletak pada kewenangan atau kompetensinya, dimana Ombudsman Denmark tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi aparatur peradilan, juga tidak memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai penuntut umum di depan sidang pengadilan. Ombudsman Denmark hanya mengawasi tindak tanduk aparat pemerintah. Namun demikian model ombudsman Denmark inilah yang banyak ditiru dewasa ini oleh berbagai negara, terutama di Eropa dan belahan bumi lainnya. Model Ombudsman Denmark ini dapat dipandang sebagai model Ombudsman modern, sedangkan model Ombudsman Swedia dan Finlandia dapat disebut sebagai model Ombudsman klasik.

Setelah Finlandia dan Denmark, Negara berikutnya yang mendirikan Ombudsman adalah New Zealand dan Norwegia. Kedua negara tersebut mendirikan lembaga ombudsman dalam tahun yang sama, yakni tahun 1962. Pola Ombudsman yang ditiru oleh kedua negara tersebut adalah pola Ombudsman Denmark. New Zealand adalah negara pertama di luar Eropa dan yang berbahasa Inggris (*English speaking country*) yang mendirikan lembaga Ombudsman. Inggris sendiri yang semula ragu-ragu untuk mendirikan lembaga Ombudsman, dalam tahun 1967 akhirnya mengikuti jejak New Zealand negara bekas jajahan Inggris, akan tetapi tidak mempergunakan istilah

Ombudsman melainkan *Parliamentary Commissioner for Administration* atau sering disingkat PCA.

Pada waktu-waktu berikutnya setelah Inggris, banyak negara seolah-olah berlomba-lomba membentuk lembaga Ombudsman, dimulai dari beberapa negara bagian Canada (sekitar tahun 1967), disusul Tanzania (1968), Hawaii (1969) Israel (1971), Iowa (1972), Prancis (1973), Portugal (1975), Puerto Rico (1977), Australia (1977-ditingkat Federal, 1972-1979 di tingkat negara-negara bagian), Austria (1977), Spanyol(1981), Belanda (1981) dan lain-lain.¹³

Kini tercatat tidak kurang dari 107 negara di termasuk sejumlah negara di kawasan Asia dan Afrika mendirikan lembaga Ombudsman. Di Asia, negara pertama yang mendirikan Ombudsman adalah India. Ombudsman di India dinamakan *Lok Ayukta*, sedangkan Ombudsman termuda di Asia adalah Ombudsman Thailand yang didirikan pada tanggal 1 April tahun 2000, kurang lebih 20 hari setelah berdirinya Ombudsman Nasional (Indonesia).¹⁴ Beberapa negara yang telah mendirikan Ombudsman yang dapat penulis inventarisasi dapat dilihat pada lampiran pertama disertasi ini.

Melihat penyebaran lembaga Ombudsman saat ini ke hampir seluruh kawasan dunia, maka terlihat bahwa adanya lembaga ombudsman di suatu negara tidak terkait dengan suatu sistem hukum atau sistem pemerintahan tertentu. Ombudsman ada pada negara-negara dengan sistem hukum *anglosaxon* dan juga ada di negara-negara

dengan sistem hukum *civil law*, Ombudsman ada di negara-negara dengan sistem pemerintahan Parleментар maupun negara-negara dengan sistem pemerintahan Presidensiil.

Ombudsman juga tidak terikat dengan bentuk negara dan bentuk pemerintahan tertentu, ombudsman ada di negara federal dan ada pula di negara-negara kesatuan, kerajaan maupun republik. Ombudsman juga tidak terikat dengan suatu sistem ideologi, ombudsman ada pada negara-negara yang berideologi komunis, maupun negara non komunis.

1.5.2 Pengertian Istilah Ombudsman

Sesuai dengan riwayat asal muasal pranata Ombudsman itu sendiri, maka istilah Ombudsman juga berasal dari perbendaharaan kata Swedia. Dalam literatur, istilah Ombudsman diterjemahkan sangat beragam. Berikut dipaparkan beberapa pengertian istilah tersebut yang diperoleh dari beberapa literatur.

Menurut Roy Gregory, arti kata Ombudsman dalam Kamus Swedia antara lain: *agents, proxy, deputy, atau authorised representative*. Istilah-istilah tersebut menurut Roy Gregory dengan jelas menunjuk pada seseorang yang bekerja mewakili orang lain untuk menangani permasalahan-permasalahannya antara mereka dengan pemerintah atau organisasi kekuasaan pada umumnya. Sementara itu, menurut Roy Gregory, di dalam berbagai kamus berbahasa Inggris, kata tersebut juga diterjemahkan sebagai berikut:¹⁵

"an official appointed to investigate complaints against public bodies, government departments or their servants and employees, who acts as an independent referee, without power of sanction or appeal, between individual citizens and their governments and its administration"

Menurut R.M. Surachman dan Antonius Sujata, dalam bahasa Swedia, arti "ombud" sebenarnya adalah "wakil" sah seseorang, sehingga pengacara yang bertindak untuk kliennya di depan Pengadilan-pun adalah "ombud" kliennya.¹⁶ Pengertian istilah Ombudsman di atas, senada dengan yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotolung. Menurut Paulus Effendi Lotolung, istilah Ombudsman itu berarti: wakil atau kuasa yang disertai kepercayaan, dalam hal ini ialah wakil atau kuasa dari Parlemen yang disertai kepercayaan melakukan kontrol terhadap Pemerintah.¹⁷

Ibrahim al-Wahab mengemukakan bahwa kata Ombudsman memiliki beberapa arti: *representative, agent, delegate, lawyer, guardian* atau sebutan-sebutan lain untuk seseorang yang diberi kekuasaan oleh orang lain untuk melakukan sesuatu atas nama orang lain tersebut. Kata Ombudsman, itu sendiri menurut Ibrahim al-Wahab merupakan derivasi dari istilah bahasa Jerman dan merupakan bahasa asli suku-suku bangsa Jerman di masa lampau.¹⁸

Di dalam Kamus Hukum Black's Law Dictionary Ombudsman diartikan: *An official or semi official office or person to which people may come with grievances connected with the government. The Ombudsman stands between, and represents, the citizen before the government.*¹⁹

United States Ombudsman Association mendefinisikan istilah Ombudsman sebagai berikut:²⁰

A public official appointed by the legislature to receive and investigate citizen complaints against administrative acts of government. These acts may or may not include the administrative acts of the judiciary or the legislature, depending upon the statute".

Sementara itu, *International Bar Association* mengartikan Ombudsman sebagai berikut:²¹

"The Ombudsman is an office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by an independent, high-level public official who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and report"

Ada pula yang mendefinisikan istilah ombudsman sebagai: *one who investigates reported complaints, reports findings, and helps to achieve equitable settlements,*²² Kata Ombudsman juga diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris yang berarti *grievance person,*²³ *representative atau agent.*²⁴

Malfrid Grude Flekkey menjelaskan pengertian Ombudsman sebagai berikut:²⁵

Traditionally 'ombud' meant nearly the same as 'ambassador' or 'delegate', a messenger from, for example, the King to the people. In recent times the opposite is nearly always the case: It has become the word for person or an office which deals with complaints from a defined, circumscribed group of people, speaks on behalf of that group and tries to improve conditions for individuals within the group as well as the group in toto.

Alice Tai (Ombudsman Hingkong) memberikan pengertian Ombudsman sebagai *people's protector or representative*.²⁶

Dari beberapa pengertian di atas, maka ombudsman tidak lain adalah orang atau lembaga yang bertindak sebagai wakil rakyat (*people's advocate*) untuk melakukan pengawasan terhadap tindak tanduk penyelenggara negara, khususnya terhadap aparatur pemerintah dan kadang-kadang juga terhadap aparat pengadilan. Ombudsman adalah orang atau lembaga yang menangani pengaduan-pengaduan dan mencoba menemukan solusi atas permasalahan yang disampaikan/diadukan oleh anggota masyarakat.

Diantara negara-negara yang telah mengadopsi lembaga ombudsman, ternyata tidak semua menggunakan istilah Ombudsman. Inggris dan Sri Lanka mengganti istilah Ombudsman dengan *Parliamentary Commissioner for Administration*; Perancis, Gabon, Mauritania, dan Senegal mempergunakan istilah *Mediateur de la Republique*. Spanyol, Argentina, Peru dan Columbia memakai istilah *Defensor del Pueblo*. Sementara Afrika Selatan memakai istilah *Public Protector*. Quebec menamakan lembaga Ombudsmannya *Protecteur du citoyen*, sedangkan Austria menamakannya *Volksanwaltschaft*; Nigeria (*Public Complaints Commission*); Portugal (*Provedor de Justica*); Italia (*Difensore Civico*); Zambia (*Investigator-General*); Iowa (*Citizen's Aide*); Pakistan (*Wafaqi Mohtasib*); negara-negara bagian di India (*Lok Ayukta*).²⁷

Di sejumlah negara yang ombudsmannya mempunyai tugas utama mengawasi pelaksanaan hak asasi manusia, nama kantor ombudsmannya mirip dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sebagai contoh; Kantor Ombudsman di Meksiko dinamakan *Mexico's Comision Nacional de Derechos Humanos (National Commission of Human Rights)*; Di Guatemala Ombudsman dinamakan *Procurador de los Derechos Humanos (Concel of Human Rights)*; Elsalvador (*Procurador Para la Defensa de los Derechos Humanos (Council for the Defence of Human Rights)*); Ghana (*the Commission on Human Rights and Administrative Justice*); Polandia (*the Civil Rights Protector*); Slovenia (*Human Rights Ombudsman*) dan Hongaria (*the Perliamentary Commissioner on Human Rights*)²⁸

Jadi, dengan demikian istilah Ombudsman bukan nama yang mutlak untuk dipergunakan sebagai nama pejabat atau organ publik yang menjalankan fungsi keombudsmanan, sehingga istilah Ombudsman pada dasarnya lebih menunjuk pada fungsi, bukan pada organ.

Menurut penulis ada segi-segi positif dan segi-segi negatif mempergunakan istilah Ombudsman. Segi positifnya adalah, dengan mempergunakan istilah Ombudsman dunia internasional akan segera mengetahui apa yang dimaksudkan dengan lembaga tersebut. Akan tetapi sebaliknya, rakyat setempat tidak segera memahaminya. Di lain pihak, mempergunakan istilah setempat juga ada segi positif dan segi negatifnya. Segi positifnya adalah, bagi rakyat negara yang

bersangkutan segera akan mengetahui makna dari lembaga baru tersebut, akan tetapi sebaliknya masyarakat Internasional tidak akan segera memahaminya. Sebagai contoh: masyarakat internasional pasti tidak paham apa gerangan yang dimaksud dengan *Lok Ayukta*, *Tanodbayan*, *Mediateur de la Republique*. Mereka pasti tidak akan pernah tahu makna istilah-istilah tersebut, kecuali jika mereka bertanya kepada orang yang memahaminya.

Bagi masyarakat awam bangsa Indonesia, istilah Ombudsman jelas merupakan istilah yang asing, sehingga perlu diberikan istilah lain yang lebih memasyarakat dan tidak aneh di telinga rakyat, karena bukankah lembaga ini terutama diperuntukkan bagi rakyat. Penulis berpendapat, bahwa sepanjang belum ditemukan istilah yang tepat, maka istilah Ombudsman tersebut dapat digunakan untuk sementara waktu. Sebagai nama kantor atau lembaga, penulis mengusulkan istilah "Lembaga Pengaduan Masyarakat" sebagai pengganti istilah "Ombudsman Nasional". Istilah "Lembaga Pengaduan Masyarakat" tersebut, setidaknya ditulis dalam tanda kurung setelah istilah Ombudsman Nasional". Jadi tertulis "Ombudsman Nasional (Lembaga Pengaduan Masyarakat)". Dapat juga ditulis sebaliknya, yakni: "Lembaga Pengaduan Masyarakat (Ombudsman Nasional)". Dengan istilah tersebut, selain dikenal oleh masyarakat Internasional, juga mudah dikenal oleh masyarakat sendiri.

1.5.3 Berbagai model Ombudsman

Ombudsman kini dapat ditemukan di hampir seluruh penjuru dunia. Di setiap benoa dapat ditemukan institusi Ombudsman. Seperti dikemukakan di muka, bahwa saat ini setidaknya-tidaknya sudah 107 negara telah mengadopsi pranata Ombudsman. Dilihat dari kedudukannya, saat ini Ombudsman ada di lingkungan pemerintahan, Ombudsman ada di perusahaan-perusahaan, rumah sakit, universitas. Ombudsman ada di lingkungan mediamasa dan berbagai institusi lainnya.²⁹

Kalau memperhatikan berbagai Ombudsman yang ada dewasa ini, maka akan ditemukan berbagai model ombudsman. Mula-mula ada yang disebut ombudsman publik (*public sector ombudsman*) dan Ombudsman Privat, (*private sector ombudsman*).³⁰ Perbedaan yang nampak antara kedua ombudsman tersebut adalah pada cara pengangkatannya. Pada Ombudsman publik, ketua atau juga anggota ombudsman diangkat oleh pejabat publik, yaitu pejabat pemerintahan atau parlemen atau gabungan dari berbagai pejabat publik. Ombudsman privat adalah sebaliknya, baik ketua maupun anggotanya tidak diangkat oleh pejabat publik dan biasanya hanya untuk kepentingan suatu organisasi swasta atau suatu kelompok masyarakat tertentu. Kadang-kadang ombudsman privat ini menerima bantuan dana dari pemerintah. Pada umumnya mereka bergerak dalam masalah-masalah khusus seperti dalam bidang hak-hak asasi manusia, perlindungan lingkungan hidup, hubungan

industrial, hak-hak anak dan lain-lain. Mereka kadang-kadang aktif sebagai pembela kepentingan kelompok masyarakat tertentu atau sebagai mediator dalam upaya menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintah. Oleh karena itu, Ombudsman privat kadang-kadang tidak netral seperti Ombudsman publik.³¹ Dalam tulisan ini hanya dibahas tentang Ombudsman Publik (*public sector ombudsman*).

Dilihat dari aparat atau lembaga yang diawasi, dapat ditemukan ombudsman yang hanya mengawasi aparat atau lembaga pemerintahan (eksekutif) saja dan ada ombudsman yang selain mengawasi lembaga eksekutif juga mengawasi lembaga peradilan (yudisial). Ombudsman Swedia, dan Finlandia adalah contoh Ombudsman yang mengawasi lembaga atau aparatur yudisial selain eksekutif. Ombudsman Indonesia juga merupakan Ombudsman yang mengawasi aparat peradilan dan aparat pemerintah, sedangkan Ombudsman Inggris, Norwegia, Australia merupakan contoh negara yang hanya mengawasi aparat pemerintah tanpa ada kewenangan untuk mengawasi aparat atau lembaga peradilan.

Dalam hubungannya dengan kompetensi absolut, Ombudsman dapat dibedakan atas ombudsman yang hanya mengawasi tindakan administrasi (*maladministration*) dan ombudsman yang selain mengawasi tindakan maladministrasi juga mengawasi pelanggaran hak asasi manusia. Ombudsman-ombudsman generasi pertama seperti ombudsman Swedia, Finlandia, Norwegia, Denmark, dan ombudsman-

ombudsman lainnya yang umumnya berada di kawasan Eropa adalah ombudsman yang hanya diberi wewenang untuk mengawasi tindakan maladministrasi.³²

Institusi-institusi ombudsman yang didirikan di kawasan Asia dan Afrika, atau yang juga disebut sebagai ombudsman generasi kedua umumnya merupakan ombudsman yang selain mengawasi tindakan maladministrasi juga mengawasi pelanggaran Hak-hak Asasi Manusia (HAM). Dalam pada itu, dapat dijumpai ombudsman yang menerima perluasan wewenang, seperti melakukan penyelidikan dan bahkan penuntutan ke sidang Pengadilan terhadap perkara-perkara tertentu seperti dalam kasus korupsi dan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Ombudsman di Filipina, Maccao, Taiwan, Trinindat dan Tobbago, Papua Nugini, Vanuatu, Ghana, Namibia, Sudan, Uganda, dan Zambia adalah contoh-contoh ombudsman yang berwenang melakukan investigasi dan penuntutan ke pengadilan atas perkara-perkara kasus korupsi, sedangkan di beberapa negara seperti Meksiko, Guatemala, Honduras , El Salvador, Costa Rica, Panama, Kolombia, Argentina, Peru dan Bolivia, ombudsman dapat melakukan penyelidikan atas pelanggaran HAM.³³

Ombudsman juga dapat dikelompokkan atas “ombudsman yang bersifat umum” dan “ombudsman yang bersifat khusus”. Ombudsman yang bersifat umum adalah ombudsman bagi masyarakat pada umumnya menyangkut pelanggaran hukum oleh pejabat publik pada

umumnya, sedangkan ombudsman yang bersifat khusus misalnya ombudsman untuk militer, ombudsman untuk anak-anak, ombudsman untuk perempuan, ombudsman pers, ombudsman universitas, ombudsman perumahan, ombudsman pension dan lain-lain.³⁴

Ditinjau dari segi pengangkatan dan pertanggungjawabannya, maka dapat dijumpai ombudsman-ombudsman yang dipilih oleh Parlemen dan bertanggung jawab atau menyampaikan laporannya kepada Parlemen. Ombudsman macam ini oleh Antonius Sujata dan RM Surachman disebut sebagai Ombudsman Parlementer. Kadang-kadang juga disebut model Ombudsman legislatip (*legislative model*).³⁵ Contoh ombudsman semacam ini antara lain adalah Ombudsman Swedia, Finlandia, Denmark, Ombudsman New Zealand, Ombudsman Spanyol, Ombudsman Inggris. Ombudsman Eksekutif adalah Ombudsman yang diangkat oleh Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan dan bertanggungjawab pula kepada Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan. Contoh: Ombudsman Pakistan, Korea Selatan, Tunisia. Ombudsman Indonesia juga merupakan Ombudsman Eksekutif.³⁶

Kecuali itu, Ombudsman dapat pula dibedakan atas Ombudsman Supra Nasional, Ombudsman Nasional, Ombudsman Wilayah (Regional), dan Ombudsman Daerah (Sub-nasional). Ombudsman Supranasional adalah ombudsman yang wewenangnya meliputi beberapa negara berdaulat. Contohnya adalah Ombudsman Uni

Eropa yang beranggotakan 15 negara, kantornya berkedudukan di Strasbourg Perancis. Warga negara dari 15 (lima belas) negara anggota Ombudsman Uni Eropa dapat mengajukan keluhan kepada Ombudsman Eropa tersebut atas tindakan maladministrasi organ atau pejabat Uni Eropa. Ombudsman Nasional adalah Ombudsman yang memiliki wewenang seluas negara yang bersangkutan. Ombudsman Indonesia adalah contoh dari sebuah Ombudsman Nasional. Ombudsman Wilayah (Regional) adalah Kantor Cabang Ombudsman Nasional untuk wilayah negara tertentu, sedangkan Ombudsman Daerah (Local Ombudsman atau Ombudsman Sub-nasional) adalah Ombudsman yang mengawasi Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten, atau Kota. Ombudsman Daerah bukan cabang atau bawahan Ombudsman Nasional.³⁷

.Perlu dikemukakan di sini, bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah tidak sama pada Negara Federal dengan Negara Kesatuan. Pada Negara Federal yang dimaksud dengan Ombudsman Nasional adalah Ombudsman di tingkat Pemerintahan Federal, sedangkan Ombudsman Daerah adalah Ombudsman di tingkat pemerintahan negara bagian [*state/province*]. Di negara kesatuan, Ombudsman Nasional adalah Ombudsman di tingkat pemerintah pusat, sedangkan ombudsman daerah adalah ombudsman pemerintah daerah. Di Indonesia, daerah disebut Propinsi, Kabupaten dan Kota. Ombudsman di daerah/provinsi/ negara bagian

kadangkala memperluas jurisdiksinya sampai ke daerah yang lebih kecil di daerah yang bersangkutan. Ombudsman di negara-negara bagian Australia dan ombudsman di provinsi-provinsi di Kanada adalah contoh mengenai hal ini.³⁸

Perkembangan di berbagai negara mengenai kedua macam ombudsman ini tidak sama. Ada negara-negara yang hanya mendirikan atau mengembangkan Ombudsman Nasional dan tidak memiliki Ombudsman Daerah. Sebaliknya, ada negara-negara yang hanya memiliki Ombudsman Daerah, akan tetapi tidak memiliki Ombudsman di tingkat Nasional. Ada pula negara-negara yang mengembangkan, baik Ombudsman Nasional maupun Ombudsman Daerah. Italia, Swiss, Luxembourg, Kanada, Amerika Serikat, Brazil, dan India adalah negara-negara yang mengembangkan Ombudsman daerah dan tidak mempunyai Ombudsman Nasional. Sementara itu Australia, United Kingdom adalah contoh negara yang selain mengembangkan Ombudsman Nasional/Federal juga mengembangkan Ombudsman Daerah/Negara Bagian.³⁹

Kebanyakan negara-negara mengembangkan Ombudsman Nasional selain Ombudsman Daerah. Philipina dan New Zealand adalah contoh negara-negara yang memiliki Ombudsman Wilayah. Di New Zealand ada tiga orang Ombudsman, kantornya berkedudukan di Auckland, Wellington dan Christchurch.⁴⁰ Di Philipina kantor Ombudsman bertempat di Luzon, Mindanao dan Visayas.⁴¹

Kadangkala dapat disaksikan bahwa, sekali ombudsman di buat di suatu negara/provinsi, maka akan diikuti oleh negara-negara atau provinsi yang ada disekitarnya. Di Kanada misalnya, dalam waktu yang sangat singkat sejak dibentuknya ombudsman untuk pertama kalinya di negara tersebut tahun 1967, dalam tahun berikutnya hampir semua provinsi membentuk ombudsman kecuali British Colombia dan Kepulauan Prince Edward yang tidak memiliki Ombudsman. Demikian pula yang terjadi di Australia, India dan Italia. Pengecualian terjadi di Amerika Serikat. Di Negara adidaya ini, dari 50 provinsi hanya 5 (lima) provinsi yang memebentuk Ombudsman, yakni Alaska, Hawaii Iowa, Nebraska dan Arizona.⁴²

Dilihat dari segi pengaturannya, ada ombudsman yang berlandaskan undang-undang dasar, sedangkan undang-undang diperlukan sebagai aturan pelaksanaannya. Ada Ombudsman yang tidak ada pengaturannya di dalam undang-undang dasar akan tetapi dengan undang-undang. Ada pula yang tidak diatur dengan undang-undang dasar maupun oleh undang-undang melainkan hanya dengan sebuah Keputusan Presiden. Ombudsman Swedia, Belanda, Philipina adalah contoh Ombudsman yang diatur dengan undang-undang dasar dan Undang-undang. Ombudsman New Zealand, Australia, adalah beberapa contoh Ombudsman yang diatur dengan Undang-undang. Ombudsman yang hanya diatur dengan Keputusan Presiden adalah Ombudsman Indonesia dan Pakistan (pada mulanya).⁴³

Kadang-kadang pada mulanya, Ombudsman hanya diatur dengan undang-undang, setelah itu baru diatur di dalam Undang-undang Dasar. Sebagai contoh adalah Ombudsman Belanda *Nationale Ombudsman*, ketika dibentuk pertama kalinya diatur di dalam Undang-undang tentang *Nationale Ombudsman* Tahun 1981. Setelah 18 tahun kemudian, yaitu tahun 1999 ketika terjadi perubahan Konstitusi baru dicantumkan pengaturan Ombudsman Belanda di dalam Undang-undang Dasar dengan menyelipkan Pasal, yakni Pasal 78a.⁴⁴

Dilihat dari dasar penilaian (*toetsingsgrond*), terdapat ombudsman-ombudsman yang mempergunakan kriteria, pelanggaran hukum,⁴⁵ *maladministration*,⁴⁶ kriteria *defective*,⁴⁷ dan asas kepatutan.⁴⁸ Negara-negara seperti Inggris, New Zealand, Pakistan adalah negara-negara yang memberikan kewenangan kepada lembaga ombudsman untuk menilai tindakan pemerintah atas dasar *maladministration*.⁴⁹ Tentang Pengertian maladministrasi ini tidak ada keseragaman. Di Inggris yang disebut *maladministration* adalah *poor administration or the wrong application of rules*. Sebagai contoh:⁵⁰

avoidable delay, faulty procedures or failing to follow correct procedures, not telling you about any rights of appeal you have, unfairness, bias or prejudice, giving advice which is misleading or inadequate, refusing to answer reasonable questions, discourtesy, and failure to apologize properly for errors mistakes in handling your claims, not offering an adequate remedy where one is due.

Di Skotlandia, *maladministration* terjadi manakala:⁵¹

... a council does something in the wrong way, does something it should not have done or fails to do something which it

should have done. Examples include: unreasonable delay, muddle, incompetence, failure to follow proper procedures and adopted policies.

Maladministration juga diartikan sebagai: *bias, neglect, delay, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude, arbitrariness.*⁵²

Ombudsman di Australia tidak mempergunakan kriteria maladministrasi melainkan apa yang disebut *defective*. Yang dimaksud dengan istilah tersebut adalah.⁵³

{a) appear to have been taken contrary to law; (b) was unreasonable unjust oppressive or improperly discriminatory; (c) was in accordance with a rule of law or a provision of an enactment or practice that is or may be unreasonable unjust oppressive or improperly discriminatory; (d) was taken in the exercise of a power or discretion, and was so taken for an improper purpose or on irrelevant grounds, or on the taking into account of irrelevant considerations; (e) was a decision that was made in the exercise of a power of discretion and the reasons for the decision were not, but should have been given; (f) was based wholly or partly on a mistake of law or fact; or (g) was wrong.

Di Belanda Nationale Ombudsman mendasari penilaiannya pada tolok ukur "kepatutan" atau *Behoorlijkeheids* atau *proper action*.⁵⁴

Jadi dapat disimpulkan, bahwa meskipun namanya sama-sama mempergunakan istilah Ombudsman namun dalam kenyataannya, masing-masing ombudsman memiliki sistem yang berbeda-beda. Sebaliknya, meskipun namanya berbeda-beda akan tetapi dilihat dari tujuannya memiliki kesamaan, yakni: untuk menciptakan pemerintahan dan pejabat negara termasuk Polisi, Tentara, Birokrasi dan para Hakim

melakukan tugasnya sesuai dengan hukum dan/atau kepatutan. Jadi, semua Ombudsman atau dengan nama lain memiliki tujuan yang sama.

1.5.4 Karakteristik lembaga Ombudsman

Menurut Philipus M.Hadjon, lembaga Ombudsman klasik mempunyai karakter sebagai berikut:⁵⁵

- 1.Ombudsman merupakan lembaga non yudisial;
- 2.Ombudsman merupakan perpanjangan tangan parlemen (fungsinya termasuk fungsi kontrol oleh parlemen);
- 3.Ombudsman tidak memiliki wewenang formal untuk menetapkan suatu upaya pemulihan (no formal power to award a remedy).

Philipus M Hadjon juga lebih jauh menjelaskan, bahwa fungsi Ombudsman pada dasarnya menerima laporan warga masyarakat sehubungan dengan tindak pemerintahan (*administration action*). Namun demikian Ombudsman tidak berwenang melakukan *rechtmatigheidstoetsing*.⁵⁶

Sementara itu, *United States Ombudsman Association* menyebutkan bahwa Ombudsman berbeda dengan lembaga-lembaga pemerintah yang menangani pengaduan karena ciri-crinya sebagai berikut: *independent, non partisan* terhadap lembaga legislatif atau lembaga-lembaga eksekutif. Kekuasaan riil ombudsman adalah melakukan investigasi. Ombudsman dapat melakukan penyelidikan terhadap berbagai dokumen yang diperlukan dalam rangka melakukan tugasnya investigasinya. Sebagai hasil akhir dari kegiatan investigasinya,

ombudsman dapat membuat rekomendasi-rekomendasi untuk memperbaiki tindakan-tindakan lembaga yang diawasinya. Akan tetapi Ombudsman tidak memiliki kekuasaan untuk memaksa agar rekomendasinya diindahkan.⁵⁷

Kent M.Weeks menyebutkan tiga kriteria suatu Ombudsman, yakni: pertama, ombudsmen harus mempunyai yurisdiksi terhadap lembaga-lembaga pada tingkat nasional, negara bagian atau provinsi. Tiap-tiap Ombudsmen juga harus memiliki yurisdiksi terhadap lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat daerah (lokal).⁵⁸

Sifat kontrol dan status wewenang seorang Ombudsman tidak sama dengan seorang Hakim, sebab Ombudsman tidak menjatuhkan suatu putusan (Vonis) seperti seorang Hakim yang mengikat para pihak yang berperkara. Ombudsman hanya dapat menyampaikan rekomendasi-rekomendasi kepada pemerintah yang bersifat anjuran tentang penyelesaian atau jalan keluar dari sengketa itu. Bila tidak ditaati maka kepada yang bersangkutan terbuka kemungkinan untuk mengajukannya ke Pengadilan Administrasi.⁵⁹

Karakteristik Ombudsman dapat pula disimpulkan dari penjelasan Malfrid Grude Flekkey sebagai berikut:⁶⁰

"...an Ombudsman serves as an independent, nonpartisan agent, spokesperson, arbitrator or referee, ensuring that the ministries and other fulfill legislative purpose by suggesting measures for improvement. An Ombudsman has the power to investigate, criticize and policies, but not to reverse administrative action or revoke administrative decisions".

Sementara itu, Donal Rowat⁶¹ menyebutkan karakteristik Pranata Ombudsman sebagai berikut:⁶²

"...an independent and non-partisan officer of the legislature, usually provided for in the constitution who supervises the administration; who deals with complaints from the public against administrative injustice and maladministration; and who has the power to investigate, criticize, but not to reverse administrative action".

Beberapa karakteristik Ombudsman juga diungkapkan oleh *International Bar Association* sebagaimana yang tertuang di dalam definisi tentang Ombudsman klasik sebagai berikut:⁶³

The Ombudsman is an office provided for by the constitution or by action of the legislative or parliament and headed by an independent, high-level public official who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and reports".

International Ombudsman Institute mengemukakan beberapa karakteristik Ombudsman dilihat dari tugasnya sebagai berikut:⁶⁴

1) *to investigate grievances of any person or body of persons concerning any decision or recommendation made, or any act done or omitted, relating to a matter of administration, by an office, employee or member or committee of any organization over which jurisdiction exists; 2) to investigate complaints against government or semigovernment department and agencies; 3) a responsibility to make recommendations resulting from investigation to organizations under jurisdiction; 4) to discharge the role and function of an officer of the legislature or on behalf of the legislature in a role which is independent of the organizations over which jurisdiction is held; 5) to report to the legislature either direct or through a Minister on the results of its operations or on any specific matter resulting from an investigation".*

United States Ombudsman Association menyebutkan karakteristik Ombudsman sebagai berikut:⁶⁵

"The essential characteristics of an Ombudsman's Office are independence, the ability to investigate complaints which often includes subpoena power, the ability to criticize government agencies and to recommend changes that may be issued in public reports. An Ombudsman, however has no enforcement or disciplinary powers".

Pendapat-pendapat lain tentang karakteristik lembaga Ombudsman tergambar pada kutipan-kutipan dari beberapa sumber sebagai berikut:

1. *"The essential characteristics of the Parliamentary Ombudsman are independence, accessibility, flexibility, credibility".*⁶⁶
2. *"...the fundamentals or the underpinning principles of the Ombudsman institution such as independence, impartiality, professionalism, credibility, flexibility and accessibility".*⁶⁷

Akhirnya perlu dikemukakan pendapat Gerald E.Caiden, tentang Ombudsman sebagai berikut:⁶⁸

"The Ombudsman is an independent and non-partisan officer (or committee of officers...) often provided for in the Constitution, who supervises the administration. He deals with specific complaints from the public against administrative injustice and maladministration. He has the power to investigate, report upon, and recommendations about individual organs and administrative procedures. He is not judge or tribunal, and he has no power to make orders or to reverse administrative action. He seeks solutions to problems by process of investigation and conciliation. His authority and influence derive from the fact he is appointed by and reports to one of the principal organs of state, usually either the parliament or the chief executive".

Demikianlah beberapa pendapat yang tersebar mengenai ciri atau karatersitik lembaga Ombudsman (*Public Sector Ombudsman*).

Memperhatikan berbagai pendapat tersebut, maka ciri Ombudsman dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Ombudsman dapat berupa orang/pejabat atau lembaga;
2. Ditunjuk, dibentuk, atau diangkat, atau ditetapkan oleh Kepala Negara, atau Kepala Pemerintahan, atau oleh Parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat), atau oleh suatu lembaga/pejabat tertentu atas persetujuan atau tanpa persetujuan, atas usul atau tanpa usul lembaga lain;
3. Bertugas untuk menerima laporan atau pengaduan dari anggota masyarakat atas sikap tindak, baik berupa tindakan nyata (*act*) atau perbuatan hukum (*decision*) dari aparat dan lembaga peradilan dan/atau aparat pemerintahan, angkatan bersenjata, kepolisian, atau organisasi atau pemerintahan lainnya atau yang bersifat semi pemerintahan, yang berada di pusat dan/atau di daerah yang bertentangan dengan hukum dan/atau hak-hak asasi manusia, atau asas-asas kepatutan (*Behoorlijkeheids*), atau yang termasuk perbuatan *maladministration*, atau perbuatan *defective*;
4. Berwenang melakukan investigasi (penelitian, pemeriksaan, pengamatan, pengusutan) terhadap segala sikap tindak aparat/ pegawai/organ yang dilaporkan atau yang dikeluhkan oleh anggota masyarakat, atau yang menurut pengamatan dan penilaian

ombudsman sendiri, sikap aparat/organ/ pegawai tersebut bertentangan atau tidak sesuai dengan hukum dan/atau hak-hak asasi manusia, atau asas-asas kepatutan (*Behoorlijkeheids*), atau yang termasuk perbuatan *maladministration*, atau perbuatan *defective*, atau dan melakukan penuntutan ke depan sidang pengadilan atas telah terjadinya perbuatan tersebut oleh aparat/pegawai/lembaga pemerintah/pengadilan/semi pemerintahan tersebut;

5. Berdasarkan hasil pemeriksaan kemudian dapat memberikan saran/pendapat/rekomendasi, atau/dan menyelesaikan perselisihan antara warga masyarakat dengan aparat dengan cara mediasi/konsiliasi;
6. Bersifat independen atau tidak bergantung pada pihak lain, tidak boleh dipengaruhi dan tidak boleh terpengaruh oleh adanya tekanan dari pihak lain baik dari masyarakat atau aparat/lembaga yang diperiksa, serta tidak memihak kepada siapapun (*imparsiality*) kecuali kepada kebenaran berdasarkan hasil investigasi.
7. Keputusannya tidak mengikat secara hukum (*non legal binding*) dan pelaksanaannya bersifat sukarela.

1.5.5. Organisasi Ombudsman

Pada saat ini di tingkat dunia dan di berbagai kawasan, telah dibentuk perkumpulan atau asosiasi ombudsman. Di tingkat dunia

terdapat *International Ombudsman Institute* (IOI) yang didirikan tahun 1978 oleh beberapa Ombudsman di dunia saat itu. Sekretariatnya kini berkedudukan di Canada, bertujuan antara lain untuk menyebarluaskan konsep ombudsman, memberikan bantuan dana bagi barang siapa yang melakukan penelitian tentang Ombudsman, melakukan pertemuan-pertemuan untuk membagi pengalaman dari berbagai anggota perkumpulan dan lain-lain.

Di kawasan Asia sudah pula didirikan perkumpulan antar Ombudsman di negara-negara Asia yang dinamakan *Asian Ombudsman Association*. Didirikan pada tanggal 16 April 1996 di Islamabad, Pakistan oleh beberapa Negara Asia, yakni: Azad Jammu & Kashmir (AJK), China, Hong Kong (China), Iran, Iraq, Jepang, Jordania, Korea Selatan, Kuwait, Macau (China), Malaysia, Maldives, Pakistan, Philipina, Sindh (Pakistan), Sri Lanka, Turki dan Yaman. Tujuan didirikan perkumpulan Ombudsman Asia ini antara lain, juga sama dengan *Internasional Ombudsman Institute* yakni menyebarluaskan konsep Ombudsman, mengadakan pertemuan sesama anggota, dan memberikan suport dana penelitian bagi anggota masyarakat yang mengadakan penelitian tentang Ombudsman, dan lain-lain.⁶⁹

Di Amerika telah pula didirikan *United Stated Omudsman Assosiation* (USOA). Di Kanada terdapat *Canadian Ombudsman Assosiation*. Berdirinya berbagai organisasi perkumpulan Ombudsman

kiranya akan dapat memberikan berbagai sumbangan positif terhadap pengembangan lembaga Ombudsman ke depan.

1.5.6 Peranan dan Fungsi Ombudsman

Peranan utama Ombudsman adalah untuk melindungi masyarakat dari sikap tindak atau perbuatan aparatur pemerintahan, birokrasi, lembaga peradilan yang melanggar hukum, hak-hak asasi, norma-norma kesusilaan, norma kepatutan dan lain-lain. Di lain pihak Ombudsman juga berperan di dalam memperbaiki kinerja pemerintah, membuat pemerintah lebih bertanggungjawab, terbuka dan transparan. Di Swedia, pada saat pertama kali dibentuk, Ombudsman dimaksudkan untuk membantu Parlemen agar hakim pejabat administrasi negara dan tentara melaksanakan tugas sesuai dengan hukum.

Gambaran tentang peran Ombudsman ini, oleh Sunarjati Hartono dikatakan: "Jadi disamping Trias Politica di abad ke 21 ini, lebih dari 75 negara sudah mengadakan Lembaga Penyelenggara Negara Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yang keempat", yaitu Ombudsman sebagai Lembaga "Pengawas Terselenggaranya Kedaulatan Rakyat dan Pelindung Hak-hak Asasi Manusia".⁷⁰

R.M. Talib Puspokusumo,⁷¹ dalam tulisannya "Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi" bahkan secara tegas menyatakan, bahwa masalah Ombudsman berada dalam lingkup perilakunya

perlindungan hukum bagi rakyat. Peranan ombudsman terutama adalah untuk melindungi masyarakat terhadap pelanggaran hak-hak asasi, penyalahgunaan wewenang, kesalahan, kelalaian, keputusan yang tidak adil dan *maladministration* sehingga dapat memperbaiki pelayanan umum oleh pemerintah dan menjadikan tindakan-tindakan pemerintah lebih terbuka dan pelayanan yang lebih dapat dipertanggungjawabkan terhadap masyarakat.⁷²

Ombudsman adalah salah satu sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang ada di berbagai negara saat ini dan sekaligus juga sarana pengawasan (kontrol) terhadap penguasa.⁷³ Philipus M. Hadjon memasukkan lembaga Ombudsman sebagai salah satu sarana perlindungan hukum repressif bagi rakyat yang ada di dunia. Menurut Philipus M. Hadjon ada tiga sistem penanganan perlindungan hukum bagi rakyat yakni: sistem yang diterapkan di negara-negara dengan *Civil law system*; sistem yang diterapkan di negara-negara dengan *Common law system* dan sistem yang berasal dari Swedia dan diterapkan di negara-negara Skandinavia, yakni lembaga Ombudsman,⁷⁴ sedangkan Paulus Effendie Lotulung menyebutnya sebagai salah satu lembaga dalam sistem kontrol terhadap pemerintah.⁷⁵ Sementara Bagir Manan menggolongkan Ombudsman sebagai salah satu bentuk lembaga pengawasan yang bersifat etis.⁷⁶

Sebagai lembaga pengawasan, Ombudsman pada dasarnya merupakan lembaga pengawasan yang bersifat eksternal-fungsional,



berfungsi menampung keluhan-keluhan dari warga masyarakat terhadap kejahatan-kejahatan, pelanggaran-pelanggaran dan segala sikap tindak yang kurang patut dari pemerintah atau birokrasi. Namun tidak hanya sekedar menampung keluhan-keluhan dari masyarakat, melainkan juga melakukan investigasi dan inspeksi ke badan-badan pemerintahan, pengadilan, dan lain-lain. Serta dapat melakukan tuntutan ganti rugi demi kepentingan warga masyarakat, memberikan koreksi, dan mengeluarkan rekomendasi tentang baik buruknya kelakuan pemerintah (birokrat) untuk ditindaklanjuti dengan pemecatan dan hukuman jabatan tertentu.⁷⁷

Menurut Philipus M. Hadjon, Fungsi Ombudsman pada dasarnya menerima laporan/keluhan warga masyarakat sehubungan dengan tindak pemerintahan (*administrative action*) Namun demikian Ombudsman tidak berwenang melakukan *rechtmatigeheidstoetsing*.⁷⁸ Konsep Ombudsman adalah suatu usaha untuk membuat birokrasi tanggap terhadap kebutuhan klien; membatasi *executive illegal, marginal, common* atau *control errors*.⁷⁹ Di negara asalnya (Swedia) Lembaga Ombudsman sejak semula bukanlah badan pengadilan melainkan sebuah lembaga pengaduan karena mempunyai tugas utama menerima laporan/keluhan dari penduduk mengenai tindak pemerintahan dan merupakan tangan kanan parlemen.

Menurut Marcus Lukman, Ombudsman pada dasarnya berfungsi sebagai fasilitator bagi keluhan-keluhan warga masyarakat dan agen pusat untuk mengontrol pelaksanaan kerja birokrasi bawahan.⁸⁰

Ditinjau dari konsep demokrasi dan negara hukum, lembaga Ombudsman dikatakan sebagai salah satu pilar utama demokrasi yang menghormati dan memajukan asas negara hukum.⁸¹

Mengenai kedudukannya dalam sistem pemerintahan suatu negara, Ombudsman biasanya merupakan institusi yang memiliki kedudukan yang tinggi. Di Swedia sebagai asal muasal Ombudsman, Ombudsman mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Supreme Court (Mahkamah Agung) atau Kejaksaan. Lembaga Ombudsman di sini disebut sebagai lembaga luar biasa karena ia bersifat independen. Terhadap hal tersebut Claes Eklundh Chief *Parliamentary Ombudsman* of Sweden) lebih jauh menjelaskan:⁸²

The office is usually described as an extraordinary institution. This means i.a. that the Ombudsmen do not replace the regular supervisory institutions within the public administration. They are fully, independent of Government and do not in any way take part in the ordinary decision-making activities of the authorities. They do not function as an instance of appeal and they cannot change a decision made by a court or an administrative agency, nor can they order a court or an authority to act in a certain way".

Demikian pula di Belanda, Ombudsman disejajarkan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (*Algemene Rekenkamer*) maupun dengan Dewan Pertimbangan Agung (*Council of State dan Netherland Court of Audit*). Hal ini dapat dilihat dari pengaturannya di dalam Undang-undang

Dasar Belanda, dimana pengaturan Ombudsman berada dalam satu Bab dengan kedua lembaga tersebut (Lihat Bab 4 Pasal 78)

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang didasarkan pada Undang-undang Dasar 1945 tidak dikenal lembaga Ombudsman sebagai suatu lembaga pengawasan. Pun juga tidak dikenal adanya lembaga Ombudsman sebagai lembaga perlindungan hukum bagi rakyat. Menurut Undang-undang Dasar 1945, fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan dijalankan oleh semua lembaga-lembaga negara yang ada, yakni baik Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung. Lembaga-lembaga negara tersebut melakukan pengawasan terhadap Presiden/Pemerintah menurut wewenangnya masing-masing sesuai yang diberikan oleh UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya dan menurut mekanisme yang ditetapkan perundang-undangan. Pengawasan oleh lembaga-lembaga negara ini dikenal dengan "pengawasan ekstern".

Selain pengawasan yang bersifat ekstern tersebut, di lingkungan pemerintah sendiri dikembangkan sistem pengawasan intern melalui lembaga-lembaga fungsional yang dibentuk khusus dan melalui sistem birokrasi. Dengan demikian, di Indonesia dikenal adanya pengawasan yang bersifat ekstern dan pengawasan yang bersifat intern.

Menurut Hadardi Nawawi, pada dasarnya pengawasan di Indonesia dilakukan melalui.⁸³

1. *Pengawasan fungsional; misalnya oleh lembaga yang dibentuk khusus oleh pemerintah seperti BPKP, Irwilda dan lain-lain.* 2. *Pengawasan Politik, yakni oleh DPR.* 3. *Pengawasan oleh BPK;* 4. *Pengawasan sosial oleh media massa maupun oleh masyarakat;* 5. *Pengawasan melekat oleh atasan langsung”.*

Di lingkungan badan peradilan sendiri dikembangkan sistem pengawasan internal, yakni lembaga peradilan yang lebih tinggi mengawasi peradilan yang lebih rendah. Mahkamah Agung merupakan lembaga pengawasan tertinggi terhadap lembaga peradilan. Kecuali itu, terdapat Majelis Kehormatan Hakim yang berfungsi menilai apakah seorang hakim telah melakukan tindakan-tindakan yang melanggar norma-norma hukum atau kepatutan yang seharusnya diperhatikan oleh seorang hakim. Dalam ketentuan UUD 1945 setelah mengalami perubahan, perilaku hakim juga diawasi oleh Komisi Yudisial.

Sementara itu lembaga-lembaga perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia yang ada sebelum adanya Ombudsman hanya berupa Upaya Administratif (keberatan dan banding) dan upaya yudisil melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum dan Pengadilan Pajak (dahulu Majelis Pertimbangan Pajak dan tahun 1997 diganti dengan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP), kemudian tahun 2002 diganti lagi dengan Pengadilan Pajak.⁸⁴

Akhirnya secara singkat dapat dikemukakan, bahwa pranata Ombudsman sangat penting peranannya bagi pengembangan demokrasi dan *Good governance* serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia seperti dikemukakan di dalam A. Brief Introduction the National

Ombudsman of the Netherland, 6th edition, Netherland, 1999 sebagai berikut: *Ombudsman institute represents an important contribution to the development of democracy and good governance, and the protection of human rights.*⁸⁵

Jika harus membentuk lembaga Ombudsman di Indonesia, maka menurut Philipus M. Hadjon ada dua hal yang harus diperhatikan, yakni Sistem pemerintahan Republik Indonesia dan Sistem perlindungan hukum bagi Rakyat di Indonesia. Berkenaan dengan sistem pemerintahan, pertanyaan pokok menurut Philipus M. Hadjon ialah apakah Lembaga Ombudsman sebaiknya merupakan perpanjangan tangan MPR ataukah DPR, sedangkan berkaitan dengan sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, perlu dirumuskan secara tepat perbedaan antara fungsi Ombudsman dengan fungsi lembaga-lembaga yang ada.

Ditegaskan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa, dengan adanya lembaga ombudsman, perlu dirumuskan secara tepat perbedaan antara fungsi Ombudsman dengan fungsi lembaga-lembaga yang ada. Tindakan yang hanya meniru formula yang sudah ada di negara lain seperti konsep Inggris membatasi fungsi Ombudsman pada kasus-kasus *maladministraion* atau konsep Belanda membatasi fungsi ombudsman pada perilaku dan alat ukur norma kepatutan akan menimbulkan masalah dalam praktik, karena bisa terjadi tumpang

tindih fungsi dan di sisi lain melahirkan *overorganisatie* yang tentunya juga menambah beban anggaran negara.⁸⁶

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas, dapat diketahui beberapa hal, diantaranya: a) Lembaga ombudsman yang untuk pertama kalinya didirikan tahun 1809 di Swedia kini telah menyebar ke hampir seluruh dunia dengan berbagai model dan nama. Keberadaannya tidak terikat dengan sistem hukum tertentu, atau oleh suatu bentuk negara atau dengan sistem pemerintahan tertentu. Adanya Ombudsman juga tidak terikat oleh suatu ideologi tertentu. b) Pengertian istilah ombudsman pada dasarnya lebih menunjuk pada fungsi, bukan pada organ. c) Istilah Ombudsman diartikan beraneka ragam, namun pada intinya Ombudsman adalah suatu lembaga atau pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang dasar atau undang-undang atau oleh peraturan perundang-undangan lainnya untuk: menerima keluhan masyarakat menyangkut kinerja pemerintah dan mungkin juga lembaga peradilan di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; melakukan investigasi baik atas inisiatifnya sendiri maupun atas pengaduan masyarakat; memberikan saran tindak kepada para pihak yang terkait dan berkepentingan. d) lembaga ombudsman tidak lain merupakan sarana perlindungan hukum bagi rakyat dari sikap tindak pemerintah dan/atau aparat peradilan bertentangan dengan hukum tertulis maupun tidak tertulis, kepatutan, atau perbuatan-perbuatan yang dinamakan *maladministration* atau *defective*. Di lain pihak Ombudsman merupakan

lembaga pengawasan terhadap sikap tindak pemerintah, aparat peradilan yang berperan untuk mencegah dan memperbaiki tindakan-tindakan pemerintah, aparat peradilan yang merugikan masyarakat di dalam rangka memberikan pelayanan kepada publik.

1.6 Kerangka Pemikiran

Bertitik tolak dari permasalahan yang telah dikemukakan di muka, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini didasarkan pada beberapa pendapat Philipus M. Hadjon yang menyatakan:

1. "Hukum Tata Negara kita berlandaskan pada dua landasan utama, yaitu Asas Negara Hukum dan Asas Demokrasi".⁸⁷
2. "... perlu dirumuskan secara tepat perbedaan antara fungsi Ombudsman dengan fungsi lembaga-lembaga yang ada. Tindakan yang hanya meniru formula yang sudah ada di negara lain... akan menimbulkan masalah dalam praktik, karena bisa terjadi tumpang tindih fungsi dan di sisi lain melahirkan "overorganisatie" yang tentunya juga menambah beban anggaran negara".⁸⁸
3. "Ada dua hal yang perlu mendapat perhatian kita (maksudnya dalam rangka pembentukan Ombudsman di Indonesia) adalah: Sistem pemerintahan Republik Indonesia; Sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia".⁸⁹

Dari pernyataan-pernyataan diatas, maka ada beberapa hal perlu diperhatikan berkaitan dengan pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, antara lain yakni: asas negara hukum, asas demokrasi, sistem pemerintahan negara RI, sistem perlindungan hukum bagi rakyat dan hak asasi manusia.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe penelitian

Sesuai dengan substansi permasalahan atau isu hukum yang hendak dikaji dalam penelitian ini, maka penelitian ini dirancang sebagai suatu penelitian yang bersifat "Normatif" (Dogmatik), yakni suatu penelitian yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum umum.

1.7.2 Pendekatan yang dipergunakan

Agar dapat memperoleh kebenaran ilmiah yang diharapkan, maka dalam penelitian ini dipergunakan beberapa pendekatan, yakni: *conceptual aproach* (pendekatan konseptual), *statute aproach* (perundang-undangan); dan *comparative aproach* (perbandingan hukum).

1.7.3 Langkah-langkah penelitian

Sesuai dengan sifat penelitian hukum normatif, maka fokus penelitian ini tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁹⁰ Bahan hukum primer yang dimaksudkan di sini berupa Undang-undang Dasar, Undang-undang dan peraturan

pelaksanaan lainnya, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum sekunder seperti buku-buku teks, artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hasil penelitian di bidang hukum, makalah-makalah yang disampaikan dalam berbagai bentuk pertemuan ilmiah seperti diskusi, seminar, lokakarya dan lain-lain.

Adapun langkah-langkah penelitian yang dilakukan dapat diterangkan sebagai berikut:

- a. mula-mula dihimpun bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi perpustakaan; lembaga-lembaga penerbitan pemerintah maupun swasta baik dalam maupun luar negeri; CD Room, melalui internet; pertemuan ilmiah seperti seminar, lokakarya dan lain-lain.
- b. semua bahan-bahan penelitian yang telah berhasil dihimpun, selanjutnya dipelajari dengan saksama sehingga dapat diperoleh intisari yang terkandung di dalamnya, baik yang berupa ide, usul dan argumentasi maupun ketentuan-ketentuan hukum terkait. Kesemuanya dicatat pada kartu-kartu yang telah dipersiapkan menurut format tertentu sesuai kebutuhan. Kartu-kartu tersebut disusun berdasarkan pokok masalah.
- c. semua hasil penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan hukum, selanjutnya dibahas dengan menyusun konsep-konsep, asas-asas dan ketentuan-ketentuan hukum. Berikut mencari hubungannya antara

satu dengan yang lain dengan mempergunakan penalaran deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep, baik yang berupa definisi, deskripsi maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian.

Penelitian ini juga dilengkapi dengan studi lapangan, berupa wawancara dan pengamatan. Wawancara dilakukan dengan anggota Ombudsman Nasional. Pengamatan juga penting dilakukan terutama untuk mengetahui dari dekat tentang mekanisme dan proses penanganan kasus-kasus yang diajukan ke Ombudsman.

Melalui langkah-langkah penelitian tersebut di atas diharapkan ditemukan jawaban ilmiah atas tema pokok dalam penelitian ini, yakni tentang "Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau Dari Sistem Pemerintahan dan Sistem Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia".

Tentang metode/langkah kajian yang bersifat spesifik akan dipaparkan pada masing-masing bab pembahasan.

1.8 Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Berdasarkan atas permasalahan dan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka disertasi ini berisi hal-hal sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan, menjelaskan hal-hal yang menjadi dasar dilakukannya penelitian dan penulisan disertasi ini, yakni mengenai Latar Belakang Permasalahan, Rumusan Masalah (Isu Hukum), Tujuan

Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian.

Bab 2 berisi kajian pustaka dan perundang-undangan mengenai perbandingan berbagai model atau sistem ombudsman di beberapa negara di dunia. Dalam Bab 2 ini selain dipaparkan tentang model Ombudsman juga berusaha ditemukan unsur-unsur yang sama dalam berbagai macam lembaga ombudsman yang ada dewasa ini dan perbedaan-perbedaannya.

Bab 3, membahas pokok permasalahan pertama disertasi ini, yakni mengenai: landasan pembentukan Ombudsman di Indonesia, meliputi landasan teoritis dan landasan yuridis. Dalam pembahasan mengenai landasan teoritis dikemukakan hubungan antara Ombudsman dengan konsep "negara hukum", hubungan Ombudsman dengan "negara demokrasi", dan hubungan Ombudsman dengan konsep *good governance*. Dalam pembahasan mengenai landasan yuridis, di ungkapkan antara lain tentang dasar kewenangan Presiden Republik Indonesia membentuk lembaga Ombudsman di Indonesia, kewenangan Ombudsman Nasional di dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga negara, khususnya lembaga peradilan, dan lembaga-lembaga pemerintahan. Bab 3 ini juga berisi tentang hasil pemikiran dan pengkajian penulis mengenai bentuk hukum yang tepat untuk mengatur lembaga Ombudsman di Indonesia. Sebelum pembahsan terhadap kedua pokok permasalahan tersebut, terlebih dahulu dipaparkan hasil

penelitian tentang latar belakang pembentukan lembaga ombudsman di Indonesia.

Bab 4, menyajikan hasil pengkajian dan pembahasan terhadap pokok permasalahan atau isu hukum yang kedua dari disertasi ini, yakni tentang kedudukan Ombudsman dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia. Ada dua permasalahan yang dikaji dalam Bab 4 tersebut, yakni: 1. tentang Kedudukan Ombudsman Nasional menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 dikaitkan dengan sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945; 2. Pemikiran tentang Kedudukan Lembaga Ombudsman di masa mendatang.

Bab 5, menyajikan pembahasan terhadap pokok permasalahan ketiga disertasi ini, yakni menyangkut kedudukan Ombudsman dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Pembahasan dalam Bab 4 ini terdiri atas: 1. Hasil pengkajian mengenai landasan filosofis dan landasan yuridis perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia; 2. Hasil pengkajian tentang sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia; 3. Hasil pengkajian mengenai kedudukan dan fungsi Ombudsman sebagai salah satu lembaga perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia dan perbedaannya dengan fungsi lembaga-lembaga perlindungan hukum yang lain; 4. Hasil pengkajian tentang kedudukan dan fungsi lembaga Ombudsman dalam kaitannya dengan lembaga-lembaga pengawasan di Indonesia.

Bab 6 merupakan bab penutup yang berisi: kesimpulan dan saran-saran. Pada bagian kesimpulan dikemukakan jawaban atas isu-isu hukum yang telah dikemukakan pada Bab 1 dan mendapat pembahasan pada Bab 3, Bab 4 dan Bab 5. Adapun dalam saran disampaikan sumbangan pemikiran penulis tentang bagaimana seharusnya lembaga Ombudsman diberi kedudukan dan fungsi didalam sistem pemerintahan dan sistem perlindungan hukum di Indonesia, serta bentuk hukum yang tepat untuk mengatur lembaga Ombudsman di Indonesia.

CATATAN

¹ Lembaga-lembaga negara yang baru sesuai dengan perubahan Undang-undang Dasar 1945 adalah: **Dewan Perwakilan Daerah**, [diatur di dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 23E, Pasal 23F], **Komisi Pemilihan Umum** [diatur di dalam Pasal 22E], **Mahkamah Konstitusi** [diatur di dalam Pasal 7B, 24, 24C], dan **Komisi Yudisial** [diatur di dalam Pasal 24A, Pasal 24B]. Selain itu terdapat lembaga yang disejajarkan dengan lembaga negara, yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, kemudian diperkuat dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165]. Lembaga-lembaga Pemerintah yang baru antara lain **Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara** yang dibentuk atas dasar Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintah yang Bersih dan bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme. Sementara itu, ada lembaga pemerintah yang ditingkatkan statusnya menjadi lembaga negara, yakni Bank Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

² 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 sumpahnya pada tanggal 20 Maret 2000 di Istana Negara oleh Presiden Republik Indonesia KH. Abdurrahman Wahid. Adapun susunan keanggotaan Ombudsman Nasional sebagaimana tercantum di dalam lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tersebut adalah sebagai berikut: Ketua merangkap anggota: Antonius Sujata, S.H.; Wakil Ketua merangkap anggota: Prof.Dr.C.F.G. Sunaryati Hartono, SH.; Anggota-anggota: 1.Prof.Dr.Bagir Manan, SH,MCL; 2.Drs.Teten Masduki; 3.Ir.Sri Urip; 4.R.M.Surachman, SH, APU; 5.Pradjoto, SH.MA; 6. K.H.Masdar Farid Masudi, MA.

³ Perhatikan ketentuan Pasal 2, 3 dan 4 Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000.

⁴ Yang dimaksud dengan "lembaga pemerintahan" di sini adalah lembaga-lembaga atau organ-organ publik (bukan lembaga swasta/privat) yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam arti sempit dan berada di bawah pengaruh kendali Presiden. Lembaga ini dalam literatur sering pula disebut dengan istilah *regerings-organen* dan *administrative-organen*, sedangkan yang dimaksud dengan "lembaga negara" adalah lembaga-lembaga atau organ publik yang menjalankan pemerintahan dalam arti luas dan tidak berada di bawah pengaruh kendali Presiden. Bandingkan dengan **Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983,

⁵ Perhatikan ketentuan Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Namun dengan terbitnya UU No.35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970, Fungsi Pengawasan Menteri telah harus beralih kepada Mahkamah Agung, karena di dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa secara organisatoris, administratif dan finansial Pengadilan tidak lagi di bawah pembinaan Departemen yang bersangkutan melainkan berada di bawah Mahkamah Agung. Lihat Pasal 11, bandingkan dengan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Tahun 1970 Nomor 74. Sayang ketentuan ini masih belum efektif dijalankan.

⁶ Periksa ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Pasal 32 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pasal 53 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 52 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berkaitan dengan rencana "satu atap" dalam sistem peradilan di Indonesia sesuai ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 35 Tahun 1999, pada saat ini Mahkamah Agung telah membenahi sistem pengawasan yang akan berlaku di lingkungan badan peradilan. Salah satu usaha nyata yang telah dilakukan adalah diadakannya Jabatan Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Pengawasan dan Pembinaan (sekarang di jabat oleh Ibu Mariana Sutadi, SH.). Lihat Keputusan Presiden Nomor 131/M Tahun 2001).

⁷ **Philipus M.Hadjon**, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.24.

⁸ Periksa, misalnya: **EI Sykes BA**, *et al.*, *General Principles of Administrative Law*, Third Edition, Butterworths, 1989, p.379; **D.C.M. Yardley**, *Principles of Administrative Law*, London, 1981, p.207-208; **Alice Tai** (The Ombudsman Hongkong), "Reality and Ideals of the Ombudsman", Paper, 6th Conference of Asian Ombudsman Association, Tokyo, 2002, p.1; **Roy Gregory and Philip Giddings**, "The Ombudsman Institution: Growth and Development", dalam **Roy Gregory and Philip Giddings** (ed), *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, p.1; **United State Ombudsman Association**, "Public Sector Ombudsman", <http://www.usoombudsman.org/AboutUSOA/aboutusoa.htm> (26-04-2001);

⁹ Raja Charles XII terkenal sebagai salah seorang raja absolut di Swedia. Pemerintahan terpusat di tangan raja. Raja Charles XII meninggal dunia dalam tahun 1718.

¹⁰ **Claes Eklundh**, "The Swedish Parliamentary Ombudsman System", dalam Anonim, *National Experiences with Institutions of Human Rights Protection and Ombudsman Organization*, kumpulan makalah Konferensi Internasional Pengembangan Komisi Hak Asasi Manusia dan Lembaga Ombudsman (The International Conference on the Establishment of Ethiopian Human Right Com-

mission and the International of Ombudsman, Addis Ababa 18-22 Mei, 1988, p.373.

¹¹ 12b **Paulus Effendi Lotulung**, *Beberapa Sistem tentang Segi Kontrol terhadap Pemerintah* (Edisii ke-II dengan revisi), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993. hlm. 96.

¹² *Ibid.*

¹³ Lihat Roy Gregory and Philip Giddings, "The Ombudsman Institution: Growth and Development" dalam **Roy Gregory and Philip Giddings (ed)**, *Righting...*, *Op.cit.*, pp. 19-20.

¹⁴ **Antonius Sujata dan RM.Surachman**, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm.31

¹⁵ Roy Gregory and Philip Giddings, "The Ombudsman Institution: Growth and Development", dalam Roy Gregory and Philip Giddings, *Righting...*, *Op.cit.*, p.2.

¹⁶ R.M Surachman dan Antonius Sujata, *Loc.cit.*

¹⁷ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Segi...*, *Op.cit.*, hlm.95.

¹⁸ Ibrahim al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Liber Forlag Stockholm, 1979, p.19.

¹⁹ **Black, Henry Compbell**, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul, Min West Publishing co, 1990, p.1086.

²⁰ United States Ombudsman Association, *Public Sector Ombudsman*, *Loc., cit*

²¹ Periksa Roy Gregory and Philip Giddings, "The Ombudsman Institution: Growth and Development" dalam Roy Gregory and Philip Giddings, *Righting...*, *Op.cit.*, p.3.

²² *Ibid*

²³ International Ombudsman Institute, "History of the Office of the Ombudsmen", <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/brochure.htm>.

²⁴ United States Ombudsman Association, "Public Sector Ombudsman", <http://www.usombudsman.org/About/USOA/aboutusoa.htm>

²⁵ **Malfrid Grude Flekkey**, *A Voice for Children, Speaking Out as Their Ombudsman*, Jessica Kingsley Publishers, London, 1991, p.23.

²⁶ Alice Tai, "Reality and Ideals of the Asian Ombudsman", Paper, 6th Conference of Asian Ombudsman Association, Tokyo, 2001, p.1

²⁷ Untuk lebih jelasnya tentang berbagai istilah tersebut, simak: International Ombudsman Institute Information Booklet, "The Ombudsman Concept", <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/brouchure.htm>, p.2.; Roy Gregory and Philip Giddings, "Ombudsman Institution: Growth and Development" dalam Roy Gregory and Philip Giddings (ed) *Righting...*, *Op.cit.*, p.19; Anonim, *Collected Papers of The International Conference di Addis Ababa, 18-22 Mei, 2000*; Rustam Sah Muhammad, *Asian Ombudsman Association Profil, Islam Abad-Pakistan*, tt.; Kent M Weeks, *Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart*, Institute of Government Studies-University of California, Berkley, Second Edition, 1978.

²⁸ *Ibid*

²⁹ Tentang hal ini perhatikan Danel Jacoby, "The Future of The Ombudsman", dalam **Linda C.Reif** (ed), *The International Ombudsman Anthology*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, p.16.

³⁰ United States Ombudsman Association, "The Ombudsman", Paper, National Conference of State Legislatures, 1999, Hotel Monteleone, New Orleans, Louisiana, 1999.

³¹ *Ibid*, p.17

³² Bandingkan dengan **Antonius Sujata dan R.M Surachman**, *Ombudsman Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm.34.

³³ *Ibid*.

³⁴ Perhatikan Parliamentary Ombudsman, "Ombudsman Schemes in the United Kingdom" dalam, <http://www.io.org.uk/uk/adex.html>; <http://www.intervid.co.uk/bioa/uk/index.html>, 26-04-2001.

³⁵ Michael Mills, "Ombudsman, City of Portland, Oregon, USA, United States Ombudsman Association", <http://www.usoa.html>. p.1.

³⁶ Antonius Sujata dan RM Surachman, *Op.cit.*, hlm.32-33

³⁷ *Ibid*

³⁸ Periksa **Kent M.Weeks**, *Ombudsmen Around the World A Comparative Chart*, Institutes of Governmenta. Studies, University of California, Berkley, 1978, p.x

³⁹ Periksa Kent M. Weeks, *Ombudsmen...*, *Ibid*, pp. 6,10;

⁴⁰ Lihat Anonim, *Report of The Ombudsmen*, 30 June 1999.

-
- ⁴¹ Lihat Pasal 5, Bab XI, Konstitusi Philipina, 1987.
- ⁴² Periksa Kent M, Weeks, Omudsman..., *Op.cit.*, p.x
- ⁴³ Periksa Kent M.Weeks, *Ibid.*, Dean M.Gottehrer, Legislation Reviewed for Ombuddman Legislative Resource Document, t.p, p.1-10
- ⁴⁴ Anonim, "Brief Introduction The National Ombudsman of The Netherlands", 6th edition, De Nationale Ombudsman, The Hague, 1999, p.35
- ⁴⁵ Ombudsman Swedia merupakan salah satu contoh yang menilai tindakan pemerintah atas dasar pelanggaran hukum.
- ⁴⁶ Ombudsman di Inggris, Newzealand, merupakan contoh negara-negara yang mempergunakan kriteria *maladministration*.
- ⁴⁷ Australia adalah contoh negara yang menggunakan kriteria *defective*.
- ⁴⁸ Ombudsman National Belanda tidak mempergunakan kriteria *maladministration*, pelanggaran hukum, maupun *defective* melainkan asas kepatutan atau *behoorlijkheid*.
- ⁴⁹ Asean Ombudsmean Association, Profile of Memeber Organisations/Institutions, Wafaqi Mohtasib (Ombudsman)'s Secretariat Building, Islamabad-Pakistan, tt.
- ⁵⁰ Anonim, "Parliamentary Ombudsman", http://www.ombudsman.org.uk/about_us.html
- ⁵¹ *Ibid*
- ⁵² El Sykes BA (Qld) LLD (Melb) (et.al)., *General Principle of Administrative Law - Third Edition*, Butterworts, 1989, p.379.
- ⁵³ *Ibid.*, p.380.
- ⁵⁴Periksa *National Ombudsman Act, Act of 4 February 1981, Section 26*. Pasal tersebut antara lain menyatakan: *The Ombudsman shall determine whether or not the administrative authority acted properly in the matter under investigation* (Section 26 poin 1); Periksa pula penjelasan J.G. Brower, A.E.Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998, pp.86-87.
- ⁵⁵ Philipus M.Hadjon, "Peranan Ombudsman dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Bersih dan Efesien, Makalah, disampaikan dalam seminar: Fungsi Hukum dalam Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI dan The International Center for Legal Cooperation of The Netherland, Jakarta, 23-24 Agustus 1999, hlm.3.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm.2

⁵⁷ Periksa United State Ombudsman Association, "The Ombudsman", National Conference of State Legislatures 1999 Leadership Staff Annual Training Seminar, September 10, 1999, Hotel Monteleone-New Orleans, Louisiana, <http://www.usombudsman.org/about/USUA/aboutusoa.htm>.(26-04-01)

⁵⁸ **Kent M. Weeks**, *Op.cit.*, p.ix

⁵⁹ Sri Pudjiatmoko dan Ridwan Tjandra W., *Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu fungsi kontrol Pemerintah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1994, hlm.22-24; Lihat pula RM Talib, "Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi", Makalah, disampaikan dalam seminar tentang Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, 23-24 Agustus 1999, Jakarta, hlm.11.

⁶⁰ **Malfrid Grude Fleeky**, *A Voice for Children...*, *Loc.cit.*

⁶¹ Donald Rowat adalah seorang Professor, yang dikenal sebagai pakar Ombudsman, karena tulisannya mengenai Ombudsman.

⁶² Periksa Roy Gregory and Philip Giddings, *Op.cit.*, hlm.3

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ International Ombudsman Institute, *Loc.cit.*

⁶⁵ United States Ombudsman Association, Public Sector Ombudsman, <http://www.usombudsman.org/about/USOA/aboutusoa.htm>.(26-04-2001)

⁶⁶ <http://www.Ombudsman.sd.gov.au/publications/documents/river.ftf>.(25-04-01);

⁶⁷ <http://www.Ombudsman.sa.gov.au/publications/documents/paper.html> (25-04-01).

⁶⁸ Gerald E. Caiden at all, dalam Gregory and Philip Giddings, *Righting Wrongs...*, *Op.cit.*, p.4.

⁶⁹ Gerald E. Caiden at all, dalam Gregory and Philip Giddings, *Righting Wrongs...*, *Op.cit.*, p.4.

⁷⁰ CFG. Sunarjati Hartono, "Fungsi Ombudsman dan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia", Makalah, disampaikan pada: Seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, diselenggarakan oleh: Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta, 23-24 Agustus, 1999, hlm.15.

⁷¹ RM Talib Puspokusumo, "Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi", Makalah, disampaikan dalam seminar tentang Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta, 23-24 Agustus 1999, hlm.1.

⁷² International Ombudsman Institute, "The Ombudsman Concept", *Op.cit.* p.1

⁷³ Periksa Philipus M.Hadjon, Perlindungan Hukum..., *Op.cit.*, hlm.5; Periksa pula Paulus Effendi Lotulung, Beberapa Sistem..., *Op.cit.*, hlm. xxviii.

⁷⁴ Philipus M Hadjon, Perlindungan Hukum..., *Op.cit.*, hlm.5.

⁷⁵ Paulus Effendi Lotulung, Beberapa Sistem..., *Loc.cit.*

⁷⁶ Bagir Manan, "Ombudsman di Swedia dan Indonesia", Makalah, disajikan pada Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Governance, Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 Juli, 2000, hlm.2.

⁷⁷ Marcus Lukman, Hak Asasi Manusia dan Birokrasi Tantangan Menuju Negara Hukum Kesejahteraan, dalam Majalah Perspektif' Vol.3 No.1 Tahun 1998, Edisi Januari, h.5.

⁷⁸ 79 Philipus M. Hadjon, Peranan Ombudsman..., *Op.cit.*, hlm.2.

⁷⁹ Guy Benveniste, Birokrasi, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, hlm. 255.

⁸⁰ Marcus Lukman, *Loc.cit.*

⁸¹ Antonius Sujata dan RM Surachman, Ombudsman Indonesia..., *Op.cit.*, hlm.28.

⁸² Claes Eklundh, "The Function and Jurisdiction of the National Ombudsman in Sweden", Makalah, disajikan pada Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Governance, Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 Juli 2000, p.3.

⁸³ **Hadari Nawawi, H.**, *Pengawasan Melekat*, Erlangga, Jakarta, 1995, hlm.24.

⁸⁴ Perhatikan Philipus M.Hadjon, Peranan Ombudsman..., *Op.cit.*, hlm.3; Muchsan, Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.41; Philipus M.Hadjon, Perlindungan Hukum..., *Op.cit.*, hlm.10; Rochmat Soemitro, Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia, PT.Eresco, Bandung, 1991, hlm.44; Sjachran Basah, Tolok Ukur Peradilan Administrasi, Alumni, Bandung, 1987; Paulus Effendi Lotulung, Beberapa Segi Hukum Kontrol terhadap Pemerintah, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994.

⁸⁵ National Ombudsman of Netherland, A Brief Introduction..., *Op.cit.*, p.5.

⁸⁶ Philipus M.Hadjon, Peranan Ombudsman..., *Op.cit.*, h.3.

⁸⁷ Philipus M Hadjon, "Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Hukum Tata Negara", Makalah, disampaikan dalam seminar sehari tentang Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka, Surabaya, 28 November 1998 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm.10.

⁸⁸ Peranan Ombudsman..., *Op.cit.*, hlm.3

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Penjelasan secara lengkap tentang pengertian bahan hukum primer dan sekunder ini mengacu pada buku yang ditulis oleh: **Morris L Cohen**, *Legal Research*, Nutshell Series of West Publishing Company, St.Paul, Minnesota, 1998, p.1; **Enid Campbell et al.**, *Legal Research Materials and Methode*, (Second Edition), The Law Book Company Limited, Sydney, 1979, p.1.

BAB 2

PERBANDINGAN OMBUDSMAN DI BEBERAPA NEGARA

2.1 Pengantar

Seperti diungkapkan pada Bab 1, bahwa lembaga Ombudsman kini sudah berkembang diberbagai negara di semua benoa, sehingga seolah-olah adanya Ombudsman sudah merupakan suatu kebutuhan masyarakat dunia. Apabila dilihat dari peranannya yang demikian penting, baik sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat maupun sebagai sarana kontrol terhadap penguasa, maka hal tersebut adalah wajar.

Kalau diperhatikan secara saksama tentang fungsi ombudsman, maka kehadiran Ombudsman bukan alternatif kelembagaan atau sebagai pengganti lembaga perlindungan hukum bagi rakyat yang lain, umpamanya sebagai pengganti peradilan administrasi, melainkan untuk memperluas pilihan bagi masyarakat guna melindungi hak atau kepentingan dari tindakan pemerintah atau negara yang merugikan.¹ Hal tersebut sudah tentu sejalan dengan cita-cita negara hukum yang demokratis, serta keinginan setiap bangsa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*).

Telah diungkapkan pula pada Bab 1 disertasi ini, bahwa ada berbagai model dan jenis Ombudsman di dunia saat ini, seperti Ombudsman Daerah, Ombudsman Nasional, Ombudsman Supra Nasional, Ombudsman Pemerintah (*Public Sector Ombudsman*), Ombudsman Non Pemerintah (*Private Sector Ombudsman*), Ombudsman yang bersifat umum, Ombudsman yang bersifat khusus (untuk masalah tertentu), Ombudsman Eksekutif (*Executive Ombudsman*), Ombudsman Parlementer (*Parliamentary Ombudsman*) dan lain-lain.

Gambaran sepintas tentang adanya berbagai ragam ombudsman tersebut perlu diperjelas dan diperinci lebih lanjut dengan menyelidiki Ombudsman di berbagai negara dengan maksud:

1. Untuk memberi gambaran yang lebih terperinci tentang berbagai sistem lembaga Ombudsman di dunia dewasa ini.
2. Untuk mengetahui ruang lingkup fungsi dan tugas lembaga ombudsman secara keseluruhan;
3. Untuk mengetahui titik-titik perbedaan antara berbagai Jenis lembaga ombudsman yang ada.
4. Untuk mengetahui titik-titik taut atau persamaan-persamaan diantara berbagai macam Ombudsman, sehingga dapat ditemukan unsur-unsur yang prinsipil yang membedakan Ombudsman dengan lembaga-lembaga pengaduan masyarakat yang lain, atau dengan lembaga-lembaga perlindungan hukum bagi rakyat, dan dengan lembaga pengawasan masyarakat yang lain.

Untuk maksud tersebut, dalam Bab 2 ini dikaji dan dipaparkan beberapa sistem dan model lembaga Ombudsman dengan mengambil beberapa contoh di beberapa negara yang diharapkan dapat mewakili berbagai versi pranata ombudsman. Berkenaan dengan hal tersebut, ombudsman-ombudsman yang dijadikan contoh untuk dikaji adalah sebagai berikut:

1. Ombudsman Swedia. Sistem Ombudsman Swedia perlu dipaparkan mengingat lembaga Ombudsman Swedia adalah asal muasal pranata ombudsman, atau sering disebut Ombudsman Klasik.
2. Ombudsman Denmark. Ombudsman Denmark penting, karena Ombudsman Denmark merupakan model ombudsman yang banyak ditiru oleh berbagai negara, dan merupakan Ombudsman pertama yang tidak mengikuti model Ombudsman Swedia. Ombudsman Denmark dianggap sebagai induk model Ombudsman modern.
3. Ombudsman New Zealand. Ombudsman New Zealand perlu dikemukakan, karena merupakan negara pertama di luar Eropa yang mengadopsi Ombudsman dan dianggap sebagai induk ombudsman yang berkembang di Eropa, khususnya di negara-negara yang berbahasa Inggris. Model Ombudsman New Zealand juga telah ditiru oleh negara-negara bagian di Australia termasuk oleh Ombudsman Federal (*Commonwealth Ombudsman*).
4. Ombudsman Inggris. Ombudsman Inggris perlu diungkapkan karena memiliki karakteristik tersendiri, selain memiliki banyak macam

ombudsman, Inggris juga memiliki ciri sistem pengangkatan yang agak berbeda dengan Ombudsman-ombudsman sebelumnya.

5. Ombudsman di Australia. Ombudsman di Australia dianggap penting untuk dimunculkan mengingat Australia merupakan contoh negara Federal yang mengembangkan lembaga Ombudsman di tingkat Federal dan di seluruh negara bagian.
6. Ombudsman di Amerika, penting diungkapkan karena merupakan negara Federal yang tidak mengembangkan lembaga ombudsman di tingkat Pusat, akan tetapi memiliki beberapa Ombudsman di tingkat Provinsi atau negara bagian.
7. Ombudsman Perancis, dianggap penting karena memiliki karakteristik yang berbeda dengan Ombudsman lain terutama menyangkut fungsi dan tata cara pengangkatan Ombudsman.
8. Ombudsman Belanda (*Nationale Ombudsman*), penting berhubung dengan kedudukan Ombudsmannya sebagai lembaga tinggi negara.
9. Ombudsman Philipina, perlu dipaparkan karena merupakan lembaga Ombudsman yang menerima perluasan tugas.

Tujuan mengambil beberapa negara-negara tersebut adalah agar sejauh mungkin dapat mewakili berbagai bentuk, perbedaan dan persamaan diantara berbagai lembaga ombudsman yang ada. Dengan demikian dapat dibuat komparasi yang lebih komprehensif.

Sesuai dengan tujuan pengkajian di atas, maka yang menjadi fokus perhatian dalam pemaparan masing-masing model ombudsman dimaksud adalah menyangkut hal-hal sebagai berikut: 1) Dasar hukum pembentukan, 2) Kedudukannya dalam sistem pemerintahan; 4) Tugas/Fungsi; 4) Yurisdiksi; 5) Sistem pengangkatan dan pemberhentian; 6) masa jabatan; 7) dasar penilaian (*toetsingsgrond*); dan lain-lain.

2.2 Ombudsman Swedia

2.2.1 Dasar hukum, latar belakang, maksud dan tujuan pembentukan

Ombudsman Swedia dikenal dengan sebutan *Parliamentary Ombudsman* dan merupakan induk dari sistem ombudsman klasik. Pembentukannya didasarkan atas Konstitusi tahun 1809, kini pengaturannya tertuang di dalam *Instrument of Government 1974*. Pengaturan lebih lanjut terdapat pula di dalam Undang-undang tentang Parlemen *The Riksdag (Parliament) Act 1990; Act of Instruction to The Parliamentary Ombudsman 1986*.

Menurut Claes Eklundh (Ketua Ombudsman Swedia) ada dua faktor penting yang melatarbelakangi berdirinya lembaga ombudsman di Swedia, yakni: pertama sejarah pentingnya pelaksanaan prinsip *rule of law* dalam pemerintahan Swedia dan kedua kombinasi antara

independensi dari sistem pemerintahan Swedia dengan prinsip pertanggungjawaban hukum pidana dari keseluruhan tindak tanduk pejabat di dalam menjalankan kekuasaan publik. Tujuan utama dari setiap kegiatan Ombudsman menurut Claes Eklundh adalah untuk melindungi prinsip-prinsip *rule of law* dan perlindungan hak-hak asasi dan kebebasan individu sebagaimana ditentukan di dalam konstitusi, menjamin bahwa pengadilan-pengadilan dan kekuasaan pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya akan bertindak secara objektif, tidak memihak dan tidak melakukan pelanggaran terhadap hak-hak kebebasan warganegara dalam proses pelayanan terhadap masyarakat.² Sementara itu, menurut R.M Talib, diadakannya Ombudsman di Swedia dimaksudkan untuk memenuhi kehendak parlemen (*Riksdag*) untuk melakukan kontrol yang lebih efisien terhadap wewenang tugas kerajaan,³ sedangkan CFG.Sunaryati Hartono menyatakan, bahwa tujuan utama lembaga ombudsman di Swedia adalah untuk mengadakan pengawasan terhadap pejabat-pejabat negara (birokrasi) termasuk pejabat-pejabat peradilan.⁴ Tujuan pengawasan itu agar:⁵

- a. peraturan undang-undang dan hukum pada umumnya benar-benar ditaati, baik oleh kekuasaan eksekutif, maupun oleh Judikatif, dan
- b. para pejabat negara dan birokrasi benar-benar melaksanakan tugas pelayanannya kepada rakyat dengan baik dan berdasarkan hukum maupun kepatutan sebagaimana diharapkan oleh dan di dalam masyarakat yang beradab;
- c. rakyat benar-benar memperoleh haknya dan melindungi terhadap tindakan atau perlakuan sewenang-wenang pejabat, peradilan maupun sesama warganegara.

Jadi, pada dasarnya pembentukan lembaga ombudsman tidak lain adalah untuk melindungi rakyat dari pelanggaran hukum dan pelanggaran hak-hak asasi rakyat oleh penyelenggara negara, khususnya oleh aparat peradilan, pejabat dan pegawai pemerintahan; menjamin tegaknya pelaksanaan hukum; dan agar para penyelenggara negara melaksanakan tugasnya dengan baik terutama di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.2.2 Tugas

Tentang tugas Ombudsman Swedia tergambar di dalam *Chapter 12, Art 6 The Instrument of Government* yang antara lain menyatakan:

The Riksdag shall elect one or more Ombudsmen to supervise under instructions laid down by Riksdag the application in public service of laws and other statutes. An Ombudsman may initiate legal proceedings in the cases indicated in these instructions.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Bab 12 *The Instrument of Government* (Konstitusi Swedia) tersebut, maka tugas utama Ombudsman adalah mengawasi pelaksanaan hukum dan undang-undang dalam pelayanan masyarakat sesuai dengan perintah yang ditetapkan oleh *Riksdag* (Parlemen). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Ombudsman Swedia merupakan perangkat atau alat Parlemen

di dalam menjalankan fungsi pengawasan, sehingga kedudukan ombudsman Swedia pada dasarnya adalah berada di bawah Parlemen.

Menurut Claes Eklundh, tugas Ombudsman terutama adalah melakukan pengawasan (*supervise*) atas nama Parlemen (*Riksdag*) terhadap pelaksanaan hukum dan keputusan-keputusan hakim dan pejabat lain. Sementara Paulus Effendie Lotolung, menjelaskan bahwa tugas utama seorang ombudsman di Swedia adalah untuk mengawasi agar tugas dan pelaksanaan badan-badan peradilan dan organ-organ administratif benar-benar sesuai dan memperhatikan undang-undang serta peraturan lain yang telah ditentukan; di samping itu ia harus menuntut berdasar hukum barangsiapa yang dalam menjalankan tugas fungsinya telah melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum akibat suatu pertimbangan yang berat sebelah atau motif lainnya; atau tidak memenuhi kewajibannya dengan memuaskan.⁶ Sementara Kent M. Weeks menyimpulkan, bahwa pada prinsipnya tugas Ombudsman di Swedia adalah: *To supervise the observance of laws and statutes as applied by the courts and by public officials and employees.*⁷

Senada dengan penjelasan Kent M. Weeks tersebut, Jan-Erik Lane menyatakan bahwa Ombudsman Swedia bertugas mengawasi keabsahan secara hukum dari tindakan-tindakan aparat negara dan menuntutnya di muka pengadilan apabila melakukan pelanggaran terhadap hukum dan peraturan-peraturan negara. Selengkapnya Jan-Erik menjelaskan sebagai berikut: ⁸

The Swedish Ombudsman is the ombudsman of Parliament, Riksdagen. He/she looks after the legality of actions by all civil servants of the state and shall prosecute any individual of them who breaks the laws and regulation of country.

Jadi tugas Ombudsman terutama adalah untuk melakukan pengawasan atas nama Riksdag terhadap pelaksanaan hukum oleh aparat pemerintah dan peradilan terutama dalam mereka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.2.3 Pengangkatan

Seperti dinyatakan di dalam *Art 6, Chapter 12 The Instrument Of Government* tersebut di atas, maka Ombudsman Swedia diangkat oleh Parlemen, sedangkan tentang jumlah Ombudsman yang diangkat oleh Parlemen tersebut ditentukan di dalam *The Riksdag Act*.

Pada mulanya hanya ada seorang Ombudsman, tetapi pada tahun 1915 dibentuk lagi Ombudsman Militer yang bertugas untuk mengawasi administrasi militer dan persoalan militer. Dalam perkembangannya, tahun 1968 Ombudsman Militer ini dilebur menjadi satu dengan Ombudsman Sipil. Perombakan ini disebabkan karena tugas-tugas Ombudsman Militer dianggap tidak banyak, sedangkan Ombudsman Sipil justru sebaliknya. Setelah terjadi penyatuan, jumlah ombudsman ditetapkan 3 (tiga) orang, kesemuanya bergelar *Riksdagen-Ombudsman*. Ombudsman 1 mengawasi sektor pekerjaan umum, jaminan sosial, dan publikasi dokumen-dokumen resmi.

Ombudsman II mengawasi sektor administrasi peradilan dan administrasi militer, sedangkan Ombudsman III mengawasi tugas-tugas administrasi sipil yang tidak termasuk dalam tugas Ombudsman I. Selain 3(tiga) orang ombudsman tersebut terdapat pula 2 (dua) orang Ombudsman Pengganti yang bertugas sebagai asisten dan juga mewakili Ombudsman bilamana berhalangan dalam tugasnya.⁹

Pada saat ini jumlah Ombudsman di Swedia tersebut adalah 4 (empat) orang, seorang diantaranya bertindak selaku Ketua Ombudsman dan mengepalai Kantor Ombudsman serta bertanggung jawab terhadap administrasi. Pengangkatan Ketua Ombudsman dilakukan secara terpisah.¹⁰

Anggota Ombudsman Swedia dipilih untuk jangka waktu 4 (empat) tahun dan hanya dapat diberhentikan oleh Parlemen. Mereka harus mendapat dukungan dari anggota parlemen. Meskipun demikian mereka bukan anggota dari suatu partai politik. Setiap Ombudsman bertanggungjawab hanya kepada Parlemen.¹¹ Ombudsman Swedia memiliki hubungan yang erat dengan salah satu Komisi di Parlemen, yakni Komisi Konstitusi. Komisi ini pula yang mengawasi Ombudsman.¹²

Untuk menjadi seorang Ombudsman Swedia haruslah seseorang yang dikenal mempunyai kemampuan yang luas dan integritas yang tinggi terhadap hukum menurut Konstitusinya dipersyaratkan harus berkewargaan Swedia dan menguasai pengetahuan hukum, serta mempunyai integritas yang tinggi. Menurut Paulus Effendi Lotulung,

dalam praktiknya Ombudsman yang terpilih selalu seorang hakim (magistrat).¹³

2.2.4 Jurisdiksi

Jurisdiksi Ombudsman Swedia mula-mula hanya tertuju kepada lembaga-lembaga pemerintahan dan badan peradilan di tingkat nasional, akan tetapi sejak tahun 1957 diperluas meliputi seluruh lembaga pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah kecuali terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁴ Jadi, kini Ombudsman Swedia mempunyai kewenangan yang meliputi badan-badan pemerintahan di tingkat pusat dan daerah dan pejabat-pejabat atau orang-orang yang menjalankan fungsi pemerintahan, kecuali menteri, anggota Riksdag atau pejabat-pejabat yang diangkat melalui pemilihan secara langsung.¹⁵ Dengan demikian, maka Ombudsman Swedia memiliki ruang lingkup kewenangan yang sangat luas, meliputi hampir seluruh aspek yang menjadi urusan pemerintahan yang ada di seluruh negeri. Keseluruhan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Ombudsman tersebut dibagi-bagi ke dalam 4(empat) sektor. Masing-masing sektor ditangani oleh seorang Ombudsman. Sektor I, menangani badan-badan Pengadilan, Penuntut Umum, Kepolisian, perkara mengenai kewenangan ombudsman. **Sektor II**, menangani angkatan bersenjata, badan-badan penegak hukum, lembaga penahanan atau

pemasyarakatan, masalah pemungutan berbagai pajak, masalah bea dan cukai, pengaturan mengenai berbagai pungutan, Asuransi nasional, perkara yang menyangkut orang asing dan perkara pengampunan. **Sektor III**, menangani masalah penerapan undang-undang Pegawai Negeri, Undang-undang tentang Anak-anak dan Orang Muda, Undang-undang tentang Penyalahgunaan obat; Pemeliharaan kesehatan dan praktik-praktik kedokteran, perawatan orang cacad mental; sekolah-sekolah luar biasa, masalah kesehatan mental, kesehatan gigi dan farmasi; lain-lain yang menyangkut kegiatan Kementerian Kesehatan dan Kementerian Sosial. **Sektor IV**, menangani masalah bantuan hukum, Dewan Kompensasi bagi korban kejahatan, kantor-kantor pemberi pelayanan hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah, permohonan ampun (grasi), sewa tanah dan lembaga pengambil keputusan tentang sewa, Pengadilan Perumahan, dan lain-lain hal yang menyangkut kegiatan Kementerian Kehakiman; Pasar tenaga kerja, Asuransi Pengangguran dan lain-lain perkara yang menyangkut Kementerian Tenaga Kerja dan Pemerintahan; Perencanaan dan pembangunan (fisik); Pemerintah Daerah Perkotaan yang tidak diatur oleh peraturan khusus; Komunikasi/BUMN, jalan tol dan jalan raya, perhubungan, surat ijin mengemudi dan lain-lain perkara yang menyangkut Kementerian Pengangkutan dan Komunikasi; Pendidikan, dan semua hal yang menyangkut Kementerian Pendidikan, kecuali mengenai sekolah-sekolah luar biasa; Perkara yang menyangkut

Kementerian Kebudayaan, kecuali yang menyangkut orang asing; Agrikultur dan Kehutanan, perolehan tanah, konservasi alam, perlindungan lingkungan dan kesehatan umum, pencegahan kekerasan terhadap hewan, perburuan, perikanan, pelayanan kesehatan hewan, pengawasan makanan, survey dan pemetaan dan lain-lain hal yang menyangkut Kementerian Pertanian dan Kementerian Lingkungan dan Sumber-sumber Alam; Perlindungan konsumen, pemasaran, harga persaingan perindustrian dan perdagangan, perusahaan terbatas, nama dagang, daftar perusahaan dagang, hak intelektual dan disain, dan lain-lain yang menyangkut Kementerian Industri dan Perdagangan; Dewan Pemerintah Daerah, Pelayanan keselamatan (SAR), ketertiban umum, rapat umum, surat-surat izin menjual makanan dan minuman, lotre, merusak kendaraan; Perumahan dan Akomodasi; Gereja Swedia, bantuan (grants) Pemerintah kepada gereja dan lain-lain organisasi keagamaan; Pengadilan Tata Usaha Negara (kecuali perkara yang tidak termasuk kompetensi Ombudsman); Kegiatan Pemerintah di luar Swedia dan lain-lain hal yang menyangkut Kementerian Luar Negeri; Kantor Sekretariat Riksdag dan lain-lain organisasi di bawah Riksdag (Parlemen), masalah yang menyangkut pemilihan umum; Masalah yang menyangkut pejabat, atau kemerdekaan pers, hak memperoleh informasi, dan dokumen dari Riksdag atau Kementrian-kementerian; Lain-lain hal yang tidak termasuk kewenangan sektor I sampai III.¹⁶

Dalam rangka menjalankan fungsinya, seorang Ombudsman mempunyai akses untuk mendapatkan semua dokumen pemerintah termasuk arsip rahasia. Perwakilan pemerintah diwajibkan untuk menyerahkan informasi yang dimintanya. Ombudsman Swedia dapat bertindak sebagai oditur atau penuntut umum (*prosecutor*) dan bertindak sebagai penggugat.¹⁷ Dia dapat melakukan inspeksi ke penjara, badan-badan pemerintah, pengadilan dan barak-barak militer. Dia dapat meninjau prosedur yang dipergunakan dalam peradilan pidana dan perdata. Dia menerima keluhan-keluhan tetapi juga dapat melakukan investigasi atas dasar inisiatif sendiri. Dia dapat menuntut.¹⁸ Ombudsman Swedia memiliki akses untuk memperoleh dokumen internal, tanpa harus menunjukkan alasan untuk mengetahuinya dan dapat memulai inspeksi atas inisiatif sendiri. Ombudsman di Swedia mempunyai kekuatan yang cukup menentukan. Ia dapat menjatuhkan tuntutan jika ia merasa yakin bahwa organisasi (tidak banyak membantu).¹⁹ Namun kewenangan Ombudsman Swedia dibatasi dalam hal-hal tertentu seperti: tidak boleh memeriksa anggota Parlemen (*Riksdag*).²⁰

2.2.5 Dasar pengaduan/penilaian (*toetsingsgrond*)

Dari bunyi ketentuan *Art.6 The Instrument of Government* seperti yang telah dikutip di depan, nampak bahwa alasan masyarakat untuk

menyampaikan pengaduan kepada Ombudsman adalah adanya pelanggaran dalam pelaksanaan aturan-aturan hukum, khususnya di dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Alasan pengaduan tersebut sekaligus juga sebagai dasar penilaian (*toetsingsgrond*) Ombudsman di dalam menilai tindakan dan/atau keputusan pemerintah dan/atau lembaga peradilan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan, bahwa ciri dari Ombudsman Swedia adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1 Ciri-Ciri Ombudsman Swedia

1. Nama	Parliamentary Ombudsman
2. Pembentukan pertama	Tahun 1809
3. Dasar hukum (legal basis)	Konstitusi 1809, Instrument of Government of 1974, The Riksdag (Parliament) Act 1990); Act of Instruction to The Parliamentary Ombudsman (terakhir tahun 1986)
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Parlemen (Riksdag)
5. Masa Jabatan	4 (empat) tahun
6. Tugas	Mengawasi pelaksanaan hukum oleh pengadilan, pejabat dan pegawai pemerintahan; melakukan investigasi dan penuntutan ke depan Pengadilan;
7. Yurisdiksi	Meliputi hakim dan badan-badan peradilan, badan-badan pemerintahan, di tingkat pusat dan daerah dan pejabat-pejabat atau orang-orang

	yang menjalankan fungsi pemerintahan, kecuali menteri, anggota Riksdag atau pejabat-pejabat yang diangkat melalui pemilihan secara langsung;
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	Pelanggaran hukum.
9. Kedudukan	Merupakan alat Parlemen (Riksdag) atau Parliamentary Ombudsman

2.3 Ombudsman Denmark

2.3.1 Dasar hukum, Latar belakang, maksud dan tujuan pembentukan

Sistem Ombudsman Denmark penting diketahui dan dipaparkan di sini karena memiliki ciri yang berbeda dengan Ombudsman yang ada sebelumnya. Denmark adalah negara kedua yang mengadopsi lembaga Ombudsman setelah Finlandia. Ombudsman Denmark disebut: *The Ombudsman for Civil and Military Administration*.²¹

Ombudsman Denmark dikenal pula sebagai *Folketingets Ombudsman* atau *Parliamentary Ombudsman*.²² Menurut sejarahnya, latar belakang pembentukan *Folketing Ombudsman* adalah sebagai salah satu upaya untuk mengatasi kelambanan Parlemen (*Folketing*) di dalam melakukan tugas-tugasnya, karena kelambanan itu, maka Parlemen tidak dapat mengadakan peraturan hukum yang diperlukan secara cukup cepat dan terperinci. Akibatnya pejabat-pejabat pemerintah yang sangat

sibuk cenderung untuk kurang memperhatikan kepentingan rakyat, sehingga untuk tetap mempertahankan kehidupan yang demokratis, raja Denmark menganggap perlu untuk mengadakan lembaga ombudsman, demi tetap terjaminnya kepentingan-kepentingan masyarakat, maupun hak asasi manusianya.²³

Landasan Pembentukan Ombudsman Denmark adalah Konstitusi 5 Juni, 1953, *Article 55* yang dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang Ombudsman (*Act no 203 of 11 June 1954*), Undang-undang Ombudsman tersebut telah berkali-kali mengalami perubahan, terakhir dengan UU No.473, 12 Juni 1996 yang diberlakukan 1 Januari 1997.²⁴

2.3.2. Tugas

Tentang tugas Ombudsman Denmark tergambar di dalam Article 55 Konstitusi Tahun 1953 yang menyatakan sebagai berikut:

The Folketing shall elect one or two persons, who shall nor be member of the Folketing, to scrutinize the State's civil and military administration.

Berdasarkan ketentuan Konstitusi Ombudsman seperti dikutip di atas, maka tugas utama Ombudsman adalah untuk mengamati secara saksama pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintahan dan militer (*to scrutinize the State's civil and military administration*).

Kent M. Weeks menjelaskan tentang prinsip tugas Ombudsman Denmark sebagai berikut:²⁵

To keep himself informed as to whether any person under his jurisdiction pursues unlawful ends, otherwise commits mistakes or acts of negligence in the discharge of his duties.

Menurut Sunaryati Hartono, Fungsi Ombudsman Denmark adalah untuk menjamin terlaksanannya roda pemerintahan dengan baik dan sepatutnya, khususnya bahwa semua kepentingan rakyat terlaksana dengan baik, sesuai dengan ketentuan hukum yang memberi beraneka hak kepada rakyat dan beraneka kewajiban kepada aparatur pemerintah, tetapi juga sesuai dengan kesopanan dan kepatutan yang harus dipelihara di dalam pergaulan hidup kemasyarakatan.²⁶

Dalam menjalankan fungsinya ia dapat atas inisiatif sendiri maupun atas pengaduan melakukan penyelidikan terhadap segala sikap tindak pejabat publik yang dianggap bertentangan dengan hukum atau kewajibannya. Ombudsman Denmark bekerja setiap saat dengan mempergunakan komunikasi secara tertulis. Pekerjaan Ombudsman dalam menangani kasus, manakala sudah dibuat suatu keputusan atau rekomendasi terhadap isi dari suatu keputusan yang diajukan kepadanya dan kemudian mengirim pernyataannya kepada agen pemerintah yang diajukan. Segala aktifitas ombudsman dilaporkan kepada *Folketing* sebagai bahan penilaian *Folketing* terhadap kinerja lembaga-lembaga pemerintahan.



Dalam undang-undang Ombudsman ditegaskan tentang prosedur dan formalitas suatu pengaduan. Suatu pengaduan, menurut ketentuan undang-undang tersebut harus dalam bentuk tertulis dan tidak boleh diajukan dalam tenggang waktu 12 bulan sejak adanya tindakan atau keputusan yang dianggap tidak benar. Ditegaskan pula, bahwa apabila yang diadukan itu adalah suatu keputusan tata usaha negara, maka keputusan itu harus sudah final.

Ombudsman Denmark tidak harus melakukan investigasi terhadap setiap pengaduan masyarakat. Ada tiga cara Ombudsman menanggapi pengaduan, yakni: 1) menjadikan pengaduan sebagai dasar melakukan investigasi lebih lanjut, 2) menolak, karena di luar kekuasaannya atau untuk kasus tersebut tersedia saluran untuk melakukan pengaduan/penyelesaian melalui uaya administratif kepada pejabat yang lebih tinggi; 3) tidak melakukan investigasi lebih lanjut (Pasal 16 (2) Ombudsman Act.²⁷

Ombudsman tidak selalu melakukan investigasi atas dasar suatu pengaduan, akan tetapi Ombudsman dapat melakukan investigasi atas inisiatif sendiri (Pasal 17 ayat (1)).

Di Denmark, rekomendasi Ombudsman sangat dihargai oleh pejabat pemerintahan, sehingga meskipun tidak memiliki kekuatan mengikat, saran Ombudsman pada umumnya akan diperhatikan oleh Ombudsman. Menurut Sunaryati Hartono, mungkin saja ada Gubernur yang dipecat atau Menteri yang ditarik dari kabinet apabila rekomedasi

Ombudsman tidak diindahkan dan diketahui atau dilaporkan kepada Parlemen (*Folketing*). Oleh karena itu semua direktur suatu lembaga pemerintahan atau Rektor Universitas sangat menjaga namanya agar tidak disebut dalam laporan Ombudsman. Demikian pula, Hakim, pejabat kepolisian sangat takut pada pendapat Ombudsman.²⁸

Menurut Sunaryati Hartono, kedudukan Ombudsman Denmark berada di antara *Folketing* (Parlemen) Para Menteri dan Aparatur Pemerintah, serta Warganegara,²⁹ sehingga Ombudsman Denmark tidak dapat melakukan penuntutan ke Pengadilan dan tidak mengawasi pengadilan. Akan tetapi dapat memerintahkan agar dilakukan penuntutan kepada lembaga terkait.

2.3.3 Pengangkatan

Menurut Pasal 55 Konstitusi Denmark 1953, seperti yang telah dikutip di atas, Ombudsman dipilih oleh *Folketing* (Parlemen), namun bukan untuk menjadi anggota parlemen. Pemilihan Ombudsman ini dilakukan tiap-tiap setelah pemilihan umum. Hal ini ditentukan di dalam *The Ombudsman Act*, Pasal 1 ayat (1). Dengan demikian, maka masa jabatan Ombudsman adalah sesuai dengan masa jabatan anggota Parlemen. Akan tetapi sewaktu-waktu Ombudsman dapat diberhentikan oleh Parlemen manakala telah mencapai usia 70 tahun. Apabila Ombudsman meninggal dunia dalam masa jabatannya, berhenti atau

diberhentikan sebelum masa jabatan berakhir, maka Komisi Hukum yang ada di Parlemen (*The legal Affairs Committee of the Folketing*) menetapkan pengganti sementara untuk menjalankan fungsi Ombudsman hingga Parlemen menetapkan Ombudsman yang baru sebagai penggantinya (Pasal 1 ayat (2) *Ombudsman Act*). Ombudsman pertama dipilih tanggal 29 Maret 1955 dan mulai berkantor tanggal 1 April 1955.

Dalam Undang-undang Ombudsman yang baru (1996), ditetapkan bahwa seorang Ombudsman harus berlatarbelakang pendidikan Hukum (Pasal 2 ayat (2)).

2.3.4 Jurisdiksi

Jurisdiksi Ombudsman sebagaimana ditentukan di dalam *Ombudsman Act 1996* adalah meliputi semua bagian aparat pemerintah. Ombudsman Denmark mengamati segala perilaku dan tindakan yang berkaitan dengan pelayanan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, militer dan pemerintahan daerah. Akan tetapi, Ombudsman Denmark tidak berwenang menyelidiki hakim dan kantor pengadilan seperti di Swedia. Ombudsman juga tidak mengawasi tindak tanduk Raja. Jurisdiksi Ombudsman juga tidak meliputi pemeriksaan keluhan-keluhan terhadap suatu panitia yang dianggap tidak memuaskan memutuskan sengketa antara pihak (swasta), sekalipun di

dalam konteks lain panitia ini dianggap sebagai bagian dari pemerintah. Jurisdiksi Ombudsman juga meliputi gereja-gereja kecuali di dalam hal yang secara langsung atau tidak langsung menyangkut doktrin keagamaan.³⁰

Ombudsman Denmark tidak boleh menangani pengaduan mengenai keputusan pejabat pemerintahan yang menurut ketentuan perundang-undangan disediakan banding kepada pejabat yang lebih tinggi (Upaya Administratif). Ombudsman Denmark juga tidak dapat menerima pengaduan mengenai keputusan atau tindak tanduk Parlemen, perusahaan swasta atau tingkah laku perorangan dalam kapasitasnya sebagai individu warganegara. Inti wewenang Ombudsman adalah melakukan investigasi terhadap keputusan *public bodies* (lembaga/pejabat pemerintahan). Tidak termasuk dalam pengertian *public bodies* adalah Pengadilan, Parlemen, Perusahaan Swasta dan perseorangan.

Namun ada pembatasan tertentu terhadap suatu kasus yang dapat diajukan ke Ombudsman, antara lain terhadap suatu keputusan pengadilan administrasi yang sedang dalam pemeriksaan. Keputusan tersebut baru dapat diajukan ke Ombudsman apabila terhadap kasus tersebut sudah diberikan putusan oleh pengadilan. Hal itu diatur di dalam Pasal 14 UU Ombudsman. Batas waktu pengajuan pengaduan menurut ketentuan pasal 13 tersebut adalah 12 bulan sejak terjadinya perbuatan pegawai pemerintahan yang dikeluhkan itu terjadi. Menurut Jan-Erik

Lane Ombudsman Denmark dalam kesehariannya bekerja seolah-olah sebagai lembaga pemerintahan, seperti menjalankan fungsi banding administratif dalam sistem peradilan tata usaha negara yang menilai kasus-kasus pengaduan mengenai pelayanan oleh lembaga pemerintahan, kecuali kasus-kasus yang menjadi kewenangan pengadilan biasa dan beberapa tribunal.³¹

Ada hal yang sangat menarik sehubungan dengan ketentuan Pasal 14 tersebut yang perlu diketahui, yakni bahwa Ombudsman Denmark boleh mengkritik atau menilai keabsahan suatu putusan Pengadilan Administrasi.³² Hal ini tidak sama dengan berbagai Ombudsman yang ada. Akan tetapi selama pemeriksaan di pengadilan Ombudsman tidak berwenang untuk menilai suatu keputusan pemerintah yang sedang dimintakan pengujiannya.

2.3.5 Dasar pengaduan/penilaian (*toetsingsgrond*)

Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) UU Ombudsman Denmark, setiap orang yang merasa haknya dilanggar oleh pejabat pemerintah sesuai dengan yurisdiksinya yang ditentukan di dalam Pasal 7-9, ataupun tidak diperoleh dapat mengajukan keluhan terhadap Ombudsman secara tertulis dalam amplop tertutup. Pasal 13 ayat (1) tersebut selengkapnya menyatakan:

"Any person may lodge a complaint with the Ombudsman against the authorities referred to in Sections 7-9. Any person

deprived of his personal liberty shall be entitled to address written communications to the Ombudsman in a sealed envelope"

Ombudsman yang menerima pengaduan masyarakat, kemudian sesuai dengan ketentuan Pasal 21 harus menilai apakah seseorang pejabat atau lembaga pemerintahan tersebut telah melanggar hukum, kesalahan atau kelalaian di dalam menjalankan fungsinya sesuai dengan yurisdiksi kekuasaannya yang diberikan oleh undang-undang. Pasal 21 Undang-undang Ombudsman Denmark tersebut selengkapnya menyatakan:

The Ombudsman shall assess whether any authorities or persons falling within his jurisdiction act in controversion of existing legislation or otherwise commit errors or dereliction's in the discharge of their duties".

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Ombudsman Denmark tersebut, maka dasar pengaduan/penilaian (*toetsingsgrond*) adalah pelanggaran terhadap hukum dalam mana pejabat atau suatu lembaga pemerintahan melakukan tugasnya.

Dalam menilai suatu keputusan, menurut UU Ombudsman Denmark, Ombudsman harus memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan bagaimana suatu keputusan itu dibuat (proses), tentang apa keputusan itu dibuat dan bagaimana perilaku pejabat (*behavior*) ketika proses pembuatan keputusan itu.

Jadi Lembaga Ombudsman di Denmark ini dalam beberapa hal berbeda dengan Ombudsman Swedia, terutama dalam bidang kekuasaannya dimana Ombudsman Denmark tidak mempunyai

kewenangan untuk menilai tindakan hakim dan tidak pula ada kewenangan untuk menjadi penuntut umum di depan sidang pengadilan.³³ Jadi ia bukan *Prosecutor of the people* melainkan hanya sebagai *investigator*. Menurut Jan-Erik Lane, Ombudsman Denmark berbeda dengan Ombudsman Swedia juga pada fokus penyelidikannya. Ombudsman Denmark memfokuskan penyelidikannya pada keputusan organ pemerintah, bukan pada perilaku individu pejabat ataupun pegawai. Selain itu Ombudsman Denmark terutama menekankan pemeriksaan pada tindakan aparat sebagai kolektif atau organ atau institusi, sehingga tidak pernah mengarahkan penyelidikannya pada seorang pejabat.³⁴ Persamaannya hanya lembaga yang mengangkat Ombudsman, yakni parlemen dan masing-masing menyampaikan laporannya kepada Parlemen.

Secara singkat ciri-ciri Ombudsman Denmark adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2 Ciri-Ciri Ombudsman Denmark

1. Nama	The Ombudsman for Civil and Military Administration
2. Pembentukan pertama	29 Maret 1955
3. Dasar hukum (legal basis)	Konstitusi 5 Juni 1953 dan Undang-undang Ombudsman (Ombudsman Act) terbaru tahun 1986.
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	oleh Parlemen (<i>Folketing</i>)
5. Masa Jabatan	sesuai dengan masa tugas anggota parlemen

6. Tugas	tugas utama Ombudsman adalah untuk mengamati pelaksanaan pemerintahan oleh aparat pemerintahan dan militer dengan maksud untuk menjamin terlaksananya roda pemerintahan dengan baik dan sepatutnya, khususnya bahwa semua kepentingan rakyat terlaksana dengan baik, sesuai dengan ketentuan hukum yang memberi beraneka hak kepada rakyat dan beraneka kewajiban kepada aparatur pemerintah
7. Yurisdiksi	meliputi semua bagian aparat pemerintah pusat dan daerah, militer, gereja. Akan tetapi tidak berwenang menyelidiki hakim dan kantor pengadilan, tindak tanduk Raja, keputusan atau tindak tanduk Parlemen, perusahaan swasta atau tingkah laku perorangan dalam kapasitasnya sebagai individu warganegara.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	Pelanggaran terhadap hukum atau kelalaian di dalam menjalankan tugas dan kewajibannya yang ditetentukan dalam peraturan perundang-undangan.
9. Kedudukan	Merupakan lembaga independen yang berada di bawah Parlemen (<i>Folkiting Ombudsman</i> atau <i>Parliamentary Ombudsman</i>).

2.4 Ombudsman New Zealand

2.4.1 Dasar hukum, Latar belakang, maksud dan tujuan pembentukan Ombudsman

New Zealand merupakan negara keempat di dunia yang mengadopsi pranata Ombudsman. Akan tetapi merupakan negara pertama yang berbahasa Inggris, sekali gus juga negara pertama di luar Eropa yang membentuk Ombudsman. Ombudsman New Zealand dibentuk pertama kali tahun 1962 dengan *The Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962*. Undang-undang ini mengalami perubahan, pertama kali tahun 1968 dan kemudian diperbaharui kembali dengan *The Ombudsman Act 1975*.³⁵

Pada saat ini selain *Ombudsman Act 1975*, pelaksanaan fungsi Ombudsman didasarkan pada *Official Information Act 1982* dan *Local Government Official Information and Meetings Act 1987*.

2.4.2 Tugas

Menurut *Ombudsman Act 1975* fungsi Ombudsman New Zealand adalah memeriksa berbagai tindakan, kesalahan, keputusan atau rekomendasi yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan oleh organ pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan organisasi-organisasi lainnya termasuk perusahaan negara, lembaga pendidikan, lembaga pelayanan kesehatan. Kekuasaan Ombudsman New Zealand

adalah untuk menyelidiki suatu tindakan, keputusan, rekomendasi pada sebahagian departemen yang ada di bawah yurisdiksi Ombudsman itu.³⁶

Untuk menjalankan fungsinya, Ombudsman berhak dan bertugas untuk menyelidiki pengaduan-pengaduan dari masyarakat terhadap lembaga pemerintahan (*organisations or agencies*) baik pemerintah Pusat, Regional dan pemerintah lokal (Pasal 13). Ombudsman juga mempunyai kekuasaan untuk melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan, keputusan, rekomendasi ataupun dalam hal tidak melakukan tindakan yang diharapkan dari departemen-departemen pemerintahan, di tingkat pusat, regional maupun daerah.

Kent M. Weeks menyimpulkan, bahwa prinsip tugas Ombudsman New Zealand adalah:³⁷

To investigate any act or omission, decision or recommendation made, including recommendation to Minister of the Crown, relating to a matter of administration in the area of central and local government affecting any person or body of persons in his or its personal capacity. Prime Minister can request Ombudsman to undertake inquiry on any matter.

Ombudsman melakukan pemeriksaan (investigasi) terhadap laporan-laporan masyarakat yang diajukan kepadanya baik secara tertulis maupun secara lisan. Laporan yang disampaikan harus berdasarkan fakta-fakta yang berkaitan dengan tindakan atau keputusan administrasi yang bertentangan dengan hukum; tidak masuk akal, tidak adil, menindas atau diskriminatif; atau didasarkan pada suatu kekeliruan dalam penerapan hukum atau tidak didasarkan fakta, baik sebahagian

ataupun secara keseluruhan; tindakan atau keputusan telah didasarkan pada fakta yang keliru.³⁸

Meskipun ombudsman tidak memiliki kekuasaan untuk memaksakan dilaksanakannya suatu rekomendasi yang dibuatnya, akan tetapi sebahagian besar rekomendasi diterima dan dilaksanakan. Ombudsman tidak membuat aturan eksekutif atau keputusan sendiri. Dia hanya membuat rekomendasi kepada departemen terkait dan departemenlah yang mengambil langkah-langkah korektif yang didasarkan oleh Ombudsman. Dalam tingkat terakhir, dia melaporkan suatu hal kepada Parlemen. Rekomendasi Ombudsman harus dilaksanakan oleh departemen terkait.

2.4.3 Pengangkatan

Menurut ketentuan Pasal 3 *Ombudsman Act 1975* Ombudsman ditetapkan oleh *Gubernur General* atas Rekomendasi dari Majelis Rendah (*House of Representative*) dari Parlemen. Namun *Gubernur General* sendiri sewaktu-waktu dapat mengangkat Ombudsman untuk sementara waktu guna menjalankan fungsi Ombudsman yang mengalami sakit atau tidak dapat menjalankan fungsinya selama masa jabatannya (Pasal 8). Ombudsman bertanggungjawab kepada Parlemen dan harus memberikan laporan setiap tahun kepada *House of Representatives* tentang pelaksanaan tugasnya baik yang dilakukan atas dasar *Ombudsmen Act 1975* maupun *Official Information Act 1982* dan

Local Government Official Information and Meeting Act 1987 (Pasal 29 *Ombudsman Act 1975*). Dengan kata lain pada dasarnya Ombudsman New Zealand merupakan Pejabat Parlemen (*Parliament Officer*).

Ombudsman diangkat untuk masa jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikut (Pasal 5 ayat (1) *Ombudsman Act 1975*). Ombudsman dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh *Gubernur General* atas permintaan *House of Representative* atas alasan-alasan tidak mampu atau gagal di dalam menjalankan fungsinya, lalai menjalankan kewajibannya atau berperilaku tidak senonoh (Pasal 6 *Ombudsman Act 1975*).

Nama Ombudsman New Zealand adalah *Commissioner for Investigation*, atau sering disebut Ombudsman³⁹ saja. Ombudsman pertama diangkat pada tanggal 7 September 1962 dan mulai membuka kantor pada tanggal 10 Oktober. Ombudsman pertama New Zealand dan sekaligus juga sebagai Ketua Ombudsman New Zealand Pertama adalah Sir Guy Powels.⁴⁰

Di New Zealand terdapat 3(tiga) orang Ombudsman pemerintah.⁴¹ Akan tetapi di New Zealand tidak hanya terdapat Ombudsman Pemerintah melainkan ada juga sejumlah Ombudsman yang lain yakni Ombudsman Bank (*Banking Ombudsman*); Ombudsman Asuransi dan Simpanan (*Insurance and Savings Ombudsman*).

2.4.4 Dasar pengaduan/penilaian (*toetsingsgrond*)

Dalam sistem Ombudsman New Zealand, pengaduan-pengaduan masyarakat, oleh Ombudsman diklasifikasikan ke dalam dua kelompok, yakni:⁴²

1. Pengaduan mengenai keputusan atau rekomendasi yang dibuat atau tindakan yang dilakukan atau suatu kelainan dari aparatur Pemerintah Pusat yang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau suatu badan hukum perdata. Pengaduan-pengaduan yang demikian didasarkan pada *Ombudsman Act 1975*;
2. Pengaduan mengenai keputusan-keputusan yang dibuat oleh Menteri Kerajaan atau organisasi pemerintah baik di tingkat pusat, regional maupun daerah yang menolak memberikan informasi. Pengaduan ini diatur dan didasarkan pada *Official Information Act 1982* untuk Pemerintah tingkat Pusat dan *Local Government Official Information and Meetings Act 1987* bagi aparat pemerintah di tingkat daerah dan regional

Sesuai dengan ketentuan di dalam *Ombudsman Act 1975*, pengaduan-pengaduan yang termasuk ke dalam kelompok pertama didasarkan pada: (i) bertentangan dengan hukum; (ii) tidak beralasan, tidak adil, menindas atau diskriminatif; (iii) didasarkan pada kesalahan fakta atau pertimbangan hukum yang salah; (v) kesalahan. Ombudsman juga dapat mempertimbangkan pengaduan mengenai penggunaan

kebebasan pemerintah (*descretionary power*) apakah telah dilakukan secara patut (*improper*) atau atas dasar alasan-alasan yang tidak relevan ataukah tanpa alasan.⁴³

Pengaduan-pengaduan yang dimasukkan pada kelompok kedua sesuai ketentuan *The Official Information Act 1982* dan *Local Government Official Information and Meeting Act 1987* didasarkan pada:⁴⁴

(i) a refusal to provide information requested; (ii) a delay in responding to a request for information; (iii) an extension of time limits for a reply to request; (iv) deletion of part of information requested; (v) a charge levied to provide the information; (vi) a release of information on conditions; (vii) a release of information in a manner other than that requested; (viii) an adequate statement of reasons for a decision or recommendation affecting the requester.

Jadi, dengan demikian dasar pengaduan masyarakat atau dasar pengujian Ombudsman dalam sistem Ombudsman New Zealand adalah karena adanya pelanggaran terhadap ketentuan hukum, pertimbangan yang salah, tidak beralasan dan karena melanggar asas kepatutan.

2.4.5 Yurisdiksi

Jurisdiksi Ombudsman New Zealand saat ini terdapat di dalam ketiga buah undang-undang, yang telah disebutkan di muka, yakni: *The Ombudsman Act 1975*, *The Official Information Act 1982*, dan *The Local Government Official Information and Meeting Act 1987*. Ketika baru dibuka, pada tanggal 1 Oktober 1962 lembaga Ombudsman di New Zealand ini mempunyai kekuasaan yang sangat terbatas, yakni hanya

menangani pengaduan-pengaduan dari warganegara berkaitan dengan departemen-departemen dan organisasi-organisasi pemerintahan di tingkat pusat.

Dalam tahun 1968 kekuasaan Ombudsman diperluas meliputi lembaga-lembaga pendidikan dan rumah sakit-rumah sakit. Kemudian dalam tahun 1975 Undang-undang tahun 1962 diamandemen menjadi *Ombudsman Act 1975* yang berlaku sejak tanggal 1 April 1976. Yurisdiksi ombudsman berdasarkan undang-undang baru ini diperluas meliputi pemerintahan di tingkat daerah. Undang-undang ini juga mengatur tentang dimungkinkannya pengangkatan lebih dari seorang ombudsman, dan satu diantaranya bertindak selaku ketua Ombudsman yang bertanggungjawab terhadap hal-hal yang menyangkut administrasi dan pembagian tugas diantara ombudsman.

Dalam tahun 1983 diberlakukan (*Official Information Act 1982*). Di bawah undang-undang tersebut, Ombudsman membawa peranan melakukan investigasi dan menilai keputusan-keputusan atas permintaan akses terhadap informasi dinas, yakni informasi yang dipegang oleh menteri-menteri kerajaan dan departemen-departemen organisasi-organisasi pemerintah pusat, badan usaha milik negara, lembaga pendidikan dan kesehatan.

Kemudian dalam bulan Maret 1988 *Local Government Official Information and Meetings Act 1987*. Menurut undang-undang tersebut ombudsman mengemban fungsi penyelidikan dan pengawasan

keputusan-keputusan atas permintaan terhadap akses informasi yang dipegang oleh penguasa daerah.⁴⁵

Dalam bulan Januari 2001 diberlakukan sebuah undang-undang baru lagi yakni *The Protected Disclosures Act 2000* or '*Whistleblowing*'. Di bawah undang-undang tersebut Ombudsman New Zealand mempunyai berbagai fungsi. Fungsi yang terpenting adalah memberikan nasihat terhadap karyawan.

Ombudsman dapat menilai suatu kewenangan bebas (*a discretionary power*) yang dilaksanakan secara tidak patut atau didasarkan pada landasan/alasan yang tidak relevan, atau karena alasan-alasan dalam membuat suatu keputusan atau rekomendasi tidak patut.

Kantor-kantor yang menjadi kewenangan Ombudsman untuk diperiksa dicantumkan di dalam daftar tersendiri dalam UU Ombudsman Tahun 1975. Akan tetapi Ombudsman tidak dapat melakukan pemeriksaan terhadap pengaduan yang berkaitan dengan tindakan-tindakan atau masalah-masalah berikut.⁴⁶

"...private individuals, including lawyers in private practice, or companies; non-governmental organizations; Court decisions; the conduct of the Police. Complaints about the Police are handled by the Police Complaints Authority... the terms and conditions of service of members of the armed forces; the actions and decisions of a trustee within the meaning of the Trustee Act 1956; decision of Ministers of Crown. An Ombudsman can, however, investigate advice or recommendations to a Minister by officers or employees of a government department or organization; decision of local government organization acting as a whole. An Ombudsman can, however, investigate advice or recommendations submitted to a meeting of whole organization by any committee, subcommittee, officer, employee or member;

Ordinarily, an Ombudsman cannot investigate a complaint where the complainant has a statutory right of appeal to a court or tribunal on the merits of the case".

Jadi, Ombudsman di New Zealand tidak boleh melakukan investigasi terhadap perusahaan-perusahaan perorangan atau kelompok, atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat, keputusan pengadilan atau tribunal. Ombudsman juga tidak boleh melakukan investigasi terhadap kasus-kasus yang dapat diselesaikan melalui lembaga pengadilan atau tribunal, kecuali ombudsman mempunyai pertimbangan lain. Ombudsman dapat menolak untuk melakukan investigasi jika terdapat alternatif untuk meminta ganti rugi, atau tidak cukup bukti adanya kepentingan individual di dalam pengaduan. Kecuali itu, ombudsman hanya akan menerima dan memproses pengaduan, manakala suatu masalah yang diajukan sudah dibicarakan atau sudah dicoba diselesaikan terlebih dahulu dengan aparat pemerintah yang berkompeten untuk itu.

Memperhatikan sistem Ombudsman New Zealand tersebut, maka terlihat adanya perbedaan antara Ombudsman Swedia atau Denmark dengan New Zealand, yakni pada sistem pengangkatan Ombudsman dan yurisdiksinya. Pengangkatan Ombudsman Swedia dan Ombudsman Denmark adalah oleh Parlemen sendiri, sedangkan Ombudsman New Zealand oleh *Gubernur General* atas persetujuan House of Representatives. Dan dalam hal-hal tertentu Gubernur General dapat mengangkat Ombudsman Pengganti untuk waktu tertentu



apabila Ombudsman sakit atau tidak mampu menjalankan fungsinya dalam masa jabatannya.

Demikian pula sistem pemberhentian Ombudsman New Zealand juga berbeda dengan sistem di Swedia dan Denmark. Di kedua negara tersebut, Ombudsman akan berhenti sesuai dengan masa jabatan Parlemen, sedangkan di New Zealand ditetapkan atas masa jabatan 5 (lima tahun) dan tidak terikat dengan masa jabatan Parlemen. Pemberhentian Ombudsman juga tidak dilakukan semata-mata oleh Parlemen seperti di Swedia dan Denmark melainkan oleh Gubernur General atas permintaan Parlemen karena suatu alasan tertentu.

Perbedaan lain adalah pada yurisdiksi, dimana Ombudsman New Zealand tidak berwenang menyelidiki institusi Kepolisian. Hal ini disebabkan karena di lingkungan kepolisian sendiri terdapat sistem kontrol tersendiri. Ombudsman New Zealand juga tidak dapat mengontrol Hakim, akan tetapi terhadap stafnya diperkenankan. Hal ini berbeda dengan di Swedia dan Denmark. Di Swedia boleh mengontrol hakim, sementara di Denmark sama sekali tidak berwenang mengawasi lembaga peradilan, baik hakim maupun stafnya.

Berdasarkan paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri Ombudsman New Zealand adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3 Ciri-Ciri Ombudsman New Zealand

1. Nama	Commissioner for Investigation, Ombudsman.
2. Pembentukan pertama	1 Oktober 1962.
3. Dasar hukum (<i>legal basis</i>)	Ombudsman Act 1962 diperbaharui dengan Ombudsman Act 1975; Official Information Act 1982 dan Local Government Official Information and Meetings Act 1987. Pengangkatan dan
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Pengangkatan dilakukan oleh Gubernur General atas rekomendasi House of Representative. Dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Parlemen atas dasar alasan-alasan seperti tidak mampu atau gagal menjalankan fungsinya, berperilaku tidak patut, lalai menjalankan tugasnya.
5. Masa Jabatan	5 tahun, dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Gubernur General atas permintaan House of Reprmentative karena suatu alasan-alasan ketidakmampuan, terlibat korupsi, melalaikan tugas atau berperilaku tidak senonoh.
6. Tugas	Melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan dan keputusan atau rekomendasi pejabat atau instansi pemerintah tingkat Pusat, Regional dan lokal.
7. Yurisdiksi	Meliputi seluruh instansi pemerintah,

	kecuali Militer dan Polisi serta aparaturnya akan tetapi dapat menilai staf peradilan.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	Bertentangan dengan hukum dan kepatutan.
9. Kedudukan	Merupakan Ombudsman Parleментар.

2.5. Ombudsman Inggris

2.5.1 Sejarah dan Landasan Pembentukan

Inggris merupakan negara besar pertama di Eropa yang mengadopsi sistem ombudsman. Lembaga Ombudsman di Inggris dibentuk pertama kali tanggal 1 April tahun 1967 atas dasar *Parliamentary Commissioner Act 1967*. Pembentukan lembaga Ombudsman di Inggris adalah sebagai realisasi dari hasil penelitian yang dicantumkan dalam Laporan WHYATT yang dipublikasikan pada tahun 1961.⁴⁷ Inggris tidak mempergunakan istilah Ombudsman melainkan *Parliamentary Commissioner for Administration*⁴⁸ (selanjutnya disingkat P.C.A.). Akan tetapi istilah Ombudsman lebih populer di Inggris ketimbang istilah P.C.A. tersebut.⁴⁹

Menurut Paulus Effendi Lotulung, P.C.A merupakan perpanjangan tangan Parlemen, ia ibarat mata dan telinga Parlemen.⁵⁰ Namun demikian, seperti halnya di Swedia, Denmark, dan New Zealand, P.C.A merupakan lembaga yang independen, dimana dalam menjalankan tugasnya tidak dipengaruhi oleh Parlemen maupun oleh pemerintah. Seorang PCA juga bukan anggota Parlemen, namun ia bukan pegawai biasa melainkan merupakan seorang pejabat tinggi House of Commons.⁵¹ PCA juga bukanlah sebuah kekuasaan eksekutif dan bukan pula sebuah lembaga "apel" atau "banding administratif".⁵²

Dengan dibentuknya PCA, maka di Inggris terdapat 4 (empat) macam lembaga pengawasan terhadap pemerintah. Tiga lainnya adalah 1) melalui Prosedur Angket Publik atau *Hearing*; 2) *Administrative Tribunals*; dan 3) *Judicial Review*.⁵³

2.5.3 Pengangkatan dan Pemberhentian

Sesuai ketentuan *Parliamentary Commissioner Act 1967*, anggota P.C.A diangkat oleh Raja/Ratu atas usul Perdana Menteri setelah berkonsultasi dengan ketua partai oposisi dan ketua *Select Committee*.⁵⁴ Masa jabatan seorang anggota P.C.A tidak ditentukan, hanya dibatasi oleh usia 65 tahun. Akan tetapi ia dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Ratu manakala ia tidak lagi menunjukkan *good behavior* atau kelakuan baik. Namun hal itu dapat dilakukan hanya atas dasar

persetujuan kedua Kamar di Parlemen (*House of Lords dan House of Commons*).⁵⁵ P.C.A. juga dapat diberhentikan sewaktu-waktu jika terdapat alasan medis, bahwa ia tidak lagi mampu menjalankan fungsinya, seperti karena cacad phisik atau mental. Apabila hal itu terjadi, maka Ratu menyatakan status lowong dan Ratu berhak menunjuk seseorang sebagai pengganti sementara untuk paling lama dua belas bulan terhitung pernyataan lowong tersebut.⁵⁶

Semula di Inggris hanya ada satu lembaga Ombudsman untuk seluruh negeri. Akan tetapi, belakangan muncul sejumlah Ombudsman seperti Ombudsman Bank (*Banking Ombudsman*); Ombudsman untuk pelayanan kesehatan (*Health Service Ombudsman*), Ombudsman Asuransi (*Insurance Ombudsman*), Ombudsman untuk para Pensiunan (*Pensions Ombudsman*) dan lain-lain. Selain itu, di daerah terdapat Ombudsman Lokal (*Local Government Ombudsman*) yang terdapat di England, Scotland dan Wales.⁵⁷ Ombudsman Daerah ini mulai diadakan tahun 1974 berdasarkan *Local Government Act 1974*⁵⁸

2.5.2 Tugas

Mengenai tugas PCA selain terdapat di dalam *Parliamentary Commissioner Act 1967*, sejak tahun 1994 diatur pula di dalam *Code of Practice on Access to Government Information 1994*. Menurut *Parliamentary Commissioner Act 1967*, tugas PCA adalah:

"...deals with complaints from members of the public that they have suffered injustice because of Maladministration by government departments or certain other public bodies".

Sementara menurut *Code of Practice on Access to Government Information 1994*, tugas PCA adalah:⁵⁹

"...deals with complaints about problems in obtaining access to official information.

Dalam menjalankan fungsinya, PCA tidak menerima keluhan secara langsung dari masyarakat, melainkan dari anggota Parlemen. Jadi pertama-tama masyarakat mengajukan keluhan kepada anggota Parlemen, lalu anggota parlemen menyerahkan penyelidikan lebih lanjut kepada PCA. Sehubungan dengan hal tersebut, maka tepat apabila Ombudsman di Inggris dikatakan sebagai perpanjangan tangan Parlemen atau ibarat mata dan telinga Parlemen, untuk mendengar dan melihat secara langsung keluhan-keluhan yang terjadi di masyarakat.

PCA wajib setiap tahunnya memberikan Laporan kepada Parlemen (dalam hal ini: *House of Commons*) tentang segala tugasnya dalam menyelesaikan pengaduan ataupun sengketa antara rakyat dengan Pemerintah.⁶⁰

2.5.4 Jurisdiksi

Menurut Pasal 1 ayat (1) *Parliamentary Commissioner Act 1967*, PCA mempunyai wewenang untuk melakukan investigasi terhadap departemen pemerintahan atau badan-badan lain yang melaksanakan

fungsi atas nama pemerintah. Adapun lembaga-lembaga pemerintah yang menjadi yurisdiksi PCA dibuat dalam suatu daftar dan dilampirkan pada *Parliamentary Commisioner Act 1967* yang sewaktu-waktu dapat diubah.

Namun tidak semua urusan pemerintahan dapat diperiksa oleh PCA karena terdapat sejumlah pengecualian, seperti: tidak boleh memeriksa tindakan pemerintah yang menyangkut hubungan luar negeri, tindakan pemerintah yang dilakukan di luar wilayah Inggris, tindakan pemerintah tentang wilayah Inggris seberang lautan, masalah ekstradisi, masalah penyidikan kejahatan, masalah acara penuntutan perkara di depan pengadilan Inggris atau peradilan internasional dan masalah tindakan disiplin angkatan bersenjata, masalah yang menyangkut prerogatif beberapa peradilan, masalah pelayanan rumah sakit. Juga masalah pemberian tanda-tanda kehormatan, gelar, *privileges* yang diberikan oleh Kerajaan/Ratu. PCA juga tidak menangani persoalan-persoalan yang masuk dalam kompetensi pengadilan, persoalan-persoalan yang berkaitan dengan hak banding orang yang dirugikan. PCA juga tidak boleh memeriksa polisi, hakim dan pemerintah lokal.⁶¹

Selain itu, MP. Jain menyebutkan, bahwa persoalan-persoalan yang melibatkan pertimbangan kepentingan nasional atau kepentingan publik tidak dimasukkan sebagai kewenangan PCA, seperti pelaksanaan kekuasaan untuk menjaga keamanan negara, persoalan-persoalan yang menurut menteri dianggap sebagai persoalan yang mempengaruhi

hubungan dengan negara lain; pemberian kehormatan dan gelar dan sebagainya; pengaturan jajahan; pelaksanaan kekuasaan yang berhubungan dengan penyelidikan kejahatan; persoalan yang berhubungan dengan ekstradisi; pelaksanaan hak prerogatif kekuasaan tindakan-tindakan yang berhubungan dengan transaksi kontrak atau transaksi komersial lain; tindakan-tindakan yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian angkatan bersenjata atau pegawai negeri sipil.⁶²

PCA mempunyai keleluasaan untuk menolak untuk menangani kasus jika dia beranggapan bahwa terdapat dasar yang tidak cukup bagi si pengadu atau jika ia menganggap persoalan ini di luar tanggung jawabnya. Dia tidak berhak mengkritik kebijakan, atau memeriksa manfaat dari keputusan diskresi yang diambil oleh departemen tanpa ada keterlibatan unsur-unsur *maladministration*.

5.2.5 Dasar pengaduan/penilaian (*toetsingsgrond*)

Sebagai dasar pengaduan masyarakat yang juga sebagai alat pengujian (*toetsingsgrond*) PCA adalah apa yang dikenal dengan istilah *maladministration*, suatu istilah yang sebenarnya belum didefinisikan di dalam undang-undang. Ketika dilakukan pembahasan pembentukan PCA dalam bulan Oktober tahun 1966, Ketua House of Commons, Richard Crossman, mengemukakan beberapa tindakan yang disebut

maladministration, yakni: *bias, neglect, inattention, deley, incompetence, inaptitude, perversity, turpitude, arbitrariness*, dan lain-lain.⁶³

Menurut Roy Gregory, dalam konteks tindakan administrasi (*administrative action*), yang termasuk dalam pengertian *maladministration* adalah.⁶⁴

"...assorted human error, mistakes and oversights; giving misleading advice and in accurate information; failing to impart information or provide adequate explanations; the misapplication of departmental rules and instruction; peremptory or inconsiderate behaviour; and unjustifiable delay".

Sementara menurut MP.Jain, istilah '*maladministration*' meliputi korupsi, bias, diskriminasi yang tidak wajar, prosedur yang keliru, kekerasan, penyesatan. *Maladministration* tidak mencakup pelaksanaan kebijaksanaan secara tidak logis, kecuali jika hal ini disebabkan oleh administrasi yang keliru, yaitu tidak mempertimbangkan faktor-faktor terkait, prosedur yang tidak wajar atau prosedur yang keliru. MP.Jain juga menyatakan, bahwa istilah *maladministration* tidak hanya mencakup keputusan-keputusan buruk tetapi juga kecacatan proses yang akhirnya menghasilkan keputusan.⁶⁵

Dari paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri Ombudsman Inggris (*Parliamentary Commissioner for Administration*) adalah sebagai berikut:

Tabel 2.4 Ciri-Ciri Ombudsman Inggris

1. Nama	Parliamentary Commissioner for Administration
2. Pembentukan pertama	1 April 1967
3. Dasar hukum (legal basis)	Parliamentary Commissioner Act 1967.
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Diangkat oleh Ratu atas nasihat dari Pemerintah. Sewaktu-waktu dapat diberhentikan atas permintaan kedua kamar di dalam Parlemen
5. Masa Jabatan	Tidak ada batas waktu tertentu, hanya ada ketentuan umur 65.
6. Tugas	Melakukan investigasi terhadap pengaduan-pengaduan masyarakat tentang ketidakadilan yang disebabkan oleh maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga-lembaga yang menjalankan tugas atas nama pemerintah. Pengaduan-pengaduan disampaikan melalui anggota Parlemen.
7. Yurisdiksi	Memeriksa departemen pemerintahan, atau lembaga-lembaga lain yang menjalankan fungsi pemerintahan. Tidak ada kewenangan sebagai penuntut umum. Tidak wenang melakukan pemeriksaan terhadap aparat pemerintah daerah dan Militer.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	tindakan-tindakan yang disebut <i>maladministration</i> .
9. Kedudukan	Merupakan Ombudsman Parlemer, tangan kanan Senator.

2.6 Ombudsman Perancis

2.6.1 Dasar hukum dan Latar belakang pembentukan

Semula negeri Perancis tidak ingin membentuk lembaga Ombudsman, karena menganggap pengawasan terhadap Pemerintah dalam sistem pemerintahan Perancis sudah baik. Akan tetapi tertular oleh demam Ombudsman di awal tahun 1970-an ketika banyak sekali negara di seluruh dunia mengadopsi dengan versi mereka masing-masing lembaga Ombudsman yang berasal dari negara-negara Scandinavia, Perancis juga membentuk lembaga Ombudsman dengan nama *Medeateur*.⁶⁶ Pembentukannya dilakukan dengan *Loi* atau Undang-undang Nomor 73-6 tanggal 3 Januari 1973. Undang-undang ini mengalami perubahan beberapa kali, terakhir dengan undang-undang nomor 92-125 tanggal 6 February 1992. Jadi tidak seperti di Swedia dimana lembaga Ombudsman diatur di dalam Konstitusi melainkan Ombudsman Perancis hanya diatur dengan sebuah *Loi* atau undang-undang. Pembentukan *Mediateur* ini dipelopori oleh seorang politisi terkemuka, M.Poniatowski, yang kemudian menjadi Menteri Dalam Negeri di masa pemerintahan M.Chirac dan M. Barre antara tahun 1974-1977. M.Poniatowski selalu bersuara lantang di dalam memperjuangkan pembentukan lembaga Ombudsman. Ungkapannya

yang sangat terkenal dan menjadi salah satu latarbelakang mengapa di Perancis perlu Ombudsman adalah sebagai berikut.⁶⁷

The French administration is often heartless, haughty, and convinced that it embodies the sovereign. Sprung directly from the past and having largely taken shape under the monarchy, it is riddle with monarchical attitudes. It does not regard itself as a public service but as a master ordering subjects abbots"

Seperti halnya Inggris, Perancis tidak mempergunakan istilah Ombudsman, namun tidak pula memakai istilah *Commissioner* melainkan *Mediateur* yang artinya perantara.

2.6.2 Pengangkatan dan Pemberhentian

Mediateur diangkat untuk masa jabatan 6 tahun dan sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh suatu keputusan dari *Council of Ministers* atas usul dari Ketua Mahkamah Agung atau *Supreme Courts* yang terdiri atas *Council of State, Court of Appeals and Court of Accounts*. Lihat ketentuan Section 2 dan 12 Undang-undang tanggal 13 Januari 1973,⁶⁸

2.6.3 Tugas

Seperti ditentukan di dalam *section 1* Undang-undang 3 Januari 1973, tugas *Mediateur* terutama adalah untuk melakukan investigasi pengaduan-pengaduan dari anggota masyarakat yang disampaikan oleh

anggota Parlemen tentang pelaksanaan fungsi organ negara atau yang berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat. Tugas tersebut termasuk pelayanan yang diberikan oleh Perusahaan-perusahaan negara yang besar-besar seperti Pos, Telekomunikasi, Perusahaan penerbangan Perancis dan lain-lain. *Mediateur* juga berwenang menerima pengaduan mengenai anggota militer.⁶⁹

2.6.4 Yurisdiksi

Mengenai yurisdiksi kekuasaan *Mediateur* ini tergambar di dalam ketentuan Section 1 Undang-undang tanggal 3 Januari 1976 yang menyatakan sebagai berikut:

The Mediateur of the French Republic, an independent authority, shall, under the conditions laid down in this Act, receive complaints concerning the working of government offices, local authorities, public establishments and any other bodies vested with a public service mission, in respect of their dealings with the public".

Jadi Sesuai ketentuan Section 1 Undang-undang Nomor 73-6 tanggal 3 Januari 1976 tersebut, *Mediateur* mempunyai wewenang untuk memeriksa pengaduan masyarakat mengenai tindakan kantor-kantor pemerintahan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan badan-baan yang melakukan pekerjaan pemerintahan di bidang pelayanan umum baik di Pusat maupun di daerah.

2.6.5 Dasar Penilaian

Dasar penilaian *Mediateur* adalah apa yang disebut dengan *malfunction of organ of the state* atau *an organization's deviating from its public service mission (the organisation has not functioned in accordance with its public service mission* yang meliputi hal-hal seperti: *negligence, carelessness, delay, incompetence, inaptitude, stubborn refusal to admit mistakes, turpitude, arbitrariness, tardiness* dan lain-lain.⁷⁰ Perancis tidak mengenal istilah *Maladministration* seperti yang dianut di Inggris atau prinsip legalitas seperti yang dianut di Swedia atau negara-negara Nordic.

Apabila sistem Ombudsman Perancis ini dibandingkan dengan sistem-sistem yang telah disebutkan terdahulu, yakni sistem di Swedia, Denmark, New Zealand dan Inggris maka terdapat beberapa perbedaan, yakni: adanya kewenangan *Mediateur* sebagai penengah di dalam menyelesaikan konflik antara warga negara dengan pemerintah. Jadi *Mediateur* juga diberikan kewenangan untuk melakukan penyelesaian terhadap suatu perselisihan (*despute*). Selain itu, pengangkatannya juga tidak dilakukan oleh Parlemen seperti di Swedia dan Denmark, atau oleh Kepala Negara seperti di Inggris atau oleh *Gubernur General* seperti New Zealand melainkan oleh Dewan Menteri (*Council of Ministers*). Perdana Menteri *Council of Ministers* bersama-sama dengan Kabinet dan Presiden Perancis.

Dari paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri Ombudsman Perancis (*Mediateur de La Repulique*) adalah sebagai berikut:

Tabel 2.6 Ciri-Ciri Perancis

1. N a m a	<i>Mediateur de La Repulique</i>
2. Pembentukan pertama	1 April 1973
3. Dasar hukum (legal basis)	Mediateur Law 1973 yang mulai efektif tanggal 3 January 1973 (Telah diubah tiga kali, dalam tahun 1976, 1989 dan 1992)
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Diangkat oleh Council of Ministers, the Cabinet, dan President Perancis.
5. Masa Jabatan	6 tahun dan dapat sewaktu-waktu diganti atau diberhentikan dengan suatu keputusan Menteri atas persetujuan dari Council of State, Cour of Appeal and Court of Account.
6. Tugas	Melakukan investigasi terhadap pengaduan yang disampaikan oleh anggota parlemen mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi organ negara atau pemerintah.
7. Yurisdiksi	Tidak wenang menilai kinerja lembaga peradilan
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	malfuction atau tidak dijalankan fungsi-fungsi yang seharusnya dilaksanakan oleh organ pemerintah terutama dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat, seperti: negligence (pengabaian), carelessness (ketidakhati-hatian), delay (keterlambatan), incompetence

	(tidak wenang), inaptitude (ketidak-mampuan), stubborn refusal to admit mistakes (kesalahan yang tidak dapat dimaafkan), turpitude (kejahatan), arbitrariness (kese-wenang-wenangan), tardiness (kelambanan) dan lain-lain
9. Kedudukan	Bentuk campuran, antara Parliamentary Ombudsman dengan Eksekutif Ombudsman

2.7 Ombudsman di Australia

2.7.1 Dasar dan Latar Belakang Pembentukan

Australia sebagai sebuah negara federal memiliki lembaga Ombudsman baik di tingkat Pemerintahan Federal (*Commonwealth*) maupun di Pemerintahan Negara Bagian dan Territory, namun waktu pembentukannya tidak sama. Western Australia membentuk Ombudsman tahun 1971,⁷¹ South Australia (1972),⁷² Victoria Ombudsman 1973⁷³ Queensland 1974,⁷⁴ New South Wales 1974,⁷⁵ dan Tasmania 1978.⁷⁶

Ombudsman Negara Federal sendiri yang disebut *Commonwelth Ombudsman* dibentuk pada tahun 1976 dengan *Ombudsman Act 1976*. Namun penunjukan Ombudsman pertama dilakukan pada bulan Maret 1977 oleh Perdana Menteri Malcolm Fraser, dan menjadi Ombudsman pertama kali adalah Professor Jack Richardson AO.⁷⁷ Meskipun di

negara bagian terdapat Ombudsman, namun Ombudsman Negara Federal bukanlah lembaga banding dari Ombudsman di negara bagian. Ombudsman Negara Federal hanya memiliki kompetensi untuk organ-organ pemerintah di Negara Federal. Namun demikian, satu hal yang penting adalah, bahwa antara ombudsman negara federal dengan ombudsman negara-negara bagian dapat saling bekerjasama dalam menangani suatu persoalan.

Menurut Kent M.Week, model Ombudsman Australia dipengaruhi oleh model New Zealand.⁷⁸

2.7.2 Pengangkatan

Menurut Pasal 29 *Ombudsman Act 1976, Commonwealth Ombudsman* diangkat oleh Perdana Menteri. Perdana Menteri juga menunjuk Deputy Ombudsman (Pasal 29 *Ombudsman Act 1976*). Ombudsman dapat diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatannya karena alasan berperilaku tidak senonoh atau karena tidak lagi mampu menjalankan fungsinya (Pasal 28, *Ombudsman Act 1976*). Dalam pemberhentian itu biasanya harus atas persetujuan Parlemen.

Masa tugas Ombudsman tidak sama antara negara-negara di Australia. Di New South Wales masa jabatan seorang Ombudsman adalah 7 tahun. Di Queensland dan Western Australia 5 tahun, sedangkan South Australia dan Victoria tidak ada ketentuan di dalam undang-undang. Commonwealth Ombudsman menyampaikan laporan setiap tahun kepada

Parlemen dan Perdana Menteri, sedang di masing-masing negara bagian disampaikan kepada Parlemen.

2.7.3 Tugas

Ombudsman Persemakmuran adalah seorang independen atau tidak memihak, yang menyelidiki pengaduan-pengaduan tentang tindakan departemen-departemen pemerintah Persemakmuran. Ombudsman itu tidak berpihak. Fungsi utama Ombudsman Australia adalah sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 5 (1) *Ombudsman Act* 1976 sebagai berikut:

"(a) shall investigate action, being action that relates to a matter of administration, taken either before or after the commencement of this Act by a Department, or by a prescribed authority, and in respect of which a complaint has been made to the Ombudsman; and (b) may, of his or her own motion, investigate any action, being action that relates to a matter of administration, taken either before or after the commencement of this Act by a Department or by a prescribed authority; and (c) with the consent of the Minister, may enter into an arrangement under which the Ombudsman will perform functions of an ombudsman under an ombudsman scheme established in accordance with the conditions of licenses or authorities granted under an enactment.

Commonwealth Ombudsman tidak boleh melakukan investigasi terhadap:

- (a) *action taken by a Minister; or*
- aa) *action that constitutes proceedings in Parliament for the purposes of section 16 of the Parliamentary Privileges Act 187; or*
- (b) *Action taken by a Justice or Judge of a court created by the Parliament; or*

- (ba) *action by the chief executive officer of a court or by person who, for the purposes of this Act, is to be taken to be a member of the staff of the chief executive officer of a court;*
 - (i) *when exercising a power of the court; or*
 - (ii) *when performing a function, or exercising a power, of a judicial nature;*
- (c) *action taken by:*
 - (i) *a magistrate or coroner for the Australian Capital Territory, the Territory or Christmas Island or the Territory of Cocos (Keeling) Islands; or*
 - (ii) *(ii) a person who holds office as magistrate in a State or the Northern Territory in the Performance of the functions of a magistrate conferred on him or her by or under an Act; or*
- (d) *action taken by any body or person with respect to persons employed in the Australian Public Service or the service of a prescribed authority, being action taken in relation to that employment, including action taken with respect to the promotion, termination of appointment or discipline of a person so employed or the payment of remuneration to such a person; or*
- (e) *...*
- (f) *....*
- (g) *action taken by a Department or by prescribed authority with respect to appointment of a person to a office established by or under an enactment, not being an office in the Australian Public Service or an office in the service of a prescribed authority; or*
- (h) *action taken by an eligible case manager that is not connected with;*
 - (i) *the provision of case management service (within the meaning of the Employment Service Act 1994; to persons referred to the eligible case manager under Part 4.3 of that Act; or*
 - (ii) *the performance of functions conferred on the eligible case manager under that Act.*

Dari ketentuan-ketentuan di dalam Section 5 *Ombudsman Act* 1976 tersebut, nampak bahwa *Commonwealth Ombudsman* terutama hanya memiliki yurisdiksi terhadap lembaga-lembaga pemerintahan

yang menjadi alat pemerintahan federal, dan tidak melakukan pemeriksaan terhadap lembaga-lembaga atau perbuatan-perbuatan yang bersifat pribadi maupun keagamaan, serta menyangkut policy penguasa.

2.7.3 Dasar Pengaduan

Tentang dasar pengaduan, Undang-undang Ombudsman Australia, berbeda dengan Undang-undang Ombudsman di Inggris. Australia, tidak menggunakan istilah '*maladministration*' akan tetapi '*defective*'. Yang dimaksud dengan istilah *defective* adalah: tindakan-tindakan: (i) berlawanan dengan hukum; (ii) tindakan itu bisa diterima, tidak berkeadilan, menyiksa, atau diskriminatif; (iii) tindakan itu tidak sesuai dengan *rule of law*, ketentuan ketentuan pengundangan atau praktek, tetapi atauran, ketentuan atau praktek tersebut mungkin tidak bisa diterima/tidak logis, tidak berkeadilan, menindas atau diskriminatif; (iv) tindakan itu bias, disebagiannya atau secara kesekuruhan, yaitu bias berupa kesalahan hukum atau fakta; (v) tindakan itu sebagiannya atau keseluruhannya didasarkan pada motif yang tidak tepat, alasan yang tidak relevan atau pertimbangan yang tidak relevan; (vi) alasan bagi suatu keputusan tidak diberikan padahal seharusnya diberikan; (vii) tindakan itu salah menurut semua kondisi yang ada, dan lain-lain.⁷⁹

Memperhatikan hal-hal yang disebutkan sebagai *defective* tersebut, maka pada dasarnya *defective* menyangkut perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2.7.4 Yurisdiksi

Seperti dikemukakan pada bagian mengenai Tugas Ombudsman di atas, Ombudsman mempunyai kekuasaan yang luas. Ombudsman dapat menyelidiki pengaduan-pengaduan tentang sebagian besar pemerintah Persemakmuran termasuk Centrelink, Kantor Pajak, Lembaga Tunjangan Anak, Departemen Imigrasi.⁸⁰ Namun Ombudsman tidak dapat menyelidiki masalah politik, pengaduan tentang pribadi perseorangan atau perusahaan swasta, keputusan pengadilan, tindakan pemerintah negara bagian atau pemerintah setempat, tindakan menteri-menteri pemerintah atau tindakan beberapa perusahaan-perusahaan bisnis milik pemerintah.

Sejak berdirinya tahun 1977, yurisdiksi Ombudsman mengalami perubahan beberapa kali. Beberapa diantaranya, pada tahun 1981 dengan diundangkannya *The Complaints (Australian Federal Polics) Act* Ombudsman berwenang untuk melakukan investigasi terhadap Lembaga Kepolisian Federal; Pada tahun 1982 diundangkan *The Freedom of Information Act 1982*. Dengan undang-undang ini

Ombudsman boleh melakukan investigasi atas pengaduan masyarakat terhadap pemerintah yang melanggar ketentuan di dalam pemberian informasi.

Selanjutnya dalam tahun 1983 dilakukan Amandemen terhadap *Ombudsman Act 1976*. Dalam ketentuan *Ombudsman Act* yang diubah tersebut, kekuasaan Ombudsman banyak mengalami perubahan, antara lain: Ombudsman tidak lagi hanya menerima pengaduan dalam bentuk tertulis, akan tetapi ia boleh juga menerima pengaduan secara lisan; Ombudsman juga diperkenankan untuk mempublikasi kasus-kasus yang dipandang merupakan perhatian masyarakat luas.

Pada tahun 1987 diundangkan *The Telecommunications (Interception) Amandement Act 1987*, memberikan kewenangan baru pada Ombudsman yakni menerima pengaduan dan melakukan investigasi terhadap hal-hal yang berkaitan dengan salah hitung pada tagihan telpon oleh Perusahaan telekomunikasi Pemerintah Federal.

Demikian beberapa perkembangan mengenai ruang lingkup kewenangan Ombudsman Federal di Australia yang ternyata mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.⁸¹

2.7.6 Ombudsman di negara bagian

Australia terdiri atas beberapa negara bagian. Seperti dikemukakan di atas semua negara bagian memiliki pula lembaga

Ombudsman. Dilihat dari kedudukan dan fungsinya, Ombudsman pada masing-masing negara bagian pada dasarnya hampir sama dengan *Commonwealth Ombudsman*, yakni menangani pengaduan-pengaduan dan memperbaiki kinerja pelayanan publik oleh aparat pemerintah.⁸²

Demikian pula landasan pembentukannya, yakni kesemuanya diatur di dalam undang-undang Ombudsman negara bagian yang bersangkutan. Namun dalam beberapa hal, Ombudsman di masing-masing negara bagian ada pula yang tidak sama, baik dengan *Commonwealth Ombudsman* maupun antar masing-masing negara bagian. Sebagai contoh dalam cara pengangkatan Ombudsman.

Commonwealth Ombudsman, diangkat oleh Perdana Menteri (*Sect. 29 (1) Ombudsman Act 1976*, sedangkan di New South Wales oleh Gubernur atas rekomendasi dari Kabinet dan Perdana Menteri. Di Western Australia oleh Gubernur atas nasihat Kabinet (tanpa Perdana Menteri), sedangkan di Queensland dan Victoria oleh Gubernur-in-Council. Sementara di South Australia oleh Gubernur sendiri.⁸³

Perbedaan lain, yakni di *Commonwealth Ombudsman*, ada suatu mekanisme tertentu di luar aturan Ombudsman yang dijalankan terutama bilamana pengaduan itu menyangkut masalah ketenagakerjaan, pekerjaan agen intelijen dan keamanan.

Dari paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri Ombudsman di Australia adalah sebagai berikut:

Tabel 2.7 Ciri-Ciri Ombudsman di Australia

1. Nama	Di tingkat Federal (Commonwealth Ombudsman), New South Wales dan South Australia (Ombudsman). Di Queensland dan Western Australia (Parliamentary Commissioner for Administration), sedangkan di Victoria (Commissioner for Administrative Investigation, Ombudsman).
2. Pembentukan pertama	Tahun 1970-an. South Australia (1972), Victoria 1973, Queensland 1974, New South Wales 1974, dan Tasmania 1978. Ombudsman Negara Federal tahun 1976
3. Dasar hukum (legal basis)	Australia Federal (<i>Ombudsman Act 1976</i>); NSW (<i>Ombudsman Act 1974</i>); Queensland (<i>Parliamentary Commissioner Act 1974</i>); South Australia (<i>Ombudsman Act 1972</i>); Victoria (<i>Ombudsman Act 1973</i>); Western Australia (<i>Parliamentary Commissioner for Administration Act 1971</i>)
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Australia Federal (Perdana Menteri); NSW (Gubernur atas rekomendasi Kabinet dan Perdana Menteri); Queensland (Governor-in-Council); South Australia (Gubernur); Victoria (Governor-in-Council); Western Australia Governor on the advice of the Cabinet). Pemberhentian masing-masing dilakukan oleh Gubernur atas persetujuan Parlemen.
5. Masa Jabatan	New South Wales (7 tahun); Queensland (5 tahun); South Australia tidak ada ketentuan);

	Victoria ampai usia 72 tahun); Western Australia (5 tahun);
6. Tugas	Melakukan investigasi keputusan pemerintah termasuk tindakan-tindakan yang berkaitan dengan pemerintahan.
7. Yurisdiksi	Hanya terhadap lembaga-lembaga pemerintahan, tidak memeriksa lembaga peradilan.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	Defective
9. Kedudukan	Parliamentary Ombudsman

2.8 Ombudsman di Belanda

2.8.1 Latar belakang dan dasar pembentukan

Ombudsman Belanda dinamakan *Nationale Ombudsman* dibentuk pertama kalinya tahun 1981 dengan *Nationale Ombudsman Act*. Namun sebenarnya antara tahun 1801 dan 1805 di negeri Belanda telah ada suatu lembaga pengawas terhadap pejabat-pejabat pemerintah yang bernama *Nationale Syndicat* dan tugasnya serupa dengan Ombudsman.⁸⁴ Model Ombudsman Belanda ini dipengaruhi oleh model Ombudsman Denmark.

Menurut sejarahnya, usul pembentukan lembaga Ombudsman Belanda dengan model Denmark lahir dalam Tahun 1969 ketika

Pemerintah Belanda mengajukan suatu nota yang mengusulkan kepada Parlemen Belanda (*Tweede Kamer*) agar diadakan suatu lembaga tersendiri untuk mengawasi keluhan-keluhan masyarakat terhadap perilaku pegawai dan pejabat Pemerintah, di samping Komisi di Parlemen (*Staten General*) yang sudah sejak dahulu menerima dan membahas keluhan-keluhan.

Kemudian dalam tahun 1976 diajukan suatu Rancangan Undang-undangan untuk mendirikan suatu Komisaris Penyelidik (*Investigation Commissioner*) yang dalam tahun 1980 namanya diganti menjadi *Nationale Ombudsman*. Akhirnya pada tanggal 4 Februari 1981, Undang-undang tentang *Nationale Ombudsman* disahkan.⁸⁵

Keinginan membentuk Ombudsman di Belanda didasari oleh suatu kebutuhan akan suatu cara untuk menyelidiki bagaimana semestinya Pemerintah terhadap warganegara dalam hal-hal tertentu, dan karena itu perlu diadakan jabatan Ombudsman Nasional.⁸⁶ Pada waktu perubahan Undang-undang Dasar Belanda dalam Tahun 1999, dalam Bab 4, Pasal 78a dicantumkan adanya lembaga *Nationale Ombudsman*. Jadi kini lembaga Ombudsman Belanda memiliki landasan konstitusional yang sebelumnya hanya diatur oleh Undang-undang. Dalam ayat 1 Pasal 78a UUD ditentukan bahwa: *Nationale Ombudsman* melakukan penyelidikan (*onderzoek*) atas permintaan atau atas inisiatif sendiri terhadap perilaku (*gedragingen*) instansi-instansi pemerintah (*bestuurs organen*) yang ditentukan oleh atau

berdasarkan undang-undang.⁸⁷ Paragraf 1 Pasal 78a Konstitusi Belanda menyatakan:

"The National Ombudsman shall investigate, on request or of his own accord, actions taken by central government administrative authorities and other administrative authorities designated by or pursuant to Act of Parliament".

Berdasarkan ketentuan UUD Belanda saat ini, *Nationale Ombudsman* diberi kedudukan yang sangat tinggi yakni disejajarkan dengan 3 (tiga) Alat Negara tertinggi (*Hoge Collages van Staat*), yakni *Staten-General* (Parlemen), *Raad van State* (Dewan Pertimbangan Agung), dan *Netherlands Court of Audit* (Badan Pemeriksa Keuangan).

2.8.2 Pengangkatan

De *Nationale Ombudsman* secara formal merupakan badan yang bebas dari pengaruh Pemerintah. Ombudsman diangkat dan dipilih oleh *Tweede Kamer* dari *Staten-General* (Parlemen) atas rekomendasi dari wakil ketua Dewan Pertimbangan Agung (*Raad van State*), Ketua Mahkamah Agung (*Supreme Court*) dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (*Netherlands Court of Audit*) (*Art. 78a Grond Wet dan Section 2 Ombudsman Act 1981* yang telah diubah tanggal 12 Mei 1999). Jadi bukan oleh Ratu (*Crown*), melainkan oleh suatu Panitia atau kelompok Pejabat Tinggi. Dengan demikian, maka Ombudsman Belanda merupakan ombudsman parlemen (*Parliamentary Ombudsman*)

Nationale Ombudsman diangkat untuk masa bakti 6 tahun dengan kemungkinan diberhentikan karena berbagai alasan seperti yang disebutkan antara lain di dalam *Sect. 3 Ombudsman Act*, antara lain telah mencapai usia 65 tahun, tidak mampu lagi menjalankan tugasnya karena sakit atau cacad, jika terkena hukuman pidana oleh suatu keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.⁸⁸

2.8.3 Tugas

Tugas utama Ombudsman di Belanda adalah melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan lembaga-lembaga pemerintahan yang dalam *Nationale Ombudsman Act* dinamakan *administrative bodies*. Dengan istilah *administrative bodies* yang dimaksudkan adalah: "*Ministers; Royal Commissioners and Mayors. Any other body, entrusted with public authority in the Netherland ...*"⁸⁹

Ombudsman di Belanda merupakan sarana terakhir perlindungan hukum bagi rakyat (*legal protection against authority*).⁹⁰ Peranannya sangat berbeda dengan hakim. Ombudsman terutama tidak dapat menilai segi legitimasi dari perintah/penguasa, akan tetapi apakah para pegawai pemerintahan telah bertingkah laku sopan (*respectably*) dalam berhubungan dengan warga negara.⁹¹

Untuk menjaga independensi dan netralitas serta objektivitas Ombudsman di dalam menjalankan tugasnya, Ombudsman dilarang

menjabat jabatan-jabatan tertentu dalam negara. Sesuai ketentuan di dalam *Sect. 5, 1, Nationale Ombudsman Act*, Ombudsman tidak boleh sebagai:

- a) *be a member of a public body for which elections are prescribed by law;*
- b) *hold public office for which he receives a fixed salary or remuneration;*
- c) *be a member of a permanent government advisory body*
- d) *act as an advocate, solicitor or notary.*

Dalam menjalankan tugasnya, Ombudsman diperkenankan untuk melakukan kontak dengan individu, baik secara tertulis melalui surat maupun secara lisan melalui telpon dan interview.

2.8.5 Yurisdiksi

Sampai sekarang wewenang ombudsman di Belanda adalah terbatas pada tindakan menteri-menteri, sejauh itu berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas yang diwajibkan menurut peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Polisi, para Komisaris dari Ratu di Propinsi dan para Walikota. Suatu tindakan dari seorang pegawai, yang dilakukan selama pelaksanaan fungsinya, dianggap sebagai suatu tindakan dari badan administrasi, tempat dia berdinasi. Dia juga tidak berwenang untuk mengadakan pemeriksaan mengenai suatu tindakan, apabila terhadap itu terbuka banding atau belum mendapat kepastian, atau juga apabila seorang hakim telah mengucapkan suatu putusan mengenai keputusan itu.⁹²

Lembaga Ombudsman di Belanda merupakan salah satu dari beberapa macam lembaga perlindungan hukum.⁹³ Tugas utama *Nationale Ombudsman* adalah menyelidiki tindak-tanduk dan perilaku serta pelaksanaan tugas instansi Pemerintah dan menilai perilaku tersebut untuk mendapat perhatian dan perbaikan Pemerintah. Penyelidikan ini didasarkan pada pengaduan, atau dilakukan atas inisiatif ombudsman sendiri. Termasuk kewenangan ombudsman untuk menyelidiki perilaku para menteri, pejabat kepolisian dan lain-lain birokrat sampai kepada pengurus (rektor) universitas. Pemeriksaan menteri, pejabat kepolisian dan lain-lain birokrat oleh Ombudsman tidak semata-mata didasarkan pada peraturan hukum secara yuridis formal, tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan kepatutan, kepatutan dan keseimbangan (*behoorlijkheid, redelijkheid en evenwicht van belangen*).⁹⁴

Di samping berfungsi mengawasi kekuasaan eksekutif (kecuali Kepala Negara), *Nationale Ombudsman* juga mengawasi kekuasaan kehakiman melaksanakan tugasnya sekalipun tidak berwenang mencampuri pemeriksaan perkara oleh hakim. Tetapi apabila, misalnya hakim diduga keras telah menerima uang suap, atau tidak memberi kesempatan yang sama kepada kedua belah pihak yang berperkara (sesuai dengan asas *audi ad alteram partem*), atau sengaja mengulur-ulur pemeriksaan, maka *Nationale Ombudsman* dapat mengirim surat ke Ketua Pengadilan yang bersangkutan, yang wajib memeriksa keluhan

yang bersangkutan, dan menjawab surat *Nationale Ombudsman* dengan menyebutkan tindakan apa saja yang sudah diambil terhadap hakim yang menyeleweng itu. Bahkan apabila seorang polisi atau jaksa tidak berlaku sopan kepada seorang terdakwa atau saksi atau keluarganya dapat mengirim petisi kepada *Nationale Ombudsman*, yang akan mengirim surat berisi pertanyaan kepada polisi atau jaksa yang bersangkutan, yang harus ditindaklanjuti oleh atasannya.⁹⁵

Nationale Ombudsman wajib membuat laporan tahunan untuk Parlemen, yang akan mempelajari dan membahasnya dengan sungguh-sungguh. Apabila ada hal yang kurang diperhatikan oleh suatu instansi maka menteri yang bersangkutan akan diminta pertanggungjawabannya, dan apabila tidak memuaskan, menteri itu akan dipecat oleh partainya.

Beberapa kotapraja-kotapraja (besar) berdasarkan kewenangan otonom mereka, telah menempatkan suatu ombudsman dengan wewenang-wewenang tertentu. Wewenang dari ombudsman harus menaati beberapa pembatasan. Dengan demikian, dia tidak berwenang untuk mengadakan pemeriksaan, apabila hal itu berkaitan dengan suatu keadaan yang termasuk kebijaksanaan pemerintah umum atau mengenai peraturan yang mengikat umum.

Kini *Nationale Ombudsman* juga tidak dapat memeriksa perilaku (*behaviour*) pegawai kotapraja (*Municipal*),⁹⁶ karena di Kotapraja sudah

diperbolehkan mendirikan lembaga ombudsman sendiri.

2.8.7 Dasar Pengujian

Ombudsman Belanda berbeda dengan Ombudsman di negara-negara seperti Inggris, New Zealand, yang menilai berdasarkan kriteria *maladministration* atau di Australia yang menilai tindakan pemerintah atas dasar *defective*, maupun di Swedia atas dasar pelanggaran hukum dan hak asasi manusia. Titik berat penilaian Ombudsman adalah pada perilaku (*behavior*) aparatur pemerintah. Dan penilaian itu didasarkan pada kepatutan (*proper or not proper*). Hal ini dengan tegas dinyatakan di dalam Pasal 26 angka 1 *Nationale Ombudsman Act* sebagai berikut:

"The Ombudsman shall determine whether or not the administrative authority acted properly in the matter under investigation".

Mengenai hal ini Philipus M. Hadjon menjelaskan, bahwa Ombudsman tidak menyibukkan diri dengan perlindungan hukum dalam arti yang sesungguhnya, namun dia menguji tindakan-tindakan atas norma kepatutan.⁹⁷

Memperhatikan ciri-ciri sistem Ombudsman Belanda tersebut di atas, maka Ombudsman Belanda dapat dibedakan dengan sistem Ombudsman lain yang telah disebut di muka pada dua hal pokok, yakni:

- a. Sistem pengangkatannya. Ombudsman Belanda tidak diangkat oleh Parlemen semata seperti di Swedia dan Denmark, atau oleh Perdana

Menteri seperti *Commonwealth Ombudsman* (Australia), tidak juga oleh Kepala Negara seperti Inggris, atau oleh Dewan Menteri seperti di Prancis. Ombudsman diangkat oleh Parlemen atas usul dari suatu Panitia yang terdiri atas gabungan beberapa pejabat tinggi negara, yakni *Tweede Kamer*, *Raad van Staate*, ketua *Hoge Raad* (Mahkamah Agung) dan ketua *Algemene Rekenkamer*.

- b. Obyek pengujian dan dasar pengujian. Obyek pengujiannya adalah perilaku aparat (*behavior*), sedangkan dasar pengujiannya adalah asas kepatutan (*proper or not proper*).

Dari paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri *Nationale Ombudsman* adalah sebagai berikut:

Tabel 2.8 Ciri-Ciri Ombudsman Belanda

1. N a m a	<i>Nationale Ombudsman</i>
2. Pembentukan pertama	1 Januari 1982
3. Dasar hukum (legal basis)	<i>Nationale Ombudsman Act</i> 1981, sejak 25 Maret 1999 dengan Grond Wet Belanda (Bab 4, Pasal 78a)
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Majelis Rendah, atas usul/rekomendasi dari wakil ketua Dewan Pertimbangan Agung (<i>Council of State</i>), Ketua Mahkamah Agung atau <i>Supreme Court</i> (<i>Hoge Raad</i>) dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan atau <i>Algemene Rekenkamer</i> (<i>Netherland Court of Audit</i>)

5. Masa Jabatan	6 tahun, dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh majelis rendah sesuai dengan alasan yang diperkenankan menurut undang-undang.
6. Tugas	Melakukan penyelidikan terhadap perilaku pejabat pemerintah dan pegawainya (<i>administrative authority</i>) yang dianggap tidak patut
7. Yurisdiksi	Hanya memeriksa pengaduan masyarakat atas perilaku pemerintah, namun tidak ada kewenangan sebagai penuntut umum. Tidak wenang mengawasi sikap tindak hakim pengadilan dalam mengadili perkara, parlemen dan Council of State.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	<i>Proper action</i> atau <i>behoorlijkeheid</i> atau asas kepatutan, perilaku yang layak
9. Kedudukan	<i>Parliamentary Ombudsman</i>

2.9. Ombudsman di Philipina

2.9.1 Latar belakang dan dasar pembentukan

Keberadaan lembaga Ombudsman di Philipina dilandasi oleh Konstitusi Tahun 1987. *Article XI* tentang "*Accountability of Public Officer*" *Section 1 s/d 18*. Pengaturannya lebih lanjut diatur dengan undang-undang, *Republic Act. Republic Act* yang terbaru tentang *Tanodbayan* adalah *Republic Act No.6770*, tanggal 17 November 1989

yang terdiri atas 42 Pasal. *Republic Act* tahun 1989 ini disebut juga *The Ombudsman Act of 1989*.

Pasal 1 *The Ombudsman Act* tersebut menyatakan:

The State shall maintain honesty and integrity in the Public Service and take positive and effective measures against graft and corruption. Public Office is a public trust. Public Offices and employees must at all times be accountable to the people, serve them with utmost responsibility, integrity, efficiency, act with patriotism and Justice handled modest lives

Kalau memperhatikan ketentuan pasal 1 undang-undang ombudsman Philipina tersebut, maka nampak betapa negara tersebut sangat memperhatikan dan mementingkan pelayanan yang baik oleh aparatur pemerintah dan menghendaki terciptanya aparatur pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab. Inilah pula yang melatarbelakangi dibentuknya *Tanod Bayan*

2.9.2 Pengangkatan

Ombudsman di Philipina dinamakan "*Tanodbayan*"⁹⁸ yang berarti pelindung rakyat (*Protector of the People*) atau pengawal negara (*Sentinel of the Nation*). *Tanodbayan* diangkat oleh Presiden diambil dari 21 calon yang dipersiapkan oleh suatu lembaga yang disebut *Judicial and Bar Council*. Dari 21 orang calon tersebut diambil 3 (tiga) orang untuk setiap jabatan yang kosong dan harus diumumkan selama tiga bulan. Pengisian tersebut harus memperhatikan posisi yang ada, latar

belakang pertimbangan budaya dan etnis dan kepentingan nasional. Dikatakan, bahwa Ombudsman harus seorang warganegara Philipina yang lahir di Philipina, telah berusia 40 tahun dikenal oleh masyarakat Philipina dan anggota *Philipine Bar*. Berpengalaman dalam bidang hukum sekurang-kurangnya 10 tahun atau lebih pernah jadi hakim atau berpraktik hukum.⁹⁹

Ombudsman sebagai lembaga yang mandiri mempunyai staff dan dibantu oleh beberapa Deputy untuk Pulau Luzon, kepulauan Visayas dan Pulau Mindanao. Deputy untuk Militer dan kantor khusus untuk Special Prosecutor. Presiden dapat menambah dengan lain jika diperlukan.¹⁰⁰

Ombudsman diangkat untuk masa jabatan 7 (tujuh) tahun dan tidak dapat diangkat kembali. Tidak boleh mengadakan rangkap jabatan dan tidak boleh ada hubungan darah dengan klien dan tidak boleh ada hubungan langsung tidak langsung dengan konsultan/penasihat hukum counterparts.¹⁰¹

Seorang Ombudsman dapat sewaktu-waktu diberhentikan karena alasan-alasan sebagai berikut:

- (1) *In accordance with the provisions of Article XI of the Constitution, treason, bribery, graft and corruption, other high crimes, or betrayal of public trust.*
- (2) *A Deputy, or the Special Prosecutor, may be removed from office by the President for any of the grounds provided for the removal of the Ombudsman, and after due process.*
- (3) *In case of vacancy in the Office of the Ombudsman due to death, resignation, removal or permanent disability of the incumbent Ombudsman shall have been appointed for a full term. In case the Overall Deputy cannot assume the role of Acting Ombudsman, the President may designate*

any of the deputies, or the Special Prosecutor, as Acting Ombudsman.

- (4) *In case of temporary absence or disability of the Ombudsman, the overall Deputy shall perform the Ombudsman returns or is able to perform his duties".*

2.9.3 Tugas

Ombudsman Philipina mempunyai kewenangan sebagai penuntut umum di pengadilan (*prosecutor*), yakni dalam tindak pidana korupsi. Fungsi ini diperjelas di dalam Pasal 13 Konstitusi Philipina yang menyatakan sebagai berikut:

"...The Ombudsman and his deputies, as protectors of the peoples, shall act promptly on complaints field in any form or manner against officer or employees of the governments. or of any subdivision, agency or instrumentally thereof, including government own or controlled corporations., and enforce their administrative, civil and criminal liability in every case where the evidence warrants in order to prompted efficient service by the government to the peoples".

Wewenang Ombudsman Philipina sebagaimana dikemukakan di dalam Pasal 13 Konstitusi Philipina dan Pasal 15 *Republic Act* Nomor 6770 sebagai dijelaskan oleh RM Talib adalah sebagai berikut:¹⁰²

1. Penyidikan dan penuntutan atas pengaduan pada perlakuan pegawai/pejabat/kantor/badan yang secara illegal tidak adil, tidak efisien atas kasus yang diketahui oleh *Sandigan Bayan* (Peradilan untuk korupsi) berdasar kewenangannya. Ombudsman (*Tanod Bayan*) bisa mengambil proses.
3. Secara langsung menerima pengaduan berdasar atas tuntutan atau pembuktian proses.
4. Mengambil langkah dan tindakan seperlunya atas tuntutan atau pembuktian proses.
5. Mengambil langkah dan tindakan seperlunya atas tuntutan umum pada pejabat yang disiplin dan bermasalah;

6. Meminta pertanggungjawaban atas pembuktian kepada Komisi Audit pejabat yang melanggar hukum;
7. Meminta keterangan atas bukti-bukti pada Badan/ Lembaga terkait pada Pejabat bermasalah;
8. Mengumumkan hasil temuan;
9. Menentukan sebab terjadinya penyelewengan, red tape, miss manajemen, fraud, korupsi dari Pejabat dan memberikan rekomendasi-rekomendasi.
10. Mengatur penyumpahan, mengeluarkan sub poena dan soeb poena ducestecum dan mengambil pengakuan/kesaksian dalam setiap penyidikan dan atau pengusutan termasuk kewenangan memeriksa dan mempunyai akses kepada *Bank Accounts* dan *Catatan/Records*.
11. Menghukum dan memberikan denda atas penghinaan kepada peradilan sesuai dengan hukum acara dan prosedur sejenisnya;

Ombudsman tidak diperbolehkan melakukan investigasi terhadap:¹⁰³

- (1) *The complainant has a adequate remedy in another judicial or quasi-judicial body;*
- (2) *The complaint pertains to a matter outside the jurisdiction of Office of the Ombudsman;*
- (3) *The complaint id trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith*
- (4) *The complaint has no sufficient personal interest in the subject matter of the grievance; or*
- (5) *The complaint was filed after one year from the occurrence of the act or omission complained of".*

Para Deputi mempunyai kewenangan yang sama dengan Ombudsman berdasarkan mandat yang diberikan. Dalam menjalankan fungsinya Ombudsman di Philipina diberikan immunitas (kekebalan) terhadap peraturan tata tertib/acara/prosedur.

Prinsip kekuasaan Ombudsman dapat dibagi atas dua kategori, yakni: *the remedial/corrective/preventive authority and the punitive*

powers. Punitive powers terdiri atas kekuasaan investigasi dan penuntutan.¹⁰⁴

2.9.4 Yurisdiksi

Kewenangan Ombudsman Philipina hanyalah terbatas pada kontrol terhadap kekuasaan eksekutif dan tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi perbuatan lembaga peradilan kecuali melakukan penuntutan terhadap tindakan-tindakan pejabat tingginya yang dituduh melakukan korupsi.

2.9.5 Dasar pengujian

Dasar pengujian Ombudsman Philipina tertuang di dalam *Section 26 Republic Act* Nomor 6770 menyatakan sebagai berikut:

"(1) The office of the Ombudsman shall inquire into acts or omissions of a public officer, employee, office or agency which, from the reports or complaints it has received, the Ombudsman or his Deputies consider to be:

- (a) contrary to law or regulation;*
- (b) unreasonable, unfair, oppressive, irregular or inconsistent with the general course of the operations and functions of a public officer, employee, office or agency;*
- (c) an error in the application or interpretation of law, rules or regulations, or a gross or palpable error in the appreciation of facts;*
- (d) based on improper motives or corrupt considerations;*
- (e) unclear or inadequately explained when reasons should have been revealed; or*
- (f) inefficiently performed or otherwise objectionable".*

Dari paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri Ombudsman Philipina atau *Tanod Bayan* adalah:

Tabel 2.9 Ciri-Ciri Ombudsman Philipina

1. N a m a	Tanod Bayan
2. Pembentukan pertama	Tahun 1987
3. Dasar hukum (legal basis)	Konstitusi Tahun 1987. Article XI tentang <i>Accountability of Public Officer Section 1 s/d 18</i> . Pengaturannya lebih lanjut diatur dengan undang-undang <i>Republic Act. Republic Act</i> yang terbaru tentang Tanodbayan adalah <i>Republic Act No.7660</i> , tanggal 17 November 1989 yang terdiri atas 42 Pasal. Republic Act tahun 1989 ini disebut juga <i>The Ombudsman Act of 1999</i> .
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Presiden
5. Masa Jabatan	(tujuh) tahun dan tidak dapat dipilih kembali dapat diberhentikan sewaktu-waktu karena alasan seperti korupsi, sogok, penghianatan dan lain-lain.
6. Tugas	Melakukan investigasi dan melakkan penyidikan terhadap perbuatan-yang bertentangan dengan hukum, tidak adil, tidak patut atau tidak efisien yang disebabkan karena kelalaian atau perbuatan yang salah. Kecuali terhadap hakim yang melakukan korupsi.
7. Yurisdiksi	hanya melakukan investigasi terhadap aparatur pemerintahan tidak berwenang memeriksa lembaga

	peradilan.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	bertentangan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan, tidak beralasan, tidak wajar atau curang, menindas, tidak sesuai dengan peraturan-peraturan umum yang berlaku terhadap pejabat, pegawai, kantor atau lembaga; kesalahan di dalam mengeinterpretasi suatu aturan hukum, atau kesalahan di dalam mengartikan fakta, suatu perbuatan yang di dasarkan atas alasan atau motivasi yang tidak layak, tidak jelas atau tidak cukup alasan, tidak efektif atau hal-ha lain yang tidak semestinya.
9. Kedudukan	Ombudsman Eksekutif

2.10 Ombudsman di Amerika Serikat

Ide Ombudsman ternyata tidak hanya berkembang di benua Eropa dan Australia, tetapi sampai ke benua Amerika. Di Amerika, lembaga Ombudsman mulai diadopsi oleh beberapa negara bagian di Amerika Serikat dalam tahun 1967. Negara bagian pertama yang mendirikan Ombudaman adalah Hawaii (1967), disusul kemudian oleh negara bagian Nebraska (1969), Iowa (1970), Alaska (1975), terakhir Arizona (1995).

Hingga saat ini, baru 5 (lima) negara yang mendirikan lembaga Ombudsman dengan berbagai macam versi, baik dari segi pengangkatannya, masa jabatannya maupun dari segi namanya.

Meskipun di Amerika Serikat sudah terdapat beberapa lembaga Ombudsman akan tetapi Amerika Serikat tidak memiliki Ombudsman di tingkat Nasional (Federal). Menurut Dean Gottehrer, pakar Ombudsman dari California, hal tersebut tidak disebabkan karena tidak adanya keinginan dan usaha untuk mendirikan lembaga tersebut di tingkat nasional. Usaha-usaha sebenarnya sudah dimulai jauh sebelum dibentuknya lembaga Ombudsman di negara-negara bagian, yakni sejak tahun 1960-an.¹⁰⁵

Menurut Gottehrer, dalam tahun 1967 beberapa bill dimajukan ke Congress untuk membentuk Ombudsman, diantaranya bill yang diajukan oleh Senator Russell dan Senator Warren Magnuson. Namun tidak ada diantara bill tersebut yang sukses diterima oleh Kongres. Berikutnya dalam tahun 1971 muncul kembali usaha untuk membentuk lembaga Ombudsman di tingkat federal. Kali ini sebuah bill diajukan oleh Senator Jacob Javits (1971) yang bermaksud untuk mendirikan sebuah *Ombudsman Administratives Ombudsman Experimentation Act*. Namun usaha ini juga tidak berhasil. Dalam waktu yang bersamaan, beberapa LSM (*non-governmental*) juga mencoba melakukan berbagai usaha berkaitan dengan pembentukan lembaga Ombudsman ini, seperti yang dilakukan oleh *The American Assembly* melalui Kongresnya tahun

1967. Kemudian dalam tahun 1969 *The American Bar Association* (ABA), sebuah organisasi lawyers membuat resolusi tentang pembentukan Ombudsman di Amerika. Dalam tahun 1974 ABA melalui Seksi Hukum Administrasi pada Komisi National mempublikasikan model undang-undang tentang Ombudsman untuk Negara Bagian. Model Undang-undang tersebut kemudian direvisi oleh Perkumpulan Ombudsman Amerika Serikat (*United State Ombudsman Association*) dalam tahun 1997.

Meskipun Amerika Serikat tidak berhasil membentuk suatu lembaga Ombudsman Federal yang bersifat umum, akan tetapi tidak berarti tidak dijumpai adanya lembaga Ombudsman di tingkat Federal, karena sesungguhnya di beberapa Departemen pemerintahan terdapat lembaga ombudsman yang bersifat khusus. Seperti contoh: *Departement of Energy Ombudsman; Departement of State, Ombudsman for Civil Service Employees; Departement of the Navy, Naval Criminal Investigative Service Ombudsman; Federal Bureau of Investigation, Ombudsman Program; United States Information Agency (USIA) International Broadcasting Bureau Ombudsman.*¹⁰⁶

Untuk mengenal lebih jauh model Ombudsman publik di Amerika Serikat, berikut ini dipaparkan secara singkat sistem Ombudsman 5 (lima) negara bagian di Amerika Serikat.

2.10.1 Ombudsman Hawaii

Seperti dikemukakan di muka, Hawaii adalah negara bagian Amerika Serikat yang pertama kali mendirikan lembaga Ombudsman, yakni dalam tahun 1967 setelah mengundangkan undang-undang Ombudsman (*Ombudsman Act, 1967*) tertanggal 30 Maret 1967 yang berlaku tanggal 24 Juni 1967. Dasar hukum pembentukan lembaga Ombudsman Hawaii juga terdapat di dalam Chapter 96 *Hawaii Revised Statutes*, Pasal 1 s/d 19).

Ombudsman Hawaii diangkat dan diberhentikan oleh lembaga legislatif melalui pemilihan. Keputusan diambil berdasarkan mayoritas suara, yakni minimal 2/3 dari seluruh suara di lembaga legislatif. Diangkat untuk masa waktu 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan. Dengan kata lain, seorang ombudsman hanya boleh memangku jabatan tersebut setelah 3 (tiga) kali masa jabatan. Akan tetapi sewaktu-waktu dapat diganti manakala lalai melakukan tugasnya, berperilaku tidak senonoh atau karena ketidakmampuan fisik maupun mental untuk menjalankan fungsinya. Manakala Ombudsman meninggal dunia, maka asisten Ombudsman pertama melanjutkan tugas Ombudsman sampai ada penggantinya yang baru [Pasal 96 ayat (2)].

Ombudsman pertama di Hawaii diangkat pada tanggal 17 April 1969 dan mulai melaksanakan tugasnya pada bulan July 1969.¹⁰⁷

Ombudsman dibantu oleh asisten Ombudsman yang diangkat oleh Ombudsman. Ombudsman juga dapat mengangkat pejabat dan kariawan yang akan membantunya sesuai dengan kebutuhannya. Ombudsman dapat mendelegasikan tugasnya kepada asisten Ombudsman kecuali yang ditentukan di dalam Pasal 96 ayat 12 dan Pasal 96 ayat 13 [Pasal 96 ayat (3)].

Seluruh pelaksanaan tugas Ombudsman harus dilaporkan kepada lembaga legislatif [Pasal 96 ayat (16)]. Dalam melakukan investigasi, Ombudsman berpedoman pada dasar-dasar pengujian seperti ditetapkan pada Pasal 98 ayat (8) yakni menyangkut tindakan-tindakan administratif atau *administrative act* dari *agency* yang:

- (1) *Contrary to law*; (2) *Unreasonable, unfair, oppressive, or unnecessarily discriminatory, even though in accordance with law*; (3) *Based on a mistake of fact*; (4) *Based in improper or irrelevant grounds*; (5) *Unaccompanied by an adequate statement of reasons*; (6) *Performed in an inefficient manner, or*; (7) *Otherwise erroneous*".

Yang dimaksud dengan *agency* di dalam Pasal 98 ayat (8) di atas adalah:

"any permanent governmental entity, department, organization, or institution, and any officer, employee, or member thereof acting or purporting to act in the exercise of the officer's, employee's, or member's official duties, except: (1) The judicial and its staff; (2) The legislature, its committees, and its staff; (3) An entity of the federal government; (4) A multistate governmental entity; (5) The Governor and the Governor's personal staff; (6) The lieutenant governor and the lieutenant governor's personal staff; (7) The mayors of the various counties"; [Pasal. 96 ayat. (1) b]

Sementara itu yang dimaksud dengan *administrative act* adalah:

"any action, omission, decision, recommendation, practice, or procedure, but does not include the preparation or presentation of legislation" [Pasal 96 ayat (1) b).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka karakteristik Ombudsman Hawaii adalah sebagai berikut:

Tabel 2.10.1 Ciri-Ciri Ombudsman Hawaii

1. Nama	OMBUDSMAN
2. Pembentukan pertama	Tahun 1967
3. Dasar hukum (legal basis)	Revised Statutes Chapter 96. Section 1 s/d 19 dan <i>Ombudsman Act</i> 1967.
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Legislature dengan 2/3 suara hasil voting.
5. Masa Jabatan	6 (enam) tahun, maksimum untuk 3 kali masa jabatan.
6. Tugas	melakukan investigasi terhadap tindakan lembaga-lembaga pemerintahan dan pegawai negeri, kecuali lembaga pemerintah federal, lembaga pemerintah gabungan beberapa negara, Gubernur dan stafnya, wakil gubernur dan Wali kota/daerah.
7. Yurisdiksi	hanya melakukan investigasi terhadap aparatur pemerintahan tidak berwenang memeriksa lembaga peradilan.

8. Dasar Pengaduan/ penilaian	(1) berlawanan dengan hukum, (2) tidak beralsan, tidak adil, menindas; (3) didasarkan pada fakta yang salah; (4) didasarkan pada alasan yang tidak patut atau dasar yang tidak relevan; (5) tidak menunjukkan kesesuaian antara pernyataan dengan alasan; (6) tidak efektif; (7) lain-lain hal yang menunjukkan suatu kekeliruan.
9. Kedudukan	Parliamentary Ombudsman

2.10.2. Ombudsman Nebraska

Nebraska adalah negara bagian Amerika Serikat ke-2 yang mendirikan Ombudsman. Ombudsman Nebraska didirikan dalam tahun 1969 dengan nama *Public Counsel*. Dasar pembentukannya adalah *Public Counsel Act* tanggal 29 July 1969. Ombudsman Alaska juga diatur di dalam *Revised Statutes of Nebraska 1969, Section 81-9.240 to 81-8.254*.

Ombudsman diangkat oleh lembaga pembuat undang-undang (*legislature*) dengan 2/3 suara dan hanya dapat diberhentikan dengan 2/3 suara di lembaga legislature. Ombudsman diangkat untuk masa jabatan 6 tahun, dan dapat dipecat manakala ia dinyatakan bersalah telah melakukan perbuatan yang tidak patut dalam menjalankan tugasnya [*Section 81-8,243 Revised Statutes of Nebraska*]. Orang yang dapat memangku jabatan kemampuan menganalisis masalah-masalah

hukum, pemerintahan dan kebijaksanaan umum [*Section 81-8,242 Revised Statutes of Nebraska*].

Tugas *Public Counsel* adalah menerima pengaduan dari masyarakat dan juga dari orang-orang yang bekerja di pemerintahan; melakukan investigasi dan jika perlu melakukan tindakan negosiasi untuk melakukan perbaikan terhadap lembaga-lembaga pemerintahan yang dilaporkan. Selain itu Ombudsman juga bertugas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dan membantu masyarakat memecahkan persoalan yang dihadapi berkaitan dengan pemerintah.

Pubic Council memiliki kekuasaan untuk melakukan investigasi terhadap *administrative agency* baik atas dasar inisiatif sendiri maupun berdasarkan suatu pengaduan masyarakat [*Section 81-8,245 Revised Statutes of Nebraska*], sedangkan yang dimaksud dengan *Administrative Agency* adalah:¹⁰⁸

"...any department, board, commission, or other governmental unit, any official, any employee of the State of Nebraska acting or purporting to act by reason of connection with the State of Nebraska, or any corporation, partnership, business, firm, governmental entity, or person who is providing health and human services to individuals under contact with the State of Nebraska and who is subject to the jurisdiction of the office of Public Counsel"

Public Counsel tidak dapat melakukan investigasi terhadap:¹⁰⁹

(a) any court; (b) any member of employee of the Legislative Council, (c) the Governor or his personal staff, (d) any political subdivision or entity thereof, (e) any instrumentality formed pursuant to an interstate compact and answerable to more than one state, or (f) any entity of the federal government".

Public Council melakukan investigasi berkaitan dengan *Administrative act* yang meliputi: *every action, rule, regulation, order, omission, decision, recommendation, practice, or procedure of an administrative agency* [Section 81-8,240 Revised Statutes of Nebraska].

Dasar pengujian (*toetsingsgrond*) Public Counsel adalah:¹¹⁰

(1) Contrary to law or regulation; (2) Unreasonable, unfair, oppressive, or inconsistent with the general course of an administrative agency's judgments; (3) Mistaken in law or arbitrary in ascertainments of fact; (4) Improper in motivation or based on irrelevant considerations; (5) Unclear or inadequately explained when reasons should have been revealed; or (6) Inefficiently performed".

Berdasarkan penjelasan di atas, maka karakteristik Public Council atau Ombudsman Nebraska adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2 Ciri-Ciri Ombudsman Nebraska

1. Nama	Public Council
2. Pembentukan pertama	Tahun 1969
3. Dasar hukum (legal basis)	Section 81-8,240 s/d 81-8,254, Revised Statutes of Nebraska; Public Council Act tanggal 29 Juli 1969.
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	Legislature dengan 2/3 suara hasil voting.
5. Masa Jabatan	6 (enam) tahun
6. Tugas	menerima pengaduan dan melakukan investigasi terhadap tindakan lembaga-lembaga pemerintahan; kecuali: pengadilan, anggota lembaga

	legislatif dan para pegawainya, Gubernur dan staf pribadinya; para pilitisi, lembaga-lembaga pemerintahan federal.
7. Yurisdiksi	hanya melakukan investigasi terhadap aparatur pemerintahan tidak berwenang memeriksa lembaga peradilan.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	(1) <i>Contrary to law or regulation</i> (bertentangan dengan hukum atau perundang-undangan); (2) <i>Unresonable</i> (tidak beralasan), unfair tidak adil), <i>oppressive</i> (menyiksa), or with the <i>general course of an administrative agency's judgments</i> (tidak konsisten dengan petunjuk-petunjuk umum yang berlaku di lingkungan administrasi), <i>mistaken in law or arbitrary in ascertainments of fact</i> (kesalahan dalam menafsirkan undang-undang atau fakta); (4) <i>Improper in motivation or based on irrelevant considerations</i> (motovasi yang tidak patut atau didasarkan pada pertimbangan yang tidak relevan); (5) <i>Unclear or explained when reasons should have reveald</i> (tidak jelas alasan-alasan dipergunakan); or (6) <i>Inefficiently performed</i> (tidak efisien) [Section - 8,246 Revised Statutes of Nebraska].
9. Kedudukan	Parliamentary Ombudsman

2.10.3. Ombudsman IOWA

IOWA adalah Negara bagian Amerika Serikat ketiga yang mengadopsi lembaga Ombudsman. IOWA mempergunakan nama *Citizens' Aide*. Dibentuk atas dasar *Iowa Citizens' Aide Act tahun 1972* yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Juli 1972. Pada saat ini diatur pula di dalam IOWA BILL, yaitu di dalam Chapter 2C, IOWA Code. Ombudsman diangkat oleh *Legislative Council* berdasarkan persetujuan dan konfirmasi dari mayoritas dari kedua kamar lembaga perwakilan rakyat House of the Legislature, untuk masa jabatan 4 tahun dan dapat diberhentikan oleh House of the Legislature.[Section 2C.3] Untuk menjadi seorang Ombudsman (*citizens' aide*) harus mempunyai kemampuan untuk menganalisa masalah-masalah hukum, pemerintahan dan kebijakan publik (Section 2C4). Dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh *Legislative Council* dengan suara mayoritas di kedua kamar.

Di samping Ombudsman juga terdapat Deputy Ombudsman. Deputy Ombudsman dapat sewaktu-waktu bertindak atas nama Ombudsman manakala Ombudsman berhalangan kecuali dalam hal-hal tertentu yang tidak dapat diwakili seperti membuat rekomendasi, membuat laporan kepada Gubernur atau ke Majelis Permusyawaratan rakyat. Apabila terjadi kekosongan Ombudsman, maka Deputy Ombudsman bertindak selaku Ombudsman sampai adanya Ombudsman baru hasil pemilihan lembaga legislatif [Section 2 C.6].

Ombudsman atau *Citizens' Aide* Bertugas untuk melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan administrative atau *omission* departemen, komisi-komisi yang dibentuk pemerintah, dewan-dewan atau institusi atau pegawai negeri yang ada di dalamnya. Hal tersebut dilakukan baik atas dasar inisiatif sendiri maupun atas dasar adanya suatu laporan masyarakat.

Dasar pengujiannya adalah:

"1. Contrary to law or regulation; 2. Unreasonable, unfair, oppressive, or inconsistent with general course of an agency's functioning, even though in accordance with law; 3. Based on a mistake of law or arbitrary in ascertainments of fact; 4. Based on improper motivation or irrelevant consideration; 5. Unaccompanied by an adequate statement of reasons". [Sect. 2C.11]

Laporan mengenai pelaksanaan tugas Ombudsman disampaikan kepada Gubernur dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*General assembly*) tiap-tiap tanggal 1 April [Section 2C.18].

Berdasarkan penjelasan di atas, maka karakteristik Ombudsman IOWA adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3 Ciri-Ciri Ombudsman IOWA

1. N a m a	Citizens' Aide (Ombudsman)
2. Pembentukan pertama	Tahun 1972
3. Dasar hukum (legal	<i>Citizens' Aide Act</i> tahun 1972 yang

basis)	mulai diberlakukan pada tanggal 1 Juli 1972. Pada saat ini diatur pula di dalam IOWA BILL, yaitu di dalam Chapter 2C, IOWA Code.
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	<i>Legislative Council</i> berdasarkan persetujuan dan konfirmasi dari mayoritas dari kedua kamar <i>House of the Legislature</i> .
5. Masa Jabatan	4(empat) tahun
6. Tugas	melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan administrative atau omission departemen, komisi-komisi yang dibentuk pemerintah, dewan-dewan atau institusi atau pegawai negeri yang ada di dalamnya. Hal tersebut dilakukan baik atas dasar inisiatif sendiri maupun atas dasar adanya suatu laporan masyarakat.
7. Yurisdiksi	hanya melakukan investigasi terhadap aparatur pemerintahan tidak berwenang memeriksa lembaga peradilan.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	1. <i>Contrary to law or regulation</i> (bertentangan dengan hukum atau peraturan); 2. <i>Unreasonable</i> (tidak memiliki alasan), <i>unfair</i> (tidak adil), <i>oppressive</i> (menyiksa), or <i>inconsistent with general course of an agency's functioning, even though in accordance with law</i> ; 3. <i>Based on a mistake of law or arbitrary in ascertainments of fact</i> (didasarkan pada ketentuan yang keliru); 4. <i>Based on improper motivation or irrelevant consideration</i> (didasarkan pada motivasi yang tidak patut atau atas dasar pertimbangan yang tidak relevan; 5. <i>*Unaccompanied by an adequate statement of reasons</i> (tidak disertai dengan

	suatu pernyataan alasan yang tepat)[Sect. 2C.11]
9. Kedudukan	Parliamentary Ombudsman

2.10.4 Ombudsman Alaska

Alaska mulai membentuk Ombudsman dalam tahun 1975 setelah mengundang *Ombudsman Act* tahun 1975. Kini diatur di dalam *Alaska Statute, Chapter 24.55*, tentang *Office of The Ombudsman*. Ombudsman diangkat oleh suatu lembaga legislature dari calon yang diajukan oleh Komisi Seleksi Ombudsman yang terdiri atas tiga orang anggota senat yang dipilih ditunjuk oleh Ketua Senat, ditambah dengan tiga orang anggota *House of Representatives* yang ditunjuk oleh juru bicara *House of Representatives*. Juga seorang anggota dari partai minoritas.

Komisi pemilihan Ombudsman bertugas untuk memilih diantara calon-calon Ombudsman yang memiliki kemampuan dan memenuhi berbagai kualifikasi yang diperlukan. Mereka yang berhasil menjadi Ombudsman adalah yang mendapatkan suara minimal 2/3 dari suara di lembaga perwakilan rakyat dan disampaikan kepada Gubernur untuk mendapatkan persetujuan. Gubernur berhak memveto calon yang diajukan dan mengembalikannya kepada Komisi Pemilihan untuk dilakukan penjarangan kembali [Section 24.55.020]

Masa jabatan Ombudsman adalah 5 tahun dan dapat dipilih kembali maksimal 3 (tiga) kali masa jabatan. Namun dapat sewaktu-waktu dapat diberhentikan dengan alasan: *neglect of duty, misconduct, atau disability*.

Sesuai dengan ketentuan Section 24,55.100, Ombudsman memiliki kewenangan melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan dari lembaga-lembaga pemerintahan (*agencies*); Alasan-alasan yang digunakan untuk melakukan pengawasan atau dasar pengaduan masyarakat adalah sebagai berikut:

{1) contrary to law; (2) unreasonable, unfair, oppressive, arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or unnecessarily discriminatory, even though in accordance with law; (3) based on a mistake of fact; (4) based on improper or irrelevant grounds; (5) unsupported by an adequate statement of reasons; (6) performed in an inefficient or discourteous manner; or (7) otherwise erroneous";

Berdasarkan penjelasan di atas, maka karakteristik Ombudsman Alaska adalah sebagai berikut:

Tabel 2.4 Ciri-Ciri Ombudsman Alaska

1. Nama	Ombudsman
2. Pembentukan pertama	Tahun 1975
3. Dasar hukum (legal basis)	The <i>Ombudsman Act</i> tahun 1975 yang mulai diberlakukan pada tanggal 15 April tahun 1975.

4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	oleh kedua kamar di lembaga legislatif dengan 2/3 suara.
5. Masa Jabatan	5(lima) tahun
6. Tugas	Melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan administrative dari departemen-departemen pemerintahan, agency, atau pejabat.
7. Yurisdiksi	hanya melakukan investigasi terhadap aparat pemerintah tidak berwenang memeriksa lembaga peradilan, maupun terhadap militer.
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	(1) Bertentangan dengan hukum, (2) tidak beralasan, tidak adil, sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, diskriminatif, (3) didasarkan atas fakta yang keliru, (4) didasarkan pada dasar pertimbangan yang tidak relevan, (5) tidak didukung oleh pernyataan yang beralasan, (6) memperlihatkan tindakan-tindakan yang tidak efektif, atau (7) karena bentuk-bentuk kesalahan yang lain.
9. Kedudukan	Parliamentary Ombudsman

2.10.5 Ombudsman Arizona

Negara bagian Arizona mendirikan Ombudsman dalam tahun 1995 dengan nama *Citizens' Aide*. Dasar pembentukannya adalah *Revised Statutes, Title 41 Chapter 8, Article 5, Section 41-1371 s/d 41-1383*. Telah disempurnakan dengan Undang-undang tahun 1997 yang

berlaku efektif, 17 November 1977. Aturan pelaksanaannya dituangkan di dalam *Arizona Administrative Code*, title 2 Chapter 16.

Misi Ombudsman Arizona adalah memperbaiki efektifitas, efisiensi dan tanggung jawab pemerintah melalui cara menerima pengaduan-pengaduan masyarakat, melakukan investigasi berdasarkan pengaduan tersebut terhadap tindakan-tindakan agen pemerintah (*agency*), dan memberikan saran tindak. Dimaksud dengan *agency* menurut ketentuan Section 41-1371 *Revised Statutes* adalah:

"a department, office, corporation, authority, organization, commission, council or board of the executive branch of state government, a department, office, institution, authority, organization, commission, committee, council or board of state government that is independent of the executive or legislative branches of state government or an officer, employee or member of an agency acting or purporting to act in the exercise of official duties. Agency does not mean the judicial department of state government, the board of regents, universities or community college districts".

Ombudsman diangkat oleh lembaga legislatif melalui suatu pemilihan suara di kedua kamar lembaga perwakilan rakyat. Calon Ombudsman terlebih dahulu diseleksi oleh suatu tim seleksi yang terdiri atas: 2 (dua) orang anggota senat yang ditunjuk oleh Ketua Senat, 2 (dua) orang anggota majelis rendah (*House of Representatives*); 1 (satu) orang tokoh masyarakat yang ditunjuk oleh Ketua Senat; 1(satu) orang tokoh masyarakat yang dipilih oleh Ketua Majelis Rendah; dan 3 (tiga) orang yang dipilih oleh Gubernur yang mewakili unsur-unsur: a. kelompok konsumen; b. Pegawai Negeri Sipil

yang memegang posisi pimpinan; c. Pegawai Negeri Sipil yang tidak berstatus sebagai pimpinan (pejabat) [Section 41-1373 A Revised Statutes];

Calon Ombudsman yang terpilih melalui Komisi Seleksi, kemudian diajukan ke lembaga perwakilan rakyat. Calon diangkat menjadi Ombudsman manakala mendapat suara minimal 2/3 suara pada tiap-tiap kamar lembaga legislatif. Ombudsman yang terpilih akan ditetapkan dengan sebuah Bill.

Untuk menjadi calon Ombudsman minimal berusia 25 tahun dan memiliki pengalaman dalam bidang investigasi [Section 41-1374 Revised Statutes]. Ombudsman diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung tanggal pemilihan, dapat dipilih kembali, maksimal 3 kali masa jabatan [Section 41-1375 Revised Statutes]; Akan tetapi seorang Ombudsman dapat sewaktu-waktu dipecat dalam masa jabatannya manakala diusulkan oleh 2/3 dari dari keanggotaan lembaga perwakilan rakyat pada tiap-tiap kamar karena alasan-alasan sebagai berikut:

"...neglect of duty, conviction of improperly divulging confidential information, misconduct or disability" [Section 41-1375 E Revised Statutes];

Adapun kewenangan Ombudsman adalah: 1. melakukan investigasi tindakan pemerintah (*administrative act*)¹¹¹ berdasarkan pengaduan anggota masyarakat; 2. memberikan laporan pertanggungjawaban setiap tahun kepada Gubernur, Lembaga Legislatif dan masyarakat luas.

Yurisdiksi Ombudsman meliputi tindakan pemerintah [*administrative act of agency*) kecuali lembaga peradilan, Universitas, lembaga-lembaga pemerintah federal, lembaga legislatif beserta stafnya. Ombudsman juga tidak dapat melakukan investigasi terhadap pejabat-pejabat yang dipilih melalui pemilihan, kepentingan yang bersifat pribadi, lembaga-lembaga pemerintahan di daerah, kota, lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

Dalam melakukan investigasi atau menindaklanjuti pengaduan masyarakat, Ombudsman berpedoman pada ukuran-ukuran atau alasan-alasan sebagai berikut:

"1. contrary to law; 2. Unreasonable, unfair, oppressive, arbitrary, capricious, an abuse of discretion or unnecessarily discriminatory, even though they may be in accordance with law; 3. Based on a mistake of fact; 4. Based on improper or irrelevant grounds; 5. Unsupported by an adequate statement of reasons; 6. Performed in an inefficient or discourteous manner; 7. Otherwise erroneous" [Section 41-1377 Revised Statutes];

Sebagaimana halnya lembaga-lembaga ombudsman di negara bagian Amerika yang lain, Ombudsman Arizona (*Citizens' Aide*) tidak mesti setiap pengaduan masyarakat akan diproses, akan tetapi akan dipilih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang diberikan oleh undang-undang serta terdapat alasan-alasan atau salah satu alasan seperti disebutkan diatas.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka karakteristik Ombudsman Arizona (*Citizens' Aide*) adalah sebagai berikut:

Tabel 2.10.5 Ciri-Ciri Ombudsman Arizona

1. Nama	Citizens' Aide
2. Pembentukan pertama	1995
3. Dasar hukum (legal basis)	Revised Statutes, Title 41 Chapter 8, Article 5, Section 41-1371 s/d 41-1383. Telah disempurnakan dengan undang-undang tahun 1997 yang berlaku efektif, 17 November 1977. Aturan pelaksanaannya dituangkan di dalam Arizona Administrative Code, title 2 Chapter 16.
4. Pengangkatan dan pemberhentian oleh	oleh kedua kamar di lembaga legislatif dengan 2/3 suara.
5. Masa Jabatan	5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk maksimal 3 (tiga) kali masa jabatan.
6. Tugas	menerima pengaduan-pengaduan masyarakat, melakukan investigasi berdasarkan pengaduan tersebut terhadap tindakan-tindakan agen pemerintah (agency), dan memberikan saran tindak.
7. Yurisdiksi	hanya melakukan investigasi terhadap aparatur pemerintahan tertentu, tidak berwenang memeriksa lembaga pemerintahan daerah, Universitas, lembaga peradilan, lembaga legislatif dan kelompok-kelompok masyarakat
8. Dasar Pengaduan/ penilaian	1. <i>contrary to law</i> (bertentangan dengan hukum); 2. <i>Unreasonable</i> (tidak masuk akal), <i>unfair</i> (curang), <i>oppressive</i> (menindas), <i>arbitrary</i>

	(sewenang-wenang), capricious (tidak konsis-ten/berubah-ubah), <i>an abuse of discretion or unneccessarily discriminatory even though they may be in accordance with law</i> (penyalahgunaan wewenang); 3. <i>Based on a mistake of fact</i> (didasarkan pada suatu fakta yang salah); 4. <i>Based on improper or irrelevant grounds</i> (didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang tidak patut atau tidak relean); 5. <i>Unsupported by an adequate statement of reasons</i> (tidak didukung oleh alasan-alasan yang kuat); 6. <i>Performed in an inefficient or discourteous manner</i> (melakukan suatu yang dengan tidak efisien atau tidak wajar); 7. <i>Otherwise erroneous</i> (kesalahan-kesalahan lain)"
9. Kedudukan	Parliamentary Ombudsman

Dari beberapa ciri yang melekat pada masing-masing lembaga Ombudsman di beberapa negara bagian Amerika Serikat tersebut terlihat adanya kesamaan-kesamaan di samping perbedaan diantara lembaga-lembaga Ombudsamn tersebut. Persamaan terutama terdapat pada lembaga yang mengangkat, yurisdiksinya dan asas penilaian. Lembaga yang mengangkat, yakni legislature melalui voting, sedangkan mengenai yurisdiksinya, sama-sama tidak melakukan pengawasan pada lembaga peradilan.

Perbedaan nampak pada landasan pembentukan dan masa jabatan Ombudsman. Mengenai Landasan pembentukan ada yang

berdasarkan Konstitusi dan ada yang tidak berdasarkan Konstitusi, sedangkan mengenai masa jabatan: ada yang 4 (empat) tahun, 5 (lima) tahun dan ada pula yang 6 (enam) tahun.

2.11 Analisis

Dari paparan dalam Bab 2 ini ada beberapa hal yang dapat di temukan, yakni tentang: 1) model atau pola ombudsman; dan 2) Karakteristik Ombudsman (Publik).

2.11.1 Model atau pola system ombudsman

Setelah mengkaji dan memaparkan sistem ombudsman di beberapa negara dapat diketahui dan dinyatakan di sini, bahwa tidak terjadi keseragaman model diantara ombudsman di dunia, melainkan ada beberapa model. Model atau pola tersebut dapat dilihat dari beberapa faktor dimana terjadi perbedaan diantara ombudsman yang satu dengan yang lain. Perbedaan-perbedaan itu antara lain pada hal-hal sebagai berikut:

2.11.1.1 Nama

Dilihat dari segi nama, ada tiga pola, yakni:

- a. Yang mempergunakan istilah Ombudsman. Contohnya Swedia, Denmark, New Zealand, Belanda, Alaska, Hawaii. Contoh lain adalah New South Wales, South Australia, Victoria
- b. Yang mempergunakan nama lain tetapi juga mempergunakan istilah Ombudsman. Contoh Philipina, Arizona.
- c. Yang tidak mempergunakan/mencantumkan istilah Ombudsman adalah Ombudsman di Inggris, Perancis, Queensland, Western Australia, Nebraska, Iowa.

2.11.1.2 Dasar Pembentukan

Dilihat dari dasar pembentukannya, terdapat 2(dua) pola, yakni:

- a. Ombudsman yang didasarkan atas ketentuan Undang-undang Dasar dan dijabarkan ke dalam Undang-undang atau bentuk peraturan yang lain. Contoh Swedia, Denmark, Belanda, dan lain-lain.
- b. Ombudsman yang hanya di dasarkan Undang-undang, tanpa ketentuan UUD. Contoh: New Zealand, Inggris, Australia, Perancis, Inggris dan lain-lain.

2.11.1.3 Status

Berdasarkan statusnya dalam struktur pemerintahan, terdapat dua pola:

- a. Ombudsman parlementer
- b. Ombudsman eksekutif

2.11.1.4 Ruang lingkup kewenangan

Dilihat dari Ruang Lingkup kewenangan relatif, terdapat 2 pola

- a. Ombudsman yang menerima pengaduan masyarakat mengenai sikap tindak pemerintah eksekutif saja: Contoh: Denmark, Perancis, Inggris, Australia dan lain-lain.
- b. Ombudsman yang selain menerima pengaduan masyarakat mengenai sikap tindak pejabat pemerintah, juga mengenai sikap tindak aparatur peradilan. Contoh Swedia, Philipina (khusus pada masalah korupsi).

2.11.1.5 Dilihat dari kewenangan absolut, terdapat beberapa model

Berdasarkan kriteria dapat tidaknya melakukan penuntutan, terdapat 2(dua) pola, yakni:

- a. Ombudsman yang berwenang melakukan penuntutan ke pengadilan selain menerima pengaduan, dan melakukan investigasi: Contoh: Swedia, Philipina.
- b. Ombudsman yang hanya berwenang menerima pengaduan, melakukan investigasi dan memberikan rekomendasi tanpa kewenangan melakukan penuntutan. Contoh: Perancis, Inggris, New Zeland, Australia dan lain-lain.

Berdasarkan kewenangan melakukan penyelesaian sengketa, terdapat dua pola, yakni:

- a. Ombudsman yang diberikan kewenangan menyelesaikan sengketa sendiri (*dispute resolution*) melalui mediasi. Contoh: *Mediateur de la Republique* Perancis.
- b. Ombudsman yang tidak diberikan kewenangan untuk melakukan penyelesaian sendiri sengketa. Kecuali Perancis, pada umumnya Ombudsman dapat dikelompokkan pada kelompok ini.

2.11.1.6 Dasar penilaian (*toetsingsgrond*)

- a. Ombudsman yang menangani masalah pelanggaran hukum sebagai kriterianya; Contoh Swedia, Finlandia.
- b. Ombudsman yang menangani masalah yang berkaitan dengan perbuatan tidak adil yang disebabkan oleh maladministrasi. Contoh Inggris, New Zealand.
- c. Ombudsman yang mendasarkan penilaiannya pada tolok ukur *Defective*. Contoh Australia
- d. Ombudsman yang menilai atas dasar kepatutan atau *proper action* atau *behoorlijkeheid*. Contoh: Belanda
- e. Ombudsman yang selain menilai atas dasar pelanggaran HAM juga ukuran-ukuran lain seperti yang termasuk dalam pelanggaran hukum atau maladminisitrasi. Contoh Swedia.

2.11.1.7 Lembaga yang mengangkatnya

Dilihat dari lembaga yang menunjuk atau yang mengangkat, ada beberapa pola:

- a. Ombudsman yang diangkat oleh Kepala Negara/Kepala Pemerintahan atau Pejabat Eksekutif lainnya, tanpa atau dengan persetujuan Parlemen. Contoh Perancis.
- b. Ombudsman yang diangkat oleh Parlemen tanpa atau dengan persetujuan Kepala Negara/Kepala Pemerintahan. Contoh Swedia, New Zealand, Australia.
- c. Ombudsman yang diangkat oleh Parlemen namun dalam proses pencalonan mengikutsertakan berbagai pejabat publik dan atau organisasi masyarakat. Contohnya: Arizona, Belanda.

2.11.1.8 Pertanggungjawaban

Dilihat dari pertanggungjawabannya, terdapat dua pola:

- a. Ombudsman yang bertanggungjawab/diharuskan memberi laporan kepada parlemen. Contoh Swedia, Australia, New Zealand an lan-lain.
- b. Ombudsman yang tidak bertanggungjawab/diharuskan menyampaikan laporan kepada Parlemen melainkan hanya kepada Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan. Contoh Philipina, Australia (Federal)

- c. Ombudsman yang selain bertanggungjawab kepada parlemen juga kepada Kepala Negara/Kepala Pemerintahan atau Pejabat lainnya. Contoh; Inggris, Arizona.

2.11.1.9 Masa Tugas

Dilihat dari segi masa tugasnya, terdapat 2 pola

- a. Ombudsman yang dibatasi masa jabatannya atas dasar jangka waktu tertentu, misalnya 2 tahun, 3 tahun, 4 tahun, 5 tahun 6 tahun dan lain-lain, tanpa atau dapat diperpanjang lagi. Contoh Philipina.
- b. Ombudsman dibatasi masa jabatannya oleh umur tertentu. Contoh Inggris.

2.11.1.10 Hubungan masyarakat dengan Ombudsman, dapat dibagi atas:

- a. Bersifat langsung, artinya masyarakat langsung menyampaikan pengaduannya kepada lembaga ombudsman. Contoh: Swedia, New Zealand dan lain-lain.
- b. Bersifat tidak langsung, artinya anggota masyarakat tidak dapat langsung mengajukan keluhannya kepada Ombudsman, melainkan melalui anggota parlemen terlebih dahulu. Ombudsman menerima pengaduan melalui anggota parlemen. Contoh Perancis, Inggris.

2.11.1.11 Kedudukannya dalam struktur pemerintahan, dapat dibedakan atas:

- a. Ombudsman Nasional/Federal. Contoh *Nationale Ombudsman* di Belanda, *Mediateur* di Perancis, Ombudsman, Commonwealth di Australia dan lain-lain.
- b. Ombudsman Regional: Contoh Ombudsman di Philipina, New Zealand.
- c. Ombudsman Daerah/Provinsi/Negara Bagian Contohnya Ombudsman New South Wales, Victoria, Queensland, Hawaii, Alaska Nebraska dan lain-lain.

2.11.1.12 Syarat-syarat pengangkatan

- a. Ombudsman yang diharuskan memiliki latar belakang pendidikan atau pengalaman dalam bidang hukum. Contoh Ombudsman, Denmark.
- c. Ombudsman yang tidak menyaratkan suatu pendidikan hukum. Contoh Swedia, Perancis, New Zealand.

2.11.1.12b Prosedur Pemberhentian sebelum habis masa jabatan

- a. Ombudsman yang hanya dapat dipecat melalui prosedur yang sulit. Contoh Belanda, Inggris, Arizona.
- b. Ombudsman yang prosedur pemecatannya mudah. Contoh Philipina.

2.11.2 Karakteristik Ombudsman (Publik)

Hal kedua yang dapat dilihat dari pola Ombudsman tersebut, adalah bahwa yang dinamakan Ombudsman tidak bergantung pada namanya atau, proses pengangkatannya atau kedudukannya dalam struktur pemerintahan akan tetapi tergantung pada fungsi peran atau dan tujuan dari lembaga tersebut. Fungsinya menerima pengaduan masyarakat atas sikap tindak penyelenggara (pemerintah dan aparatur pengadilan), melakukan investigasi dan memberikan saran dan atau melakukan penuntutan; Perannya atau tujuan sebagai sarana perlindungan hukum dan pengawasan (terhadap penyelenggara untuk menciptakan/ mewujudkan pemerintah lebih transparan, bertanggung jawab.

Unsur yang prinsipil yang tidak boleh tidak ada, dan yang membedakannya dengan lembaga-lembaga pengawasan yang lain.

1. Dibentuk atas dasar suatu ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Melakukan investigasi atas dasar pengaduan, maupun atas inisiatif sendiri;
3. Obyek investigasi adalah berupa keputusan (*decision*) atau tindakan nyata (*action*).
4. Tidak melakukan pengawasan terhadap anggota parlemen;
5. Mengambil keputusan *non legal binding* atau hanya bersifat rekomendasi;

6. Dapat diberhentikan sewaktu-waktu karena suatu alasan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.
7. Diangkat untuk suatu masa waktu tertentu;
8. Tidak bersifat *adhok* atau *voluntair*,

Unsur-unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, dan merupakan karakteristik yang melekat pada institusi Ombudsman publik.

Tabel 2.11

Rekapitulasi Pola-Pola Ombudsman di Berbagai Negara

No	Dasar penggolongan	Macam-macamnya	Contoh
1	Dilihat dari segi nama	Yang mempergunakan istilah Ombudsman.	Swedia, Denmark, New Zealand, Belanda, Alaska, Hawaii.
		Yang mempergunakan nama lain tetapi juga mempergunakan istilah Ombudsman	Philipina, Arizona.
		Yang tidak mempergunakan istilah Ombudsman.	Inggris, Perancis, Nebraska, Iowa
2.	Dilihat dasar pembentukannya.	Ombudsman yang didasarkan atas ketentuan Undang-undang Dasar dan dijabarkan ke dalam Undang-undang atau bentuk peraturan yang lain.	Swedia, Denmark, Belanda, Pilipina, Hawaii, Arizona dan lain-lain.
		Ombudsman yang hanya didasarkan Undang-undang, tanpa ketentuan UUD.	New Zealand, Australia, Perancis, Inggris IOWA, Alaska dan lain-lain

		Ombudsman yang pembentukannya didasarkan atas Keputusan Presiden.	Pakistan
3.	Ruang Lingkup kewenangan relatif.	Ombudsman yang menerima pengaduan masyarakat mengenai sikap tindak pemerintah eksekutif saja:	Contoh: Denmark, Perancis, Inggris, Australia dan lain-lain.
		Ombudsman yang selain menerima pengaduan masyarakat mengenai sikap tindak pejabat pemerintah, juga mengenai sikap tindak aparat peradilan	Contoh Swedia, Philipina (khusus pada masalah korupsi).
4.	Dapat tidaknya melakukan penuntutan,	Ombudsman yang berwenang melakukan penuntutan ke pengadilan selain menerima pengaduan, dan melakukan investigasi:	Contoh: Swedia, Philipina.
		Ombudsman yang hanya berwenang menerima pengaduan, melakukan investigasi dan memberikan rekomendasi tanpa kewenangan melakukan penuntutan.	Contoh: Perancis, Inggris, Newzeland, Australia dan lain-lain.
5	Dasar penilaian (<i>toetsingsgrond</i>)	Ombudsman yang menangani masalah <i>pelanggaran hukum</i> sebagai kriterianya;	Contoh Swedia,
		Ombudsman yang menangani masalah yang berkaitan dengan perbuatan tidak adil yang disebabkan oleh <i>maladministrasi</i> .	Contoh Inggris, New Zealand.
		Ombudsman yang mendasarkan penilaiannya pada tolok ukur <i>Defective</i> .	Contoh Australia
		Ombudsman yang menilai atas dasar kepatutan atau <i>proper action</i> atau <i>behoorlijkheids</i> .	Contoh: Belanda
6	Dilihat dari lembaga yang menunjuk atau yang mengangkat	Ombudsman yang diangkat oleh Kepala Negara/Kepala Pemerintahan atau Pejabat Eksekutif lainnya, tanpa atau dengan persetujuan Parlemen.	Contoh Perancis, Inggris, New Zealand, Australia, Pilipina.
		Ombudsman yang diangkat oleh Parlemen tanpa atau dengan persetujuan Kepala Negara/Kepala Pemerintahan. Contoh Swedia, New Zealand, Australia.	Contoh Swedia, Denmark, Hawaii, IOWA, Alaska, Arizona..

		Ombudsman yang diangkat oleh Parlemen namun dalam proses pencalonan mengikutsertakan berbagai pejabat publik dan atau organisasi masyarakat.	Contohnya Belanda.
7	Dilihat dari pertanggungjawabannya:	Ombudsman yang bertanggung-jawab/diharuskan memberi laporan kepada parlemen. Contoh Swedia, Australia, New Zealand.	Contoh Swedia, Denmark, Inggris, Belanda, IOWA.
		Ombudsman yang tidak bertanggungjawab/ diharuskan menyamakan laporan kepada Parlemen melainkan hanya kepada Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan.	Contoh: Perancis.
		Ombudsman yang selain bertanggungjawab kepada parlemen juga kepada Kepala Negara/Kepala Pemerintahan atau Pejabat lainnya. Contoh; Inggris, Arizona.	Contoh; Inggris, Arizona.
8	Dilihat dari segi masa tugasnya	Ombudsman yang dibatasi masa jabatannya atas dasar jangka waktu tertentu, misalnya 2 tahun, 3 tahun, 4 tahun, 5 tahun 6 tahun dan lain-lain, tanpa atau dapat diperpanjang lagi.	Contoh Philipina, Belanda, Swedia, New Zealand.
		Ombudsman dibatasi masa jabatannya oleh umur tertentu.	Contoh Inggris.
9	Dilihat dari Hubungannya dengan masyarakat	Bersifat langsung, artinya masyarakat langsung menyampaikan pengaduannya kepada lembaga ombudsman.	Contoh: Swedia, New Zealand dan lain-lain.
		Brsifat tidak langsung, artinya anggota masyarakat tidak dapat langsung mengajukan keluhannya keada Ombudsman, melainkan melalui anggota parlemen terlebih dahulu. Ombudsman menerima pengaduan melalui anggota parlemen	Contoh Perancis., Inggris
		Ombudsman Nasional/Federal.	Contoh <i>Nationale Ombudsman</i> di Belanda, <i>Media-teur</i> di Perancis, <i>Ombudsman</i> , <i>Commonwealth</i> di Australia.

10	Kedudukannya dalam struktur pemerintahan	Ombudsman Regional	Contoh Ombudsman di Philipina, New Zealand.
		Ombudsman Daerah/Provinsi/Negara Bagian	Contohnya Ombudsman New South Wales, Victoria, Queensland, Hawaii, Alaska Nebraska dan lain-lain.
11	Syarat-syarat pengangkatan	Ombudsman yang diharuskan memiliki latar belakang pendidikan atau pengalaman dalam bidang hukum..	Contoh Ombudsman, Denmark
		Ombudsman yang tidak menyaratkan suatu pendidikan hukum.	Contoh Swedia, Perancis, Newzealand.
12	Prosedur Pemberhentian sebelum habis masa jabatan.	Ombudsman yang hanya dapat diberhentikan melalui prosedur yang sulit.	Contoh Belanda, Inggris. Arizona.
		Ombudsman yang prosedur pemberhentiannya mudah.	Contoh Philipina.

CATATAN

¹ Bandingkan dengan Daniel Jacoby, "The Future of The Ombudsman", dalam Linda C.Reif (ed), *The International Ombudsman Anthology*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, p.19. Di sini Jacoby menyatakan bahwa **Ombudsman** hanyalah salah satu dari berbagai macam sarana yang tersedia untuk melakukan dialog antara negara dan warganya; selain itu tersedia pula sarana lain seperti pengadilan, administrative tribunals yang juga bertugas menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan masyarakat.

² Claes Ekhlundh, "The Swedish Parliamentary Ombudsman System", dalam *Collected Paper of The International Conference Addis Ababa, 18-22 May, 1998*, p.373.

³ R.M Talib, "Fungsi Hukum Dalam Negara Demokrasi", Makalah dalam seminar tentang Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, 23-24 Agustus 1999, hlm.10.

⁴ CFG. Sunaryati Hartono, "Fungsi Ombudsman dan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia, Makalah, disampaikan pada Seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional - Departemen Kehakiman, bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta, 23-24 Agustus 1999, hlm.9

⁵ Bandingkan dengan Jan-Erik Lane yang menyebutkan bahwa Ombudsman Swedia harus menjamin orang-orang yang bekerja untuk kepentingan umum selalu memperhatikan hukum dan peraturan-peraturan (The Law states that the Ombudsmen shall ensure that "those who perform public functions follow the laws and regulations and carry out their duties"). Lihat Roy Gregory dan Philip Giddings (Ed), *Righting Wrong, The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, p.145.

⁶ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Segi Kontrol terhadap Pemerintah* (Edisi ke-II dengan revisi), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993, hlm.96.

⁷ Kent M.Weeks, *Ombudsman A Round the World: A Comparative Chart*, Institute of Government Studies-University of California, Berkley, Second Edition, 1978, p.105

⁸ Jan-Erik Lane, "The Ombudsman in Denmark and Norway", dalam Roy Gregory and Philip Giddings (ed.), *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000,

⁹ Periksa Kent M. Week, *Op.cit.*, p.106; Periksa pula Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa...*, *Op.cit.*, hlm.95.

¹⁰ Lihat ketentuan Chapter 8, Article 10 The Rijkstag Statute

¹¹ Claes Eklundh, "The Inception and Development of the Parliamentary Ombudsman in Sweden", Paper, disajikan pada Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Governance yang diselenggarakan oleh Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 Juli 2000, p.2-3.

¹² Komisi Konstitusi dalam sistem pemerintahan Swedia merupakan salah satu dari 16 macam komisi yang diangkat oleh Parlemen. Keenambelas Komisi tersebut ialah: 1. Committee on the Constitution (CoC); 2. Committee on Finance (FiC); 3. Committee on Taxation (taco); 4. Committee on Justice (JC); 5. Committee on Civil Law Legislation (CLC); 6. Committee on Foreign Affairs (FoC); 7. Committee on Defense (DC); 8. Committee on Social Insurance (SIC); 9. Committee on Health and Welfare (HWC); 10. Committee on Cultural Affairs (CuC); 11. Committee on Education (EC); 12. Committee on Transport and Communication (TrC); 13. Committee on Agriculture (AC); 14. Committee on Industry and Trade (ITC); 15. Committee on Labour Market (LC); dan 16. Committee on Housing.

¹³ Paulus Effendi Lotulung, *Loc.cit.*

¹⁴ Kent M. Week, *Op.cit.*, p.106.

¹⁵ Swedish Institute, *The Swedish Ombudsmen*, 2000, p.1

¹⁶ CFG.Sunaryati Hartono, *Op.cit.*, hlm.12.

¹⁷ Periksa: Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, 13 Nopember 1986; Guy Benveniste, *Birokrasi*, Rajawali Press, Jakarta, 1994, hlm.258; Simak pula Claes Eklundh, "The Inception and Development of the Parliamentary Ombudsman in Sweden", Paper, disajikan pada Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Government, Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 Juli, 2000, pp.2-3.

¹⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Op.cit.*, hlm.255-256; Lihat pula C.F.G. Sunaryati Hartono, *Op.cit.*, hlm.11.

¹⁹ Guy Benveniste, *Op.cit.*, hlm.258.

²⁰ Claes Eklundh, "The Swedish Parliamentary Ombudsman and Constitutional Law", Makalah, disajikan dalam Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Governance, Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 Juli 2000, p.2. Perhatikan pula ketentuan di dalam *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman*, 13 November 1986.

²¹ Kent M. Weeks, *Op.cit.*, p.82

²² *Folketingets Ombudsman Denmark, "Annual Report 1998", "Annual Report 1999", "Annual Report 2000"; Sunaryati Hartono, Loc.cit.,*

²³ *Folketingets Ombudsman, Ibid; Simak pula Sunaryati Hartono, Op.cit., hlm.16.*

²⁴ *Sebelumnya terdapat Parliamentary Ombudsman Act, No. 48, 9 February 1962; Ombudsman Act No.642, 17 September 1986.*

²⁵ *Kent M.Weeks, Op.cit., p.82*

²⁶ *Sunaryati Hartono, Op.cit., hlm.20.*

²⁷ *Periksa pula penjelasan Jan-Erik Lane, Op.cit, p.148; Anonim, "The Danish Parliamentary Ombudsman and the Danish Act on Processing of Personal Data", <http://www.ombudsmanden.dk>.*

²⁸ *Sunaryati Hartono,, Op.cit., hlm.20.*

²⁹ *Ibid. hlm.17*

³⁰ *Periksa Ombudsman Act, 1996 dan Penjelasan Jan-Erik Lane, "The Ombudsman in Denmark and Norway" dalam Roy Gregory and Philip Gidings, Op.cit., p. 146-149.*

³¹ *Jan-Erik Lane, "The Ombudsman in Danish and Norway", dalam Roy Gregory and Philip Gidings (ed), Op.cit., p.146.*

³² *Perhatikan Roy Gregory and Philip Giddings, Loc.cit.*

³³ *Simak Jan-Erik Lane, "The Ombudsman in Denmark and Norway, dalam Roy Gregory and Philip Giddings, Op.cit., p.143*

³⁴ *Ibid, hlm.146.*

³⁵ *The Office of the Ombudsmen In New Zealand, Booklet, Wellington, March 2000, p.1.*

³⁶ *Disadur dari Booklet, Ibid, p.3. dan Sect.13 Ombudsman Act1975.*

³⁷ *Kent M Weeks, Op.cit., p.100*

³⁸ *Periksa Booklet, Op.cit., hlm.3*

³⁹ *Baik di dalam Ombudsman Act 1975, maupun Official Information Act 1982 dan Local Government Official Information and Meetings Act 1987 mempergunakan istilah "Ombudsman".*

⁴⁰ Office of the Ombudsman New Zealand, "History of the Office of the Ombudsman", <http://www.ombudsmen.govt.nz/history.htm>

⁴¹ Saat ini Ombudsman New Zealand ialah Sir Brian Elwood CBE dan Judge Anand Satyanand. Sir Brian Elwood diangkat pertama kali tahun 1992 dan diangkat kembali tahun 1995 dan menjadi Ketua Ombudsman. Tahun 1999 hingga saat ini Sir Brian Elwood juga adalah Ketua International Ombudsman Association yang berkedudukan di Canada. Sementara Judge Anand Satyanand diangkat pertama kali tahun 1995 dan diangkat kembali tahun 2000 hingga saat ini.

⁴² Office of The Ombudsmen, "Ombudsman in New Zealand", <http://www.ombudsmen.govt.nz>.

⁴³ Lihat ketentuan di dalam Sect. 13 dan 22 *Ombudsman Act* 1975.

⁴⁴ Perhatikan antara lain ketentuan di dalam Pasal-pasal: 28, 29, 29A, 29B, dan 32 *Official Information Act 1982*; Pasal 27 s/d 39 *Local Governmen Official Information and Meeting Act 1987*.

⁴⁵ Pasal-pasal yang mengatur tentang peran Ombudsman terdapat antara lain pada Pasal 28, 29, 38, 39, 40).

⁴⁶ Booklet "Need Help" ?, dipublikasikan oleh Kantor Ombudsman New Zeland, 1995.

⁴⁷ Pasal 1 *Parliamentary Commissioner Act 1967*

⁴⁸ Perhatikan Pasal 1 *Parliamentary Commissioner Act, 1967*.

⁴⁹ Frank Stacey, *The British Ombudsman*, Clarendon Press-Oxford, London, 1971, p.9; Periksa pula Norman Lewis and Patrick Birkinshaw, *When Citizens Complain Reforming Justice and Administration*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 1993, p.11.

⁵⁰ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem...*, *Op.cit.*, hlm.32

⁵¹ Stepen C.Neff and Eric Avebury, "Human Rights Mechanisms in The United Kingdom", Paper The International Conference Addis Ababa, 18-22 May, 1998, p.571.

⁵² Philip S.James, *Introduction to English Law*, Eleventh edition, Butterworths, London, 1985.

⁵³ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem...*, *Op.cit.*, hlm.25.

⁵⁴ Perhatikan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 3A *Parliamentary Commissioner Act 1967*; Simak pula penjelasan Roy Gregory and Philip Giddings (ed.), "The United Kingdom Parliamentary Ombudsman

Scheme", dalam *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, p.23; Paulus Efendi Lotulung, *Op.cit.*, hlm.33.

⁵⁵ Pasal 1 ayat (3) *Parliamentary Commissioner Act 1967*.

⁵⁶ Pasal 1 ayat (3) *Parliamentary Commissioner Act 1967*

⁵⁷ Tentang macam-macam Ombudsman yang ada di Inggris, simak "Ombudsman Schmes in the United Kingdom", [htt://www.bio.org.uk/uk/adex.html](http://www.bio.org.uk/uk/adex.html).

⁵⁸ O.Hood Philips and Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Englis Language Book Society/Sweet & Maxwell, 1987, p.658.

⁵⁹ Lihat Pasal 4 dan 5 *Parliamentary Ombudsman Act 1967*.

⁶⁰ Pasal 10 *Parliamentary Commisioner Act 1967*.

⁶¹ Lihat Section 5 *Parliamentary Commessioner Act 1967*; Periksa MP.Jain, *Administrative Law...*, *Op.cit.*, p. 818; Norman Lewis and Patrick Birkinshaw, *When Citizens Compalin Reforming Justice and Administration*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1993, p.131; Periksa pula Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem...*, *Op.cit.*, hlm.34; Perhatikan pula <http://www.parliament.ombudsman.org.uk>.

⁶² Periksa MP.Jain, *Administrative Law...*, *Op.cit.*, p. 818. Bandingkan dengan Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem...*, *Op.cit.*, hlm.34-35

⁶³ Roy Gregory, *Op.cit.*, p.28.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ MP.Jain, "Administrative Law of Malaysia and Singapore", Third edition, *Malayan Law Journal*, 1997, p.819; Beberapa contoh *maladminitration* oleh PCA dapat dijumpai pada Internet Web.: <http://www.parliament.ombudsman.org.uk/>. Lihat pula, *Sir William Wade, Administrative Law*, Clarendon Press-Oxford, Sixxt Edition, 1998.

⁶⁶ Monique Pauti, "The Ombudsman in France", dalam Roy Gregory and Philip Gidings (ed.), *Op.cit.* p.15.

⁶⁷ L.Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, Clarendon Press-Oxford, 1995, p.32.

⁶⁸ Perhatikan pula penjelasan Kent M.Weeks, *Op,cit*, p.88.

⁶⁹ Monique-Pauti, *The Ombudsman in France*, dalam Roy Gregory and Philip Giddings (ed.), *Op.cit.*, p.180, Lihat pula article 1 Law 1973.

⁷⁰ Lihat Monique-Pauti, *The Ombudsman in France*, dalam Roy Gregory dan Philip Giddings, *Op.cit.*, p.182.

⁷¹ *Parliamentary Commissioner Act 1971.*

⁷² *Ombudsman Act 1972.*

⁷³ *Ombudsman Act 1973.*

⁷⁴ *Ombudsman Act 1973.*

⁷⁵ *Ombudsman Act 1974.*

⁷⁶ *Ombudsman Act 1978.*

⁷⁷ El Sykes BA at al., *General Principles....*, *Op.cit.*, p.379, Lihat pula Publikasi Commonwealth Ombudsman Office: "Twenty Years of The Commonwealth Ombudsman 1977-1997", Canberra, June 1997, p.7.

⁷⁸ Kent M.Week, *Op.cit.*, p.7.

⁷⁹ Disadur dari MP.Jain, *Administrative Law....*, *Op.cit.*, p.822.

⁸⁰ Lihat Booklet, *Op.cit.*

⁸¹ Untuk lebih jelasnya tentang berbagai perubahan terhadap yurisdiksi Ombudsman Australia ini dapat dilihat pada majalah: *Twenty Years of the Commonwealth Ombudsman 1977-1997* yang dikeluarkan oleh Kantor Commonwealth Ombudsman, Canberra, June 1997, pp.11 s/d 25.

⁸² T D Wood, "The Inception and Development of The Parliamentary Ombudsman: Australia", (Makalah) disampaikan pada Lokakarya Ombudsman di Jakarta, 2000, pp.1-5.

⁸³ Lihat Kent M.Week, *Op.cit.*, p.23.

⁸⁴ CFG. Sunaryati Hartono, "Fungsi Ombudsman....", *Op.cit.*, hlm.5.

⁸⁵ *Ibid.*, Periksa pula Marc Hertogh, "The National Ombudsman of the Netherlands", dalam Roy Gregory and Philip Giddings (Ed), *Op.cit.*, p.273.

⁸⁶ Simak *Konsideran Nationale Ombudsman Act 1981.*

⁸⁷ Terjemahan dikutip dari Sunaryati Hartono, *Op.cit.*, h.3.

⁸⁸ *De Nationale Ombudsman, A Brief Introduction The National Ombudsman of the Netherlands*, (Booklet 6th edition), October 1999, p.6-7.

⁸⁹ Lihat Pasal 1a angka 1.

⁹⁰ J.G.Brouwer, A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequa Libri, Nijmegen, 1998, p.86

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Philipus M. Hadjon (at al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada University Press, 1994, hlm.304

⁹³ Uraian lengkap tentang lembaga Ombudsman di Belanda dapat dijumpai pada beberapa literatur, diantaranya: E.Helder, *Ombudsman en administratieve Rechtsbescherming*, Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde, 1989; J.B.J.M. Ten Berge, *Bescherming tegen de Overheid*, Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht NISER, 1995, pp. 309-325. J.G.Brouwer dan A.E.Scelder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri-Nijmegen, 1998, p.86;

⁹⁴ C.F.G. Sunaryati Hartono, Fungsi Ombudsman..., *Op.cit.*, hlm.7; Lihat pula G.H. Addink, "The Functions and the Competencies of The Dutch Ombudsman", Paper, disajikan pada: Lokakarya Ombudsman, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 5-7 Oktober 2000, p.3-5.

⁹⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Loc.cit.*

⁹⁶ J.G.Brouwer, *Ibid*

⁹⁷ Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar..., *Op.cit.*, h.303.

⁹⁸ Section 5, Article XI Konstitusi Philipina 1987.

⁹⁹ Lihat ketentuan Section 9 Konstitusi Philipina dan *Section 4 Republic Act No.6770*.

¹⁰⁰ Lihat *Section 4 Republic Act No.6770*.

¹⁰¹ Section 11 Konstitusi Philipina, *Section 7 Republic Act No. 6770*.

¹⁰² Lihat R.M. Talib, *Op.cit.*, hlm.13.

¹⁰³ *Section 20 Republic Act Nomor 6770*.

¹⁰⁴ Asian Assosiation Ombudsman, Ombudsman The Republic of Philipines, dalam *Asian Ombudsman Association*, Islam Abad, Pakistan, ("tt"). p.63.

¹⁰⁵ Dean M.Gottehrer, Marie D. Ferguson and Steven E. Aufrecht, "Ombudsman Offices in United States", dalam Roy Gregory and Philip Giddings, *Op.cit.*, p.356.

¹⁰⁶ Untuk lebih jelasnya simak, *Ibid*, pp. 166-168.

¹⁰⁷ Kent M. Weeks, *Op.cit.*, p.10.

¹⁰⁸ *Section 81-8,240 Statutes of Nebraska*

¹⁰⁹ *Section 81-8,240 Revised Statutes of Nebraska.*

¹¹⁰ *Section 81-8,246 Revised Statutes of Nebraska*

¹¹¹ Administrative act" adalah: "an action, decision, omission, recommendation, practice, policy or procedure of an agency but does not include the preparation or the substantive content of a judicial order, decision or opinion" [Section 41-1371 Revised Statutes]

BAB 3

LANDASAN PEMBENTUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DI INDONESIA

Dalam Bab 3 ini dikaji permasalahan pertama disertasi ini, yakni mengenai landasan pembentukan¹ lembaga Ombudsman di Indonesia yang meliputi landasan teoritis dan landasan yuridis. Sesuai dengan substansi permasalahan yang hendak dikaji tersebut, maka pembahasan dalam Bab 3 ini mempergunakan pendekatan konseptual dan pendekatan yuridis normatif dogmatik). Melalui pendekatan konseptual, diharapkan dapat ditemukan dasar-dasar teoritik yang menjadi alasan pembenar pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, sedangkan melalui pendekatan yuridis normatif (dogmatik) diharapkan dapat ditemukan asas-asas hukum atau ketentuan-ketentuan hukum yang dapat dijadikan landasan hukum (alasan pembenar secara yuridis) pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Namun sebelum dilakukan pembahasan terhadap hal-hal tersebut, terlebih dahulu perlu dipaparkan latar belakang pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia menyangkut antara lain pemikiran-pemikiran tentang perlunya pembentukan Ombudsman di Indonesia dan upaya-upaya nyata yang dilakukan pemerintah dalam rangka pembentukan Ombudsman di Indonesia, mulai tahap rintisan sampai

dengan pembentukan dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Sehubungan dengan hal tersebut, maka sistematika pembahasan dalam Bab 3 ini adalah: 3.1 Latar Belakang Pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia; 3.2 Landasan Teoritis; dan 3.3 Landasan Yuridis pembentukan Ombudsman di Indonesia

3.1 Latar Belakang Pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia

3.1.1 Pemikiran-pemikiran tentang perlunya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia

Adanya pemikiran tentang perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia sebenarnya sudah muncul sejak lama. Berdasarkan hasil penelusuran pustaka, sebelum terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional beberapa orang sarjana telah mengungkapkan pendapatnya tentang pentingnya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Di antara sarjana dimaksud ialah: P.K.Ojong, Mr.T.H.Lim, Satjipto Rahardjo, Muchsan, Junaidi Suwantojo, dan Markus Lukman

Almarhum P.K.Ojong, dalam rubrik Kompasiana dalam harian Kompas tanggal 10 Pebruari 1967 telah mengemukakan pendapatnya, bahwa Ombudsman dirasa perlu di Indonesia. Alasannya adalah: kalau di negara-negara serba makmur dan adil, dimana demokrasi sudah mendarah daging, Ombudsman masih perlu, apalagi bagi negara-negara dimana sendi-sendi hukum baru saja dihancurkan, seperti di

tanah-air kita, oleh Orde Lama. Yang mendukung dan nanti melaksanakan cita-cita Orde Baru adalah manusia juga, sedangkan manusia adalah mahluk yang berbahaya "*and man is a dangerous creature*"² Menurut P.K. Ojong, orang yang pertama kali memperkenalkan istilah Ombudsman, khususnya di kalangan Pers ialah Rosihan Anwar.

Apa yang dikatakan oleh almarhum P.K.Ojong tersebut nampaknya benar, karena dalam kenyataannya saat ini di negara-negara yang sudah maju sekalipun seperti Amerika Serikat, Australia, Inggris, New Zealand, Perancis dan lain-lain toh masih tetap membutuhkan Ombudsman. Apalagi Indonesia yang masih berupa negara berkembang, sarat dengan pelanggaran-pelanggaran hukum dan HAM, praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, bahkan telah dinilai sebagai salah satu negara terkorup di Asia.³

Setelah 14 (empat belas) tahun sejak munculnya tulisan almarhum P.K.Ojong tersebut, Mr.T.H.Lim mengungkapkan kembali apa yang pernah dikemukakan P.K.Ojong tentang perlunya pembentukan Ombudsman di Indonesia. Alasannya, karena banyak pengaduan, keluhan dan permohonan yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, khususnya kepada Komisi III mengenai tindakan pihak alat-alat negara di masa Orde Baru pada waktu itu. Juga surat-surat kiriman dalam koran-koran senantiasa berisikan kecaman, pengaduan dan keluhan.⁴

Satjipto Rahardjo (kini Guru Besar Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang), dalam tahun 1976 pernah menulis pada harian Kompas tanggal 16 Januari dengan judul "Ombudsman ke Arah Perlindungan Warganegara". Dalam tulisan tersebut, Satjipto Rahardjo memandang penting dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai alat kontrol masyarakat terhadap Pemerintah berkaitan dengan besarnya kemungkinan pemerintah untuk berbuat sekehendak hati sebagai konsekuensi penerapan ide Negara Welfare State yang membuka peluang sangat besar bagi pemerintah untuk ikut campur dalam urusan masyarakat dengan dalil demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, menurut Satjipto Rahardjo demi untuk terselenggaranya administrasi pemerintahan yang efisien dan sesuai dengan kebijaksanaan yang digariskan, maka mau tidak mau orang harus mengembangkan suatu mekanisme yang dapat menekan cacat-cacat dalam pelaksanaan tugas pemerintahan itu sekecil-kecilnya. Salah satu caranya adalah dengan mendirikan lembaga Ombudsman seperti yang sudah dikenal lama di negara-negara Skandinavia, New Zealand dan lain-lain.⁵

Dalam tulisan tersebut, Satjipto Rahardjo mengungkapkan, bahwa di Indonesia sesungguhnya sudah dikenal lembaga pengaduan yang bersifat tradisional, lembaga itu disebut "*Pepe*" yang berarti menjemur diri. Lembaga ini dapat dijumpai pada zaman pemerintahan raja-raja (di Jawa) dahulu. Melalui lembaga tersebut, rakyat yang merasa tidak

setuju terhadap sesuatu tindakan yang dilakukan penguasa, diperkenankan untuk mengajukan protes kepada Raja dengan cara datang ke lapangan rumput di depan istana (kadang-kadang dengan mengenakan pakaian putih-putih) untuk kemudian duduk diam-diam di situ. Manakala Raja melihat perbuatan rakyat yang demikian itu, maka tahulah ia, bahwa ada sesuatu keluhan yang ingin disampaikan oleh mereka kepada Raja mengenai jalannya administrasi pemerintahan, maka dialogpun dimulai.

Menurut pendapat penulis, sesungguhnya lembaga "*Pepe*" tersebut bukanlah sejenis lembaga Ombudsman, melainkan hanya sebuah lembaga pengaduan atau unjuk rasa belaka, karena yang menerima pengaduan adalah sang Raja langsung atau pejabat lain yang ditunjuk. Hal ini berbeda dengan prinsip dari Ombudsman, dimana rakyat tidak menyampaikan langsung keluhannya kepada pihak penguasa melainkan melalui perantara, yakni Ombudsman. Ombudsmanlah yang kemudian memberikan jalan keluar atau teguran kepada penguasa yang telah bertindak merugikan masyarakat pengadu.

Tahun 1981, Muchsan dalam bukunya berjudul *Peradilan Administrasi*, juga telah mengemukakan tentang perlunya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai langkah untuk mengadakan pencegahan secara 'preventif'. Lembaga Ombudsman tersebut menurut Muchsan akan berfungsi untuk meneliti

perbuatan-perbuatan alat administrasi negara, serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara, dan memberikan penerangan tentang hukum administrasi negara kepada masyarakat.⁶ Ada dua keuntungan adanya lembaga Ombudsman menurut Muchsan, yakni: Pertama, dengan adanya pengawasan yang cukup ketat terhadap alat administrasi negara, maka alat administrasi negara akan lebih berhati-hati dalam melaksanakan fungsinya. Ini berarti akan mengurangi perbuatan administrasi negara yang dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat (tindakan preventif); Kedua, sehubungan dengan masih asingnya seluk beluk hukum administrasi negara bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, penerangan masalah tersebut memberi manfaat yang cukup besar.⁷

Selanjutnya, dalam tahun 1995 Junaidi Suwanto di dalam bukunya berjudul "Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya Serta Peran Pengawasan dan Penanggulangannya" telah pula mengemukakan pandangannya tentang perlunya lembaga Ombudsman yang dikaitkan dengan upaya menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan terbebas dari korupsi yang melanda Indonesia saat itu. Junaidi Suwanto menganjurkan perlunya lembaga Ombudsman dibentuk terutama dikaitkan dengan upaya menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dalam hubungan ini Junaidi antara lain menyatakan:⁸

Perlu pemikiran untuk mengadakan... suatu lembaga independen yang secara khusus bertugas menerima dan meneliti keluhan masyarakat, yang lazim disebut Ombudsman. Dalam hal ini bagi suatu pemerintahan yang cukup bersih dan berwibawa tidak perlu merasa khawatir mengenai peran Ombudsman, justru akan dapat memberikan bantuan secara jujur dan objektif kepada pihak eksekutif bagi kejujuran aparat pemerintahannya. Mengenai kemungkinan diciptakannya lembaga Ombudsman di Indonesia perlu kiranya dipertimbangkan terhadap beberapa hal. Pertama, dari sudut pandangan hukum tata negara. Kedua, mengenai efek atau dampak psikologis pada saat-saat dewasa ini apakah tidak akan menimbulkan kesan dongeng rakyat tentang korupsi. Dan ketiga, apakah aparat pemberantas korupsi yang ada sudah dinilai maksimal dalam pelaksanaan tugasnya tetapi belum berhasil sehingga diperlukan lembaga baru.

Dari kutipan di atas nampak, bahwa pemikiran Junaidi Soewartojo tentang perlunya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dikaitkan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan bebas dari korupsi. Akan tetapi Junaidi masih menyarankan agar memperhatikan beberapa hal sebelum dibentuknya lembaga Ombudsman itu, seperti dampak psikologis dan sudut pandang Hukum Tata Negara.

Selain P.K. Ojong, T.H. Lim, Satjipto Rahardjo, Muchsan dan Junaidi Suwartojo, pada awal tahun 1998, Marcus Lukman dalam tulisannya di dalam majalah "PERSPEKTIF" pernah juga menganjurkan perlunya pembentukan lembaga pengawasan yang disebutnya "pengawasan ekstra fungsional" dengan mengadopsi konsep lembaga Ombudsman. Menurut Marcus Lukman, lembaga semacam itu penting bagi Indonesia karena kondisi Indonesia, meskipun sudah ada lembaga

WASKAT (Pengawasan Melekat) WASNAL (Pengawasan Fungsional), BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) dan PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara), tampaknya belum cukup efektif dan efisien untuk mengontrol perbuatan melawan hukum dan moral penguasa. Terutama perbuatan kolusi, korupsi, diskriminasi, intervensi, kooptasi, arogansi, dominasi, de-nasionalisasi dan korporatisasi terhadap kepentingan-kepentingan warga masyarakat dan *civil society* yang berurusan dengan birokrasi. Marcus Lukman mengaitkan pentingnya pembentukan lembaga pengaduan semacam Ombudsman yang disebutnya KOMITE PENGAWASAN BIROKRASI dengan upaya meningkatkan perlindungan HAM dan hak-hak dan kewajiban asasi warganegara Indonesia di masa mendatang. Marcus Lukman antara lain menyatakan:⁹

"...dalam rangka meningkatkan upaya penegakan HAM, hak-hak dan Kewajiban Asasi Warga Negara Indonesia di masa mendatang khususnya masyarakat global tahun 2000 ke atas yang diprediksikan amat peka terhadap tuntutan HAM, Demokratisasi, Lingkungan Hidup, Monopoli, Oligopoli, Nepotisme, Oligarchi, dan fenomena-fenomena SARA; cukup beralasan untuk membentuk sebuah KOMITE PENGAWASAN BIROKRASI yang dibentuk secara independen dengan undang-undang. Memiliki wewenang, tugas dan fungsi menampung dan menginvestigasi keluhan-keluhan dan atau pengaduan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi yang tidak memuaskan, pelanggaran hukum, HAM, Hak-hak dan kewajiban Asasi Warga Negara. Meneruskan persoalan-persoalan yang ditemukan secara proporsional kepada instansi terkait, Peradilan dan KOMNAS HAM (Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia)"



Kecuali sarjana-sarjana yang telah disebutkan di atas, pemikiran tentang perlunya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia juga datangnya dari sebuah lembaga swadaya masyarakat, yakni Indonesia *Corruption Watch* (ICW) yang dalam tahun 1999 menyarankan agar dibentuk Ombudsman di Indonesia, bahkan dengan tegas menyatakan, bahwa pembentukan Ombudsman tidak bisa dihindarkan mengingat tekanan masyarakat dan tuntutan demokrasi. Pembentukan Ombudsman diperlukan untuk melindungi masyarakat dari kepentingan politisi dan pemerintah yang berkuasa.¹⁰ ICW nampak mengaitkan perlunya pembentukan Ombudsman dengan adanya tuntutan demokrasi dan perlindungan masyarakat.

Demikianlah beberapa sarjana yang telah memberikan pemikiran tentang perlunya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia, yang penulis temukan dari beberapa bahan pustaka. Dari temuan-temuan tersebut, terlihat, bahwa adanya ide pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia sesungguhnya sudah muncul sejak lama. Munculnya ide tersebut pada dasarnya terkait dengan upaya untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, penegakan HAM, menciptakan pemerintahan yang bersih dan efisien, sekaligus sebagai sarana kontrol kekuasaan, serta penegakan Negara Hukum dan demokrasi.

3.1.2 Upaya-upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia

Ide-ide tentang perlunya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia ternyata berlanjut dengan upaya-upaya nyata mengenai pembentukan lembaga tersebut oleh Pemerintah, mulai dari tindakan-tindakan yang bersifat rintisan sampai akhirnya dikeluarkannya Keputusan Presiden yang mengatur dan menetapkan pembentukan lembaga tersebut.

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 K.H Abdurrahman Wahid dapat disebut sebagai tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, sedangkan pada masa pemerintahan BJ Habibie dapat disebut sebagai masa rintisan dalam pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Sementara sebelum era pemerintahan B.J. Habibie dapat disebut sebagai tahap pemikiran atau wacana pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia.

Adapun upaya-upaya pembentukan lembaga Ombudsman tersebut, sesuai hasil penelitian penulis dapat diterangkan sebagai berikut:

3.1.2.1 Tahap Rintisan oleh Pemerintahan B.J. Habibie

Lengsernya Soeharto dari kursi kepresidenan dalam tahun 1998, menyebabkan keinginan untuk membentuk lembaga Ombudsman seolah-olah mendapatkan momentum. Penguasa yang menggantikan Soeharto pada waktu itu nampak sadar akan perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia menyusul adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk terwujudnya pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau *clean government* dan *good governance*. Hal ini nampak dengan adanya upaya pemerintahan B.J Habibie dengan menugaskan Ibu CFG. Sunaryati Hartono melakukan studi banding mengenai lembaga dan pranata Ombudsman ke beberapa negara Eropa dalam bulan Januari 1999. Persetujuan pemerintah terhadap penugasan tersebut tertuang dalam Surat Biro Kerjasama Teknik Luar Negeri No.KL.0703/ UMPL/086 tertanggal 26 Januari 1999. Hasil studi ke Eropa dalam rangka mempelajari lembaga Ombudsman dituangkan dalam tulisan berjudul "Studi Perbandingan tentang Ombudsman Nasional di Negeri Belanda, Swedia, Denmark, Inggris dan Spanyol". Dalam tulisan tersebut dijelaskan antara lain mengenai latarbelakang lahirnya pranata Ombudsman, kedudukan dan fungsi lembaga Ombudsman di masing-masing negara tersebut, serta karakteristik dari lembaga Ombudsman pada masing-masing negara tersebut.

Dengan demikian, maka nampak bahwa adanya upaya nyata dari pemerintah untuk membentuk lembaga Ombudsman mulai

muncul ketika Presiden Habibie berkuasa yang dimulai dengan pengiriman Prof.Dr, CFG. Sunaryati Hartono, S.H. untuk mempelajari Ombudsman ke beberapa negara Eropa.

Usaha pemerintah dilanjutkan dengan penyelenggaraan seminar tentang "Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi" yang berlangsung di Jakarta pada tanggal 23-24 Agustus 1999. Seminar tersebut diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman Republik Indonesia bekerjasama dengan *The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands*. Dalam Seminar tersebut terungkap pemikiran-pemikiran para pakar tentang latar belakang dan arti pentingnya lembaga Ombudsman bagi Indonesia. Sunaryati Hartono, yang telah diberi tugas untuk melakukan studi banding ke luar negeri dan kemudian menjadi salah seorang pembicara dalam seminar tersebut, antara lain menyatakan, bahwa negara-negara demokrasi menganggap perlu untuk mengadakan atau menghidupkan kembali pranata dan lembaga Ombudsman dalam rangka (tetap) memungkinkan keluhan masyarakat tersalurkan.¹¹ Lembaga dan pranata Ombudsman penting untuk mengubah kehidupan berbangsa dan bernegara di bawah pemerintah yang otoriter dan peradilan yang kurang memuaskan, --karena banyak diintervensi oleh pemerintah otoriter itu--, menjadi pemerintahan atas dasar kedaulatan rakyat.

Selain itu, menurut Sunaryati Hartono, Ombudsman penting untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, perlindungan hak asasi

manusia dan kebahagiaan setiap orang yang hidup di dalam lingkungan negara, bahkan juga di seluruh dunia. Kehadiran Ombudsman adalah untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan di sektor pemerintahan maupun sektor peradilan, sambil lebih menegakkan hak-hak asasi manusia dan keadilan berdasarkan hukum yang juga berintikan keadilan.¹² Di Indonesia, menurut Sunaryati Hartono, sudah seyogyanya diadakan lembaga Ombudsman dalam rangka reformasi hukum dan politik menuju pemerintahan yang lebih bersih, efisien dan demokratis serta peradilan yang benar-benar bersih, efisien, adil dan tidak berpihak.¹³

Sementara itu, H.P.Panggabean (seorang Hakim Agung) menyatakan, bahwa latar belakang terbentuknya Ombudsman berkaitan dengan upaya membendung peluang pemegang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya. Krisis nasional yang melanda bangsa Indonesia baru-baru ini, menurut H.P.Panggabean, merupakan puncak keadaan hilangnya legitimasi (penghargaan/ pengakuan) atas legalitas kekuasaan. Untuk memelihara legalitas suatu kekuasaan dapat dilakukan melalui upaya kontrol sosial, yakni melalui lembaga Ombudsman. H.P. Panggabean juga antara lain menyatakan, bahwa lembaga Ombudsman didirikan berkaitan dengan upaya pencapaian kepastian hukum dalam penegakan hukum.¹⁴

Senada dengan apa yang dikemukakan oleh H.P. Panggabean tersebut, R.M. Talib Puspokusumo, menyatakan: "Masalah lembaga

Ombudsman adalah berada dalam lingkup perlunya perlindungan hukum bagi rakyat..."¹⁵

Memperhatikan beberapa pendapat para pakar hukum tersebut di atas, nampak betapa pentingnya arti pembentukan lembaga Ombudsman bagi Indonesia, dan timbulnya ide pembentukan lembaga Ombudsman itu tidak terlepas dari kondisi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang pada waktu lalu sarat dengan pelanggaran hukum, hak-hak asasi manusia (HAM) dan praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) oleh para penyelenggara negara. Sementara itu, di lain pihak, penegakan hukum dirasakan sangat lemah, bahkan institusi yang diharapkan melakukan penegakan hukum, justru terlibat dalam pelanggaran hukum dan praktik-praktik KKN tersebut. Di lain pihak lembaga-lembaga pengawasan masyarakat yang seharusnya mampu mencegah terjadinya berbagai pelanggaran tersebut seolah-olah tidak berdaya.

Sistem politik Indonesia yang bercirikan lembaga eksekutif yang kuat yang disokong oleh lembaga legislatif yang lemah, membuat kontrol institusi terhadap lembaga eksekutif berkurang. Hal ini dapat dianggap sebagai pra kondisi yang menyuburkan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang buruk. Hubungan antara eksekutif dan legislatif yang tidakimbang telah menghambat kontrol terhadap pemerintah.

Melihat kondisi Indonesia yang sangat memprihatinkan tersebut, maka wajar timbul pemikiran untuk mencari suatu upaya agar terwujud pemerintahan yang bersih, bebas dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dengan membentuk suatu lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat mandiri dan yang akan menampung segala pengaduan masyarakat terhadap sikap tindak aparatur pemerintah/aparat penyelenggara negara. Lembaga dimaksud adalah Ombudsman.

Jadi, adanya keinginan untuk membentuk lembaga Ombudsman di Indonesia sangat terkait dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean goverment*) dan pengelolaan negara yang baik (*good governance*), perlindungan hukum kepada rakyat dan mencegah pelanggaran HAM.

Berdasarkan paparan di atas, nampak bahwa dalam seminar tentang ombudsman yang diselenggarakan pada masa pemerintahan BJ Habibie tersebut, belum terdapat keseragaman konsep mengenai kedudukan dan fungsi lembaga ombudsman jika dibentuk di Indonesia, bahkan belum terlihat adanya pemikiran tentang yurisdiksi ombudsman.

3.1.2.2 Tahap pembentukan oleh Presiden K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur)

Setelah Presiden B.J. Habibie "jatuh" dari kekuasaannya dalam bulan Oktober 1999, usaha untuk mendirikan lembaga Ombudsman di

Indonesia diteruskan oleh penggantinya, K.H. Abdurrahman Wahid. Komitmen pemerintahan KH. Abdurrahman Wahid untuk mendirikan lembaga Ombudsman di Indonesia ditunjukkan dengan pertama-tama memanggil Menteri Kehakiman dan HAM dan dua orang pejabat teras Kejaksaan Agung, yakni Kepala Kejaksaan Agung Marzuki Darusman dan Jaksa bidang Tindak Pidana Khusus, Antonius Sujata. Mereka diminta datang oleh Presiden ke Istana untuk membicarakan secara khusus tentang rencana pembentukan lembaga Ombudsman. Dalam pertemuan yang berlangsung sekitar pertengahan bulan Oktober tahun 1999 itu, Presiden KH.Abdurrahman Wahid antara lain menyatakan: "Pada saat ini lembaga-lembaga pengawasan tidak berjalan secara efektif. Oleh sebab itu perlu dibentuk suatu lembaga pengawasan, dimana masyarakat diikutsertakan".¹⁶ Berdasarkan hal tersebut, maka dalam pertemuan tersebut disepakati untuk membentuk sebuah lembaga pengawasan yang bersifat independen. Lembaga dimaksud pada saat itu pula disepakati dinamakan "Ombudsman" dengan alasan, nama itu sudah dikenal secara International.¹⁷

Tidak lama berselang setelah tiga orang pejabat pemerintah Republik Indonesia diminta datang ke Istana, Presiden KH.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 Presiden tersebut, latar belakang pemikiran

perlunya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia adalah untuk lebih meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari perilaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga independen yang dikenal dengan nama Ombudsman.

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 menyelesaikan tugas tersebut adalah 3(tiga) bulan sejak berlakunya Keputusan Presiden tersebut pada tanggal 8 Desember 1999. Namun sebelum Tim Pengkajian ini menyelesaikan tugasnya, dalam bulan Maret 2000 KH 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, Keppres Nomor 55 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku.

Demikianlah maka sejak ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 pada tanggal 10 Maret 2000 berdirilah lembaga Ombudsman Indonesia dengan nama "Komisi Ombudsman Nasional".

Menurut Keppres Nomor 44 Tahun 2000, pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dilatarbelakangi oleh tiga pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:

- a. bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan 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;

Perlu dikemukakan di sini, bahwa setelah terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional, kemudian diselenggarakan berbagai seminar tentang Ombudsman, antara lain di Jakarta pada tanggal 3-4 Juli 2000 dan Surabaya tanggal 6 Juli 2000. Dalam kedua 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.¹⁸

Sementara itu, Bagir Manan (mantan anggota Ombudsman, kini Ketua Mahkamah Agung) menyatakan, bahwa perlunya membentuk Ombudsman antara lain karena: 1) kegagalan lembaga pengawasan yang sudah ada baik pengawasan hukum maupun politik, juga lembaga penegakan hukum kita tidak berjalan sebagaimana mestinya demikian pula dengan fungsi pemerintahan, sehingga kita dikenal sebagai sebuah negara/bangsa yang marak dengan korupsi, kolusi dan nepotisme; 2) Ombudsman harus dilihat sebagai suatu cara untuk membangun partisipasi masyarakat melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan; 3) Ombudsman merupakan instrumen yang lebih mudah untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat. Mudah, baik dilihat dari segi prosedur maupun biaya.¹⁹

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa latar belakang dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia terkait dengan tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. meningkatkan perlindungan hak-hak warganegara (hak-hak hukum dan hak-hak asasi);
2. meningkatkan supremasi hukum;
3. menciptakan kepastian hukum;
4. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
5. mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan memelihara legalitas kekuasaan;
6. membantu penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan adil;

7. menciptakan pemerintahan/penyelenggaraan yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme good governance dan clean government);
8. Memperbaiki kinerja pemerintah, kredibilitas pemerintah dan mencapai keadilan.

Kedelapan poin tersebut di atas pada dasarnya dapat direduksi menjadi dua, yakni: 1) untuk mencegah penyalah-gunaan kekuasaan, dan 2) melindungi hak-hak warganegara.

3.2 Landasan Teoritis

Pada pembahasan sub 3.2 Bab ini, penulis berusaha menemukan dasar-dasar teoritis yang menjadi alasan pembenaran pembentukan lembaga ombudsman di Indonesia. Untuk tujuan tersebut penulis akan menyoroti keberadaan ombudsman dari beberapa sudut pandang, yakni dari sudut pandang konsep negara hukum, konsep demokrasi, dan konsep penyelenggaraan negara yang baik (good governance). Ditetapkannya 3(tiga) sudut pandang tersebut, mengingat ketiganya telah merupakan ciri utama negara modern yang dicita-citakan semua bangsa hingga saat ini. Permasalahan pokok yang hendak dikaji adalah, apakah keberadaan lembaga Ombudsman dapat dibenarkan dan/atau dibutuhkan menurut ketiga konsep tersebut ?.

3.2.1 Ombudsman ditinjau dari sudut pandang konsep Negara Hukum

3.2.1.1 konsep "Negara Hukum"

Agar dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang hubungan antara ombudsman dengan negara hukum, terlebih dahulu perlu dipaparkan tentang, konsep Negara Hukum itu sendiri.

Istilah "Negara Hukum" merupakan perbendaharaan kata Indonesia yang banyak dijumpai dalam literatur berbahasa Indonesia maupun dalam ungkapan sehari-hari rakyat Indonesia. Dalam kepustakaan Indonesia, istilah "Negara Hukum" diberi pengertian secara tidak seragam. Mochtar Kusumaatmadja misalnya, memberi pengertian Negara Hukum sebagai: "...negara yang berdasarkan hukum, dimana kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum".²⁰ Sementara itu, Hamid S. Attamimi mengartikan Negara Hukum sebagai: "...negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggara negara kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum".²¹ Sementara Sudargo Gautama mengkonstruksikan pengertian "Negara Hukum" sebagai berikut.²²

"... suatu negara; di mana perseorangan mempunyai hak terhadap negara, dimana hak-hak asasi manusia diakui oleh undang-undang, di mana untuk merealisasikan perlindungan hak-hak ini kekuasaan negara dipisahkan hingga badan penyelenggara negara, badan

pembuat undang-undang dan badan peradilan berada pada pelbagai tangan, dan dengan susunan badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal ini terjadi oleh alat negara sendiri"

Tiga pengertian tentang Negara Hukum yang diberikan oleh tiga orang pakar hukum Indonesia tersebut cukuplah membuktikan bahwa sesungguhnya tidak ada keseragaman pengertian tentang istilah Negara Hukum itu sendiri. Meskipun demikian, dari ketiga pengertian tersebut dapat diketahui bahwa, istilah "Negara Hukum" yang banyak dijumpai dalam kepustakaan Indonesia menunjuk pada sebuah konsep tentang negara dimana pemerintah atau penguasa, di dalam menjalankan kekuasaannya tidak di dasarkan atas kemauannya semata melainkan atas dasar norma hukum yang berlaku, semua orang di dalam negara tunduk pada ketentuan hukum, baik sebagai individu, masyarakat maupun sebagai penguasa. Dengan kata lain Negara Hukum adalah negara yang diatur oleh hukum, serta mengatur kehidupan masyarakat atas dasar ketentuan hukum. Jadi unsur yang terpenting di dalam konsep negara hukum adalah adanya "supremasi hukum".

Bertitik tolak pada pengertian Negara Hukum dan unsur yang terkandung di dalam konsep Negara Hukum seperti dikemukakan di atas, maka sesungguhnya ide Negara Hukum itu sudah ada sejak zaman Plato (429-347), karena Plato pada waktu itu pernah mengatakan, bahwa sebuah negara haruslah berdasarkan peraturan yang dibuat rakyat.²³ Dengan adanya ungkapan Plato tersebut, maka dapat

dikatakan bahwa sesungguhnya munculnya ide tentang "Negara Hukum" itu sudah sangat tua.

Ide tentang negara yang diatur oleh hukum, atau negara hukum tersebut kemudian terus dikembangkan oleh muridnya yakni Aristoteles (384-322 s.M). Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintahkan dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.²⁴

Setelah Aristoteles, tidak ada lagi pemikiran baru tentang konsep negara hukum, bahkan nampak ditinggalkan untuk waktu yang cukup lama sampai akhirnya muncul Immanuel Kant, ahli pikir bangsa Perancis yang hidup antara tahun (1742-1804). Immanuel Kant kemudian dipandang sebagai pencetus ide atau konsep *Rechtsstaat* yang memandang negara sebagai alat perlindungan hak-hak asasi individu.²⁵

Konsep *Rechtsstaat* tersebut belakangan dikenal sebagai konsep negara hukum dalam arti sempit. Hal tersebut disebabkan karena menurut konsep *Rechtsstaat* negara hanya dipandang sebagai penjaga malam (*Nachtwakersstaat*) yang hanya bertindak untuk memukul dengan tongkatnya, apabila ketentraman, ketertiban dan keamanan atau hak-hak asasi perseorangan terancam. Dengan kata lain, tugas negara ialah hanya memelihara keamanan dengan senjata.²⁶

Nachtwakersstaat ini dalam perjalanan sejarah berkembang sedemikian rupa sehingga dikenal adanya istilah *democratische Rechtsstaat* dan *social Rechtsstaat*, kadang-kadang disebut

welvaarstaat atau *verzorgingsstaat*.²⁷ Konsep *Social Rechtsstaat* pada dasarnya merupakan perluasan dari konsep *Democratische Rechtsstaat* (konsep klasik). Jika dalam konsep klasik, negara hanya melindungi kebebasan sipil, maka dalam konsep *social Rechtsstaat*, selain negara harus melindungi kebebasan sipil juga melindungi gaya hidup (*levenstijl*) rakyat.²⁸

Konsep *Rechtsstaat* sesungguhnya bukan satu-satunya konsep tentang negara hukum. Di Inggris berkembang konsep Negara Hukum yang disebut *Rule of Law*, sedangkan di Indonesia sendiri juga muncul konsep Negara Hukum Pancasila. Menurut Tahir Azhari, saat ini setidaknya terdapat 5 (lima) konsep utama tentang negara hukum, yakni: *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, *Socialist Legality*, Nomokrasi Islam dan Negara Hukum Pancasila.²⁹

Adanya berbagai macam konsep negara hukum tersebut disebabkan pengaruh perkembangan masyarakat di setiap negara yang berbeda-beda yang berdampak pada berbedanya pandangan hidup bernegara dan/atau teori bernegara dari suatu bangsa. Adapun karakteristik dari masing-masing konsep negara hukum tersebut, sebagaimana diungkapkan oleh beberapa sarjana adalah sebagai berikut:

3.2.1.1.1 Karakteristik konsep *Rechtsstaat*

Ada beberapa sarjana yang memberikan ciri pokok konsep *Rechtsstaat* antara lain Friedich Julius Stahl. Menurutnya, *Rechtsstaat* memiliki unsur utama: pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip Trias Politica, penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang (*wetmatig bestuur*), dan adanya peradilan administrasi negara.³⁰

Sementara itu, Scheltema menyebutkan, bahwa unsur utama *Rechtsstaat* meliputi; kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintahan yang melayani kepentingan umum.³¹

Selanjutnya, H.D.Van Wijk dan Konijnenbelt, dengan unsur utama: "pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*); hak-hak asasi, pembagian kekuasaan, dan pengawasan oleh kekuasaan peradilan".³²

Zippenlius, dengan unsur utama; "pemerintahan menurut hukum, jaminan terhadap hak-hak asasi, pembagian kekuasaan, dan pengawasan yustisial terhadap pemerintah."³³

Philipus M. Hadjon dengan mendasarkan diri pada sifat-sifat liberal dan demokratis yang dikemukakan oleh S.W.Couwenberg berpendapat bahwa ciri-ciri *rechtstaat* (klasik) adalah.³⁴

- a. adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan

- pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatige bestuur*);
c. diakui, dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*)

Ditambahkan oleh Philipus M.Hadjon, bahwa atas dasar ciri-ciri tersebut di atas, maka ide sentral *Rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.³⁵

Dari beberapa pandangan para sarjana di atas, dapat ditangkap adanya sejumlah unsur penting yang terdapat di dalam *Rechtsstaat*, yakni:

- adanya konstitusi, adanya kepastian hukum;
- demokrasi;
- pemerintahan yang melayani kepentingan umum;
- pengawasan oleh kekuasaan peradilan;
- pemerintahan menurut hukum;
- adanya pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi;
- adanya pembagian kekuasaan.

3.2.1.1.2 karakteristik konsep Rule of Law

Pemahaman mengenai negara hukum dengan konsep *Rechtsstaat* umumnya berkembang di negara-negara Eropa Kontinental, sedangkan di negara-negara *Anglosaxon*, pemahaman terhadap negara hukum mengikuti konsep *Rule of Law* dari A.V. Dicey. Unsur utamanya

adalah: *supremacy of law, equality before the law dan the constitution based on individual right*³⁶

Unsur yang pertama, yaitu *supremacy of law* atau supremasi hukum, di Inggris merupakan hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Hal ini merupakan unsur yang diperjuangkan rakyat Inggris lebih awal jika dibandingkan dengan negara-negara barat lainnya. Negara Inggris yang diatur oleh hukum dan seorang hanya mungkin dihukum karena melanggar hukum, dan tidak karena hal-hal lainnya. Hak kebebasan seseorang benar-benar dijamin oleh hukum, artinya tidak seorangpun boleh dipenjarakan atau ditahan tanpa adanya dasar hukum atau hukum yang dilanggarnya.³⁷

Unsur kedua, yaitu *equality before the law* atau persamaan di depan hukum. Semua warga, baik selaku pejabat negara maupun sebagai individu biasa tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang sama. Jadi setiap warganegara sama kedudukannya di hadapan hukum dan apabila ia melanggar hukum baik selaku pribadi atau individu maupun selaku pejabat negara, ia akan diadili dengan hukum yang sama dan dalam pengadilan yang sama pula. Dengan demikian di Inggris tidak dikenal pengadilan khusus bagi pejabat negara seperti dikenal dalam sistem hukum Eropa Kontinental yang berupa pengadilan administrasi.³⁸

Unsur ketiga, yaitu *Constitution base on individual rights*. *Constituion* (konstitusi) di sini tidak seperti yang umum terdapat negara

lain yang berupa sebuah dokumen yang disebut *Constitution* atau Undang-undang Dasar, melainkan *Constitution* disini menunjuk pada sejumlah dokumen yang isinya bersifat fundamental yang dijadikan dasar oleh rakyat Inggris di dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegaranya. Contoh: Dokumen *Magna Charta*, *Bill of Right*, dan lain-lain.

3.2.1.1.3 karakteristik konsep Socialist Legality

Konsep negara hukum yang disebut "*Socialist Legality*" ini mengandung prinsip-prinsip yang berbeda secara prinsipil dengan konsep *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*. Ciri utamanya bersumber dari faham komunis yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak perorangan. Hak-hak perorangan harus lebur dalam tujuan sosialisme yang mengutamakan kepentingan masyarakat (kolektivisme) di atas kepentingan pribadi individu-individu. Konsep *socialist legality* selain bersifat sekuler juga ateis dan anti terhadap unsur-unsur atau nilai-nilai transendental.³⁹

2.1.1.4 karakteristik konsep "Nomokrasi Islam"

Konsep *socialist legality* tersebut sangat bertolak belakang dengan konsep Nomokrasi Islam yang bersumber pada Al Qur'an, dan Sunnah Nabi dan Ra'yu dengan unsur-unsur pokok, "kekuasaan sebagai

amanah, musyawarah, keadilan, persamaan, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, peradilan bebas, perdamaian, kesejahteraan, dan ketaatan rakyat pada hukum yang sumber tertingginya pada Al Qur'an, "Sunnah Nabi" dan Ra'yu"⁴⁰

Menurut Mohammad Tahir Azhary, apabila Nomokrasi Islam dibandingkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* terdapat keunggulan dan kelebihan Nomokrasi Islam sebagai berikut:⁴¹

- (a) Nomokrasi Islam bersumber dari wahyu Allah S.W.T. dan karena itu, ia mengandung kebenaran;
- (b) Memiliki sifat bi-dimensionai, yaitu: duniawi dan ukhrawi.
- (c) Konsep nomokrasi Islam berisi nilai-nilai ketuhanan (Ilahiah dan Insaniah);
- (d) Nomokrasi Islam dilandasi oleh dua doktrin pokok dalam Islam, yaitu: (1) tauhid (unitas) atau Ketuhanan Yang Maha Esa; dan (2) amar ma'ruf dan nahi munkar, artinya agar manusia memerintahkan perbuatan baik (kebajikan) dan mencegah perbuatan buruk.
- (e) Nomokrasi Islam berlaku bagi seluruh umat manusia. Prinsip-prinsipnya mengandung nilai-nilai yang universal, eternal dan sesuai dengan fitrah manusia.

3.2.1.1.5 karakteristik konsep Negara Hukum Pancasila

Konsep Negara Hukum Pancasila merupakan konsep yang dikembangkan oleh para pakar Hukum dan politik di Indonesia. Pada dasarnya konsep negara hukum ini selain memiliki unsur-unsur pada konsep Negara Hukum yang disebutkan terdahulu juga memiliki unsur-unsur khusus.

Musyawarah Nasional III Persahi: *The Rule Of Law*, Desember 1966 merumuskan prinsip-prinsip Negara Hukum Pancasila sebagai berikut:

- a. Pengakuan dan perlindungan hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan;
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak terpengaruh oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun.
- c. Jaminan kepastian hukum dalam semua persoalan. Yang dimaksud dengan kepastian hukum yaitu jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat dipahami, dapat dilaksanakan dan aman dalam melaksanakannya.

Philipus M. Hadjon mendiskripsikan konsep negara Hukum Pancasila, yaitu:⁴²

“terjalinnnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak atau kewajiban tetapi terjalinnnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sri Soemantri menyebutkan unsur-unsur yang terkandung di dalam konsep Negara Hukum Pancasila adalah:⁴³

1. adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warganegara;
2. adanya pembagian kekuasaan;
3. bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedang khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.

Diskripsi tentang konsep "Negara Hukum Pancasila" juga dikemukakan oleh Padmo Wahyono. Menurut Padmowahyono, konsep Negara Hukum Pancasila itu adalah:⁴⁴

- (1) Bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945;
- (2) bahwa asas kekeluargaan mengutamakan "rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai"
- (3) Pengertian negara dan pengertian hukum dilihat dari asas kekeluargaan adalah:
 - a. Negara Indonesia terbentuk bukan karena "perjanjian bermasyarakat" dari status "naturalis ke status civil dengan perlindungan terhadap civil right, melainkan "atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dengan keinginan luhur untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas, ..." Konstruksi tersebut merupakan cerminan luhur "asas kekeluargaan" yang melahirkan kesepakatan satu tujuan (gesamtakt) untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti "merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur".
 - b. Terdapat tiga fungsi hukum yang bersifat pengayoman dari "cara pandang asas kekeluargaan" ialah:
 - 1) menegakkan demokrasi sesuai sistem Pemerintahan Negara yang dikandung UUD 1945;
 - 2) mewujudkan keadilan sosial sesuai Pasal 33 UUD 1945.
 - 3) menegakkan perikemanusiaan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa secara adil dan beradab.

Terhadap cara pandang berdasarkan "asas kekeluargaan" tersebut, Mohammad Tahir Azhary menambahkan dengan "asas kerukunan", sehingga berdasarkan kedua asas dimaksud: "Bangsa dan negara Indonesia merupakan satu persatuan dan kesatuan dengan semangat kekeluargaan dan kerukunan hidup".⁴⁵

Terkait dengan "asas kerukunan", Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa asas kerukunan merupakan penjabaran dari asas keluarga. Kerukunan dari asal kata rukun, yang berarti terjalinnya hubungan yang serasi, hubungan yang harmonis. Rukun juga berarti tidak konfrontatif, tidak saling bermusuhan. Dengan pengertian yang demikian, menurut Philipus M. Hadjon, Pemerintah dalam segala tingkah lakunya senantiasa berusaha menjalin suatu hubungan yang serasi dengan rakyat.⁴⁶

Berbeda dengan Padmo Wahyono yang mengedepankan "asas kekeluargaan" dan Mohammad Tahir Azhary menambahkannya dengan asas "kerukunan", Oemar Senoadji mengangkat konsep Negara Hukum Pancasila dari sudut Pancasila sebagai sumber hukum. Berdasarkan fungsi Pancasila sebagai sumber hukum tersebut, maka Negara Hukum Indonesia dapat dinamakan "Negara Hukum Pancasila".⁴⁷ Dari beberapa konsep yang disampaikan oleh para pakar hukum Indonesia tentang Negara Hukum Pancasila, kiranya konsep yang dikemukakan oleh Munas Persahi III dan konsep yang dikemukakan oleh Sri Soemantri di atas, bukanlah konsep khas Negara Hukum Pancasila, melainkan merupakan ciri umum dari suatu Negara Hukum.

Pada dasarnya ciri khas Negara Hukum Pancasila itu dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Negara Hukum Pancasila, lebih mengutamakan terjalannya hubungan yang harmonis atas dasar asas kekeluargaan dan kerukunan;
2. Negara Hukum Pancasila lebih mengutamakan musyawarah dan mufakat dalam menyelesaikan sengketa, sedang peradilan merupakan upaya terakhir;
3. Negara Hukum Pancasila meletakkan keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Negara Hukum Pancasila lebih mengutamakan kepentingan bersama dibanding kepentingan individu atau golongan.

Meskipun terdapat perbedaan karakteristik pada masing-masing konsep negara hukum, namun menurut pendapat penulis ada esensi yang sama yang terdapat diantara kelima konsep tersebut, yakni:

1. sama-sama menghendaki adanya perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. sama-sama menghendaki adanya pembagian kekuasaan negara;
3. sama-sama menghendaki agar kekuasaan itu dijalankan menurut ketentuan hukum, bukan atas dasar kekuasaan belaka (absolutisme).
4. sama-sama bertujuan untuk mensejahterkan rakyat dan keadilan sosial.

Inilah esensi yang terkandung dari berbagai corak dan type konsep negara hukum tersebut. Adapun perbedaan di luar unsur

esensial tersebut merupakan ciri khas dari masing-masing konsep negara hukum tersebut yang menyebabkan berbeda pula sebutannya. Untuk hal ini saya umpamakan manusia, selain memiliki ciri yang umum juga memiliki ciri yang khusus. Orang Cina misalnya berbeda kulit dan wataknya dengan orang Indonesia, dan berbeda pula dengan orang Afrika dan Eropa. Namun adanya perbedaan itu tidak menyebabkan hilangnya hakikat sebagai manusia yang memiliki ciri-ciri umum yang sama, yakni berkaki dua tidak bersayap, berjalan tegak, bercakap-cakap, berakal budi dan berbudaya.

Apabila memperhatikan perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan yang kini telah sampai pada taraf yang sangat maju, bukan tidak mungkin macam-macam konsep atau tipe negara hukum yang telah disebutkan di muka, kelak hanya tinggal sekedar sebagai sebuah nama saja, sedangkan isinya sama. Hal tersebut disebabkan karena semakin hari masing-masing negara semakin tinggi tingkat ketergantungannya satu sama lain menyebabkan mereka melakukan penyesuaian dengan jalan menjauhkan perbedaan-perbedaan di antara mereka. Majunya teknologi dalam bidang komunikasi, informasi dan sarana transportasi telah menyebabkan seolah-olah tidak ada jarak antara negara yang satu dengan yang lain. Sirkulasi penduduk antar benua dan pertukaran budaya, ilmu dan pengetahuan yang semakin drastis akan menyebabkan timbulnya persamaan-persamaan di antara kelompok masyarakat yang sebelumnya berbeda sifat dan budaya.



Semua itu dapat menyebabkan berbagai ide, konsep tentang negara melebur menjadi satu menjadi sebuah konsep yang ditaati bersama. Sifat-sifat individualistis yang berkembang di negara liberal, dan sifat-sifat komunal yang berkembang di negara komunis, pada tahap sekarang ini sudah menjadi sifat-sifat yang bercampur menjadi satu dalam kehidupan bangsa-bangsa di dunia. Demikian pula sifat-sifat kekeluargaan, kerukunan yang dianggap menjadi ciri Negara Hukum Pancasila, sesungguhnya juga dijumpai di negara-negara lain. Asas musyawarah dan mufakat yang selama ini dianggap sebagai ciri yang melekat dalam diri bangsa Indonesia, sesungguhnya juga di jumpai di negara-negara lain, paling tidak di negara-negara yang berbasiskan ajaran Islam, karena salah satu ajaran Islam adalah menyelesaikan persoalan dengan jalan bermusyawarah. Semua itu dapat menyebabkan berubahnya keyakinan terhadap konsep kenegaraan yang selama ini dianggap benar.

3.2.1.2 Ombudsman dalam hubungannya dengan konsep Negara Hukum

Pada Bab 1 telah dikemukakan beberapa ciri yang melekat pada lembaga Ombudsman, diantaranya adalah ombudsman bertugas untuk menerima laporan atau pengaduan anggota masyarakat dan melakukan investigasi terhadap sikap tindak aparat pemerintah atau juga hakim/lembaga peradilan yang oleh masyarakat dirasakan tidak adil, melanggar hukum, melanggar hak asasi atau merugikan kepentingan

masyarakat. Dari hasil investigasi Ombudsman berhak untuk memberikan saran atau rekomendasi kepada pemerintah untuk melakukan perbaikan. Hasil investigasi beserta rekomendasi yang dibuat Ombudsman dapat pula disampaikan kepada Badan Perwakilan Rakyat sebagai bahan penilaian dari Badan Perwakilan Rakyat terhadap kinerja pemerintah. Di negara-negara tertentu seperti Swedia, Philipina, Ombudsman berwenang melakukan penuntutan di depan pengadilan terhadap aparat pemerintah atau pengadilan yang dianggap telah dengan nyata melanggar hukum atau melampaui kewenangannya atau mungkin bertindak sewenang-wenang kepada rakyat. Hasil investigasi dapat pula sebagai bahan awal aparat penegak hukum untuk melakukan penuntutan lebih lanjut terhadap aparatur pemerintah yang bersangkutan.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 dengan tegas disebutkan, bahwa wewenang Komisi Ombudsman Nasional antara lain adalah melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan, kemudian menyampaikan hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran kepada instansi terkait atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindaklanjuti. Ombudsman Nasional juga berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan lain guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara [Pasal 9 huruf c, d, e.]

Memperhatikan ciri Ombudsman tersebut, maka nampak dengan jelas bahwa lembaga ombudsman pada hakikatnya tidak lain merupakan salah satu lembaga penegak hukum, sarana perlindungan hukum bagi rakyat, serta sarana kontrol terhadap penguasa.

Apabila sifat dan hakikat lembaga ombudsman tersebut dikaitkan dengan unsur-unsur pokok negara hukum yang telah disebutkan di muka, maka nampak bahwa lembaga ombudsman tidak lain merupakan sarana untuk melaksanakan konsep atau ide Negara Hukum. Dengan kata lain, Lembaga Ombudsman diperlukan dalam rangka menegakkan konsep Negara Hukum, khususnya melakukan kontrol terhadap penguasa guna melindungi hak-hak asasi warganegara dan di lain pihak agar kekuasaan itu dijalankan menurut ketentuan hukum (asas legalitas atau prinsip supremasi hukum) dan tidak atas kekuasaan semata (absolutisme). Kecuali itu lembaga ombudsman, pada akhirnya merupakan sarana untuk membantu mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial yang merupakan tujuan utama konsep negara hukum kesejahteraan atau *welfare state*. Apabila eksistensi lembaga ombudsman dikaitkan dengan latar belakang maksud dan tujuan negara hukum, baik konsep negara hukum pada umumnya maupun Negara Hukum Pancasila, maka nampak jelas bahwa ombudsman merupakan sarana untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan agar tidak disalahgunakan, sehingga tidak terjadi kekuasaan yang sewenang-wenang (absolut).

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan di sini bahwa dibentuknya lembaga ombudsman didasarkan atas ide atau konsep Negara Hukum. Atau dengan kata lain, adanya lembaga Ombudsman dibenarkan oleh konsep Negara Hukum, dalam hal ini Ombudsman adalah sarana menegakkan konsep Negara Hukum.

Dalam hubungan tersebut adalah sangat tepat apa yang dikemukakan oleh Claes Eklund (ketua Lembaga Ombudsman (*Riksdag*) Swedia, yang menyebut ombudsman sebagai pengawal prinsip rule of law. Atau dalam istilah Claes Eklundh *the safe-guarding of the principle of rule of law*. Claes Eklund sendiri dalam menjelaskan keterkaitan lembaga ombudsman dengan negara hukum antara lain sebagai berikut.⁴⁸

The main object of the Ombudsman's activities is the safe-guarding of the principle of rule of law and the protection of the rights and freedoms of the individual as laid down in the Constitution and Swedish law. (Cetak tebal dari penulis).

Patut pula di kemukakan di sini ungkapan Philipus M. Hadjon, yang menunjukkan keterkaitan antara lembaga ombudsman dengan Negara Hukum. Philipus M. Hadjon, antara lain menyatakan, bahwa Ombudsman adalah salah satu lembaga perlindungan hukum repressif bagi rakyat yang ada saat ini.⁴⁹

Dari hasil analisis penulis dan kutipan pernyataan kedua sarjana tersebut di atas, cukuplah sebagai bukti bahwa antara lembaga Ombudsman dengan Negara Hukum memiliki hubungan yang erat. Jadi

Ombudsman tidak bertentangan dengan Negara Hukum, bahkan justru merupakan instrumen atau sarana yang dibutuhkan untuk mewujudkan Negara Hukum itu sendiri.

3.2.2 Ombudsman Ditinjau dari Sudut Pandang Konsep Negara Demokratis

Terwujudnya negara yang demokratis seolah-olah telah menjadi idaman setiap kelompok masyarakat yang hidup bernegara dalam abad ini. Hal ini terbukti dengan adanya kenyataan, bahwa hampir tidak ada negara di dunia yang tidak ingin disebut sebagai negara yang demokratis, meskipun di dalam menerapkan ide demokrasi itu sendiri terdapat berbagai macam versi yang hampir selalu berbeda antara satu negara dengan negara yang lain. Demikian pula dengan negara Republik Indonesia, yang menerapkan ide demokrasi dengan konsep "Demokrasi Pancasila". Oleh sebab itu, dalam setiap pembentukan institusi negara, seperti halnya lembaga Ombudsman kiranya perlu dicari landasannya dalam konsep Negara Demokrasi. Hal ini perlu, karena jika institusi tersebut bertentangan dengan ide negara demokrasi, maka sudah tentu tidak akan langgeng karena dianggap tidak sesuai dengan cita-cita rakyat.

Berhubung dengan hal tersebut, adanya lembaga Ombudsman di Indonesia perlu diselidiki alasan pembenarnya dilihat dari sudut pandang konsep negara demokrasi pada umumnya dan konsep "Negara Demokrasi Pancasila" pada khususnya. Permasalahan pokok yang

menjadi topik pembahasan adalah, apakah keberadaan lembaga ombudsman sesuai dengan konsep negara demokrasi. Dalam kaitannya dengan lembaga Ombudsman di Indonesia, permasalahannya adalah apakah adanya lembaga ombudsman tersebut sesuai dengan ide konsep Negara Demokrasi Pancasila.

Sebagai usaha menjawab permasalahan tersebut, maka berikut berturut-turut dipaparkan pengertian istilah "demokrasi", konsep "Negara Demokrasi", dan konsep "Negara Demokrasi Pancasila dan analisis keberadaan lembaga ombudsman menurut konsep Negara Demokrasi pada umumnya dan konsep Negara Demokrasi Pancasila pada khususnya.

3.2.2.1 Pengertian Negara Demokrasi

Saat ini hampir tidak ada suatu istilah yang mendapat perhatian demikian besar umat manusia seperti "demokrasi". Demokrasi yang oleh Aristoteles (ahli filsafat Yunani) diberi pengertian yang negatif, sekarang ini diklaim oleh setiap Bangsa/Negara sebagai sistem atau asas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Demokrasi telah menjadi istilah terhormat di seluruh penjuru dunia.⁵⁰

Demokrasi, menurut asal katanya berarti: "rakyat berkuasa" atau *government or rule by the people*. (Kata Yunani "*demos*" berarti rakyat, "*kratos/kratein*" berarti kekuasaan/berkuasa).⁵¹ Demokrasi juga berarti: "pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di

tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas". Dalam ucapan Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu pemerintahan "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat".⁵²

Ditinjau dari teori tentang bentuk-bentuk pemerintahan, "demokrasi" adalah salah satu dari 3 (tiga) bentuk pemerintahan menurut pembagian Herodutus dan Aristoteles. Bentuk lain menurut kedua ahli pikir tersebut adalah *Monarchi*" dan *Oligarchie*. Pembagian ini didasarkan pada jumlah orang yang memegang pemerintahan. Menurut mereka, jika pemerintahan dipegang oleh satu orang, maka disebut *Monarchie*, jika dipegang oleh sejumlah orang disebut *Oligarchie*, sedangkan jika pemerintahan berada di tangan rakyat secara bersama-sama, disebut *Democratie*.⁵³

Memperhatikan arti demokrasi yang demikian itu, nampaknya mustahil akan adanya pemerintahan yang demokratis, karena seperti yang dikemukakan oleh Jean-Jeaques Rousseau, hal itu berlawanan dengan kodrat alam, jika yang berjumlah terbesar memerintah, sedang yang paling sedikit jumlahnya harus diperintah.⁵⁴ Dalam kenyataannya, yang terjadi memang sebaliknya, justru yang memerintah lebih sedikit daripada yang diperintah.

Oleh karena itu, menurut para pakar, demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti formal dan demokrasi dalam arti materil. Demokrasi dalam arti yang pertama mengalami

perkembangan, yaitu dari bentuk demokrasi langsung sebagaimana pernah dilaksanakan dalam Negara Kota (*city state*) di Yunani Kuno menjadi demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, yaitu demokrasi yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga/badan perwakilan rakyat. Demokrasi dalam arti yang kedua adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi ini.⁵⁵

Berkaitan dengan pengertian demokrasi yang kedua ini, hingga kini dikenal berbagai macam demokrasi, seperti *social democracy*, *liberal democracy*, *people democracy*, *guided democracy*, demokrasi parlementer, demokrasi konstitusional dan lain-lain-lain. Di Indonesia sendiri dikenal adanya istilah “demokrasi terpimpin” dan “demokrasi Pancasila”.⁵⁶ Dalam pada itu, demokrasi juga dipakai dalam berbagai fungsi, yakni sebagai ideologi atau pandangan hidup atau teori dan demokrasi sebagai actual *governmental mechanism* atau *democracy in action* atau demokrasi praktek.⁵⁷

Pada dasarnya, semua demokrasi adalah sistem dimana warganya bebas mengambil keputusan melalui kekuasaan mayoritas. Tetapi kekuasaan oleh mayoritas tidak selalu demokratis, tak seorangpun misalnya akan menyebut suatu sistem adalah adil atau jujur yang mengizinkan 51% penduduknya akan menindas siasanya yang 49%

atas nama mayoritas. Dalam masyarakat demokratis, kekuasaan mayoritas harus digandengkan dengan jaminan atas hak asasi manusia untuk melindungi hak-hak minoritas --apakah itu etnik, agama atau politik dan lain-lain.⁵⁸

Berdasarkan uraian di atas, maka pengertian demokrasi adalah pemerintahan yang didasarkan atas kehendak rakyat, bukan atas kehendak penguasa semata. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁵⁹

Jadi Negara Demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁶⁰

3.2.2.2 Prinsip Negara Demokrasi dan karakteristiknya

Kalau diperhatikan dengan sungguh-sungguh mengenai pengertian demokrasi seperti telah dikemukakan di muka, maka sesungguhnya demokrasi mencakup prinsip pembuatan keputusan oleh rakyat dan adanya kontrol kekuasaan oleh rakyat.

Oleh sebab itu, demokrasi adalah menyangkut masalah ukuran; sejauhmana prinsip-prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politik diwujudkan; seberapa besar partisipasi rakyat dalam pengambilan/pembuatan keputusan kolektif. Secara konvensional disebut negara demokratis jika pemerintahannya terbentuk atas dasar kehendak rakyat yang diwujudkan lewat pemilihan umum yang kompetitif untuk memilih orang-orang yang akan menduduki jabatan publik, dimana semua orang dewasa mempunyai hak yang sama untuk memilih dan dipilih, dan dimana hak-hak politik dan sipil dijamin oleh hukum.

Pakar hukum Inggris Jeremy Bentham, menyatakan Demokrasi bertujuan memperlakukan semua orang sama dan sederajat. "Setiap orang dilihat sebagai satu dan tidak satu orangpun dilihat sebagai lebih dari satu."⁶¹

Dalam praktik penyelenggaraan negara, demokrasi pada dasarnya terbagi dalam dua kategori dasar, yakni langsung dan perwakilan. Dalam demokrasi langsung, semua warga, tanpa melalui pejabat yang dipilih atau diangkat, dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Sistem seperti ini jelas tidak cocok pada sebuah negara yang memiliki penduduk yang besar dengan wilayah yang luas dan persoalan yang rumit. Demokrasi langsung hanya mungkin dapat diterapkan pada sebuah populasi penduduk yang kecil, seperti dalam sebuah organisasi kemasyarakatan atau dewan suku, atau unit lokal serikat kerja, dimana anggotanya dapat bertemu di satu ruangan untuk

membahas berbagai masalah dan mengambil keputusan melalui musyawarah atau suara terbanyak. Negara yang pernah menerapkan sistem demokrasi langsung adalah Athena kuno tempat bermulanya ide pemerintahan demokrasi. Namun Athena kuno mampu menjalankan sistem demokrasi langsung mungkin karena penduduknya sedikit.

Masyarakat modern dengan jumlah yang sangat besar dan kerumitannya, jelas menawarkan sedikit kesempatan untuk demokrasi langsung. Negara yang memiliki penduduk yang besar sudah tidak mungkin lagi menjalankan demokrasi langsung. Karena itu sistem demokrasi perwakilan dengan memilih pejabat-pejabat untuk membuat keputusan politik yang rumit, membuat undang-undang dan menjalankan program untuk kepentingan menjadi alternatif yang masuk akal dalam menjalankan prinsip pemerintahan yang demokratis. Atas nama rakyat pejabat-pejabat dapat berunding mengenai berbagai isu masyarakat yang rumit lewat cara bijaksana dan sistematis, tidak praktis bagi sebagian warga biasa.

Dalam beberapa dekade terakhir, mulai muncul pergeseran bentuk demokrasi yaitu demokrasi perwakilan (*representative democracy*) menuju demokrasi partisipasi (*participatory democracy*). Perbedaan kedua bentuk demokrasi ini terlihat dari peran dewan perwakilan rakyat, dimana dalam demokrasi perwakilan rakyat sangat berperan dalam melaksanakan pemerintahan. Dalam praktiknya bentuk ini di dominasi oleh ekspresi di mana para wakil rakyat sebagian besar

menyalurkan suara-suara rakyat, sedangkan demokrasi partisipasi diorientasikan bahwa seluruh warganegara ikut serta melaksanakan jalannya pemerintahan. Bentuk ini tidak saja menekankan ekspresi tetapi juga pentingnya informasi bagi seluruh rakyat tanpa adanya saringan informasi atau tidak hanya para wakil rakyat yang menerima informasi.

Jadi demokrasi partisipasi terletak pada kesempatan rakyat untuk bersama-sama para wakilnya menjalankan pemerintahan dengan mekanisme pengeluaran ekspresi dan penerimaan informasi yang seimbang.⁶² Demokrasi partisipasi ini mulai muncul bersamaan dengan maraknya tuntutan hak kebebasan atas informasi. Di Amerika Serikat, saat munculnya kasus pembocoran rahasia negara yang dikenal dengan kasus *Pentagon Papers* di tahun 1970-an sering dianggap sebagai momentum munculnya bentuk demokrasi partisipatif, karena pada saat-saat masyarakat Amerika sangat seru menuntut hak atas informasi (*the right to information*). Mulai saat itu Pemerintah Amerika menjadi sangat terbuka, sehingga membuka peluang masyarakat mengetahui segala kebijaksanaan pemerintah dan dari situ masyarakat dapat berpartisipasi dalam menentukan dan menilai kebijaksanaan pemerintah.⁶³ Munculnya bentuk baru demokrasi partisipatif memungkinkan terciptanya masyarakat madani (*Civil Society*) yang di Indonesia akhir-akhir ini telah menjadi tuntutan masyarakat luas.

Untuk mengenali suatu negara apakah menerapkan prinsip demokrasi, umumnya dilihat dari beberapa kriteria, yakni: 1). Adanya hak berpendapat; 2) Hak dan derajat yang sama di depan hukum; 3) Hak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan; 4) Hak mengikuti pemilihan umum; 5) Adanya pemilihan umum serta pergantian kekuasaan secara teratur dan damai; 6) Adanya kontrol masyarakat; 7) Distribusi pendapatan secara adil dan lebih merata dalam masyarakat; 8) Kebebasan berusaha; 9) Hak memperoleh pendidikan; 10) Hak memperoleh informasi, dan 11) Adanya jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar dan bersifat universal setiap warganegara.⁶⁴

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa prinsip Negara Demokrasi adalah sebagai berikut:

1. Pengambilan keputusan didasarkan pada kehendak rakyat; Untuk mewujudkan hal tersebut, maka harus ada lembaga yang akan menampung dan menyuarakan kehendak rakyat tersebut, seperti adanya lembaga perwakilan rakyat, adanya lembaga pemilihan umum.
2. Adanya kontrol rakyat terhadap segala tindakan yang dilakukan oleh penguasa di dalam menjalankan keputusan atau kebijaksanaan yang telah ditetapkan atas kehendak rakyat; Sebagai konsekuensinya, maka harus ada lembaga atau sarana yang diciptakan untuk mengontrol pemerintah oleh rakyat, seperti Pers, lembaga ombudsman dan lain-lain lembaga yang diberi fungsi pengawasan seperti lembaga perwakilan rakyat, pengadilan dan lain-lain.

3. Adanya jaminan bagi rakyat untuk menyatakan kehendak atau pendapatnya secara bebas; Hal ini adalah sebagai konsekuensi dari adanya keharusan pengambilan keputusan di yang didasarkan atas kehendak rakyat, sehingga untuk menjamin obyektifitas atau kejujuran di dalam menyampaikan kehendaknya, maka rakyat harus mendapatkan jaminan kebebasan menyatakan kehendak. Berkaitan dengan hal tersebut, maka harus ada lembaga pemilihan umum yang bebas dan rahasia, kebebasan menyampaikan pikiran secara lisan maupun tulisan, melalui media massa dan lain-lain.
4. Adanya partisipasi aktif dari rakyat untuk turut berperan serta dalam menentukan jalannya pemerintahan. Untuk ini diperlukan lembaga yang akan menampung aspirasi tersebut. Lembaga tersebut dapat berupa lembaga perwakilan rakyat atau organisasi-organisasi massa maupun organisasi-organisasi politik, lembaga-lembaga Swadaya masyarakat (LSM).

3.2.2.3 Konsep Negara Demokrasi Pancasila

Indonesia pada tahap sekarang ini tidak disangsikan lagi adalah negara demokratis, setidaknya-tidaknya dalam pengertian yang normatif. Hal ini dapat diketahui dari ciri-ciri sebagai berikut:

1. adanya pemilu yang diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum bebas dan rahasia.

2. adanya lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti DPR, MPR yang menampung aspirasi rakyat dan menyuarakannya di dalam rangka pengambilan keputusan.
3. adanya sarana kontrol sosial yang bebas, seperti pers, Lembaga Peradilan, DPR dan lain-lain.
4. adanya organisasi-organisasi massa dan organisasi-organisasi politik yang menjadi sarana partisipasi aktif masyarakat secara langsung di dalam menampung aspirasi dan menentukan jalannya pemerintahan.

Di Indonesia, menurut Sri Soemantri, ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam hal-hal sebagai berikut.⁶⁵

1. Putusan-putusan penting harus ditentukan oleh Majelis Permusyawaratan atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Hasil dari suatu pemilihan umum, yang menentukan komposisi kekuatan sosial politik dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dijadikan landasan digantinya pemerintah;
3. Pemerintah harus bersifat terbuka (*adanya openbaarheid van bestuur*);
4. Dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan;
5. Setiap putusan yang diambil harus memperhatikan kepentingan-kepentingan golongan minoritas;

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami beberapa fase, setiap fase memiliki karakteristik. Adapun fase-fase itu adalah:

- a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer; Pada masa ini tidak terjadi kestabilan politik yang ditandai dengan jatuh bangunnya kabinet sehingga nyaris terjadi disintegrasi.
- b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa Demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat; Ciri-cirinya demokrasi ini adalah adanya dominasi Presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik;
- c. Masa Republik Indonesia III (1965-), yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan Presidensial.

Demokrasi di Indonesia yang dikenal dengan sebutan "Demokrasi Pancasila" menurut Sri Soemantri mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁶⁶

1. Demokrasi Pancasila mendasarkan diri atas kemerdekaan dan persamaan serta kemajuan di bidang sosial ekonomi sekaligus;
2. Demokrasi Pancasila mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, yang dalam kurun waktu antara Pemilihan Umum yang satu dengan yang lain dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat.

Sri Soemantri mengartikan demokrasi Pancasila sebagai: kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan yang mengandung semangat Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan keadilan sosial".⁶⁷ Jadi menurut Sri Soemantri, untuk membedakan Demokrasi Pancasila dengan demokrasi-demokrasi yang lain, secara fundamental terletak pada predikat Pancasilanya.

Seminar Angkatan Darat II, Agustus 1966 menyimpulkan, Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali azas-azas negara hukum dimana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warganegara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek persorangan dijamin, dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional.⁶⁸

Dari beberapa pendapat mengenai Demokrasi Pancasila tersebut di atas, unsur terpenting di dalam konsep Demokrasi Pancasila adalah adanya pengutamaan musyawarah dan mufakat di dalam pengambilan keputusan. Dengan kata lain meletakkan asas kekeluargaan sebagai jiwa dalam setiap proses demokrasi.

Di Indonesia akhir-akhir ini telah muncul tentang wacana tentang *civil society* sebagai suatu bentuk perjuangan baru untuk mewujudkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis.

Istilah *civil society* sendiri di Indonesia disamakan dengan "masyarakat madani", "masyarakat warga" dan "masyarakat sipil".⁶⁹

Masyarakat Madani pada intinya adalah suatu pemerintahan yang menghendaki suatu keadaan dimana orientasi kekuasaan lebih ditujukan untuk kepentingan rakyat dengan memberdayakan dan melibatkan masyarakat dalam segala bentuk aktifitas kenegaraan maupun sosial yang dahulunya menjadi kerja pemerintah. Masyarakat Madani adalah lawan dari suatu keadaan dimana pemerintah lebih berorientasi pada elit-elit politik menjadi lebih berorientasi pada kepentingan dan memberdayakan masyarakat. Jadi titik berat masyarakat madani bukan pada negara atau lembaga-lembaga negara akan tetapi pada lembaga-lembaga masyarakat yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Civil Society sebagai konsep kenegaraan, sejatinya muncul jauh lebih dahulu dan bahkan dapat dianut ke belakang sampai zaman Yunani Kuno. Asal mulanya adalah apa yang disebut Aristotels sebagai, sebuah komunitas politik dimana warga (*citizens*) terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Gagasan ini terus dilanjutkan oleh Cicero, Hobbes dan John Locke. Locke menggunakan istilah *civil society* sebagai tahapan evolusi dari *natural society*, sehingga *civil society* memiliki arti yang sama dengan negara (*the state*). Menurut Locke, tugas terpenting negara/*civil society* adalah memberikan perlindungan

kepada warga dan hak-haknya agar yang terakhir ini bisa mencapai kepentingan secara penuh.⁷⁰

Gellner menelusuri akar gagasan mengenai masyarakat madani ini ke masa lampau melalui sejarah peradaban Barat (Eropa dan Amerika). Konsep Masyarakat Madani menurut Gellner diperkenalkan secara luas oleh seorang pemikir terkenal Skotlandia, Adam Ferguson (1723-1816). Gellner menyatakan, bahwa kondisi sosial yang didefinisikan sebagai masyarakat madani, sesungguhnya bermuatan politis. Definisi paling sederhana dari konsep ini menurut Gellner, merujuk pada masyarakat yang terdiri atas berbagai institusi non pemerintah yang otonom dan cukup kuat untuk dapat mengimbangi, artinya bahwa kelompok ini memiliki kemampuan untuk menghalangi atau membendung negara dalam dominasi kehidupan masyarakat. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa konsep ini mengingkari kegiatan negara dalam menjalankan peranannya sebagai penjaga perdamaian, dan peran negara sebagai wasit di antara berbagai konflik kepentingan besar yang dapat menghancurkan tatanan sosial dan politik keseluruhan.⁷¹

Dalam pengertian luas, menurut Gellner, masyarakat madani disamping merupakan sekelompok institusi/lembaga dan asosiasi yang cukup kuat mencegah tirani politik baik oleh negara maupun komunal/komunitas, juga cirinya yang menonjol adalah adanya kebebasan individu di dalamnya; dimana sebagai sebuah asosiasi dan

institusi, ia dapat dimasuki serta ditinggalkan oleh individu dengan bebas.⁷²

Masyarakat madani adalah ruang dimana warga dapat mengembangkan kepribadian dan memberi peluang bagi pemuasan kepentingannya. Masyarakat madani adalah ruang yang dipergunakan oleh warga untuk mencapai pemisahan kepentingan individu dan kelompok. Karena itu masyarakat madani secara logis harus lebih kuat dan mengontrol negara demi terjaminnya keperluan warganegara. Antonio Gramsci, seorang pemikir Marxist memandang Masyarakat Madani sebagai arena penggelaran hegemoni kelas dominan di luar kekuatan negara.⁷³

Dalam konteks demokratisasi di Indonesia, nampaknya dibutuhkan program-program aksi dalam rangka mewujudkan konsep masyarakat madani. Menurut Muhammad AS Hikam, program aksi dapat dimulai misalnya dengan mempetakan secara jelas dan kritis-kritis kelompok-kelompok strategis dalam *civil society* yang dapat diandalkan sebagai aktor-aktor utama di dalamnya.

3.2.2.4 Ombudsman dan Demokrasi ("Pancasila")

Seperti telah dikemukakan di muka, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang

mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Secara singkat oleh Abraham Lincoln dilukiskan sebagai suatu pemerintahan "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat" Dalam pengertian yang demikian, rakyat mempunyai peranan baik di dalam proses pembentukan kekuasaan (pemerintahan), pelaksanaan kekuasaan, maupun dalam rangka mengawasi kekuasaan. Dalam rangka pembentukan kekuasaan dibutuhkan lembaga-lembaga pemilihan Umum untuk memilih mereka yang akan duduk sebagai pemerintah. Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan dibutuhkan lembaga-lembaga politik seperti Dewan Perwakilan rakyat, Presiden dan lain-lain, sedangkan di dalam rangka mengawasi kekuasaan diperlukan lembaga-lembaga pengawasan. Lembaga-lembaga pengawasan itu dapat berasal dari lembaga-lembaga politik itu sendiri, atau khusus dibentuk untuk itu, dan dapat pula dari masyarakat langsung.

Sesuai dengan hakikat dari ombudsman seperti yang pernah dikemukakan di bagian terdahulu, yakni sebagai lembaga pengawasan masyarakat terhadap penyelenggara negara, maka lembaga Ombudsman pada dasarnya adalah salah satu instrumen untuk melakukan pengawasan dalam sistem pemerintahan demokrasi. Dalam hubungan ini sangat tepat apa yang dikemukakan oleh Marten Oosting, bahwa lembaga ombudsman itu merupakan elemen dalam sistem *democratic*, seperti dalam ungkapannya sebagai berikut: *In its modern*

*form, the ombudsman is an element in the democratic system of checks and balances, ..."*⁷⁴

Marten Oosting juga menyatakan.⁷⁵

"... the institution of the ombudsman presupposes a democratic, plural system of government. However, at the same time it can contribute to the quality of democracy, by making authorities account for the way in which they deal the public individual cases".

Dalam hubungannya dengan masyarakat madani, ombudsman merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat, khususnya dalam melakukan pengawasan yang juga menjadi inti dari konsep masyarakat madani.

Oleh karena Indonesia adalah suatu negara demokratis, (Negara Demokrasi Pancasila), harus mengakui dan bahkan membentuk atau mendukung pembentukan lembaga ombudsman. Penolakan terhadap pembentukan lembaga ombudsman justru tidak mencerminkan konsistensi di dalam pengakuan asas demokrasi sebagai cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara.

Apabila prinsip-prinsip demokrasi dikaitkan dengan bentuk kelembagaan Ombudsman, nampak terdapat perbedaan secara gradual antara 2 (dua) bentuk kelembagaan ombudsman, yakni antara *Parliamentary Ombudsman* dan *Executive Ombudsman*. Pada *Parliamentary Ombudsman*, asas asas demokrasi lebih dapat dijamin pelaksanaannya dibandingkan dengan pada jenis *Executive Ombudsman*. Hal tersebut disebabkan karena, pada *Parliamentary*

Ombudsman sistem pengangkatan dan sistem pertanggungjawaban *Ombudsman* melibatkan para wakil rakyat. Sedangkan pada *Executive Ombudsman* tidak demikian. Pada *Executive Ombudsman*, seorang ombudsman diangkat oleh kalangan eksekutif sendiri dan bertanggungjawab kepada pimpinan eksekutif. Contoh negara-negara yang menganut *Executive Ombudsman* adalah, Pakistan, Korea Selatan, dan Tunisia, Perancis.⁷⁶ Dengan kata lain hasil kerja ombudsman dipergunakan oleh pihak eksekutif untuk menilai kinerjanya sendiri. Hal tersebut dapat mengurangi obyektifitas dan kemandirian ombudsman di dalam menjalankan fungsinya. Meskipun secara teoritis, *Ombudsman* pada dasarnya merupakan lembaga yang independen dan non partisan dimanapun ia berada, namun karena yang akan dikontrol oleh *Ombudsman* adalah justru lembaga yang mengangkatnya maka sudah tentu akan dipengaruhi oleh semangat korps, ataupun perasaan-perasaan subyektifitas lainnya.

Berbeda halnya dengan sistem *Parliamentary Ombudsman* yang dalam proses pengangkatannya maupun dalam proses pertanggungjawabannya melibatkan anggota Parlemen yang notabene merupakan wakil rakyat dan berfungsi untuk mengawasi eksekutif dari luar. Sehingga *Ombudsman* lebih dijamin kebebasannya dalam menjalankan fungsinya. Dalam hal ini patut menjadi pertimbangan dalam rangka memperbaiki lembaga ombudsman di Indonesia pada masa mendatang.

Jadi dapat dinyatakan di sini, bahwa ditinjau dari segi kelembagaan, sistem *Parliamentary Ombudsman* lebih menampakan pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dibandingkan dengan pada sistem *Executive Ombudsman*.

Ditinjau dari segi fungsi ombudsman itu sendiri, baik pada *Parliamentary Ombudsman* maupun *Executive Ombudsman*, maka pada dasarnya tidak ada perbedaan yang prinsipil. Kedua bentuk ombudsman tersebut dalam kenyataannya menjalankan fungsi yang sama, yakni mengawasi pelaksanaan kekuasaan. Keduanya sama-sama berwenang untuk menerima pengaduan masyarakat atas sikap tindak penyelenggara negara yang merugikan kepentingan-kepentingan warga negara, memberi penilaian dan memberikan saran tindak kepada pihak instansi yang terkait dengan pengaduan itu. Di beberapa negara, bahkan dapat menuntutnya untuk dihadapkan ke sidang pengadilan.

Jadi, apabila ditinjau dari fungsinya, dikaitkan dengan prinsip demokrasi, maka kedua macam lembaga ombudsman tersebut sama-sama berfungsi untuk menjalankan prinsip demokrasi, dalam hal ini merupakan sarana untuk melibatkan masyarakat dalam proses pengawasan kekuasaan.

3.2.3 Ombudsman dan *Good Governance*

3.2.3.1 Konsep tentang *Good Governance*

Dalam beberapa tahun terakhir ini, istilah *governance* dan *Good Governance* sangat populer. Istilah ini berkembang sedemikian rupa, sehingga memiliki karakter multidimensional, seperti politik, ideologi, ekonomi, sosial, budaya, nasional, regional dan internasional.

Istilah *good governance* pertama kali diperkenalkan oleh Bank Dunia dalam laporan-laporannya mengenai pembangunan di negara-negara Afrika. Munculnya istilah dan konsep tentang *good governance* antara lain disebabkan adanya kepentingan Bank Dunia dalam pemberian bantuan-bantuan terhadap negara-negara berkembang. Namun lama-kelamaan *good governance* menjadi kebutuhan bagi setiap negara terkait dengan kuatnya tuntutan masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien, bersih dan berwibawa, terbebas dari sikap dan perilaku penguasa yang merugikan rakyatnya seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

Di Indonesia istilah ini mengemuka sejak tahun 1993.⁷⁷ Oleh sebab itu istilah *good governance* bukanlah suatu istilah yang baru, meskipun harus diakui bahwa penyebutan istilah tersebut lebih sering terdengar akhir-akhir ini.

Menurut Teten Masduki munculnya paradigma *Good Governance* di Indonesia dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia di satu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lain. Masyarakat tidak lagi mentoleransi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of public trust*) dan semakin menuntut tanggungjawab dan transparansi dari pejabat publik. Pendek kata, ada tekanan untuk mendefinisikan ulang terhadap peran-peran pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat dan sektor swasta.⁷⁸

Apa yang dikemukakan oleh Teten Masduki tersebut sesungguhnya merupakan salah satu sebab saja dari pemunculan dan penyebarluasan istilah dan konsep *good governance*. Sebab lain adalah karena *good governance* seringkali dikaitkan dengan persyaratan pemberian bantuan atau pinjaman luar negeri oleh pihak-pihak penyandang dana International, seperti oleh World Bank, IMF kepada negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Tanpa berpretensi negatif terhadap lembaga-lembaga donor tersebut, dikaitkannya *good governance* sebagai persyaratan pemberian bantuan tersebut adalah wajar untuk menjamin dipergunakannya dana tersebut sebagaimana mestinya, dengan harapan bantuan tersebut dapat bermanfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran bangsa tersebut khususnya dan kemakmuran umat manusia di dunia pada umumnya. Jadi bukan hanya untuk dinikmati oleh segelintir orang saja yang kebetulan duduk sebagai

penguasa ataupun pengusaha. Perlu pula diingat bahwa suatu bantuan atau pinjaman, suatu saat harus dikembalikan, sehingga untuk menjamin dikembalikannya dana tersebut sebagaimana diharapkan, wajarlah jika *good governance* dijadikan sebagai salah satu syarat dari suatu pemberian dana pinjaman.

Secara etimologis, istilah *good governance* pada umumnya diterjemahkan menjadi "pengelolaan yang baik" atau penyelenggaraan yang baik.⁷⁹ *Good governance* juga diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik dan berwibawa.⁸⁰ Ada pula yang menyamakan istilah *good governance* dengan *democratic governance*.⁸¹ Akhir-akhir ini ada pendapat yang mengatakan agar istilah *good governance* lebih tepat jika diganti dengan istilah *ethical*.⁸²

Hingga kini tidak ada keseragaman di dalam mendefinisikan *good governance*. Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi tentang *Good Governance*, melainkan hanya memberikan beberapa ciri tentang *good governance*. Menurut Bank Dunia, *Good Governance* atau tata pemerintahan yang baik itu harus predictable, terbuka dan proses pengambilan kebijaksanaannya bebas dari kecurigaan dan bisa dipertanggungjawabkan. Tata pemerintahan yang semacam itu harus bisa melakukan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat, dan *rule of law* harus ditegakkan secara eksklusif.⁸³

Pemerintah sendiri, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia mengartikan *good governance* sebagai konsep tentang penyelenggaraan pemerintahan yang setidak-tidaknya mencakup prinsip-prinsip: *Participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability and strategies vision.*⁸⁴

Ada beberapa orang sarjana yang berusaha memberikan definisi tentang *Good governance* dengan berbagai versi, diantaranya ialah Yusuf Wanandi. Menurutnya *Good Governance* adalah:

Kekuasaan yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala kebijakannya diambil secara transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kekuasaan juga harus didasarkan atas aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu. Kekuasaan juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warganegara itu mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum.⁸⁵

Sementara itu, Frans H. Winarta memberikan pengertian tentang *good governance* sebagai berikut:⁸⁶

Good governance or democratic governance is a way of organizing the public administrative of nation-state that restrains the dominant and protects the weak. It is based on the rule of law, providing a system of checks and balances that guarantees transparent and accountable government policies. Governing authorities must be constrained and held responsible by law, by an independent and impartial judiciary and by additional countervailing powers such as political parties, civil society, the press, lobby groups, etc.

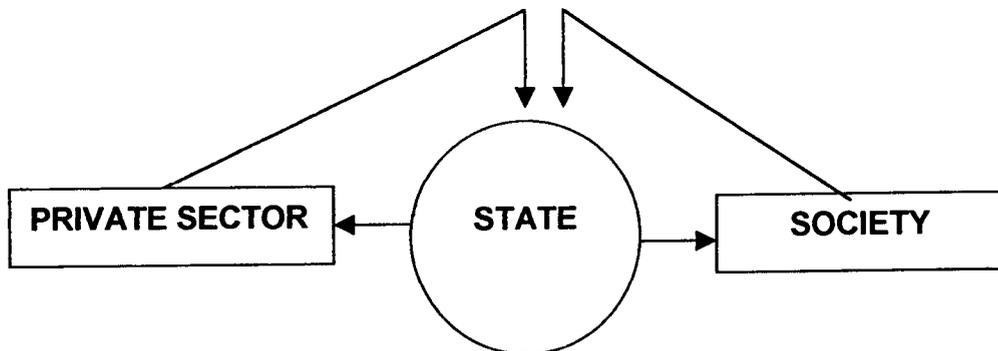
Dari beberapa pengertian tentang *good governance* tersebut nampak bahwa, rumusan mengenai konsep *good governance* itu tidak

ada keseragaman. Hal tersebut tergantung dari persepsi mereka tentang hal-hal yang dapat mempengaruhi terwujudnya *good governance*. Namun nampaknya mereka sepakat pada beberapa hal, yakni: 1) pelaksanaan pemerintahan atas dasar konsep negara hukum; 2) adanya transparansi dan akuntabilitas dalam setiap kebijakan pemerintah; 3) adanya partisipasi masyarakat secara aktif, baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap penetapan kebijakan.

Konsep *Good Governance* sebenarnya berawal pada suatu gagasan adanya saling ketergantungan (*interdependence*) dan interaksi dari bermacam-macam aktor kelembagaan di semua level di dalam negara, (DPR, eksekutif, yudikatif, militer), masyarakat madani (LSM, pers, organisasi profesi, gereja, pesantren) dan sektor swasta (perusahaan, lembaga keuangan). Dalam hal ini penting adanya keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan sektor swasta. Tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *Good Governance* yang mempunyai kontrol yang absolut.⁸⁷

Oleh sebab itu pada dasarnya wujud dari *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Jadi sesungguhnya ada tiga aktor yang terkait di dalam konsep *governance*, yakni negara (*state*), sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*). Yang disebut

good governance adalah hubungan sinergis dan konstruktif antara ketiga aktor tersebut. Hubungan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Dapat dipertegas di sini, bahwa *Good governance* adalah koordinasi bahkan sinergis pengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor masyarakat, terutama swasta, sehingga dapat dihasilkan traksaksional *output* melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu dalam *good governance* tidak saja dituntut suatu birokrasi publik yang efisien dan efektif, melainkan juga *private sektor, governance* yang efisien dan kompetitif. Agar mekanisme pasar tidak di-distorsi, ini juga menjadi tugas *public sector governance*. Pembinaan *governance* di sektor swasta juga jadi tanggungan sektor publik.

Dengan demikian, *good governance* seharusnya dibangun dan dikembangkan pada ketiga komponen tersebut, yakni baik pada *political society*, birokrasi pemerintahan, dan sektor swasta.

3.2.3.2 Indikator-indikator *Good governance*

Untuk memahami lebih jauh tentang apa sesungguhnya *good governance* itu, perlu dipahami karakteristik *good governance* melalui indikator-indikator *good governance* itu sendiri. Menurut Carolina G. Hernandez, *governance* itu bisa baik (*good*) dan buruk (*bad*). Kapan menjadi baik dan kapan menjadi buruk, tergambar dari ungkapannya sebagai berikut.⁸⁸

"In general, governance can be good or bad: good when collective goals are served well, the processes of decision making are observed, governors perform their functions and exercise their powers properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goals of a few, especially the governors are served, prescribed processes are breached, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragments dies. Thus, transparency and accountability on the part of those who govern are key elements of good governance's as they ensure that the interest of the wider membership is served and because of this, their support for the organization remains ensuring thereby its sustainability and survival".

Mengenai indikator *good governance*, Abdul Hakim Garuda Nusantara antara lain menyatakan, bahwa elemen terpenting dari konsep *good governance*, antara lain adalah Kedaulatan Hukum (*rule of law*) dan perlindungan hak asasi manusia. Kedaulatan hukum berarti

pengedepanan supremasi hukum. Dalam ajaran supremasi hukum itu hukum dipandang sebagai produk kesepakatan sosial berupa perangkat kaidah yang bersifat otonom yang menegaskan nilai persamaan (equality) yang musti dijalankan oleh Badan yang imparsial. Lebih lanjut □Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan, bahwa dalam konteks ini supremasi hukum harus diartikan supremasi kaidah-kaidah konstitusi. Sedangkan perlindungan hak-hak asasi manusia berarti kaidah-kaidah konstitusi yang superior itu harus mengakui dan menjamin hak-hak asasi manusia. (Dalam praktik bisa jadi Parlemen bersama pemerintah sepakat membuat undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Demikian pula lembaga yudisial tidak taat asas dalam menilai suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan UUD atau peraturan yang lebih tinggi.⁸⁹

Carolina G.Hernandez, menyebutkan beberapa unsur *good governance* seperti tergambar dalam ungkapannya sebagai berikut:⁹⁰

Governance involves a set of principles and rules defining the organizational structures and the responsibilities, accountabilities, functions, entitlements, and power of those who govern and are governed in an organization. It includes the processes by which decision affecting the organization are made.

Menurut Miftah Thoha, transparansi dan pertanggungjawaban merupakan syarat terhadap terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis (*democratic and good governance*). Keterbukaan berarti adanya minat dan upaya untuk saling kontrol dan

bertanggungjawab. Transparansi ini tidak hanya diperlukan bagi pemerintah saja akan tetapi juga bagi masyarakat.⁹¹

Dalam pada, itu Meutia menyebutkan Elemen-elemen *good governance* sebagai berikut.⁹²

a. **Accountability**, yang terdiri dari:

Political accountability, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah rule of law.

Public accountability, yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.

b. **Adanya suatu kerangka hukum dalam pembangunan.**

Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warganegara dalam menegakkan accountability pemerintah;

c. **Informasi**, yakni bahwa Informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik.

Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik;

d. **Transparansi**, yakni adanya kebijakan terbuka bagi peng- awasan.



Secara lebih spesifik UNDP (United Nations Development Programs) memberikan karakteristik *good governance* sebagai berikut:⁹³

1. *Participation* - All men and women should have a voice in decision making, either directly or through legitimate institutions that represent their interest. Such broad participation is built on freedom of association and speech, as well as capacities to participate constructively.
2. *Rule of law* - Legal frameworks should be fair and enforced impartially, particularly the laws on human rights
3. *Transparency* - Transparency is built on the free flow of information. Processes, institutions, and information is provided to understand and monitor them;
4. *Responsiveness* - Institutions and processes try to serve all stakeholders;
5. *Consensus orientation* - Good governance mediates differing interests to reach a broad consensus on what is in the best interests of the group and, where possible, on policies and procedures
6. *Equity* - All men and women have opportunities to improve or maintain their well being.
7. *Effectiveness and efficiency* - Processes and institutions produce results that meet needs while making the best use of resources
8. *Accountability* - Decision makes in government, the private sector, and civil society organizations are accountable to the public, as well as to institutional stakeholders. This accountability differs depending on the organization and weather the decision is internal or external to the organization.
9. *Strategic vision* - Leaders and the public have a broad and long term perspective on good governance and human development, along with a sense of what is needed for such development. There is also an understanding of the historical, cultural, and social complexities in which that perspective is grounded.

Menurut ESCAP (*Economic and Commission for Asia and the Pacific*), sebuah lembaga PBB, ada 8 karakter *Good Governance*, yakni: *participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive,*

*effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law.*⁹⁴

Dari berbagai pandangan tentang unsur-unsur *Good Governance* di atas, nampak tidak adanya keseragaman tentang indikator *good governance*. Namun pada umumnya para penulis sepakat tentang beberapa unsur yang harus ada untuk menyatakan adanya *good governance*, yakni: adanya keterbukaan (*transparency*), pertanggungjawaban (*accountability*), supremasi hukum, efisiensi dan efektifitas.

Jadi *good governance* adalah terjalinnya hubungan sinergis antara pemerintah (*government*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*) yang dilandasi oleh prinsip-prinsip negara hukum, keterbukaan, pertanggungjawaban, efektivitas dan efisiensi dalam rangka mewujudkan (tujuan bersama).

3.2.3.3 Perbedaan antara *Good Governance* dengan *Clean Government*

Pada bagian ini perlu dikemukakan perbedaan antara *Good Governance* dengan *Clean Government* mengingat kedua istilah ini sering dirancukan, padahal kedua istilah tersebut memiliki konsep yang berbeda.

Dari arti etimologis, istilah *governance* dan *government* sebenarnya sudah berbeda. Kata *government* dalam Kamus

Politik Amerika (*Dictionary of American Politics*) yang dibuat oleh Smith and Zurher, berarti:⁹⁵

1. *The organization of the state which, in addition to administrative agencies, normally consist of three great branches, executive, legislative, and judicial.*
2. *The political and administrative activities of the organized state by means of which its power are exerted and its ends are secured.*

Dalam Black's Law Dictionary-Six Edition, kata government berarti:⁹⁶ "... *an agency of the state, distinguished as it must be in accurate thought from its scheme and machinery of government.*

Lebih lanjut dalam kamus tersebut dijelaskan:

In The United State, government consist of the executive, legislative, and judicial branches in addition to administrative agencies. In a broader sense, includes the federal government and all its agencies and bureaus and country governments, and city and township governments.

Jadi istilah *government* tertuju pada lembaga yang menjalankan kekuasaan negara atau lebih populer dengan istilah "pemerintah" atau "penyelenggara negara". Pemerintah dapat berarti luas dan dapat berarti sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah seluruh penyelenggara negara (legislatif, eksekutif, dan yudisiil), sedangkan dalam arti sempit adalah eksekutif.

Sedangkan tentang istilah *governance*, dalam Kamus Politik Amerika (*Dictionary of American Politics*) yang telah disebutkan di

atas, berarti:⁹⁷ "The methode or manner of exercising public or other authority".

Jadi, makna istilah *governance* dalam kamus adalah suatu metode atau cara melaksanakan kekuasaan, sehingga istilah *governance* tertuju pada kegiatan lembaga, bukan pada lembaganya.

Untuk lebih memperjelas pemahaman tentang *governance* ini perlu dikemukakan beberapa rumusan yang dikemukakan oleh beberapa sarjana sebagai berikut:

1. Meuthia Ganie-Rochman mengartikan *governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif.⁹⁸ Dalam konteks pembangunan, definisi *governance* menurut Meuthia Ganie-Rochman adalah "mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan".⁹⁹
2. Wolfgang Mollers, memberi batasan tentang *governance* dengan mengatakan sebagai berikut: ¹⁰⁰ "...the term *governance* covers a whole range of concepts from the behavior of our governments to the way how the private sector is regulated".
3. M.J.Balogun yang menyatakan sebagai berikut:¹⁰¹

Governance for some is equated with the very act of governing; others regard it as the processes of democratization in hitherto closed systems, i.e., the process of empowering civil society actors and institutions. Yet others take a broader view and extend the meaning to cover the dynamic and sometimes problematic

relationship between and among institutions of the state and civil society.

4. Carolina G.Hernandez, menjelaskan arti *governance* sebagai berikut:

Simply put, governance refers to the way in which organizations, whether in the form of the family, the community, the civil society, corporation, the state, or regional and global organizations are run or managed. Governance involves a set of principles and rules defining the organizational structures and the responsibilities, accountabilities, functions, entitlements, and power of those who govern and are governed in an organization. It includes the processes by which decision affecting the organization are made.

Selain para sarjana tersebut di atas, beberapa lembaga dunia juga telah merumuskan pengertian *governance*, yakni:

1. IMF dan Bank Dunia. MF dan Bank Dunia memberi pengertian *governance* sebagai berikut:¹⁰²

governance as encompassing" the state's institutional arrangements, the processes for formulating policy, decision-making, and implementation: information flows within government: and the overall relationship between citizens and government.

2. *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)*, salah satu badan dunia (PBB) mengartikan *governance* sebagai berikut: *the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented).*¹⁰³

Dari berbagai batasan pengertian tentang *governance* di atas dapat disimpulkan, bahwa belum ada keseragaman rumusan tentang konsep *governance*. Namun demikian pada dasarnya *governance*

menunjuk pada suatu proses di dalam menetapkan dan melaksanakan suatu kebijakan atau *polcy*. *Governance* juga sesungguhnya merupakan suatu konsep yang lebih ditujukan pada pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial. *Governance* tidak terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan tetapi pada tataran pembentukan dan pelaksanaan keputusan, kebijakan atau *polcy* dengan melibatkan semua unsur yang terlibat (*goverment, society* dan *private sector*).

Dengan demikian, maka nampak dengan jelas adanya perbedaan antara *clean goverenment*: di satu pihak dengan *good governance* di lain pihak.

Perbedaan antara *governance* dengan *government* akan nampak lebih jelas dengan penjelasan dari ESCAP di bawah ini. ESCAP antara lain menerangkan tentang hubungan antara *governance* dengan *government* dengan mengungkapkan kedudukan masing-masing dalam proses pembuatan keputusan. ESCAP antara lain menyatakan sebagai berikut:¹⁰⁴

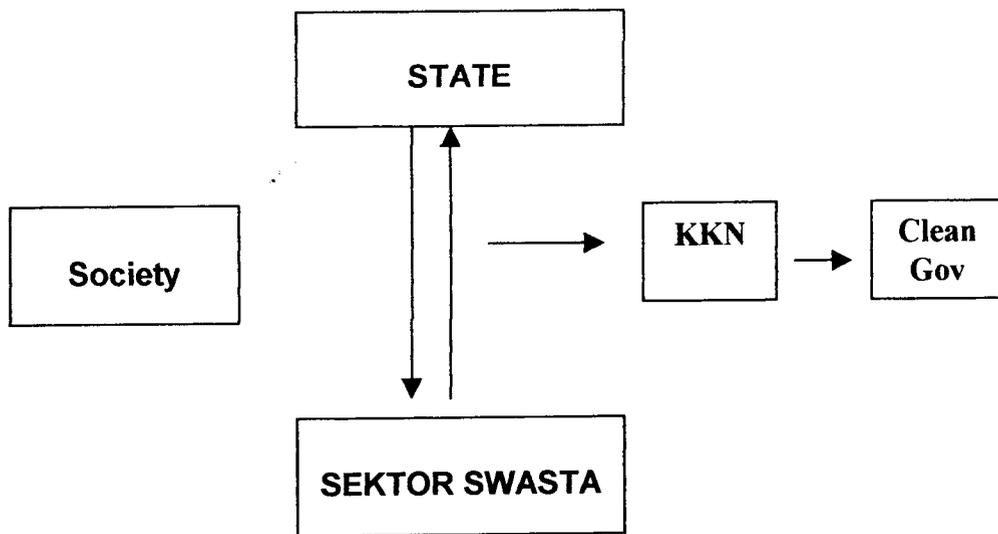
"...governance is the process of decision-making and the process by which decisions are implemented, an analysis of governance focuses on the formal and informal actors involved in decision-making and implementing the decisions made and the formal and informal structures that have been set in place to arrive at and implement the decision. Government is one of the actors in governance. Other actors involved in governance vary depending on the level of government that is under discussion. In rural areas, for example, other actors may include influential land lords, associations of peasant farmers, cooperatives, NGOs,

research institutes, religious leaders, finance institutions political parties, the military etc.

Dari penjelasan tentang *governance* di atas, dapat disimpulkan bahwa *government* merupakan salah satu unsur pelaku didalam *governance*. Dengan demikian konsep mengenai *governance* dan *government* jauh berbeda. Untuk lebih jelasnya perbedaan antara kedua istilah tersebut, ada baiknya penulis kutip bagan/gambar yang disajikan UNESCO berikut ini. Dalam gambar tersebut nampak dengan jelas kedudukan *government* sebagai salah satu unsur dalam *governance*. Dengan adanya perbedaan konsep *government* dan *governance* tersebut, maka jelas konsep tentang *clean government* dan *good governance* juga berbeda.

Munculnya istilah *good governance* dan *Clean Government* sebenarnya terkait dengan perubahan paradigma pemerintahan yang dikaitkan dengan restrukturisasi dan reposisi birokrasi publik. Pada masa lampau paradigma pemerintahan tertuju pada *government*, sedangkan saat ini tertuju pada *governance*. Dalam paradigma *government* orientasi kekuasaan masih kuat, partisipasi dan kontrol rakyat belum berjalan secara optimal.

Jadi dalam paradigma *government (clean government)* ada dua pihak yang saling terlibat dalam pengambilan keputusan, yakni Negara (aktor publik) dan Sektor Swasta (*Private Sector*). Masyarakat tidak dilibatkan, sehingga dalam *Clean Government* terdapat hubungannya sebagai berikut:



Dengan hubungan yang demikian yang terjadi adalah, *governance* sektor publik mendistorsi mekanisme pasar yang semestinya memberikan medan persaingan yang sama dan yang adil bagi semua. Demikian pula terjadi *governance* sektor publik yang intervensinya justru mengkeroposkan *governance* di sektor swasta. Ini yang terjadi di Indonesia sejak pertengahan tahun 80-an, dengan apa yang disebut KKN. Jadi hubungan sinergisnya antara sektor Swasta dengan Sektor publik adalah KKN, baik dalam bidang transaksi maupun policy. Inilah yang terjadi sehingga diperlukan paradigma *clean government*. Namun ternyata upaya *clean government* tidak menunjukkan hasil sehingga diperlukan paradigma baru yakni *good governance* dengan melibatkan unsur masyarakat.

Dalam paradigma baru terdapat asumsi yang mendasar bahwa dalam masyarakat baru terdapat banyak *competing interest groups* kelompok-kelompok kepentingan rakyat yang saling berkompetensi

dalam proses politik manajemen pemerintahan. Peranan rakyat semakin besar. Oleh karena itu pemerintah harus menawarkan saluran-saluran akses kepada rakyat untuk berpartisipasi. Rakyat harus ditempatkan pada posisi di depan. Management pemerintahan di masa depan menurut perubahan paradigma ini harus juga mencairkan pemusatan kekuasaan baik vertikal maupun horizontal sehingga proses *check and balance* dengan rakyat terlaksana dengan baik.¹⁰⁵

Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh. *State organisation* adalah: suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengharuskan sesuatu, dimana berhasil memelihara monopoli legitimasi kekuatan di dalam suatu wilayah negara.

3.2.3.4 Keterkaitan Ombudsman dan *Good Governance*

Salah satu yang hakiki dari lembaga ombudsman adalah kedudukannya sebagai lembaga pengawasan terhadap otorita publik (pemerintah). Dalam kedudukannya tersebut lembaga ombudsman berfungsi menerima pengaduan dari masyarakat atas sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum, hak asasi manusia ataupun nilai-

nilai kepatutan yang berkembang di dalam kehidupan masyarakat. Ombudsman juga berfungsi melakukan klarifikasi dan investigasi serta memberikan saran tindak kepada pemerintah dalam rangka memperbaiki sikap tindaknya yang dianggap salah dan dikeluhkan oleh masyarakat.

Dengan fungsinya yang demikian, maka peranan ombudsman yang nyata dapat dilihat adalah akan membuat pemerintah (penguasa) menjadi lebih bertanggungjawab (*accountable*), lebih terbuka (*transparent*) serta memberi harapan yang besar untuk terwujudnya efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan kepentingan publik.

Kedudukan lain yang hakiki dari lembaga ombudsman adalah sebagai lembaga perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, ombudsman selain menerima pengaduan masyarakat juga dapat dengan inisiatifnya sendiri menilai, melakukan monitoring dan investigasi sikap tindak para penyelenggara negara yang bertentangan dengan hukum, hak asasi manusia, nilai-nilai kepatutan yang hidup dalam masyarakat atau bertentangan dengan perasaan keadilan. Bila perlu ombudsman dapat memberikan saran, agar dilakukan penegakan hukum oleh lembaga penegak hukum yang wenang.

Di beberapa negara, pelaksanaan peran dan fungsi ombudsman mendapatkan dukungan yang memadai dari lembaga perwakilan rakyatnya. Laporan-laporan ombudsman kepada lembaga perwakilan rakyat biasanya dijadikan acuan untuk menilai kinerja pemerintah.

Apabila pelanggaran-pelanggaran pemerintah yang dilaporkan ombudsman kepada parlemen tidak mendapatkan tanggapan sebagaimana mestinya, maka hal itu akan dijadikan bahan pertimbangan di dalam menilai kinerja pemerintah.

Apabila peran dan fungsi ombudsman tersebut, dikaitkan dengan karakteristik yang melekat pada *good governance* sebagaimana telah dipaparkan di muka, maka terlihat ada keterkaitannya yang sangat erat. Dalam hal ini ombudsman tidak lain merupakan sarana untuk mewujudkan *good governance*, yakni sarana untuk menciptakan *accountability*, *transparency* dan prinsip-prinsip negara hukum yang merupakan esensi dari *good governance* itu sendiri. Sebaliknya, ombudsman juga membutuhkan *good governance*.

Memang Ombudsman bukanlah satu-satunya sarana pendukung *good governance* melainkan masih banyak hal-hal lain yang harus diadakan, diantaranya perangkat hukum yang memadai termasuk sarana-sarana mekanisme penegakannya.

Faktor lain adalah tersedianya informasi, yakni informasi yang akurat tentang kondisi pasar dan tentang maksud-maksud pemerintah mengintervensi pasar. Kecuali itu pelaksanaan demokrasi dan demokratisasi. Dalam hubungannya dengan yang terakhir ini, menurut Jusuf Wanandi, *Good Governance* tidak dapat dikembangkan secara sungguh-sungguh tanpa disertai dengan demokrasi dan perkembangan demokratisasi dalam waktu yang bersamaan.¹⁰⁶

Pendapat Jusuf Wanandi tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Revrisond Baswir,¹⁰⁷ bahwa Upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dari pengembangan demokrasi, karena *good governance* sesungguhnya lebih tertuju sebagai cara untuk mencapai tujuan, bukan tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Sebagai cara (*means*). Yusuf Wanandi *good governance* bisa terwujud apabila:¹⁰⁸

1. kekuasaan pemerintah diperoleh dari rakyat atau wakil rakyat dan diatur oleh konstitusi. Boleh dikatakan bahwa UUD 1945 belum demokratis menyangkut proses pemilihan Presiden.
2. Kekuasaan pemerintah terbatas atau dibatasi serta adanya distribusi kekuasaan. artinya, ada pemisahan yang tegas antara legislatif, yudikatif, eksekutif agar terdapat check and balance atas kekuasaan. kekuasaan yang tidak terbatas dan tidak terkontrol akan mendorong terjadinya pelanggaran hak asasi manusia secara struktural, sebagaimana terjadi pada masa Pemerintah Orde Baru.
3. Kekuasaan pemerintah harus berdasarkan konstitusi yang mencakup prinsip-prinsip dasar hubungan kekuasaan antara penyelenggara negara dan warganegara. Konstitusi di Indonesia lebih banyak mengatur soal prosedur untuk memperoleh kekuasaan dan cara-cara menggunakan kekuasaan

ketimbang mengatur hak, kewajiban, dan kebebasan warganegara.

4. Kekuasaan pemerintah harus merupakan cerminan sebagai negara hukum. Di negara hukum yang baik, setiap hukum yang mengatur hak, kewajiban, dan kebebasan warganegara dibuat dengan persetujuan mereka yang mendapat mandat dari rakyat. Demikian juga yang menyangkut alokasi atau distribusi beban yang ditanggung oleh warganegara atau badan hukum, serta alokasi dan distribusi kemaslahatan umum yang dapat dinikmati oleh warganegara atau badan hukum. Selain itu, banyak undang-undang di Indonesia hanya berisi hal-hal pokok sehingga harus diterjemahkan ke dalam produk hukum yang lebih rendah. Padahal produk hukum itu dibuat oleh birokrat yang notabene tidak mendapat mandat dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan hakikat negara hukum yang sebenarnya.
5. Kekuasaan pemerintah harus menghormati kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan judicial review secara proaktif.
6. Kekuasaan pemerintah harus menghormati prinsip-prinsip mekanisme pasar dan keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat yang belum berdaya. Negara bisa melakukan

intervensi hanya bila dibutuhkan. Menyangkut LSM, mereka dibutuhkan karena seringkali terbukti lebih mampu menangani masalah-masalah sosial, seperti kemiskinan, ketimbang negara atau pasar.

7. Kekuasaan pemerintah harus terbuka. Artinya setiap kebijakan harus didiskusikan secara terbuka adanya akses informasi, sereta diputuskan melalui wadah rakyat.
8. Kekuasaan pemerintah harus dipegang oleh orang-orang yang kompeten serta memiliki *track of record* yang baik. Di Indonesia, *track of record* ini sering diabaikan.
9. Kekuasaan pemerintah harus memiliki *accountability* secara administratif, politik, maupun hukum, serta responsif terhadap kritik publik.
10. Kekuasaan pemerintah harus sesuai dengan moralitas publik dan dirumuskan melalui kode etik pemerintah;
11. Kekuasaan pemerintah dijalankan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dari sisi politik, *good governance* bisa terwujud bila:¹⁰⁹

- a) Menjaga hak warganegara dan memperkuat wewenang pemerintah;
- b) Mengadakan distribusi dan mengembangkan keterampilan kelompok masyarakat agar dapat ikut serta dalam pasar, termasuk memberi batas-batas tentang boleh dan tidak bolehnya suatu jenis resource digunakan dalam bidang tertentu.

- c) Mengembangkan kompetensi dan pengetahuan kelompok masyarakat;
- d) Mengembangkan kemampuan berorganisasi kelompok masyarakat supaya hak mereka dapat dimanfaatkan, serta supaya kewajiban kolektif bisa terjaga.

Suatu hal yang juga sangat perlu diperhatikan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik ini adalah apa yang diungkapkan oleh A. Ramlan Surbakti,¹¹⁰ bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang baik, *responsif*, dan *akountable*, --yang bebas dari korupsi, kolusi, koncoisme, dan nepotisme (K3N), maka perlu dirumuskan dan ditegakkan suatu moralitas publik. Lebih lanjut beliau menyatakan, bahwa agar dapat menjadi pegangan bersama dan agar lebih efektif, maka Moralitas Publik perlu dituangkan ke dalam Undang-undang tentang Etika Politik dan Pemerintahan. Semua pejabat publik mulai dari Presiden, anggota kabinet, jajaran birokrasi, para anggota MPR/DPR/DPRD, dan para anggota dan pimpinan MA, BPK dan DPA, harus melaksanakan moralitas publik ini, bukan moralitas pribadi, dan golongan.

3.2.3.3 Upaya Mewujudkan *Good Governance* di Indonesia

Salah satu amanat reformasi yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sejak jatuhnya pemerintahan rezim Orde Baru adalah

menciptakan pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Diduga sumber malapetaka yang menimpa bangsa Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini adalah karena pelaksanaan pemerintahan yang buruk, yakni pemerintahan yang ditandai dengan maraknya praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelanggaran HAM. Sementara di pihak lain penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang bersih tersebut, dalam Sidang Umum MPR 1998 dipatri dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam salah satu pertimbangan TAP MPR tersebut¹¹¹ diakui, bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktik-praktik usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan sosial. Oleh sebab itu merupakan tuntutan hati nurani rakyat akan terwujudnya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh tanggung jawab sehingga reformasi dapat berdayaguna dan berhasil guna.

Upaya yang ditempuh untuk melaksanakan tuntutan hati nurani rakyat tersebut menurut TAP MPR tersebut adalah:

1. Memfungsikan secara proporsional dan benar Lembaga Tertinggi Negara, Lembaga Kepresidenan, dan Lembaga-lembaga Tinggi negara lainnya, sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai dengan Undang-undang Dasar (Pasal 1):
2. Dalam rangka penyelenggaraan negara, Lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara [Pasal 2 ayat (1)].
3. Untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme [Pasal 2 ayat (2)].
4. Untuk menghindari praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
5. Pemeriksaan atas kekayaan seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri dari Pemerintah dan masyarakat.

6. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten undang-undang tindak pidana korupsi.
7. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya meupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Ketentuan-ketentuan di atas merupakan amanat rakyat melalui wakilnya yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara. Bagi Presiden selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah Majelis, amanat tersebut harus diperhatikan dan diimplementasikan, sedang hasilnya harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di MPR. Untuk mewujudkan amanat rakyat yang tertuang di dalam TAP MPR tersebut, pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan, diantaranya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Atas dasar Undang-undang Nomor 28 tersebut kemudian dibentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 1999. Komisi ini berfungsi untuk memeriksa kekayaan pejabat negara.

Untuk mendukung pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 tahun 1998 tersebut, telah pula ditetapkan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menggantikan undang-undang Nomor 3 tahun 1971 tentang hal yang sama yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Selain itu, dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, upaya mewujudkan Pemerintahan yang baik telah dinyatakan sebagai salah satu prioritas utama program pembangunan yang dikaitkan dengan program pengawasan terhadap aparatur negara.

Dalam undang-undang ini nampak jelas pemberantasan KKN sebagai prioritas program pemerintah. Dinyatakan di dalam undang-undang ini, bahwa tujuan program ini adalah mewujudkan aparatur negara yang bersih, berwibawa dan bebas KKN.

Suatu hal yang menarik dalam kedua undang-undang tersebut adalah diberinya kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk berperan serta dalam penyelenggaraan negara. Bentuk-bentuk peran serta masyarakat itu antara lain: a) hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara; b) hak menyampaikan saran dan pendapat serta bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara dan lain-lain. Peran serta masyarakat tersebut, oleh undang-undang Nomor 28 tahun 1998 dikatakan sebagai

bentuk hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih (pasal 8). Hak untuk berperan serta ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara.

Di dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, bentuk-bentuk peran serta masyarakat berupa: hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi, dalam hal ini berkaitan dengan adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi. Selain itu, adanya hak menyampaikan saran dan pendapat serta bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani tindak pidana korupsi. Selain beberapa peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, tentu masih banyak ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang terdapat di berbagai peraturan yang ada.

Pembentukan berbagai instrumen yuridis yang berupa TAP MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan lain-lain tersebut dapat dipandang sebagai upaya strategis dalam rangka mewujudkan *Good Governance*" di Indonesia. Bagaimanapun juga penyelenggara negara merupakan salah satu *stake holder* atau komponen yang amat vital dalam *good governance*.

Selain menciptakan instrumen yuridis, tentu diperlukan instrumen-instrumen yang lain yang bersifat nonyuridis guna mendukung terciptanya *good governance* tersebut.

3.2.3.4 Prinsip *Good Governance* di dalam Ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Berikut penulis memandang perlu untuk membahas secara khusus tentang prinsip *Good Governance* yang terdapat di dalam TAP MPR RI No.XI/MPR/1998 dan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 sebagai aturan pelaksanaannya.

3.2.3.6.1 Latar belakang Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998

Di tengah maraknya tuntutan reformasi menyeluruh, pada tanggal 10 s/d 13 Nopember 1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan Sidang Istimewa. Sidang yang berlangsung di penghujung abad ke-20 dilaksanakan guna memenuhi tuntutan rakyat untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum yang dipercepat, menyusul lengsernya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Agar rencana Pemilihan Umum yang dipercepat tersebut dapat dilaksanakan secara konstitusional, maka tiada jalan lain kecuali diadakan Sidang Istimewa MPR untuk mencabut/ mengubah/ menambah Ketetapan MPR yang berkaitan dengan Pemilihan Umum.

Sebagai langkah awal persiapan Sidang Istimewa MPR, Pimpinan MPR menugaskan Wakil Ketua MPR dari unsur Utusan Daerah selaku Ketua Badan Pekerja MPR untuk mempersiapkan bahan rapat Badan Pekerja MPR, yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Tim Asistensi Pimpinan Badan Pekerja MPR yang keanggotaannya mencerminkan Fraksi-fraksi MPR dengan tiap-tiap Fraksi diwakili oleh 3 (tiga) orang.

Tim Asistensi Pimpinan Badan Pekerja MPR yang bekerja pada tanggal 18 Agustus s/d 8 September telah menghasilkan 2(dua) konsep Rancangan Keputusan, 6(enam) konsep Rancangan Ketetapan MPR dan 14(empat belas) usul Rancangan MPR yang disepakati dikembalikan kepada masing-masing fraksi untuk dibawa ke dalam forum rapat Badan Pekerja MPR. Konsep Rancangan Keputusan, konsep Rancangan Ketetapan, dan usul Rancangan Ketetapan MPR tersebut kemudian diserahkan kepada Pimpinan MPR sebagai sumbangan pikiran Pimpinan MPR agar pelaksanaan tugas Badan pekerja MPR dalam mempersiapkan bahan-bahan Sidang Istimewa dapat berjalan lancar.

Pada tanggal 10 September 1998, Badan Pekerja MPR mulai mengadakan serangkaian rapat guna mempersiapkan Rancangan Keputusan dan rancangan Ketetapan sebagai bahan Sidang Istimewa MPR. Rapat-rapat Badan Pekerja MPR kali inipun diselenggarakan di tengah krisis multi wajah yang belum kunjung terlihat tanda-tanda

penyelesaiannya. Menghadapai kenyataan yang demikian itu semua fraksi yang ada di Majelis sepakat menjadikan rapat-rapat Badan Pekerja MPR sebagai langkah awal untuk melakukan koreksi total terhadap hasil-hasil Sidang Umum MPR bulan Maret tahun 1998 yang lalu.

Sidang Istimewa MPR yang semula berdasarkan kesepakatan Pimpinan MPR dan Pimpinan Fraksi-fraksi MPR dengan Pemerintah untuk mencabut/mengubah/menambah Ketetapan-ketetapan MPR yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum yang dipercepat, ternyata telah berkembang menjadi lebih luas. Badan Pekerja MPR tidak hanya membahas tentang perubahan ketetapan MPR yang terkait dengan Pemilihan Umum, melainkan meluas ke aspek-aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang lain yang menjadi tuntutan masyarakat pada waktu itu, sehingga Badan Pekerja MPR telah menghasilkan 12 (dua belas) buah rancangan Ketetapan yang hendak dibahas dalam Sidang Istimewa MPR.

Kesemua Rancangan Ketetapan MPR hasil Badan Pekerja MPR tersebut kemudian diajukan ke dalam Sidang MPR. Setelah dibahas dalam Sidang MPR akhirnya kesemua Rancangan Ketetapan hasil Badan Pekerja MPR dapat disepakati setelah mengalami perubahan-perubahan. Salah satu diantara Ketetapan MPR hasil Sidang Istimewa tersebut adalah Ketetapan MPR tentang Penyelenggaraan Negara yang

Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang dituangkan di dalam Ketetapan Nomor IX/MPR/1998.

Usul tentang perlunya suatu Ketetapan MPR tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pertama kali disampaikan oleh Fraksi Karya Pembangunan dalam sidang Badan Pekerja MPR pada tanggal 15 September 1998. Dalam sidang tersebut Fraksi Karya Pembangunan mengajukan 1(satu) Rancangan Keputusan dan 11(sebelas) Rancangan Ketetapan MPR-RI untuk dibahas dalam rapat-rapat Badan Pekerja Majelis. Salah satu diantaranya adalah Rancangan Ketetapan tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Nomor urut 1).¹¹²

Adapun dasar pertimbangan atau latar belakang diajukannya Rancangan Ketetapan MPR tentang pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Neotisme menurut Fraksi Karya Pembangunan sebagaimana diungkapkan dalam Pidato Pemandangan Umumnya yang disampaikan oleh juru bicara Ir.H.Rully Chairul Azwar antara lain adalah, bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara pada masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, yang sama-sama didasarkan pada UUD 1945 dalam praktiknya telah mengarah pada pemusatan kekuasaan pada Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara dan Pemerintahan yang tertinggi *consentration of power and responsibility upon to the Presiden* telah ditafsirkan menjadi pemusatan kekuasaan penuh kepada Presiden/Mandataris MPR.¹¹³

Penyalahtafsiran tersebut menurut FKP telah berdampak pada tidak berfungsinya dengan baik lembaga-lembaga permusyawaratan perwakilan yaitu MPR, DPR dan DPRD, serta tidak berkembangnya kontrol sosial oleh masyarakat melalui lembaga-lembaga kemasyarakatan. Kelemahan-kelemahan tersebut telah menciptakan dan menyuburkan pemerintahan yang otoriter, dan telah memberi peluang kepada praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Sejarah kemudian membuktikan pemerintahan yang demikian itu akhirnya diruntuhkan oleh kekuatan rakyat seperti yang terjadi pada tanggal 11 Maret 1966 dan 21 Mei 1998. Pengalaman pahit dalam penyelenggaraan pemerintahan yang telah menyengsarakan rakyat tersebut menurut FKP tidak boleh terulang lagi. Oleh karena itu FKP memandang perlu ditetapkannya suatu landasan konstitusional yang memberikan batasan kewenangan dan tanggung jawab kepada pemerintah sekaligus mencerminkan perwujudan pemerintahan yang bersih, dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi dan nepotisme. Pemerintahan dimaksud menurut FKP tercermin dari penyelenggaraan pemerintahan kekuasaan dan tanggung jawab yang amanah, transparan, demokratis, adil, dan bertanggung jawab sehingga tumbuh dan kukuh kewibawaannya, serta dipercaya dan dicintai oleh rakyat.¹¹⁴

Berdasarkan pertimbangan itulah, FKP mengusulkan Rancangan Ketetapan MPR tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang akan memimpin bangsa ini ke masa depan

yang penuh tantangan dalam membangun masyarakat maju, sejahtera, dan demokratis dan berdasarkan hukum.

Usul yang hampir sama ternyata juga disampaikan oleh Fraksi Demokrasi Indonesia (FPDI) dalam forum yang sama. FPDI mengajukan 15 buah Rancangan Ketetapan (Rantap) MPR. Salah satu diantaranya adalah Rantap tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Nomor urut 12).¹¹⁵ Adapun alasan diajukannya Rantap tersebut menurut FPDI seperti yang diungkapkan melalui juru bicaranya H.Untung Sutomo, BA pada Pidato Pemandangan Umum Fraksi BP-MPR tanggal 15 September 1998 antara lain adalah karena gejala meluasnya keserakahan, yaitu pola hidup yang mengutamakan kepentingan diri atas harta benda yang telah menyebabkan terjadinya kebangkrutan perekonomian nasional. Sementara di lain pihak upaya untuk melakukan pemberantasan korupsi selama ini belum berhasil. Di sisi lain penempatan sanak keluarga pada pos-pos yang masih berkaitan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggung jawab setiap pejabat pemerintah, cepat atau lambat akan menimbulkan kesulitan bagi pejabat itu sendiri untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya, dan tidak tertutup kemungkinan justru akan menimbulkan kecemburuan sosial yang berakibat pada melemahnya keseluruhan struktur Pemerintahan di negara kita.¹¹⁶

Atas dasar pemikiran di atas itulah, FPDI mengajukan pengusulan Rancangan Ketetapan tentang Pemberantasan Korupsi dan

Nepotisme. Akan tetapi Rantap tersebut akhirnya tidak disepakati untuk menjadi satu Ketetapan MPR. Hal ini nampaknya disebabkan karena memiliki esensi yang sama dengan Rantap yang diajukan oleh FKP yakni sama-sama bertujuan untuk terciptanya pemerintahan yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dengan adanya dua fraksi yang mengusulkan materi yang hampir sama, membuktikan bahwa setidaknya-tidaknya isu tentang pentingnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN merupakan salah satu tuntutan rakyat dalam reformasi yang harus ditanggapi.

Usul tentang perlunya Ketetapan MPR tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (selanjutnya disingkat PBB-KKN)) tersebut kemudian menjadi salah satu materi pembahasan dalam Sidang Panitia Ad Hoc II Badan pekerja MPR (selanjutnya disingkat PAH II BP-MPR) yang bersidang selama 8 hari tanggal 16, 17, 18, 21, 22, 23, 28 dan 30 September 1998. PAH II BP-MPR sendiri mendapatkan tugas membahas 1 buah Rancangan Keputusan (Rantus) dan 7 buah Rancangan Ketetapan (Rantap). Rantap tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan salah satu dari ketujuh Rantap yang harus dibahas MPR. Rancangan Ketetapan ini kemudian disatukan pembahasannya dengan Rantap mengenai Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, usul dari FPDI.

Dalam sidang hari kelima tanggal 22 September, FKP sebagai penggagas Rantap tentang PBB-KKN memberikan tambahan penjelasan yang antara lain menyatakan sebagai berikut:

"...praktik korupsi atau penggelapan keuangan negara untuk kepentingan pribadi atau golongan, kolusi atau persengkokolan rahasia untuk maksud buruk, nepotisme atau kecendrungan untuk mengutamakan sanak saudara, teman, kerabat dan orang yang mempunyai kedekatan telah mendarah daging. Upaya law enforcement harus ditingkatkan dan tidak boleh berhenti, karena itu kami menganggap, pemerintahan yang bersih dan bebas KKN meruapkan prasarat mutlak untuk mencapai cita-cita Proklamasi 1945, dengan demikian kami menganggap perlu adanya Ketetapan MPR RI yang mengatur tentang hal ini.

Usul tentang perlunya suatu Ketetapan MPR tersendiri tentang PBB-KKN tersebut ternyata mendapat sambutan yang baik dari wakil rakyat dalam Sidang PAH II BP-MPR, sehingga PAH II BP MPR berhasil menyepakati Rantap tentang PBB tersebut sebagai salah satu bahan Sidang Istimewa MPR dengan catatan pada Pasal 3 masih perlu dibahas lebih lanjut. PAH II BP MPR sampai dengan hari terakhir persidangannya berhasil menyepakati 1(satu) Rantus dan 7(tujuh) Rantap MPR. Salah satu Rantap itu adalah tentang PBB-KKN dengan catatan masih perlu pembahasan pada Pasal 3. Pasal tersebut menyebutkan 3 alternatif rumusan, yaitu:

- a. Dalam perkara-perkara korupsi dipergunakan asas pembuktian terbalik;
- b. Dalam perkara-perkara korupsi dengan menjunjung tinggi asas praduga tak bersalah dipergunakan asas pembuktian terbalik.
- c. Untuk pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas tanpa pandang bulu, dan dengan

melakukan perubahan terhadap undang-undang tindak pidana korupsi.

Rantap-rantap yang berhasil disepakati oleh PAH II BP-MPR tersebut selanjutnya di bawa ke Sidang BP-MPR untuk mendapatkan pembahasan bersama-sama dengan hasil pembahasan Rantap yang menjadi tugas PAH I, untuk di tetapkan menjadi Rantap dan Rantus yang akan menjadi bahan Sidang Istimewa.

BP MPR sendiri dalam sidangnya yang terakhir pada tanggal 1 Oktober 1998 telah mengambil Keputusan, menyepakati 12 Rantap MPR dan 1(satu) Rantus. Salah satu diantara Rantap yang dihasilkan adalah Rantap tentang PBB KKN. Keduabelas Rantap tersebut selanjutnya dibawa ke Sidang Istimewa MPR yang berlangsung tanggal 10 s/d 13 Nopember 1998. Dalam Sidang Istimewa MPR, pembahasan terhadap Rantap tentang PBB-KKN ditugaskan kepada Komisi C bersama-sama dengan 2(dua) Rantap MPR yang lain, yakni: Rantap tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MR/1998 tentang Garis-garis Besar haluan Negara dan Rantap tentang okok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, dan Rantap tentang PBB-KKN itu sendiri.

Setelah melalui proses sidang selama 3(tiga) hari dari tanggal 11 s/d 13 Nopember, Komisi C dalam sidang hari terakhirnya, Jum'at tanggal 13 Nopember yang dimulai jam 08.45 WIB dan berakhir jam

11.30 WIB, akhirnya berhasil menyepakati rumusan Rantap MPR tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Bunyi teksnya dapat dilihat ada halaman 133 buku ketiga, Jilid 10 (Risalah Rapat Komisi C Sidang Istimewa MPR RI tahun 1998).

Rantap tentang Penyelenggara Negara Yang Baik dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme hasil kesepakatan Komisi C tersebut, kemudian dibahas dalam Rapat Paripurna ke-4 (Lanjutan) Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang berlangsung hari Jum'at 13 Nopember 1998 dengan acara dengar pendapat akhir fraksi terhadap rancangan-rancangan ketetapan tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang dituangkan di dalam Tap MPR Nomor XI/MPR/1998.

Dari perjalanan pembahasan Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 sebagaimana yang diungkapkan di muka, dapat ditarik kesimpulan, bahwa latar belakang adanya ketetapan MPR tentang PBB-KKN antara lain adalah:

1. Untuk menampung aspirasi masyarakat yang menghendaki terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN yang menjadi salah satu tuntutan Reformasi di tahun 1998.
2. Untuk mencegah timbulnya kembali pengalaman pahit dalam penyelenggaraan pemerintahan yang telah menyengsarakan rakyat

tersebut pada masa lalu sebagai akibat merajalelanya praktik-praktik KKN.

3. Adanya anggapan bahwa, pemerintahan yang bersih dan bebas KKN merupakan prasarat mutlak untuk mencapai cita-cita Proklamasi 1945.

Dalam Konsideran Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 sendiri menyebutkan beberapa dasar pertimbangan dikeluarkannya ketetapan tersebut, diantaranya:

- a. bahwa tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna dan berhasilguna; (konsideran menimbang huruf "c")
- b. bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktik-praktik usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional; (konsideran menimbang huruf "d")
- c. bahwa dalam rangka rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggara negara yang dapat dipercaya melalui usaha pemeriksaan harta kekayaan para pejabat negara dan mantan pejabat negara serta keluarganya yang diduga berasal dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. (konsideran menimbang huruf "e")

Demikian dasar-dasar pertimbangan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang tidak lain adalah sebagai

upaya untuk mengisi cita-cita reformasi yang menghendaki terjadinya penataan kembali perikehidupan berbangsa dan bernegara dengan mencegah timbulnya kembali praktik-praktik tidak terpuji di masa lalu dalam penyelenggaraan negara, kemudian membangun tatanan yang lebih baik.

3.2.3.4.1 Asas-asas Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN di dalam TAP MPR RI NOMOR XI/MPR/1998

Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme terdiri atas 6 pasal. Dalam Pasal 2 Ketetapan tersebut tertuang beberapa kewajiban yang harus dipatuhi oleh para penyelenggara negara di dalam menunaikan tugas negara. Dinyatakan, bahwa penyelenggara negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya secara baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara. Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pada dasarnya apa yang tertuang di dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut merupakan asas-asas moral bagi penyelenggaraan negara yang harus diegang teguh oleh setiap penyelenggara negara, baik yang berkecimpung dalam tugas-tugas eksekutif, legislatif maupun yudisial.

Asas-asas yang dapat ditarik dari isi pasal tersebut adalah:

1. asas melaksanakan fungsi dan tugas dengan baik;
2. asas tanggung jawab;
3. asas kejujuran;
4. asas agar senantiasa bersikap adil;
5. asas keterbukaan;
6. asas kepercayaan; dan
7. asas menjauhkan diri dari perbuatan KKN

Jika memperhatikan diktum-diktum TAP MPR secara keseluruhan, ada beberapa hal penting yang terkandung di dalamnya yang patut menjadi perhatian, yakni:

1. Di dalam TAP MPR tersebut tertuang beberapa asas penyelenggaraan negara yang bersih, yakni: jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme [Pasal 1 ayat (2)]. Kecuali itu, penyelenggara negara harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara [Pasal 2 ayat (1)].
2. Di dalam TAP MPR tersebut juga tertuang norma-norma hukum yang berupa perintah dan larangan, yakni: perintah agar dilakukan pemberantasan tindak pidana korupsi dan praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroni-kroninya

maupun pihak swasta/ konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan melaksanakan secara konsisten Undang-undang Tindak Pidana Korupsi [Pasal 3 ayat (3), Pasal 4], sedangkan larangan yang dimaksudkan ditujukan kepada para penyelenggara negara untuk melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, dan larangan yang ditujukan khusus kepada eksekutif, legislatif dan yudisial untuk melakukan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara.

3. Di dalam TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tersebut juga terkandung upaya-upaya yang harus dilakukan untuk mencegah atau menghindari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, di kalangan para penyelenggara negara yang dipercaya menjabat jabatan dalam penyelenggaraan negara. Upaya itu adalah a) penyelenggara negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, b) penyelenggara negara harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat; c) harus dibentuk suatu lembaga yang berfungsi untuk melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan para penyelenggara negara. Lembaga itu beranggotakan unsur-unsur pemerintah dan masyarakat, dan dibentuk oleh Kepala Negara.



3.2.3.6.3 Prinsip-prinsip *Good Governance* dalam Peraturan Pelaksanaan Ketetapan MPR-RI Nomor XI/MPR/1998

Ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud di dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tersebut, menurut ketentuan Pasal 5 diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Atas dasar perintah Pasal 5 tersebut, maka pada tanggal 19 Mei 1999, diundangkan di dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Di dalam undang-undang ini antara lain dijelaskan tentang apa yang dimaksud dengan "penyelenggara Negara", "penyelenggara Negara yang bersih", "kolusi" dan "nepotisme".

Dimaksud dengan Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugasnya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 2 disebutkan tentang mereka yang tergolong penyelenggara Negara, yakni:

1. Pejabat pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Sementara itu yang dimaksud dengan Penyelenggara Negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya;

Dalam UU Nomor 28 tahun 1999 tersebut dimuat 7(tujuh) asas umum penyelenggaraan negara. Asas-asas tersebut tertuang di dalam Pasal 3 yakni:

- 1) Asas Kepastian Hukum;
- 2) Asas Tertib Penyelenggara Negara;
- 3) Asas Kepentingan Umum;
- 4) Asas Keterbukaan;
- 5) Asas Proporsionalitas;
- 6) Asas Profesionalitas; dan
- 7) Asas Akuntabilitas.

Jika memperhatikan ketujuh asas yang tertuang di dalam UU Nomor 28 tersebut, nampak pembuat undang-undang sangat dipengaruhi oleh asas-asas pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) yang cukup lama dikenal di dalam Hukum Administrasi.¹¹⁷ Asas-asas: kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas penyelenggaraan tertib penyelenggaraan negara, asas proporsionalitas, diambil dari asas pemerintahan yang baik, yakni: *principle of legal security, principle of non misuse of competence dan principle of proportionality*.¹¹⁸

Pembuat undang-undang juga memasukkan beberapa prinsip *Good Governance* sebagai asas umum penyelenggaraan negara yang

baik tersebut. Asas-asas: keterbukaan, asas profesionalitas dan akuntabilitas merupakan prinsip-prinsip dalam *good governance*.¹¹⁹

Jadi, asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik yang dituangkan di dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 merupakan gabungan antara asas-asas umum pemerintahan yang baik dan prinsip-prinsip *good governance*.

3.3. Landasan Yuridis Pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia

Salah satu pertanyaan yang muncul di kalangan masyarakat pada awal pembentukan lembaga ombudsman di Indonesia adalah menyangkut legalitas dari keberadaan Komisi Ombudsman Nasional. Hartono Mardjono misalnya, menyatakan: "Kita tidak apriori menolak, cuma kita masih meragukan sampai dimana kapasitasnya, karena legalitasnya tidak jelas".¹²⁰ Menurut Hartono Mardjono, kalau mengacu pada negara-negara asalnya, Komisi Ombudsman itu bisa dibentuk atas dasar UUD atau konstitusi, sedangkan Komisi Ombudsman Nasional cuma diatur dengan Keppres. Oleh karena itu lebih lanjut ia mempertanyakan: Bagaimana mungkin suatu lembaga yang diatur dengan Keppres harus mengawasi Kepolisian yang dibentuk dengan Undang-undang, atau Peradilan yang juga dibentuk dengan Undang-undang. Menurut Hartono Mardjono, mestinya lembaga ombudsman itu lebih kuat, dari itu. Artinya, harus diatur di dalam Undang-undang Dasar".¹²¹

Senada dengan Hartono Mardjono, Buyung Nasution menilai bahwa Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk oleh KH.Abdurrahman Wahid tidak mempunyai kekuatan hukum. Alasannya, karena Ombudsman tidak bisa dibentuk hanya dengan Keputusan Presiden (Keppres). Buyung mengatakan: "Selama tidak menggunakan undang-undang (UU) yang konstitusional, komisi ini tidak akan mempunyai legalitas yang kuat".¹²²

Berkaitan dengan hal-hal yang dipertanyakan oleh masyarakat tersebut, maka setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) hal yang perlu dikaji secara ilmiah menyangkut landasan yuridis pembentukan lembaga ombudsman di Indonesia, yakni:

- 1) Dasar kewenangan Presiden RI membentuk lembaga Ombudsman di Indonesia, yakni darimanakah sumber kewenangan Presiden membentuk Komisi Ombudsman Nasional ?
- 2) Ruang lingkup kewenangan Komisi Ombudsman Nasional dalam melakukan pengawasan, yakni sejauhmana Komisi Ombudsman Nasional yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden itu berwenang mengawasi lembaga negara dan lembaga-lembaga Pemerintahan yang dibentuk dengan Undang-undang ?
- 3) Bentuk hukum yang paling tepat untuk mengatur keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia, yakni bentuk perundangan yang manakah yang seharusnya untuk mengatur lembaga ombudsman di Indonesia.

Ketiga persoalan di atas akan menjadi fokus pembahasan pada uraian berikut.

3.3.1 Dasar kewenangan Presiden RI membentuk lembaga ombudsman di Indonesia

Dalam sistem Pemerintahan Negara RI yang didasarkan pada Undang-undang Dasar 1945, menurut Muh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Presiden memiliki 3(tiga) domain kekuasaan,¹²³ 1) Kekuasaan dalam bidang eksekutif, 2) Kekuasaan dalam bidang legislatif, dan 3) Kekuasaan sebagai Kepala Negara.¹²⁴ Pengelompokan kekuasaan Presiden atas 3 macam tersebut nampaknya dipengaruhi oleh Penjelasan UUD 1945, padahal ketentuan-ketentuan di dalam Batang Tubuh UUD 1945 tidak mengenal pembagian semacam itu.

Kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dapat diketahui pada Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945. Pasal-pasal tersebut memberi kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Menurut pendapat penulis, sesungguhnya kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif tidak hanya diatur di dalam kedua pasal tersebut melainkan juga terdapat di dalam Pasal 17 ayat (2) jo Pasal 17 ayat (1) yakni mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara.

Ketentuan-ketentuan yang memberi wewenang kepada Presiden dalam bidang legislatif menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1), Undang-undang Dasar 1945.¹²⁵ Pasal 5 ayat (1) memberi kekuasaan kepada Presiden sebagai pembentuk undang-undang bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut pendapat penulis, ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) tidak memberi kekuasaan langsung kepada Presiden, melainkan mengatur kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi kedua pasal tersebut hanyalah merupakan pasal yang terkait dengan Pasal 5 ayat (1), atau dalam teknis penulisan hukum biasa ditulis "jo". Sebaliknya, Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 harus dimasukkan sebagai pasal yang mengatur tentang kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, karena pasal ini memberi kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang. Kata-kata: "sebagai pengganti undang-undang" dalam rumusan pasal tersebut dengan jelas menunjukkan kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif.

Kekuasaan Presiden pada Pasal 22 ayat (1) tersebut menurut pandangan penulis merupakan kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif yang bersifat mandiri yang khusus diberikan dalam keadaan memaksa. Dari segi nama yang dipergunakan untuk produk hukum tersebut, nampak bahwa sesungguhnya materi muatan dari suatu Perpu

adalah materi muatan UU, akan tetapi karena keadaan memaksa atau mendesak, maka materi peraturan yang seharusnya diatur dalam Undang-undang itu dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Jadi perbedaan Perpu dengan UU terletak pada prosedur pembuatannya, dimana pada Perpu Presiden tidak perlu meminta persetujuan DPR terlebih dahulu sebelum diberlakukan. Namun demikian Perpu ini memiliki kekuatan berlaku sama dengan UU, hanya saja bersifat terbatas atau bersifat sementara, karena sesuai ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, Perpu harus dimajukan ke DPR pada sidang berikutnya. Bila dalam sidang tersebut Perpu tersebut tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka harus dicabut. Namun jika disetujui, maka Perpu akan menjadi UU. Undang-undang yang berasal dari Perpu dalam teknis penulisannya biasanya mempergunakan istilah "UU Prp".

Oleh sebab itu, maka jika ditinjau dari segi materi muatannya dan kekuatan berlakunya, penulis berpendapat, bahwa peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang atau yang disingkat "Perpu" memiliki kualitas atau derajat yang sama dengan Undang-undang sebagai sumber hukum. Berkaitan dengan pendapat tersebut, tata urutan perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur di dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 yang menempatkan Perpu di bawah Undang-undang adalah tidak tepat. Perpu semestinya ditempatkan sejajar dengan Undang-undang.

Perlu pula di tambahkan di sini, bahwa dalam menjalankan kekuasaan legislatif, Presiden berarti memiliki dua kualitas, yakni sebagai partner Dewan Perwakilan Rakyat dan berdiri sendiri. Sebagai partner Dewan Perwakilan Rakyat, terjadi manakala membentuk Undang-undang, sedangkan ia berdiri sendiri manakala menetapkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang.

Kekuasaan Presiden selaku Kepala Negara menurut Penjelasan UUD 1945 (sebelum mengalami Amandemen ke-4) diatur di dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15. Isi ketentuan dalam pasal-pasal tersebut adalah: memberi kekuasaan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain; menyatakan keadaan bahaya; mengangkat duta dan konsul; menerima penempatan duta negara lain; memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi; serta memberikan gelaran, tanda jasa dan tanda-tanda kehormatan lainnya sebagaimana diatur undang-undang.

Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, sebagai Kepala Negara Presiden merupakan lambang kesatuan dan persatuan bangsa. Ia bertanggung jawab atas segala suka dan duka, pasang dan surut yang dialami oleh rakyat, bangsa dan negara dalam mencapai kesejahteraan dan ketentraman, keadilan dan kebenaran, serta kemajuan dan kecerdasannya.¹²⁶

Kalau memperhatikan kewenangan Presiden selaku Kepala Negara tersebut, maka terlihat adanya kekuasaan dalam bidang peradilan (*judicial power*) yakni dalam hal memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Ini berarti kalau dikaitkan dengan ajaran trias politika dari Montesquieu,¹²⁷ maka Presiden RI selain menjalankan kekuasaan legislatif dan eksekutif, juga menjalankan kekuasaan yudisial.

Ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang disebutkan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim di atas adalah ketentuan-ketentuan sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945. Setelah dilakukan perubahan, terdapat pergeseran secara gradual pada esensi kekuasaan Presiden selaku penyelenggara kekuasaan legislatif, dan penetapan prosedur di dalam menjalankan ketiga domain kekuasaannya, namun tidak menghilangkan ketiga macam kekuasaan yang telah disebutkan di atas.

Contoh perubahan-perubahan dimaksud antara lain adalah Presiden tidak lagi secara tegas dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang sebagaimana dinyatakan di dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang lama. Kata-kata "memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" diganti dengan kata-kata "berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Sebaliknya Pasal 20 ayat (1) yang dahulu dirumuskan dengan kata-kata: "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan

Perwakilan Rakyat" dalam perubahan pertama UUD 1945 diubah dengan kata-kata: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

Contoh lain adalah menyangkut proses pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi serta dalam hal mengangkat dan menerima duta dan konsul. Dalam ketentuan UUD sebelum diubah tidak disebutkan prosedur yang disyaratkan dalam melaksanakan kekuasaan-kekuasaan tersebut, sedangkan dalam ketentuan yang baru¹²⁸ ditentukan bahwa dalam hal Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sementara dalam hal memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian pula jika hendak mengangkat duta dan konsul RI atau dalam menempatkan duta dan konsul dari negara lain Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.

Selain kekuasaan-kekuasaan yang ditentukan di dalam Pasal-pasal Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945, dalam praktik ketatanegaraan pada zaman Orde Lama dan Orde Baru muncul pula kekuasaan-kekuasaan Presiden yang lain yang sering disebut "Kekuasaan Mandataris". Munculnya jenis kekuasaan ini bersumber dari Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan yang menyatakan sebagai berikut:

Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia adalah mandataris dari Majelis. Di bawah Majelis, Presiden ialah penyelenggara Pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*Concentration of power and responsibility upon the President*).

Dari penjelasan UUD 1945 di atas, nampak bahwa Presiden selain sebagai Kepala Pemerintahan yang bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan, ia juga sebagai Mandataris MPR yang harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara¹²⁹ yang telah ditetapkan oleh Majelis. Jadi dari penjelasan tersebut, terselip satu lagi kekuasaan Presiden yakni menjalankan haluan negara yang diperintahkan oleh MPR untuk dilaksanakan. Dalam hubungan ini Presiden adalah Mandataris MPR. Sebagai mandataris tentu harus mempertanggungjawabkan mandat kepada pemberi mandat, yang menurut TAP MPR NO.III/1978 dilakukan setiap 5 tahun sekali atau sewaktu-waktu apabila MPR memintanya dalam suatu sidang istimewa, seperti yang pernah terjadi di Zaman Orde Lama terhadap Presiden Soekarno, atau era reformasi terhadap Presiden KH. Abdurrahman Wahid.

Istilah Presiden sebagai "Mandataris MPR", secara teoritis sebenarnya tidak tepat, karena mandataris atau siapa yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri. Mandataris bertindak atas nama pemberi kuasa ("mandaat").¹³⁰ Mandat

tidak menimbulkan pergeseran wewenang dalam arti yuridis, sehingga pertanggungjawaban untuk pelaksanaan wewenang tetap berada pada pemberi kuasa.¹³¹

Dari pengertian teoritis tersebut, maka dalam istilah mandataris harus ada unsur-unsur:

1. ada kekuasaan (tugas dan/atau wewenang)
2. pemilik kuasa (mandans);
3. orang yang diserahi untuk melaksanakan kekuasaan oleh pemilik kekuasaan;
4. Tanggung jawab tetap pada pemilik kuasa;

Dalam hubungannya dengan istilah Presiden selaku Mandataris MPR berarti MPR sebagai pemilik kuasa memberikan wewenang kepada Presiden untuk menjalankan sebahagian atau seluruh kekuasaan MPR, untuk kemudian dipertanggungjawabkan kepada MPR. Presiden sendiri tidak bertanggungjawab kepada pihak ketiga dalam hal ini masyarakat atas pelaksanaan wewenang tersebut.

Persoalannya sekarang tugas dan wewenang MPR(S) yang manakah yang dilimpahkan kepada Presiden ?. Jika bertolak dari ketentuan UUD 1945 (sebelum diamandemen), hanya ada 4 (empat) kekuasaan MPR, yakni: 1) Menetapkan UUD (Pasal 3); 2) Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (Pasal 3); 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2); dan 4) Mengubah Undang-undang Dasar (Pasal 37). Pertanyaannya: Adakah diantara kekuasaan

(tugas/wewenang) MPR yang disebutkan di dalam UUD 1945 tersebut dilimpahkan kepada Presiden ?. Menurut pendapat penulis: tidak ada satupun diantara tugas-tugas dan wewenang MPR tersebut yang dilimpahkan kepada Presiden. Bahkan kalau diperhatikan kekuasaan-kekuasaan MPR menurut UUD 1945 tersebut merupakan tugas-tugas yang tidak dapat dilimpahkan kepada organ negara manapun termasuk Presiden, karena tugas-tugas tersebut merupakan tugas yang sangat fundamental yang pada dasarnya merupakan tugas organ negara pemegang kedaulatan.

Oleh sebab itu, dengan menilik ketentuan UUD 1945 tentang 4(empat) buah kekuasaan MPR tersebut, dalam pemikiran yuridis sesungguhnya tidak mungkin ada istilah Mandataris MPR. MPR tidak mungkin dapat menyerahkan pembuatan dan perubahan UUD kepada Presiden, apalagi untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam praktik penyelenggaraan negara pada masa lampau, yang dimaksud dengan tugas dan wewenang yang dilimpahkan kepada Presiden adalah perintah MPR untuk menjalankan ketetapan-ketetapan MPR(S). Perhatikan TAP MPRS NO.XVI/MPRS/1966 TENTANG PENGERTIAN MADATARIS MPRS; TAP MPR NO.V/MPR/1973; TAP MPR NOMORV/MPR/1973; TAP MPR NOMOR II/MPR/1978. Jika demikian, maka timbul pertanyaan: Apakah yang menjadi substansi sebuah Ketetapan MPR ? Adakah berisi penyerahan wewenang-wewenang MPR sebagaimana yang disebutkan di dalam UUD 1945?. Apabila

mempelajari dan menyelidiki Ketetapan-ketetapan MPR yang pernah ada, pada dasarnya Ketetapan-ketetapan MPR itu berisi:

1. Peraturan Tata Tertib;
2. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden;
3. Perubahan UUD;
4. Garis-garis Besar Haluan Negara, baik yang namanya GBHN maupun ketetapan lain yang pada dasarnya merupakan petunjuk bagi penyelenggara negara, serta berupa pernyataan sikap yang menggambarkan kehendak rakyat Indonesia;
5. Hubungan Tata Kerja antar Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara;
6. Penjelasan-penjelasan terhadap maksud dan tujuan suatu TAP MPR, seperti Penjelasan terhadap Ketetapan MPRS No.IX/ MPRS/1966, penjelasan tentang masalah tertentu, seperti tentang Pengertian Mandatris dll.;
7. Pelimpahan Tugas Khusus kepada Presiden seperti yang termuat di dalam TAP MPR No.IX/MPR/1966 tentang SUPERSEMAR, TAP MPT NO.VI/MPR/1988 tentang Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional, TAP MPR NO.V TAHUN 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional dll.;
8. Penilaian atas kinerja Lembaga-lembaga negara disertai saran perbaikannya seperti: TAP III/MPR/1973 tentang Laporan dan Pertanggungam Jawab Presiden Republik Indonesia; TAP MPR No.V/MPR/1978, TAP MPR NO.V/MPR/ 1983, TAP MPR

NO.IV/MPR/1988 masing-masing tentang Pertanggung Jawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat RI; tentang Pertanggungjawaban Presiden, TAP MPR NO.VIII/MPR Tahun 2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara dalam melaksanakan GBHN, dll.

Di antara Ketetapan-ketetapan MPR(S) yang selalu dilimpahkan pelaksanaannya kepada Presiden dan diminta pertanggungjawabannya adalah TAP MPR mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara dan TAP MPR yang berisi tugas khusus.

Contoh lain TAP MPR yang berisi tugas khusus kepada Presiden adalah Tap MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, dimana dalam Pasal 3 ayat (1) secara tegas menugaskan Presiden Republik Indonesia untuk segera melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional dan melaporkan pelaksanaannya pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; Ketetapan MPR, Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dalam Pasal 7 Tap ini juga secara tegas menugaskan Presiden RI untuk segera melaksanakan Ketetapan ini dan melaporkannya pada sidang tahunan.

Di masa lampau banyak juga contoh Ketetapan-ketetapan MPR yang memuat perintah untuk dilaksanakan oleh Presiden seperti Tap MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara; Ketetapan MPR No.III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum; Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1983 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden/ Mandataris MPR dalam rangka Penguksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional; Ketetapan MPR No.V/MPR/1998 yang menugaskan Presiden antara lain untuk: 1) meneruskan pelaksanaan pembangunan lima tahun; 2) meneruskan penertiban dan pendayagunaan aparatur negara; 3) meneruskan menata dan membina kehidupan masyarakat agar sesuai dengan Demokrasi Pancasila; 4) melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat; dan 5) mengambil segala langkah yang perlu demi penyelamatan dan terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa serta mencegah dan tertanggulangnya gejolak-gejolak sosial dan bahaya terulangnya G-30-S/PKI dan bahaya subversi lainnya.

Ketetapan-ketetapan MPR tersebut pada dasarnya juga merupakan garis-garis besar daripada haluan negara hanya saja secara tegas diperintah oleh MPR untuk dijalankan oleh Presiden. Dalam rangka melaksanakan Tap-tap MPR itulah maka, Presiden disebut sebagai "*Mandataris Majelis*". Sebagai mandataris Majelis, Presiden diharuskan memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Haluan

Negara di hadapan Majelis. Penyampaian pertanggungjawaban itu menurut Pasal 5 Tap MPR No.III/MPR/1978 dilakukan pada akhir masa jabatan atau pada Sidang Istimewa yang khusus diadakan untuk itu.

Kalau memperhatikan macam-macam pola isi TAP MPR yang terdapat di dalam GBHN dan TAP tentang Tugas Khusus itu sesungguhnya bukanlah tugas-tugas MPR yang sebagaimana ditentukan di dalam UUD 1945 seperti yang disebutkan di muka, melainkan merupakan tanggung jawab Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan guna mewujudkan tujuan negara dan cita-cita rakyat Indonesia.

Penulis melihat pemberian tugas-tugas oleh MPR kepada Presiden melalui Ketetapan-ketetapannya merupakan hasil interpretasi terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kedudukan kepada MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan Penjelasan Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.¹³² Hal ini kemudian diinterpretasikan, bahwa MPR dapat memberikan tugas apa saja kepada Presiden sebagai penjelmaan kehendak rakyat yang mempunyai kekuasaan tertinggi (berdaulat).

Di sini nampak adanya kerancuan di dalam pemberian makna "*mandataris*", yakni terjadi pencampuradukan antara pemikiran yuridis dengan pemikiran politis (pendekatan kekuasaan). Dalam pemikiran yuridis, semua kekuasaan yang berupa mandat, sebelumnya harus bersumber atau ditetapkan pada peraturan perundang-undangan

terlebih dahulu seperti di dalam UUD. Kemudian oleh yang berhak atas kekuasaan itu dilimpahkan pelaksanaannya kepada bawahan yang masih dalam lingkup kekuasaan lembaga yang bersangkutan.

Jadi di sini ingin penulis tegaskan, bahwa menurut teori kewenangan, Presiden RI bukanlah mandataris MPR, karena tidak ada satupun kekuasaan MPR sebagaimana yang ditentukan di dalam UUD 1945 yang dilimpahkan kepada Presiden. Tugas-tugas yang dilimpahkan kepada Presiden melalui TAP-TAP MPR selama ini, sesungguhnya hanyalah merupakan penegasan atas tugas Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang memang wajib dilaksanakan guna mencapai tujuan negara. Presiden dapat disebut sebagai mandataris MPR, manakala ada salah satu diantara kekuasaan MPR yang dituangkan di dalam UUD 1945 yang diserahkan pelaksanaannya oleh Presiden.

Dalam kaitan ini penulis sependapat dengan Philipus M.Hadjon, bahwa TAP MPR tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden pada dasarnya tidak berisi pelimpahan wewenang. TAP tersebut berisi penjabaran ataupun elaborasi dan suplemen terhadap kewenangan atributif dari Presiden.¹³³

Dalam pandangan penulis, Ketetapan-Ketetapan MPR yang dimaksudkan sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara pada Pasal 3 UUD 1945 hanyalah merupakan petunjuk dan koridor bagi Penyelenggara Negara di dalam menjalankan fungsinya masing-masing baik bagi Presiden maupun lembaga-lembaga negara yang

lain. Bagi Presiden garis-garis besar daripada haluan negara tersebut menjadi tolok ukur keberhasilan Presiden dan menjadi dasar pertimbangan MPR untuk menentukan sikapnya apakah akan memilih kembali Presiden sebelumnya atautah tidak.

Kini dengan adanya perubahan Undang-undang Dasar dimana Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan oleh Rakyat secara langsung, maka otomatis sebutan Presiden sebagai mandataris tidak akan ada lagi dan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR tentu tidak diperlukan lagi. Rakyat akan menilai langsung kinerja Presidennya dan akan menentukan sendiri pilihannya apakah akan memilih kembali Presiden yang sebelumnya atautah tidak. Lagi pula dengan adanya perubahan keempat UUD 1945, bagian Penjelasan pada UUD 1945 sudah ditiadakan, sehingga paradigma lama tentang Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia yang dipengaruhi oleh petunjuk di dalam Penjelasan otomatis tidak lagi berlaku, kecuali yang memang sesuai dengan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-undang Dasar 1945 setelah perubahan.

Sebenarnya masih ada kewenangan lain dari Presiden yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara, yakni kewenangan untuk mengangkat pejabat negara. Wewenang ini diberikan oleh beberapa Undang-undang, seperti dalam UU Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 8 UU tersebut dinyatakan: "Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala

Negara...". Contoh lain adalah dalam pengangkatan Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung¹³⁴ dan Badan Pemeriksa Keuangan. Lihat Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.¹³⁵

Biasanya kewenangan Presiden dalam mengangkat pejabat tersebut dikatakan sebagai kewenangan Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Tetapi sesungguhnya hal tersebut tidak tepat, karena kekuasaan Presiden selaku Kepala Negara menurut Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan keempat) hanyalah kekuasaan Presiden yang termuat di dalam Pasal 10-15 UUD 1945. Oleh sebab itu pemberian kekuasaan baru Presiden selaku Kepala Negara oleh peraturan perundang-undangan yang lain di luar UUD tanpa perintah UUD adalah inkonstitusional.

Menurut pendapat penulis, sebenarnya hal semacam itu tidak ada gunanya, karena Presiden akan sangat sulit untuk memisahkan dirinya dalam posisi sebagai Kepala Negara dengan sebagai Kepala Pemerintahan, khususnya di dalam pengangkatan para pejabat tersebut. Sudah tentu pertimbangan-pertimbangan politik demi mempertahankan kekuasaan akan masuk di dalam proses pertimbangan tersebut. Sebagai contoh dalam kasus pengangkatan hakim Agung Sarwata dan pengangkatan Chairudin Ismail sebagai Kepala Kepolisian Negara oleh Presiden Gus Dur yang sempat menimbulkan polemik di tengah-tengah masyarakat pada masa lalu.

Penulis berpendapat, bahwa pemilihan ketua lembaga tinggi negara seyogyanya dilakukan melalui suatu proses pemilihan secara demokratis dalam lingkungan lembaga tinggi negara yang bersangkutan oleh suatu Panitia yang khusus diadakan untuk itu. Peresmiannya dilakukan oleh Pimpinan MPR atau Dewan Perwakilan Rakyat. Sistem ini memiliki dua kebaikan, yakni; Pertama, untuk menjaga independensi lembaga negara yang bersangkutan, atau untuk menghindari pengaruh-pengaruh politik dan kekuasaan dari luar; Kedua, untuk menjaga profesionalisme lembaga negara. Kecuali itu, hal yang demikian menggambarkan adanya pelaksanaan sistem demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam pengangkatan ketua lembaga-lembaga negara.

Melihat domain kekuasaan Presiden dalam Undang-undang Dasar 1945, nampak bahwa kekuasaan Presiden sangat luas. Hal ini kiranya dapat dimengerti, karena pada dasarnya Presiden bertanggung jawab terhadap kelangsungan, keselamatan bangsa dan negara serta terwujudnya cita-cita bangsa Indonesia seperti tertuang di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar, yakni:

"...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,..."

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, memang seharusnya Presiden diberi kekuasaan yang besar. Hal ini tidak hanya berlaku di Indonesia, juga di negara lain, seperti yang dikemukakan oleh

CF.Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution, An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, p.212,

Presiden memiliki kekuasaan-kekuasaan sebagai berikut:¹³⁶

- 1) *Diplomatic power, relating to the conduct of foreign affairs;*¹³⁷
- 2) *Administration of government;*¹³⁸
- 3) *Military power, relating to the organization of armed forces and the conduct of war;*¹³⁹
- 4) *Judicial power, relating to the granting of pardons, reprieves, etc, to those convicted of crime;*¹⁴⁰
- 5) *Legislative power, relating to the drafting of bills and directing their passage in law.*¹⁴¹

Dari berbagai macam kekuasaan Presiden seperti diuraikan di muka, pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi:

1. Kekuasaan yang berdasarkan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar;
2. Kekuasaan yang timbul dalam Praktik penyelenggaraan negara. Kekuasaan macam ini ada yang dibentuk melalui Ketetapan MPR dan ada pula yang dibentuk dengan Undang-undang.

Dua jenis kekuasaan tersebut berisi:

1. Kekuasaan dalam bidang legislatif (membentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang);
2. Kekuasaan dalam bidang eksekutif (sebagai kepala pemerintahan dan mengangkat para menteri). Kekuasaan untuk menjalankan Ketetapan-ketetapan MPR yang berisi pelimpahan atau penugasan oleh MPR termasuk dalam ruang lingkup

pelaksanaan kekuasaan Presiden selaku Kepala Pemerintahan (eksekutif);

3. Kekuasaan sebagai Kepala Negara, di dalamnya termasuk adanya kekuasaan yudisial (pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi), dan kekuasaan pengangkatan pejabat negara.

Sehubungan dengan adanya 3 macam kekuasaan tersebut di atas dapat muncul pertanyaan: Dalam kedudukan sebagai apakah Presiden membentuk Ombudsman Nasional, apakah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (Kepala Pemerintahan), atukah sebagai pemegang kekuasaan legislatif, atukah selaku Kepala Negara;

Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat didekati dari isi dari masing-masing kekuasaan tersebut. Berdasarkan pendekatan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Presiden membentuk lembaga Ombudsman itu dalam kapasitasnya selaku pemegang kekuasaan eksekutif, karena Presiden dalam hal ini tidak dalam rangka membentuk UU ataupun Perpu. Juga bukan di dalam menjalankan Pasal 10-15 UUD 1945 maupun suatu ketentuan undang-undang yang menetapkan kekuasaan Presiden untuk membentuk Ombudsman sebagai Kepala Negara.

Pembentukan Ombudsman adalah dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme serta memberikan perlindungan bagi rakyat. Karena itu munculnya inisiatif Presiden untuk membentuk lembaga ombudsman tersebut

merupakan konsekuensi Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang bertanggung-jawab untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Tujuan negara dimaksud antara lain: untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menurut penulis, pembagian kekuasaan Presiden atas kekuasaan dalam bidang legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan sebagai Kepala Negara perlu ditinjau kembali. Pembagian seperti itu secara teoritis menimbulkan kerancuan. Istilah eksekutif dan legislatif adalah istilah yang diambil dari teori Trias Politika dari Montesquieu. Sehingga sebenarnya kalau bertolak dari teori Trias Politika tersebut, maka pembagian kekuasaan Presiden menjadi seharusnya mempergunakan ketiga istilah tersebut, karena ketiga kekuasaan tersebut ada pula di dalam kekuasaan Presiden.¹⁴²

Sementara itu, istilah kekuasaan sebagai Kepala Negara, muncul dari sistem pemerintahan Parlementer yang membedakan kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan. Kekuasaan sebagai Kepala Negara adalah kekuasaan yang hanya dimiliki oleh Raja/ Ratu/ Kaisar atau Presiden yang dikenal sebagai Hak Prerogatif, Sedangkan Kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Dalam Negara yang pemerintahannya

berbentuk Republik dengan sistem pemerintahan Presidensiil seperti Amerika, Indonesia, Philipina dan lain-lain, kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan berada pada satu tangan, yakni di tangan Presiden. Oleh karena itu apabila dilakukan pembedaan Kekuasaan Presiden RI atas Kekuasaan Kepala Negara dan kekuasaan yang bukan Kepala Negara, maka kekuasaan di luar kekuasaan sebagai Kepala Negara merupakan kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan. Dengan demikian, maka sistematika pembagian kekuasaan Presiden seharusnya memilih salah satu dari dua bentuk berikut: Bentuk pembagian pertama, yakni pembagian atas:

- a. kekuasaan legislatif;
- b. kekuasaan eksekutif; dan
- c. kekuasaan yudisiil;

Bentuk pembagian kedua, yakni pembagian atas:

- a. kekuasaan sebagai Kepala Negara; dan
- b. kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan.

Dengan pembagian tersebut, maka tidak lagi terjadi kerancuan. Apabila dilakukan studi perbandingan antara kekuasaan Presiden Indonesia dengan kekuasaan Presiden di Amerika Serikat yang memiliki sistem pemerintahan Presidensiil, maka nampak adanya beberapa kesamaan. Namun bangsa Amerika sendiri dalam konstitusinya tidak membedakan secara formal mana-mana jenis yang merupakan

kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara dan mana-mana jenis kekuasaan selaku Kepala Pemerintahan.

Kekuasaan Presiden dalam Konstitusi Amerika tersebar dalam beberapa Pasal antara lain sebagai berikut:

Article One

Section Seven

1...

2. *Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate shall, before it becomes a law, be presented to the President of the United State; if he approve, he shall sign it, but if not, he shall return it with his objections, to that House in Which it shall have originated, who shall enter the objection at large on their Journal, and proceed to reconsider it...*

Article Two

Section One

1. *The Executive power shall be vested in President of the United States of America.*
-

Section Two

1. *The President shall be Commander-in-Chief of the Army and Navy of the United States, and of the militia of the several States, When called into the actual service of the United States;*
-
3. *He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two-thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Minister and Consuls, Judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States,"*

Kalau memperhatikan beberapa pasal tentang kekuasaan Presiden Amerika Serikat tersebut di atas, maka terlihat bahwa:

1. Kekuasaan Presiden Amerika Serikat yang disebutkan di dalam Artikel satu [Pasal 1], Section Seven [bagian ketujuh] Undang-undang Dasar Amerika Serikat memiliki esensi yang sama dengan kekuasaan Presiden RI yang dituangkan di dalam Pasal-Pasal 21 (2) jo Pasal 5 ayat (1), yakni adanya kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Perbedaannya adalah, Presiden Amerika Serikat tidak mempunyai hak untuk mengajukan Rancangan Undang-undang, ia hanya diberi hak veto terhadap Rancangan Undang-undang yang dibuat Congress. Itu-pun tidak otomatis rancangan undang-undang tersebut akan batal menjadi undang-undang melainkan akan dilakukan pemungutan suara di Congress untuk menentukan apakah rancangan undang-undang tersebut bisa menjadi undang-undang atau tidak. Apabila dalam pemungutan suara tersebut terdapat $\frac{2}{3}$ dari suara Congress menolak veto Presiden maka rancangan undang-undang tersebut tetap akan menjadi undang-undang, dan Presiden wajib untuk menyetujuinya dan melaksanakannya. Sistem ini yang biasa disebut sebagai "Chek and Balances"

Dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia Presiden juga diberi kewenangan untuk menolak suatu rancangan undang-undang yang diajukan DPR, akan tetapi tidak ada hak bagi

DPR untuk melakukan pemungutan suara seperti di Amerika Serikat tersebut. Di Indonesia dalam ketentuan UUD 1945 yang belum diamandemen, suatu RUU yang tidak disetujui Presiden tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Namun tidak menutup kemungkinan untuk diajukan pada masa sidang tahun berikutnya setelah/atau tanpa mengalami perbaikan.

2. Ketentuan Pasal 2 bagian satu angka 1, UUD Amerika Serikat tersebut di atas, paralel dengan ketentuan Pasal 44 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan.
3. Ketentuan Bagian 2 Pasal 2 UUD Amerika Serikat mirip dengan ketentuan Pasal 10 UUD 1945, yang memberi kekuasaan kepada Presiden sebagai Panglima tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Dihubungkan lagi dengan Pasal 11, "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, memuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Hanya persoalannya di sini, apakah Presiden RI merupakan *Commander in Chief* yang berhak memerintahkan langsung kepada Angkatan Perang untuk melakukan penyerangan kepada negara lain seperti yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat. Dalam praktik di zaman pemerintahan Presiden Soekarno, pernah dua kali Presiden memimpin langsung operasi militer,

yakni ke Irian Barat yang terkenal dengan operasi "Dwi Kora" dan "Tri Kora".

4. Ketentuan pada angka 2 bagian 2 UUD Amerika Serikat, dalam UUD 1945 sebahagian tertampung di dalam Pasal 11 dan Pasal 13 (lama). Sebahagian yang lain seperti pengangkatan *Supreme Court* dan *Minister and Consuls*, hakim Mahkamah Agung dan Pejabat-pejabat tidak ada padanannya di dalam UUD 1945 akan tetapi terdapat di dalam beberapa Undang-undang seperti: UU tentang Mahkamah Agung dan UU tentang Badan Peradilan yang lain. Lihat uraian sebelumnya pada halaman. Pemberian status sebagai Kepala Negara kepada Presiden di dalam pengangkatan Hakim dan pejabat tinggi dalam negara rupanya mengadopsi pengaturan tentang Kekuasaan Presiden di Amerika Serikat tersebut, atau mungkin dari ketentuan-ketentuan Undang-undang Dasar Negara-negara yang memiliki sistem Parlementer seperti Inggris, Perancis dan lain-lain yang pada umumnya memberikan kekuasaan pengangkatan Hakim dan pejabat tinggi negara kepada Kepala Negaranya.

Dari hasil perbandingan mengenai kedudukan Presiden dengan Amerika Serikat sebagai induk sistem Presidensijl yang tidak membedakan kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan, maka apakah masih diperlukan pembedaan ke dalam dua macam kekuasaan tersebut.

Menurut penulis, tidak diperlukan lagi mengkotak-kotakkan pembagian kekuasaan Presiden atas kekuasaan sebagai Kepala Negara dan kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dengan beberapa alasan sebagai berikut:

1. Dalam sistem pemerintahan Presidensiil kedua kekuasaan tersebut selalu di satu tangan. Dalam hal ini tentu sangat sulit bagi Presiden untuk memisahkan antara kepentingan politik Presiden dengan kepentingan seluruh rakyat [Ingat kasus pengangkatan Komisaris Jendral Polisi Chairudin Isma'il sebagai Kepala Kepolisian). Padahal esensi dari kekuasaan sebagai Kepala Negara, tidak boleh didasari oleh kepentingan politik tertentu akan tetapi semata-mata untuk kepentingan seluruh rakyat, untuk keselamatan, kehormatan, dan martabat bangsa dan negara. Jadi kekuasaan sebagai kepala Negara benar-benar merupakan apresiasi dari seorang negarawan yang berada di atas semua golongan. Oleh kekuasaan sebagai Kepala Negara adalah apresiasi dari sikap adil, arif dan bijaksana.
2. Jabatan Prsiden, secara teoritis dan historis sebenarnya adalah gelar Kepala Negara dan gelar Kepala Pemerintahan dalam bentuk Negara Republik dengan sistem Pemerintahan Presidensiil.
3. Kekuasaan sebagai Kepala Negara, menurut historisnya merupakan hak istimewa Raja atau hak prerogative dalam sistem Pemerintahan Kerajaan di Eropa. Munculnya hak-hak prerogative tersebut setelah melalui proses sejarah yang panjang terutama di

Inggris berkaitan dengan upaya-upaya untuk mengurangi kekuasaan raja yang absolut pada masa lampu. Kekuasaan-kekuasaan sebagai Kepala Negara atau kekuasaan prerogative atau hak istimewa tersebut pada dasarnya merupakan kekuasaan yang tersisa pada seorang Raja atau Ratu, setelah diambil oleh organ-organ penyelenggara kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan yudisiil. Pada hakikatnya, kekuasaan Raja sebagai Kepala Negara tersebut adalah sisa-sisa kekuasaan absolut. Namun masih dianggap penting untuk disisakan pada Raja terutama dimaksudkan sebagai lambang Kesatuan dan Persatuan Bangsa, dan mungkin juga kebesaran dan kehormatan atau martabat bangsa. Oleh sebab itu menurut penulis, sebagai Kepala Negara sebenarnya ia berada di atas kekuasaan-kekuasaan yang ada di dalam negara. Ia ada di semua organ pemegang kekuasaan baik legislatif, eksekutif, dan yudisiil. Kekuasaan sebagai kepala Negara juga dapat dipandang sebagai perwujudan teori Kedaulatan Negara, dimana Kepala Negara merupakan figur yang mewakili negara sebagai yang berdaulat. Karena itu sebagai Kepala Negara ia berada di atas segala kekuasaan yang ada di suatu negara. Semua lembaga-lembaga kekuasaan dalam negara wajib tunduk pada Keputusan Kepala Negara manakala menjalankan kekuasaan sebagai Kepala Negara.

Pemisahan kekuasaan atas Kepala Negara dengan Kepala Pemerintahan hanya tepat dalam dilakukan dalam Sistem

Pemerintahan Parleментар yang membedakan antara organ pemegang kekuasaan Kepala Negara dan organ atau orang sebagai pemegang kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan. Kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan Parleментар adalah Perdana Menteri, sedangkan kekuasaan sebagai Kepala Negara dipegang oleh Raja atau Ratu atau Kaisar dalam negara yang berbentuk Kerajaan, atau Presiden dalam negara-negara yang berbentuk Republik.

3.3.2. Kewenangan Ombudsman Nasional di dalam mengawasi lembaga negara dan lembaga-lembaga Pemerintahan

Pertanyaan yang kedua yang muncul sehubungan dengan adanya lembaga Ombudsman di Indonesia adalah apakah Ombudsman Nasional berwenang mengawasi lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan yang umumnya dibentuk dengan Undang-undang dan atau atas dasar Undang-undang Dasar? Untuk menjawab permasalahan tersebut, terlebih dahulu perlu dikemukakan apa sesungguhnya yang dimaksud lembaga Ombudsman Nasional itu ?. Seperti telah diutarakan sebelumnya bahwa Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dari pernyataan di atas, jelas bahwa kompetensi Ombudsman di dalam melakukan pengawasan meliputi aparatur pemerintahan dan lembaga peradilan. Pengertian aparatur pemerintahan di sini memiliki ruang lingkup yang sangat luas meliputi seluruh lembaga-lembaga pemerintahan yang berada di bawah kendali Presiden, baik yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Sudah tentu di sini juga termasuk perguruan tinggi pemerintah, rumah-rumah sakit pemerintah, perusahaan negara, bank-bank pemerintah, kedutaan RI di luar negeri, yayasan-yayasan pemerintah, lembaga-lembaga pemerintah non departemen, Kejaksaan, Kepolisian, Tentara, bahkan seluruh pejabat dan pegawai negeri sipil yang bekerja di lingkungan sekretariat lembaga tertinggi dan tinggi negara, Kepaniteraan Pengadilan. Secara sederhana dapat dikatakan, bahwa aparatur pemerintahan yang dimaksudkan adalah instansi, pejabat beserta pegawai yang melaksanakan kekuasaan selain kekuasaan pembuatan Undang-undang, kekuasaan mengadili dan kekuasaan yang diserahkan kepada lembaga-lembaga negara selain yang menjadi kekuasaan Presiden.

Sementara lembaga peradilan, meliputi seluruh lembaga-lembaga peradilan yang ada baik yang bersifat umum, khusus maupun adhock, mulai dari Mahkamah Agung RI, Pengadilan Tinggi, sampai ke Pengadilan Tingkat Pertama, termasuk Pengadilan Pajak.

Menurut pendapat penulis, meskipun Ombudsman hanya dibentuk dengan Keputusan Presiden, namun ia tetap berwenang

melakukan pengawasan terhadap aparatur pemerintah maupun lembaga peradilan tersebut. Hal ini disebabkan karena Keputusan Presiden yang dikeluarkan oleh Presiden Republik Indonesia tentang Ombudsman Nasional tersebut dilandasi oleh kewenangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan dan sekaligus sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang tertinggi. Dalam hal ini, Presiden berwenang untuk mengeluarkan suatu aturan ataupun suatu keputusan yang dianggap perlu untuk menjalankan pemerintahan demi untuk mewujudkan tujuan negara yang diamanatkan di dalam pembukaan UUD 1945 asalkan tidak bertentangan dengan hukum maupun hak asasi manusia.

Keputusan Presiden tentang Ombudsman dapat dipandang sebagai tindakan pemerintah, baik selaku lembaga pemerintah (eksekutif) maupun Pejabat Tata Usaha Negara. Apalagi tindakan yang dilakukan tersebut adalah untuk merespon tuntutan rakyat Indonesia pada saat itu yang menghendaki terciptanya pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Baik dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Tentang bentuk pengaturannya yang hanya dengan Keputusan Presiden, tidaklah menjadi soal karena Keputusan Presiden memiliki banyak macam. Ada yang merupakan pengaturan, dan yang



berupa Keputusan Tata Usaha Negara. Ada yang dibuat untuk melaksanakan perintah Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Ada pula yang dibuat untuk menjabarkan fungsi Presiden selaku Kepala Pemerintahan seperti yang diatribusikan oleh Pasal 4 ayat (2) UUD 1945. Maria Farida Indrati menjelaskan, bahwa Fungsi Keputusan Presiden yang berisi pengaturan adalah untuk menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Fungsi ini adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.¹⁴³

Menurut Sri Soemantri, Keputusan Presiden dikeluarkan (ditetapkan Presiden) untuk melaksanakan:¹⁴⁴

- a. ketentuan dalam UUD;
- b. ketetapan Majelis Permusyawaratan;
- c. ketentuan dalam undang-undang dan atau peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; dan
- d. ketentuan yang terdapat dalam Peraturan pemerintah.

Keputusan Presiden yang dibuat untuk melaksanakan UUD banyak dikeluarkan oleh Presiden. Keputusan Presiden macam ini memang diperlukan terutama untuk menjalankan kewenangan bebas (*descretionare power*) atau *Freies Ermessen* sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan keselamatan bangsa dan negara.

Menurut G.Jellinek seperti diterangkan oleh Hamid S.Attamimi yang disarikan oleh Maria Farida Indrati Soeprpto, bahwa di dalam kekuasaan pemerintahan itu termasuk pula fungsi mengatur dan

memutus, di mana fungsi ini dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah pembentukan suatu Keputusan Presiden (garis bawah dari penulis).¹⁴⁵ Jadi meskipun Ombudsman dibentuk dengan Keputusan Presiden, ia tetap memiliki dasar legalitas yang kuat, karena lahir dari kewenangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang bersumber pada ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 sepanjang lembaga Ombudsman itu dimaksudkan sebagai organisasi pemerintahan yang menjalankan sebahagian kekuasaan Presiden.¹⁴⁶ Oleh sebab itu Komisi Ombudsman Nasional saat ini pada dasarnya berfungsi untuk melaksanakan kewenangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Presiden tentu bisa saja membentuk suatu lembaga, apa saja namanya untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan.

Terhadap kewenangan ombudsman untuk mengawasi lembaga peradilan, penulis berpendapat bahwa ombudsman hanya berwenang mengawasi tingkah laku atau perbuatan para hakim di lembaga Peradilan Tinggi dan Peradilan Tingkat Pertama, namun sebatas kinerja hakim atau pejabat di lingkungan peradilan. Ombudsman tidak wenang menilai putusan hakim, karena putusan hakim berada dalam lingkup kewenangan yudisiil. Di sini hakim harus bebas dari intervensi atau penilaian lembaga lain. Ombudsman hanya berhak untuk menilai perilaku hakim seperti menerima suap, melanggar disiplin, berperilaku tidak senonoh terhadap pihak-pihak yang berperkara ataupun

terhadap masyarakat pencari keadilan, melalaikan kewajibannya dan lain-lain. jadi bukan menilai pertimbangan hakim di dalam memutus perkara, atau benar tidak-nya hakim menerapkan hukum. Tentang masalah ini sudah merupakan kompetensi lembaga pengadilan yang lebih tinggi.

Ombudsman juga tidak berwenang untuk menilai Prilaku Ketua Mahkamah Agung, Hakim Agung, dan Panitera di Mahkamah Agung, sedangkan pejabat dan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kesekretariatan Mahkamah Agung, Ombudsman masih berwenang mengawasinya. Ombudsman juga berwenang mengawasi tingkah laku para panitera/panitera pengganti dan sekretaris serta para pegawai negeri di lingkungan kesekretariatan lembaga peradilan tinggi dan peradilan tingkat pertama.

Hal ini didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut:

1. Pada dasarnya, Ombudsman Nasional yang dibentuk oleh Presiden adalah organ pemerintah yang menjalankan fungsi Presiden dalam bidang pengawasan terhadap aparatyr negara yang berada dalam lingkungan kekuasaan Presiden. Jadi Ombudsman merupakan sarana bagi Presiden selaku Kepala Pemerintahan untuk melakukan kontrol terhadap aparat yang berada di bawah kewenangannya. Dengan kata lain Ombudsman menerima delegasi kekuasaan dari Presiden langsung sebagai Kepala Pemerintahan.

2. Dalam UU Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 11 antara lain menyatakan bahwa, badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pada Pasal 10 ayat (1), Pasal 10 ayat (1),¹⁴⁷ organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan. Dalam kenyataannya lembaga Peradilan Umum dan Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, organisatoris dan finansial di bawah Departemen Kehakiman,¹⁴⁸ sedangkan Lembaga Peradilan Agama di Departemen Agama¹⁴⁹ dan Lembaga Peradilan Militer di bawah Panglima.¹⁵⁰ Sedangkan Mahkamah Agung memiliki organisasi, administrasi dan keuangan tersendiri. Jadi tidak berada di bawah Eksekutif sehingga di luar kewenangan Presiden, kecuali para Pegawai negeri Sipil dan Pejabat di lingkungan Sekretaris Jendral Mahkamah Agung.

Meskipun ketentuan Pasal 11 tersebut telah diubah oleh Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, namun hingga saat ini ketentuan tersebut belum efektif, dan menurut Pasal 11A UU Nomor 35 Tahun 1999, pengalihan itu akan dilakukan secara bertahap dalam jangka waktu 5 tahun sejak UU Nomor 35 tahun 1999 mulai berlaku, kecuali untuk Pengadilan Agama waktunya tidak ditentukan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 11A ayat (2) UU Nomor 35 Tahun

1999 tersebut. Perubahan Pasal 11 UU Nomor 14 Tahun 1970 menyatakan:

"badan-badan peradilan secara organisatoris, administratif dan finansial tidak lagi berada di Departemen melainkan di bawah kekuasaan Mahkamah Agung".

3. Hakim-hakim di Indonesia mempunyai status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), demikian pula dengan para Panitera dan pejabat yang ada di lingkungan kepaniteraan/kesekretariatan Badan Peradilan. Lihat Pasal 1 PP No. 96 Tahun 2000 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Sebagai Pegawai Negeri Sipil, mereka diawasi oleh Pemerintah. Presiden adalah Pembina tertinggi terhadap Pegawai Negeri Sipil. Lihat UU Pokok Kepegawaian (UU No.8 tahun 1974) yang telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999. Dalam UU yang mengatur tentang masing-masing lingkungan peradilan biasanya menegaskan bahwa Pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim sebagai Pegawai Negeri, dilakukan oleh Menteri, kecuali untuk hakim Peradilan Militer berada di bawah Panglima.¹⁵¹ Namun anggota militer menurut UU Pokok Kepegawaian termasuk PNS yang pembinaannya di bawah Presiden.

Dengan demikian, maka kewenangan Ombudsman untuk mengawasi aparatur pemerintah dan lembaga peradilan adalah sah karena menerima kekuasaan dari pendelegasian wewenang dari Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Kekuasaan itu meliputi kekuasaan untuk

mengawasi kinerja dan tingkah laku para aparatur pemerintah dan lembaga peradilan yang masih dalam lingkup kewenangan Presiden.

3.3.3 Bentuk hukum pengaturan Ombudsman di Indonesia di masa mendatang.

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut terlebih dahulu perlu penulis melakukan studi banding terhadap pengaturan beberapa lembaga Ombudsman di negara-negara lain. Menurut Dean Gottehrer seorang pakar Ombudsman dari California, dari 130 peraturan tentang Ombudsman yang ada di dunia saat ini, yang pernah ditelitinya, 54 % diantaranya mencantumkan pengaturannya di dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar.¹⁵²

Negara satu-satunya yang mengatur lembaga Ombudsmannya dengan Keputusan Presiden selain Indonesia adalah Pakistan, yakni dengan President's Order No.1 Tahun 1983.¹⁵³

Jumlah Pasal tentang Ombudsman di dalam Undang-undang dasar umumnya tidak banyak, rata-rata 2-3 pasal, bahkan ada yang hanya 1 pasal.¹⁵⁴

RM.Surahman yang juga telah mengkaji beberapa Konstitusi Negara-negara yang memiliki Ombudsman menemukan, bahwa pengaturan tentang Ombudsman di dalam Konstitusi ada yang bersifat terang-terangan (*explicit*) dan ada pula yang sifatnya samar-samar (*implicit*).¹⁵⁵ Menurut Dean M Gottehrer, pengaturan Ombudsman di dalam Konstitusi hanya menyangkut hal, yakni:¹⁵⁶

- (1) Alasan atau tujuan pembentukan Ombudsman;
- (2) Perintah pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang;
- (3) Syarat-syarat pemberhentian Ombudsman;
- (4) Independensi Ombudsman.

Di Indonesia, Ketua Komisi Ombudsman Nasional sudah menyusun draft pasal untuk dipertimbangkan menjadi bahan perubahan UUD 1945. Dengan kata lain, Komisi Ombudsman Nasional sendiri menghendaki pengaturan Ombudsman di dalam UUD. Bunyi draf naskah tersebut adalah sebagai berikut:¹⁵⁷

Pasal...

- (1) Demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan pelayanan kepada masyarakat yang lancar, tepat waktu, adil dan santun sesuai dengan hak-hak masyarakat dan hukum yang berlaku, diadakan lembaga Ombudsman Nasional, yang independen dan tidak memihak, guna mengawasi pelaksanaan administrasi pemerintahan oleh aparatur negara, penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh lembaga-lembaga yang termasuk dalam sistem peradilan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat banyak oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan dan/ atau lembaga ekonomi.
- (2) Tugas, kewenangan, kedudukan, pemilihan dan pengangkatan Ombudsman Nasional diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Draf ketentuan tersebut sudah diajukan kepada Ketua Panitia Ad Hoc I (PAH I) MPR sejak sebelum Sidang Tahunan 2001 yang lalu.

Dari rumusan draf UUD tentang Ombudsman yang diajukan oleh Ketua Ombudsman Nasional tersebut dapat diketahui beberapa hal:

1. Tujuan dibentuknya lembaga Ombudsman adalah untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik dan pelayanan kepada

masyarakat yang lancar, tepat waktu, adil dan santun sesuai dengan hak-hak masyarakat dan hukum yang berlaku.

3. Lembaga Ombudsman itu hendaknya bersifat independen dan tidak memihak;
 4. Komisi Ombudsman Nasional menghendaki ruang lingkup kewenangan pengawasan Ombudsman meliputi: a) aparatur negara; b) lembaga-lembaga yang termasuk dalam sistem peradilan, dan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan/atau lembaga ekonomi.
4. Pengaturan di dalam UUD hanya yang penting saja, sedangkan aturan yang lebih rinci didelegasikan pengaturannya kepada lembaga pembentuk undang-undang untuk diatur di dalam undang-undang.

Selain draf untuk amandemen UUD, Komisi Ombudsman Nasional juga telah membuat Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional. Draft tersebut telah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 15 Mei 2001.

Kalau menelaah naskah draft Rancangan Undang-undang Ombudsman tersebut, maka ada beberapa hal yang diatur di dalamnya, antara lain tentang:¹⁵⁸

1. Asas-sifat dan tujuan Ombudsman;
2. Kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem pemerintahan;
3. Fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman;
4. Susunan dan keanggotaannya;
5. Cara pengangkatan dan pertanggungjawaban Ombudsman;

6. Hubungan Ombudsman dengan lembaga-lembaga negara;
7. Ruang lingkup kewenangan Ombudsman (kompetensi dan yurisdiksinya)
8. Kewajiban aparat negara dan pejabat pemerintah dalam hubungan dengan pelaksanaan tugas/fungsi Ombudsman.
9. Hak dan kewajiban masyarakat dan aparat terhadap Ombudsman;

Mengenai draf naskah RUU tentang Ombudsman ini dapat dilihat pada lampiran disertasi ini.

Selanjutnya penulis ingin membahas tentang pokok permasalahan yang sedang dikaji dalam sub 3 ini, yakni bentuk hukum yang paling tepat untuk mengatur Ombudsman di Indonesia.

Untuk mengetahui bentuk hukum yang paling tepat untuk mengatur Ombudsman Nasional, terlebih dahulu yang perlu disepakati adalah mengenai status lembaga ini kelak apakah hendak dijadikan sebagai Lembaga Negara ataukah sebagai lembaga pemerintahan. Hal yang kedua yang perlu ditetapkan adalah tentang kewenangannya, apakah hendak mengawasi lembaga pemerintah saja ataukah termasuk lembaga-lembaga negara yang lain.

Apabila hendak dijadikan lembaga negara dengan wewenang memeriksa/mengawasi lembaga-lembaga negara yang ada, maka Ombudsman Nasional harus diatur terlebih dahulu di dalam Undang-undang Dasar. Kalau hanya dikehendaki sebagai lembaga pemerintah

dan hanya menjadi alat pengawasan Pemerintah semata, maka cukup diatur dengan Undang-undang.

Pendirian penulis tersebut di dasari oleh alasan-lasan teoritik sebagai berikut:

1. Di Indonesia dianut paham, bahwa semua lembaga-lembaga yang diberi kekuasaan oleh UUD disebut sebagai "lembaga negara", sedangkan lembaga-lembaga kenegaraan yang lain yang tidak disebutkan di dalam UUD, tidak dinamakan sebagai lembaga negara. Akan tetapi disebut sebagai "lembaga pemerintahan" (*regerings-organen*) dan lembaga-lembaga administrasi negara (*administrative-organen*).¹⁵⁹ Atas dasar itulah Komisi Ombudsman Nasional yang ada sekarang ini disebut sebagai lembaga pemerintahan. Dengan demikian, maka apabila hendak dijadikan lembaga negara, maka lembaga Ombudsman harus ada pengaturannya terlebih dahulu di dalam Undang-undang Dasar, paling tidak yang pokok-pokok saja, sedangkan penjabarannya dapat dilakukan dengan Ketetapan MPR ataupun dengan Undang-undang.
2. Sesuai dengan pendapat Padmowahjono, masalah wewenang lembaga negara pada umumnya diatur di dalam konstitusi. Dalam hubungan ini Padmo Wahyono antara lain mengatakan: "...masalah wewenang MPR atau lembaga negara pada umumnya harus diatur dalam konstitusi atau Undang-undang Dasar".¹⁶⁰ Menurut Padmo Wahyono, secara teoritis dalam negara yang mendasarkan teori

kenegaraannya atas faham kedaulatan rakyat, maka setiap lembaga kenegaraan haruslah dipilih rakyat. Hal ini merupakan konsekuensi logis, karena menurut faham tersebut semua kekuasaan yang ada rakyatlah sumbernya.¹⁶¹ Oleh sebab itu suatu lembaga negara hendaknya ditetapkan oleh suatu lembaga perwakilan rakyat yang menyuarakan kehendak rakyat. Dalam hal ini antara lain oleh lembaga pembuat konstitusi.

3. Menurut Sri Soemantri, Undang-undang Dasar (1945) yang ditetapkan (dibuat) oleh MPR mengatur materi muatan pokok, seperti jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi manusia dan warga negara, susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar. Sedangkan Ketetapan MPR merupakan pelaksanaan ketentuan-ketentuan UUD. Oleh karena itu Ketetapan MPR tidak dapat mengatur materi muatan konstitusi, yaitu sesuatu yang memang selalu terdapat dalam undang-undang dasar. Sementara itu, Undang-undang menurut Sri Soemantri merupakan pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD dan atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁶² Dilihat dari pandangan tersebut, maka apabila Ombudsman hendak dijadikan sebagai sebuah lembaga negara tersendiri, apalagi diberi kewenangan untuk mengawasi lembaga negara, maka keberadaannya harus

terlebih dahulu diatur di dalam UUD yang menggambarkan kehendak rakyat yang sesungguhnya.

Kalau melihat rancangan UU tentang Ombudsman yang disusun oleh Komisi Ombudsman Nasional, dengan jelas dikehendaki Ombudsman untuk dijadikan sebagai lembaga negara sebagai nampak dalam rancangan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut:

"Ombudsman Nasional ialah lembaga negara yang bersifat mandiri dan diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan negara kepada masyarakat oleh aparat penyelenggara negara, peradilan, pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). (Garis bawah dari penulis)

Berdasarkan rancangan Pasal 1 tersebut, Ombudsman Nasional juga dimaksudkan untuk mengawasi lembaga negara, yakni lembaga peradilan tentu termasuk Mahkamah Agung.

Penulis dapat menyetujui pengaturan tersebut dengan beberapa alasan:

1. untuk menjamin independensi Ombudsman;
2. untuk menciptakan kewibawaan sebagai alat kontrol penguasa;
3. agar tidak dengan mudah dapat dibubarkan oleh penguasa.

Jadi menurut pendapat penulis, bentuk hukum yang paling tepat untuk mengatur lembaga Ombudsman di Indonesia jika hendak dijadikan sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan untuk mengawasi lembaga negara yang lain adalah Undang-undang Dasar. Pengaturannya dalam Undang-Undang Dasar cukup yang pokok-pokok saja, sedangkan pengaturannya secara mendetail diserahkan kepada

Undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya. Untuk ini, maka UUD 1945 harus diubah dan merumuskan pasal-pasal untuk mengatur lembaga Ombudsman. Membentuk Lembaga Ombudsman sebagai lembaga negara tanpa dasar ketentuan konstitusi terlebih dahulu adalah tidak benar menurut teori hukum tata negara Indonesia.

Pengaturan lembaga Ombudsman hendaknya diatur di dalam Bab tersendiri, karena sesuai karakteristik lembaga ini, tidak ada kesamaannya dengan materi pasal-pasal yang lain di dalam UUD. Penulis mengusulkan rumusan Bab dan Pasal tentang Ombudsman di dalam UUD 1945 jika Ombudsman sebagai lembaga negara tersendiri sebagai berikut:

BAB...

OMBUDSMAN NASIONAL

Pasal 1

Untuk menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih, serta untuk menjamin terwujudnya perlindungan hukum bagi rakyat, dibentuk sebuah lembaga pengaduan masyarakat yang disebut Ombudsman Nasional.

Pasal 2

Ombudsman Nasional Berkedudukan di Ibu Kota Negara dan dapat dibentuk cabang-cabangnya dan ranting-ranting di daerah.

Pasal 3

Ombudsman Nasional berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja dan perilaku dari para penyelenggara Negara.

Pasal 4

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Ombudsman Nasional berwenang untuk menerima pengaduan dari masyarakat tentang segala

bentuk keluhan atas sikap tindak penyelenggara negara termasuk kinerja pejabat dan lembaga ombudsman sendiri, melakukan klarifikasi atas segala bentuk laporan masyarakat dan memberikan saran kepada pihak-pihak yang terkait.

Pasal 5

Ombudsman Nasional dipimpin oleh seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua. Ketua dan Wakil Ketua Komisi Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari calon-calon yang diajukan oleh masyarakat.

Pasal 6

Susunan dan tata cara pembentukan organisasi serta pengangkatan anggota Ombudsman diatur lebih lanjut dengan UU.

Menurut penulis, jika lembaga Ombudsman Nasional tidak dimaksudkan sebagai lembaga negara, dan tidak untuk mengawasi kinerja lembaga-lembaga negara, maka tidak harus lembaga tersebut diatur dengan UUD, akan tetapi cukup dengan UU.

Dalam hubungan ini, penulis juga berpendapat bahwa Ombudsman Nasional tidak harus menjadi sebuah lembaga negara tersendiri, namun dapat juga dijadikan sebagai alat DPR atau tangan kanan DPR untuk membantunya di dalam melaksanakan fungsi pengawasannya. Bukankah salah satu fungsi DPR seperti yang disebutkan di dalam UUD 1945 adalah fungsi pengawasan.¹⁶³ Untuk melaksanakan fungsi itulah, DPR dapat mengangkat ombudsman untuk melaksanakan fungsi pengawasan itu. Hal ini didasarkan pada argumentasi sebagai berikut:

1. Pada dasarnya Ombudsman adalah lembaga pengawasan rakyat;

2. Ombudsman pada dasarnya adalah wakil rakyat untuk menjalankan yang menerima pengaduan dan mengawasi jalannya pelaksanaan pemerintahan;
3. Untuk menjaga independensi;
4. Agar mendapatkan kewibawaan karena memperoleh dukungan politik dari DPR, dan laporannya dapat digunakan DPR langsung sebagai bahan menilai Pemerintah.
5. Agar tidak menimbulkan kesulitan lagi di dalam sistem pengawasan terhadap kinerja Ombudsman. Sebab apabila Ombudsman sebagai lembaga negara, maka timbul pertanyaan siapa yang mengawasi Ombudsman itu sendiri;
6. Secara teknis, juga tidak akan menimbulkan kesulitan di dalam pengangkatan maupun dalam pemberhentian Ombudsman.
7. Di negara-negara lain pada umumnya seorang Ombudsman juga merupakan alat parlemen, meskipun tidak selalu demikian. Akhirnya, alternatif mana yang akan dipilih, apakah sebagai Lembaga Negara ataukah sebagai alat DPR, tergantung kepada pemegang kekuasaan yang diberi kepercayaan oleh masyarakat. Namun tentu dengan tidak mengabaikan aspirasi rakyat. Menurut penulis, lebih baik Ombudsman dijadikan sebagai alat DPR, dipilih oleh DPR dari orang-orang yang dipercaya, berkualitas, profesional, kredibel, kemudian bertanggung jawab kepada DPR dan pelaksanaan

kekuasaannya dikontrol oleh DPR sendiri. Namun Ombudsman bukanlah anggota DPR.

CATATAN

¹ Yang dimaksud dengan landasan pembentukan di sini adalah berupa konsep-konsep atau argumentasi-argumentasi dan asas-asas atau kaidah-kaidah hukum yang dapat dijadikan sebagai alasan pembenar (menjastifikasikan) keberadaan lembaga ombudsman di Indonesia.

² Lihat pula penjelasan Mr T.H.Lim dalam tulisannya pada harian yang sama tanggal 21 Januari 1982 dengan judul *Perluakah Dirintis Berdirinya Lembaga "Ombudsman"?*.

³ Indonesia dinilai sebagai negara terkorup di Asia berdasarkan hasil penelitian *Political and Economic Risk Consultancy (PERC)* sebagaimana diberitakan di dalam Tajuk Rencana harian Bali Post 25 Maret 2000.

⁴ Mr.T.H.Lim, Nijegen, *Perluakah Dirintis Berdirinya Lembaga "Ombudsman"?*, *Kompas*, Jum'at, 21 Januari 1982.

⁵ Harian Kompas, 16 Januari 1976. Tulisan tersebut telah dibukukan di dalam Satjipto Rahardjo, *Aneka Pustaka Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1977, hlm.130-141.

⁶ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.46.

⁷ *Ibid*

⁸ Junaidi Suwartono, *Korupsi, Pola Kegiatan Dan Perindakannya Serta Peran Pengawasan dan Penanggulangannya*, Jakarta, Restu Agung, 1995, hlm.84.

⁹ Marcus Lukman, Hak Asasi Manusia dan Birokrasi Tantangan Menuju Negara Hukum Kesejahteraan, dalam majalah *Perspektif*, Vol.3, No.1 Tahun 1998, Edisi Januari, hlm.5.

¹⁰ <http://www.Indonesiacorruption.htm>.

¹¹ Sunaryati Hartono, "Ombudsman Sebagai Lembaga Penegak Hukum dan Pembela Hak Azasi Manusia", Makalah, disajikan pada seminar tentang: Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi, BPHN-Departemen Kehakiman, Jakarta, 23-24 Agustus, 1999, hlm.26.

¹² *Ibid.*, hlm.31.

¹³ *Ibid.*, hlm.29.

¹⁴ H.P.Panggabean, "Tugas Ombudsman dan Penyelenggaraan Peradilan", Makalah, disajikan pada seminar tentang: Fungsi Ombudsman

Dalam Era Demokrasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 23-24 Agustus, 1999, Jakarta, hlm.3 dan 5.

¹⁵ R.M. Talib Puspokusumo, "Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi", Makalah, disajikan pada seminar tentang: Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi, Badan Pembina Hukum Nasional, Jakarta, 1999, hlm.1.

¹⁶ Wawancara dengan Ketua Komisi Ombudsman Nasional (Antonius Sujata) tanggal 2 Oktober 2001.

¹⁷ Wawancara dengan Ketua Komisi Ombudsman Nasional (Antonius Sujata) tanggal 2 Oktober 2001.

¹⁸ Antonius Sujata, "Prospek Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional", Makalah, disajikan pada seminar tentang: "Peranan Komisi Ombudsman Nasional Dalam Meningkatkan Pemerintahan Yang Baik, Jakarta-Surabaya, 2000, hlm.10.

¹⁹ Wawancara tanggal 12 Juni 2001, di Jakarta.

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, "Pemantapan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional di masa Kini dan Masa Yang Akan Datang", Makalah, Jakarta, 1995, hlm.1.

²¹ A. Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia", Pidato diucapkan pada upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada tanggal 25 April, 1992, hlm.8.

²² Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.21

²³ Perhatikan penjelasan Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm.73-74. Lihat pula, Plato, *Republic*, The Modern Library, New York, p.70.

²⁴ Periksa Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm.20.

²⁵ Lihat Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum....*, *Loc.cit.*

²⁶ Soedargo Gautama, *Pengertian....*, *Op.cit.*, hlm.10.

²⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum....*, *Op.cit.*, hlm.74-77.

²⁸ *Ibid.*, hlm.79.



-
- ²⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Op.cit*, hlm.73-74
- ³⁰ *Ibid.*, hlm.66
- ³¹ *Ibid*
- ³² A.Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, hlm.311.
- ³³ *Ibid.*
- ³⁴ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.76
- ³⁵ *Ibid*
- ³⁶ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum...., Loc.cit.*
- ³⁷ Koko Kosidin, *Perlindungan Hukum bagi Tenaga Kerja di Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1997. hlm.50.
- ³⁸ *Ibid.*, hlm.51.
- ³⁹ Mohammad Tahir Azhary, *Op.cit.*, hlm.67-683.
- ⁴⁰ *Ibid.*, hlm.64-73
- ⁴¹ *Ibid.*, hlm.193.
- ⁴² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum...., Op.cit.*, hlm.85
- ⁴³ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, 1992, hlm.49.
- ⁴⁴ Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, September, 1988, hlm.4-6
- ⁴⁵ Mohammad Tahir Azhary, *Op.cit.*, hlm.71
- ⁴⁶ Philipus M.Hadjon, *Perlindunga Hukum...., Op.cit.*, hlm.88.
- ⁴⁷ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm.26.
- ⁴⁸ Claes Eklundh, "The Function and the Jurisdiction of the National Ombudsman in Sweden", Paper, disampaikan pada Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Governance, Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 July 2000, p.2.

-
- ⁴⁹ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum...*, *Op.cit.*, hlm.5.
- ⁵⁰ Center for Public Policy Studies-Pusat Studi Kebijakan Publik, "LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan *Good Governance*", (Reader disusun oleh Philipus M.Hadjon), Workshop and Seminar on Good Governance, Disenggarakan oleh Utrecht University-Airlangga University, Surabaya, 4,5,6 October 2001, hlm.1.
- ⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm.50.
- ⁵² Anonim, *What is Democracy ?*, diterjemahkan oleh Abdullah Alamudi, *Apakah Demokrasi Itu ?*, United States Information Agency, New York, 1991, p.4.
- ⁵³ Solly Lubis, *Ilmu negara*, Mandar Maju, 1990, hlm.59.
- ⁵⁴ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1984, hlm.26.
- ⁵⁵ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.10.
- ⁵⁶ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan...*, *Op.cit.*, hlm.27; Bandingkan dengan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.cit.*, hlm.50.
- ⁵⁷ Sri Soemantri, *Ibid*, hlm.28.
- ⁵⁸ Anonim, *Apakah...*, *Op.cit.*, hlm.1
- ⁵⁹ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV.Rajawali, Jakarta, 1983, hlm.207.
- ⁶⁰ Bandingkan dengan Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-undang dan Peran Rakyat dalam Prisma No.8 LP3ES*, Jakarta, 1984.
- ⁶¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.cit.*, hlm.21.
- ⁶² Wishnu Basuki, *Pers dan Penguasa*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm.162.
- ⁶³ *Ibid*.
- ⁶⁴ Center for Public Policy Studies-Pusat Studi Kebijakan Publik, *Membangun...*, *Op.cit.*, hlm.3-6.
- ⁶⁵ Sri Soemantri Martosewignjo, "Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional", dalam Moh.Busyro Muqoddas (et al),

(Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional* (Kumpulan Karangan), UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm.27

⁶⁶ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.61.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...., Op.cit.*, hlm.74.

⁶⁹ Muhammad AS Hikam, *Civil Society dan Masyarakat Indonesia: dari Wacana Menuju Program Aksi*, *Jurnal PSPP* Volume 1 Nomor 1, 1998, hlm.76

⁷⁰ Muhammad AS Hikam, *Civil Society dan Masyarakat Indonesia: dari Wacana Menuju Program Aksi*, *Jurnal PSPP* Volume 1 Nomor 1, 1998, hlm.76

⁷¹ Adi Suryadi Culla, *Masyarakat Madani*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm.30

⁷² *Ibid.*

⁷³ Muhammad AS Hikam, *Civil Society...., Op.cit.*, hlm.77.

⁷⁴ Marten Oosting, "The Ombudsman: Role and Development A Comparative Perspective", Paper, disampaikan pada Seminar: The Function of a Parliamentary Ombudsmann in a Democratic State, Jakarta, 23-24 August, 1999, p.2.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Antonius Sujata dan R.M. Surachman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Sebuah Antologi, Komisi Ombudsman Nasional, 2002, hlm.33.

⁷⁷ Candra Gautama (Ed.), 2000, *Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Masyarakat Warga*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm.44.

⁷⁸ Teten Masduki, "Peranan Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi", Makalah, disampaikan pada: *Workshop on Good Governance*, Kerjasama antara Universitas Utrecht dengan Fakultas Hukum Unair, Surabaya, Oktober 4-5, 2001, hlm.1.

⁷⁹ Moh.Mahfud MD, 2000, "Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi", dalam buku *Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, hlm.vii; Bandingkan dengan Candra Gautama (Ed.), 2000, *Op.cit.*, hlm.38.

⁸⁰ Bank Dunia dalam Miftah Toha, "Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah", Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, hlm.2.

⁸¹ Frans H.Winarta, "Governance and Corruption", Makalah Conference on *Good governance* in East Asia Realities, Problems, and Challenges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta November 7, 1999, hlm.3; Bandingkan dengan Simons S.C. Tay, "Governance in East Asia An Agenda for Research and Action", Makalah pada Konprensi sama, hlm.1.

⁸² . *Ibid.*

⁸³ Bank Dunia, dalam Miftah Toha, *Op.cit.*, hlm.2

⁸⁴ Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Umum Pemerintahan, "Politik Lokal/Nasional, Kepemimpinan dan *Good Governance*", Makalah, pada Rapat Konsolidasi Pemerintahan Dalam Negeri Propinsi Nusa Tenggara Barat, Mataram, 4 September 2001, hlm.1-2.

⁸⁵ Jusuf Wanandi, *Good governance* dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan, Majalah Analisis CSIS Tahun XXVII, No.3 Juli-September 1998, hlm.208.

⁸⁶ Frans H.Winarta, "Governance...., *Op.cit.*, hlm.3.

⁸⁷ Teten Masduki, *loc.cit.*

⁸⁸ Carolina G.Hernandez, "Governance, Civil Society, and Democracy", Makalah Conference on *Good governance* in East Asia Realities, Problems, and Challenges, Jakarta, 17 November 1999, p.3-4.

⁸⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Yudisial Review sebagai Sarana Pengembangan *Good Governance*", Makalah Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta 12-15 Oktober 1999.

⁹⁰ Carolina G.Hernandez, *Governance...., Loc.cit.*

⁹¹ Miftah Toha, "Transparansi...., *Op.cit.*, hlm.1.

⁹² Carolina, *Op.cit.*, hlm.151

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), "Good Governance", dalam [http:// www.socialcomission.htm](http://www.socialcomission.htm)

⁹⁵ Smith and Zurher, Dictionary of American Politics, 1966, Barnee & Noble Inc, New York, Publisher - Booksellers,

⁹⁶ Blak's Law Dictionary, Six Edition, 1990, ST.Paul MINN WEST Publishing Co., hlm.692.

⁹⁷ Smith and Zurher, Dictionary of American Politics, 1966, Barnee & Noble Inc, New York, Publisher - Booksellers,

⁹⁸ Meuthia Ganie-Rochman, 2000, "Good Governance: Prinsip, Komponen, dan Penerapannya", dalam Candara Gautama dan B.N. Marbun (Ed.), *Ibid.*, hlm.142.

⁹⁹ Candra Gautama (Ed.), 2000, Penyelenggaraan..., *Op.cit.*, hlm.144.

¹⁰⁰ Wolfgang Mollers, "Good Governance in East Asia", 1999, Makalah Conference on Good Governance in East Asia: Realities, Problems, and Challengees, Jakarta, November 17-18, p.2.

¹⁰¹ M.J.Balogun, The Role of Governance and Civil Society in Africa's Development A Critical Review, dalam majalah Regional Development Dialogue. Vol.19.No.2, 1998, p.33.

¹⁰² Majalah World Development, Vol.28 Number 5 May 2000, p.824)

¹⁰³ Economic and Social Comission for Asia and the Pacific (ESCAP), "Good Governance", dalam *Loc.cit.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Depdagri, *Op.cit.*, h.10.

¹⁰⁶ Yusuf Wanandi, *Op.cit.*

¹⁰⁷ Revrisond Baswir, "Kendala Kelembagaan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", dalam Pemerintahan Yang Bersih Perspektif Politik, Hukum Ekonomi, Budaya dan Agama, UII Press, Yogyakarta, hlm.27.

¹⁰⁸ Candra Gautama, *Op.cit.* hlm.39-40.

¹⁰⁹ *Ibid.* hlm.45.

¹¹⁰ A.Ramlan Surbakti, *Op.cit.*,

¹¹¹ Lihat Konsideran bagian "Menimbang" huruf "d".

¹¹² Lihat Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI, Buku Kedua, Jilid 3, Jakarta, 1999, hlm.45.

¹¹³ *Ibid.*, hlm.44-45.

¹¹⁴ Simak *Ibid.*

-
- ¹¹⁵ Lihat *Ibid*, hlm.54.
- ¹¹⁶ *Ibid.*, hlm.68-69
- ¹¹⁷ Tentang Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik ini dapat dilihat antara lain pada: Philipus M.Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Unair, Surabaya, Kuntjoro Purboranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan*, dan Peradilan Administrasi, Alumni, Bandung, 1987; Ateng Syafrudin, *Memantapkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Tarsito, Bandung, 1982.; Paulus Efendi Lotulung, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Adiya Bhakti, Bandung, 1994
- ¹¹⁸ Lihat Kuntjoro Purbopranoto, *Ibid.*, 29-30.
- ¹¹⁹ Departemen Dalam Negeri, materi Lokakarya Pelembagaan *Good Governance*, Mataram, 17-19 September 2001
- ¹²⁰ Bali Post, 25 Maret 2000.
- ¹²¹ *Ibid.*
- ¹²² Lombok Post, 25 Maret 2000.
- ¹²³ Istilah "kekuasaan" di sini penulis pergunakan untuk menunjukkan adanya hak/wewenang dan kewajiban/tugas menurut hukum dari seorang penguasa. Hak/wewenang di sini dimaksudkan sebagai perbuatan yang boleh dilakukan dan boleh tidak, sedangkan kewajiban/tugas adalah perbuatan yang harus atau tidak boleh tidak untuk dilakukan, yakni:
- ¹²⁴ Lihat Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.197
- ¹²⁵ *Ibid*, hlm.203
- ¹²⁶ *Ibid*, hlm.208
- ¹²⁷ Nama lengkap Montesquieu ialah: M.De Secondat, Baron de Montesquieu Barin Montesquieu, dalam bukunya *L'Esprit des Lois* menyebutkan, bahwa dalam setiap pemerintah terdapat 3 jenis kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tentang hal ini lihat lebih lanjut Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm.2.
- ¹²⁸ Lihat Perubahan Pertama UUD 1945.
- ¹²⁹ Menurut Penulis: "garis-garis besar daripada haluan negara" memiliki pengertian yang lebih luas daripada sekedar Garis-Garis Besar Haluan Negara seperti yang ditetapkan oleh MPR di Zaman Orde Baru. Garis-garis besar

daripada haluan negara menyangkut seluruh Ketetapan MPR yang berisi kemauan politik yang menjadi arah kedepan bagi penguasa di dalam menjalankan fungsinya. Oleh karena itu sesungguhnya Garis-garis besar daripada haluan negara itu tidak hanya menjadi pedoman bagi Presiden akan tetapi juga bagi lembaga-lembaga yang lain. Pelaksanaan terhadap garis-garis besar haluan negara itu harus dipertanggungjawabkan kepada MPR sebagai yang memberi tugas itu. Dalam hal ini lembaga yang diberi tugas itu belum tentu Presiden saja melainkan dapat juga lembaga-lembaga yang lain.

¹³⁰ Soewoto, *Op.cit.*, hlm.85.

¹³¹ *Ibid.*, hlm.87.

¹³² Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Rumusan Pasal 1 ayat (2) ini dalam Sidang MPR RI Tahun 2001 diubah dengan menghilangkan kata "sepenuhnya".

¹³³ Philipus M.Hadjon, Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden Mandataris MPR Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan, *Yuridika*, No.4-5, Tahun VI, Juli-August-Sept-Okt,1991, hlm.47.

¹³⁴ Lihat ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU No.4 Tahun 1978 tentang Perubahan dan Penyempurnaan UU Nomor 3 Tahun 1967 tentang Dewan Pertimbangan Agung.

¹³⁵ Lihat Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

¹³⁶ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga...* *Op.cit.*, hlm.119-120; Bandingkan dengan Moh.Kusnardi dan Bintang R.Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, PT.Gramedia, Jakarta, 1986, hlm.63.

¹³⁷ Lihat Pasal-pasal 11, 12 dan 13 Undang-undang Dasar 1945.

¹³⁸ Lihat Pasal-pasal 4 ayat (1), 5 ayat (2), dan 15 Undang-undang Dasar 1945.

¹³⁹ Lihat Pasal 10, 11, dan 12 Undang-undang Dasar 1945)

¹⁴⁰ Lihat Pasal 5, 21 ayat (2) dan 22 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945.

¹⁴¹ Lihat Pasal-pasal 5, 21 ayat (2), dan 22 ayat (1), Undang-undang Dasar 1945.

¹⁴² Lihat Philipus M.Hadjon, *Lembaga Tertinggi....*, *Op.cit.*, hlm.42

¹⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Jakarta, 1998, hlm.117.

¹⁴⁴ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.98

¹⁴⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Loc.cit.*

¹⁴⁶ Pada masa lampau banyak Keputusan Presiden yang dibuat untuk melaksanakan langsung UUD. Tentang hal ini baca A.Hamid Attamimi, (Disertasi, hlm.2-8

¹⁴⁷ UU Nomor 14 Tahun 1970 menyatakan: Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan: a. Peradilan Umum; b. Peradilan Agama; c. Peradilan Militer; d. Peradilan tata Usaha Negara.

¹⁴⁸ Periksa Pasal 5 ayat (2) UU No.2 tahun 1986 tentang Pengadilan Umum, Pasal 7 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁴⁹ Periksa Pasal 5 UU No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

¹⁵⁰ Periksa Pasal 7 UU No.27 tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

¹⁵¹ Periksa Pasal 13 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; Pasal 12 UU No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; Pasal 7 UU No.27 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer.

¹⁵² Periksa RM.Surachman, "Ombudsman: Pengaturannya di beberapa Negara", makalah seminar", diselenggarakan oleh Yayasan Hak Asasi Manusia Demokrasi dan Supremasi Hukum, Hotel Ambhara, Jakarta, 31 Agustus 2001, hlm.11.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ R.M. Surachman, "Ombudsman: Asas-asasnya, Makalah Seminar Nasional tentang Prospek Pembentukan Ombudsman Daerah", diselenggarakan oleh Komisi Ombudsman Nasional dan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2001, hlm.3.

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm.2.

¹⁵⁶ M.Gottehrer, "Ombudsman Legislative Resource Document" (Edmonton, Canada: The International Ombudsman Justitie, 1998).

¹⁵⁷ RM.Surachman, Ombudsman: Asas-asasnya, *Op.cit.*, hlm.3

¹⁵⁸ Komisi Ombudsman Nasional, Konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.

¹⁵⁹ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar..., *Op.cit.*, hlm.182.

¹⁶⁰ Sri Soemantri dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (kumpulan Tulisan), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 94

¹⁶¹ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm.28

¹⁶² Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, h.96-97

¹⁶³ Lihat Pasal 20A ayat (1)

BAB 4

KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN NASIONAL DITINJAU DARI SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Ada dua permasalahan pokok (isu hukum) yang hendak dibahas dalam Bab 4 disertai ini:

1. Tentang dimanakah kedudukan Lembaga Ombudsman Nasional saat ini dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia?
2. Tentang dimanakah seharusnya kedudukan lembaga Ombudsman di Indonesia pada masa mendatang yang sesuai dengan sistem pemerintahan di Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945.

4.1 Kedudukan Ombudsman Nasional menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000

Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional menyatakan:

Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat [garis bawah oleh penulis]



hubungannya dengan kedudukan mandiri PT, Rudhi Prasetya mengartikan istilah "kedudukan mandiri" sebagai berdiri sendiri otonom terlepas dari orang perorangan yang berada dalam PT tersebut.² Dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa istilah mandiri menunjuk pada tidak adanya pengaruh dari luar atau bebas dari campur tangan kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lain.

Tidak adanya campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lainnya dalam literatur juga berarti "independen", dari bahasa Inggris *Independence*.³ Dalam Black's Law Dictionary, *independence* berarti:⁴

The state or condition of being free from dependence, subjection, or control. Political dependence is the attribute of nation or state which is entirely autonomous, and not subject to the government, control, or dictation of any exterior power. [Terjemahan bebas: Negara atau suatu keadaan yang bebas dari ketergantungan, penundukan dan pengawasan. Ketidakbergantungan negara atau bangsa yang otonom sepenuhnya, tidak tunduk pada perintah, tidak dalam pengawasan atau di dikte dari kekuasaan luar].

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga pengertian "independensi", yaitu: pertama, *structural independence*, yaitu independensi kelembagaan dimana struktur suatu organisasi dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain; kedua, *functional independence* yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya; dan ketiga, *financial independence*, yaitu dilihat dari

kemandiriannya menentukan sendiri anggaran yang dapat menjamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi.⁵

Dari pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut, maka ada dua kemungkinan sifat kemandirian sebuah organ negara atau organ pemerintahan dalam hubungannya dengan organ negara atau organ pemerintah yang lain, yakni:⁶ *pertama*, organ tersebut secara organisatoris dan fungsional tidak terkait dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang ada pada saat itu. Lembaga semacam ini dikenal dengan istilah *onafhankelijkheid* atau bebas/merdeka. Lembaga atau organ yang demikian dapat disebut sebagai lembaga yang merdeka, bebas dari pengaruh-pengaruh kekuasaan yang lain. Lembaga yang termasuk jenis ini adalah Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan lain-lain; Kedua, organ yang secara organisatoris masih terkait dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang ada pada saat itu, namun secara fungsional ia merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan. Lembaga semacam ini dikenal dengan istilah *Zelfstandigheid*. Lembaga atau organ yang demikian dapat disebut sebagai lembaga yang dalam menjalankan fungsinya bebas atau merdeka, namun masih termasuk dalam kesatuan suatu organ negara atau pemerintah. Contoh lembaga semacam ini adalah Kepolisian Negara, Pemerintah Daerah Otonom, Perusahaan Negara, Lembaga Pemerintah non Departemen dan lain-lain. Lembaga-lembaga tersebut meskipun secara organisatoris tidak

berada dalam struktur formal pemerintahan akan tetapi pada dasarnya kesemuanya menjalankan fungsi pemerintahan dan merupakan alat pemerintah untuk mencapai tujuannya.

Van Vollenhoven dalam bukunya *Staatsrecht Overzee* halaman 25 sebagaimana dilansir oleh Muchsan, mengartikan istilah *zelfstandig* sebagai: "tidak perlu menunggu perintah atasan, dan semuanya itu atas tanggung jawab sendiri" Pengertian tersebut diucapkan oleh Van Vollenhoven dalam rangka menerangkan mengenai Bestuuren. Menurut Van Vollenhoven, *bestuuren* adalah: *het spontan en zelfstandig behartegen van het belang van land en volk door hogere en lagere overheden* [pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah].⁷

Termasuk jenis lembaga yang manakah Komisi Ombudsman Nasional?. Untuk mengetahui hal ini, maka menurut hemat penulis perlu diperhatikan kembali landasan yuridis pembentukan Ombudsman Nasional.

Seperti telah dikemukakan pada bab sebelumnya, bahwa ketentuan yang dipergunakan sebagai landasan pembentukan Ombudsman Nasional sebagaimana tertuang di dalam Konsideran Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 adalah Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Menurut pendapat yang masih berpengaruh ketika Keputusan Presiden itu dibuat, ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut merupakan landasan utama kewenangan Presiden di

dalam menjalankan kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan.⁸ Jika demikian, maka di dalam pembentukan Komisi Ombudsman Nasional tersebut, inisiatif sepenuhnya berada pada Presiden, dan tujuan pembentukannya adalah untuk menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif) yang menjadi tanggung jawab Presiden untuk dilaksanakan.

Dilihat dari hal tersebut, maka Komisi Ombudsman bukanlah sebuah lembaga yang berdiri sendiri yang bebas merdeka seperti lembaga-lembaga negara, melainkan merupakan lembaga pemerintahan yang dibentuk untuk menjalankan fungsi pemerintahan, dalam hal ini adalah tugas pengawasan, hanya saja di dalam proses menjalankan fungsinya ia bebas merdeka tidak boleh dipengaruhi oleh lembaga-lembaga lain termasuk oleh Presiden sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin obyektifitas hasil pekerjaannya. Akan tetapi tidak dapat dikatakan, bahwa Ombudsman Nasional tidak ada hubungannya sama sekali dengan Pemerintah (Presiden). Ombudsman harus dipandang sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan Presiden (eksekutif). Hal ini diperkuat dengan kenyataan, bahwa Ombudsman Nasional selalu memberikan laporan pertanggungjawaban secara berkala setiap tahunnya kepada Presiden dan bukan kepada lembaga-lembaga negara yang lain. Selain itu, anggaran belanja untuk pembiayaan kegiatan operasional dan lain-lain berasal dari Sekretariat Negara (Pasal 16). Sebagaimana diketahui, bahwa Sekretariat Negara adalah

unsur staf lembaga Kepresidenan, atau merupakan salah satu unsur pembantu Presiden.⁹

Dengan demikian maka pengertian istilah lembaga yang bersifat mandiri dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 bagi lembaga Ombudsman Nasional adalah lembaga yang bersifat *Zelfstandigheid* atau *functional independence*, bukan *onafhankelijkheid* atau *structural and functional independence*, sehingga pada dasarnya Ombudsman yang ada pada saat ini berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 adalah *Executive Ombudsman*.

Kemandirian Ombudsman Nasional, kiranya tidaklah dapat dipersamakan dengan sifat kemandirian Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), karena selain landasan pembentukannya berbeda, juga prosedur pengangkatan anggota-anggota Komnas HAM juga berbeda. Landasan pembentukan Komnas HAM bukan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 melainkan atas dasar perintah Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999. Prosedur pengangkatan anggota-anggotanya juga berbeda, tidak semata-mata atas kemauan Presiden melainkan atas usul Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden hanya mengesahkan, dan itu dilakukan dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Pasal 83 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan, bahwa anggota Komnas HAM dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara.

Kecuali itu, di dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 juga secara tegas dinyatakan bahwa Komnas HAM kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya. Pasal 1 ayat 7 Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tersebut selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

Komisi Nasional Hak Asasi manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia [garis bawah oleh penulis].

Dengan demikian, istilah mandiri bagi Komnas HAM tidak diartikan sebagai *Zelfstandigheid* melainkan *onafhankelijkheid* sebagai atau bebas, merdeka (*structural and functional independence*). Dengan kata lain secara organisatoris maupun fungsional Komnas HAM benar-benar independen, bukan merupakan lembaga negara yang sudah ada dan tidak diadakan untuk melaksanakan fungsi lembaga yang sudah ada. Namun ini tidak berarti, bahwa Komnas HAM terpisah sama sekali dari sistem penyelenggaraan negara secara keseluruhan.

Masih terkait dengan istilah "lembaga yang bersifat mandiri", timbul juga pertanyaan, apakah istilah tersebut berarti sama dengan "lembaga independen" pada lembaga Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) dan dengan istilah lembaga yang merdeka" pada Kekuasaan Kehakiman yang dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-

undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Untuk menjawab Pertanyaan tersebut perlu terlebih dahulu diketahui makna kata "independen" dalam undang-undang yang mengatur tentang lembaga KPKPN, yakni Undang-undang Nomor 28 tahun 1999, dan makna kata "merdeka" pada undang-undang yang mengatur kekuasaan Kehakiman dan lembaga-lembaga peradilan yang lain. Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 dinyatakan bahwa Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara adalah lembaga independen yang bertugas untuk memeriksa kekayaan penyelenggara negara dan mantan penyelenggara negara untuk mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Di dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 dijelaskan, bahwa yang dimaksud dengan independen adalah: lembaga yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga-lembaga negara lainnya.¹⁰

Apabila memperhatikan pengertian tersebut, maka tampak bahwa arti independen di sini sama dengan mandiri dalam arti bebas-merdeka atau *onafhankelijkheid*. Akan tetapi kalau memperhatikan lembaga yang pengangkatannya dan pertanggungjawaban, nampak bahwa lembaga ini masih dapat dimasukkan sebagai lembaga mandiri dalam pengertian *Zelfstandigheid*, Karena sesuai ketentuan Pasal 10¹¹ Undang-undang Nomor 28 tahun 1999, KPKPN ini dibentuk oleh Presiden, dan berdasarkan Pasal 11¹² ia bertanggungjawab kepada Presiden selaku

Kepala Negara. Jadi sebaliknya dengan Komnas HAM, dimana pembentukannya oleh DPR, sedang pengesahannya oleh Presiden.

Jadi, pengertian istilah "lembaga yang bersifat mandiri" pada kedudukan KPKPN adalah "*Zelfstandigheid*", sama dengan Komisi Ombudsman Nasional, hanya saja disebutkan, bahwa KPKPN dibentuk oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara, sedangkan Ombudsman selaku Kepala Pemerintahan.

Pengertian istilah "merdeka" dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 adalah bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisiil, kecuali dalam hal-hal yang diizinkan oleh undang-undang.¹³ Apabila pengertian istilah "merdeka" tersebut dikaitkan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, maka istilah tersebut berbeda dengan pengertian "mandiri" pada Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000. Pengertian merdeka dalam undang-undang Nomor 14 adalah *functional independence*, yakni terbatas pada pelaksanaan fungsi peradilan, sedangkan secara organisatoris berada pada departemen pemerintahan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 14 yang menyatakan, bahwa badan-badan yang melakukan peradilan, organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan. Jadi lembaga-lembaga peradilan, secara organisatoris sebenarnya merupakan bagian dari organisasi

pemerintah, kecuali Mahkamah Agung, karena dalam Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 1970 dinyatakan, bahwa Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri. Dengan demikian, maka Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah (*onafhankelijkheid*) atau *structural and functional independence*.

Namun demikian, sifat dualisme lembaga-lembaga peradilan di luar Mahkamah Agung tidak akan terlalu lama akan segera berakhir. Hal ini terkait dengan telah diubahnya ketentuan Pasal 11 Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999. Pasal 11 Undang-undang 14 yang semula menyatakan:¹⁴

- (1) Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pada Pasal 10 ayat (1);
- (2) Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan tersendiri.

Oleh Undang-undang No.39 Tahun 1999 ketentuan tersebut diubah menjadi menyatakan sebagai berikut:¹⁵

- (1) Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
- (2) Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang sesuai dengan kekuasaan lingkungan peradilan masing-masing.

Dengan perubahan tersebut, maka berarti lembaga-lembaga peradilan sebagaimana ditentukan oleh UU Nomor 14 Tahun 1970, jjs UU No.14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Undang-undang Nomor 5 Tahun

1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama secara keseluruhan akan menjadi lembaga yang merdeka dalam pengertian *onafhankelijkheid*. Sayang hingga saat ini keadaan yang diharapkan belum berubah, namun masih dalam proses perubahan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999, bahwa pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial lembaga-lembaga peradilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (1) UU Nomor 35 Tahun 1999 jo Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970 akan dilaksanakan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU Nomor 35 Tahun 1999 tersebut berlaku.¹⁶ Berhubung Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 mulai berlaku pada tanggal 31 Agustus 1999, maka secara yuridis formal pada tanggal 1 September 2004 semua lembaga peradilan sudah merupakan lembaga yang bebas merdeka, kecuali Peradilan Agama yang tidak ditentukan waktunya.¹⁷

Jadi dapat disimpulkan, bahwa pengertian istilah "lembaga yang bersifat mandiri" pada Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tidak sama dengan pengertian istilah "lembaga mandiri" menurut UU Nomor 39 tahun 1999 (untuk sifat Komnas HAM), namun istilah "lembaga yang bersifat mandiri" pada Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tersebut sama dengan pengertian "lembaga independen" menurut Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 untuk KPKPN, dan istilah "kekuasaan merdeka" pada UU Nomor 14 Tahun

1970 (untuk lembaga peradilan) meskipun dengan kualitas yang berbeda. Akan tetapi istilah "mandiri" pada Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 akan berbeda manakala lembaga peradilan sudah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 1999.

Apabila dikaitkan dengan salah satu karakteristik lembaga Ombudsman, yakni "independen"¹⁸ sebagaimana dijelaskan oleh Antonius Sujata (Ketua Ombudsman Nasional) dan RM.Surachman (anggota Ombudsman Nasional), maka sifat mandiri lembaga Ombudsman sebenarnya mengarah pada pengertian *onafhankelijkheid*. Independensi Ombudsman menurut Antonius Sujata dan RM.Surachman, mencakup tiga kriteria yakni: independensi institusional, fungsional dan personal (pribadi). Independensi institusional artinya sama sekali bukan bagian dari institusi negara yang telah ada. Oleh karena itu sama sekali ia tidak diawasi oleh Kekuasaan negara. Independensi fungsional maksudnya adalah bahwa Ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Independensi personal/pribadi mengandung arti bahwa seseorang Ombudsman harus seorang yang terpercaya. Untuk menjabat kedudukannya itu ia harus melalui seleksi yang ketat sekali.¹⁹

Dari penjelasan tersebut, nampak bahwa sifat mandiri yang dikehendaki pada sebuah lembaga Ombudsman adalah dalam pengertian *onafhankelijkheid*, yakni lembaga yang secara organisatoris maupun fungsional terpisah dari kekuasaan yang lain, bebas dari

pengaruh kekuasaan lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan.

4.1.2 Kedudukan Lembaga Ombudsman dalam Struktur Ketatanegaraan ditinjau dari Undang-undang Dasar 1945

Menurut Undang-undang Dasar 1945 (sebelum dilakukan perubahan), kekuasaan negara dilaksanakan oleh 6 (enam) lembaga negara yakni: 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 2) Dewan perwakilan Rakyat (DPR); 3) Presiden; 4) Dewan Pertimbangan Agung (DPA); 5) Mahkamah Agung (MA); dan 6) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tentang Kekuasaan masing-masing lembaga negara tersebut, kedudukan dan hubungannya antara satu dengan yang lainnya.²⁰ Setelah dilakukan amandemen, penyelenggaraan kekuasaan negara menurut UUD 1945 bertambah menjadi 11 (sebelas). Adapun tambahannya adalah: 1) Dewan Perwakilan Daerah; 2) Komisi Pemilihan Umum; 3) Mahkamah Konstitusi; 4) Komisi Yudisial, dan 5) Bank Sentral.

Menurut Ketentuan UUD 1945, kelima penyelenggara kekuasaan negara yang baru tersebut mempunyai kekuasaan sebagai berikut:

a. **Dewan Perwakilan Daerah**, mempunyai kekuasaan:

- 1) mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber

- daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah Pasal 22D ayat (1)];
- 2) Ikut membahas undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (2));
 - 3) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama: [Pasal 22D ayat (2) jo Pasal 23 ayat (2)];
 - 4) Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti [Pasal 22D ayat (3)];
 - 5) Memberi pertimbangan dalam rangka pemilihan anggota Badan pemeriksa Keuangan [Pasal 23E ayat (2)]

- b. Komisi pemilihan Umum, mempunyai kekuasaan untuk menyelenggarakan pemilihan umum [pasal 22E ayat (5)]. Lembaga ini menurut ketentuan Pasal 22E ayat (5) bersifat nasional tetap mandiri;
- c. Mahkamah Konstitusi, mempunyai kekuasaan untuk:
 - 1) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan [Pasal 24 C ayat (1)];
 - 2) Memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-undang Dasar [Pasal 24 C ayat (2)];
- d. Komisi Yudisial, mempunyai kekuasaan untuk mengusulkan calon hakim kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- e. Bank Sentral, kewenangannya diatur dengan undang-undang.

Sementara itu berdasarkan Hukum Positif, juga masih dikenal lembaga yang disejajarkan dengan lembaga Negara, yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Kemudian juga masing-masing dikenal sejumlah lembaga otonom Pemerintahan (*regering organ*) seperti Badan Pemeriksa Keuangan dan pembangunan (BKP), Badan Koordinasi

Penanaman Modal (BKM), Badan Sandi Negara. Kesemua organ-organ tersebut pada dasarnya adalah organ publik yang dibentuk untuk mencapai tujuan negara.

Dari sistem pembagian kekuasaan negara menurut Undang-undang Dasar 1945 tersebut, Lembaga Ombudsman sama sekali tidak termasuk, dan tidak ada disebutkan di dalam Undang-undang Dasar 1945. Jika demikian, maka persoalan yang muncul adalah, dimanakah Lembaga Ombudsman itu berada di antara sepuluh lembaga pemegang kekuasaan negara tersebut.

Untuk meninjau hal tersebut perlu penulis kemukakan terlebih dahulu pendirian penulis tentang konsepsi lembaga negara. Menurut penulis sebuah lembaga negara adalah pemegang kekuasaan negara. Lembaga pemegang kekuasaan negara harus ditetapkan di dalam Undang-undang Dasar, karena salah satu materi muatan Undang-undang Dasar adalah tentang pembagian kekuasaan negara, dan untuk menjalankan kekuasaan-kekuasaan itulah, maka ditetapkan lembaga negara.²¹ Materi muatan Undang-undang Dasar, yang memang selalu terdapat di dalam Undang-undang Dasar, menurut Sri Soemantri tidak dapat diatur di dalam bentuk TAP MPR.²²

Jika demikian, maka lembaga Ombudsman Nasional yang ada pada saat sekarang ini tidak dapat disebut sebagai lembaga negara, karena ditetapkan adanya dengan Keputusan Presiden. Tidak juga dapat diberikan kedudukan yang sejajar dengan lembaga Negara,

karena apabila ia diberikan kedudukan yang sejajar dengan lembaga negara berarti lembaga Ombudsman memiliki kedudukan yang sejajar dengan Presiden, padahal seperti hasil pembahasan di muka, lembaga Ombudsman adalah lembaga yang dibentuk oleh Presiden dalam kewenangannya sebagai Kepala Pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, sehingga mau tidak mau lembaga Ombudsman berada sub ordinasi dengan lembaga Kepresidenan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka penulis berpendapat bahwa jika lembaga Ombudsman Nasional dikehendaki sebagai lembaga tinggi negara, maka ia harus diatur di dalam Undang-undang Dasar, sehingga kurang tepat jika pembentuk undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dengan bersama-sama Presiden) kelak menyetujui draft Pasal 3 Rancangan Undang-undang Ombudsman sebelum ada ketentuan Undang-undang Dasar yang mengatur tentang lembaga ini draf Pasal 3 RUU Ombudsman tersebut menyebutkan:

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang mandiri yang tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara/daerah maupun lembaga lainnya dan bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Jika lembaga Ombudsman pada saat ini tidak dapat digolongkan sebagai lembaga negara, maka bagaimanakah statusnya?

Menurut Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, jika terdapat lembaga-lembaga lainnya yang tidak diatur oleh Undang-undang Dasar 1945, maka lembaga-lembaga itu termasuk dalam organisasi pemerintah yang

disebut sebagai lembaga pemerintah (*regering organen*) dan lembaga-lembaga administrasi negara (*administratieve-organen*).²³

Teori tersebut jika dikaitkan dengan hukum positif Indonesia, nampak tidak sesuai lagi karena dalam praktik ketatanegaraan masih terdapat lembaga yang tidak diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 namun diberi kedudukan sejajar dengan lembaga negara, yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Bank Indonesia. Lembaga-lembaga ini tidak termasuk lembaga pemerintah (*regering-organen*) dan lembaga-lembaga administrasi negara (*administratieve organen*) meskipun ia tidak diatur di dalam Undang-undang Dasar. Komnas HAM dibentuk atas perintah undang-undang namun dinyatakan tidak termasuk sebagai lembaga pembantu Presiden. Komnas HAM dibentuk secara khusus untuk menangani persoalan hak-hak asasi manusia dan perbankan. Dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Komnas HAM dinyatakan sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, sedangkan status Bank Indonesia menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau hak-hak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang (Pasal 4 ayat (2)).

Apabila dikaitkan dengan konsep dari Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, maka baik Komnas HAM maupun Bank Indonesia harus dianggap sebagai lembaga pemerintahan karena kedua lembaga ini

tidak ada diatur di dalam Undang-undang Dasar 1945. Namun persoalannya sekarang, Komnas HAM dan Bank Indonesia sendiri bukanlah dibentuk untuk menjalankan kekuasaan eksekutif, melainkan khusus untuk menangani persoalan khusus yang diserahkan sebagai urusan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif). Untuk tidak menimbulkan kesemrawutan, idealnya lembaga semacam itu hendaknya dicantumkan di dalam Undang-undang Dasar, sehingga tidak ada penyebutan istilah "lembaga yang sejajar dengan lembaga negara".

Dengan adanya lembaga Komnas HAM tersebut, maka sesungguhnya klasifikasi lembaga-lembaga penyelenggara Pemerintahan tingkat Pusat dapat dibagi atas: 1) Lembaga Tinggi Negara/atau yang disejajarkan dengan lembaga tinggi negara; dan 2) Lembaga-lembaga Pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah adalah lembaga yang dibentuk untuk menjalankan urusan pemerintahan (eksekutif) di bawah koordinasi Presiden atau lembaga Kepresidenan termasuk Perusahaan Negara dan Perusahaan Daerah. Atau lembaga yang dibentuk oleh Presiden atas inisiatif Presiden sendiri (tanpa adanya atribusi atau delegasi dari Undang-undang Dasar dan Undang-undang).

Dengan demikian, ini berarti bahwa Lembaga Ombudsman harus dipandang sebagai Organisasi Pemerintah. Konsekuensinya, secara organisatoris dan fungsional lembaga Ombudsman berada di bawah pembinaan Presiden. Ini berarti pula, bahwa secara fungsional lembaga

Ombudsman pada dasarnya adalah pelaksana sebagian kekuasaan Presiden, dalam hal ini sebagai alat kontrol terhadap institusi-institusi atau pejabat-pejabat serta pegawai-pegawai yang berada di bawah kekuasaan Presiden, meskipun oleh Presiden ia diberi kedudukan sebagai lembaga yang bersifat mandiri, yakni terbatas dari campur tangan lembaga-lembaga lain.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka pengertian Ombudsman sebagai lembaga yang bersifat mandiri atau bebas dari pengaruh kekuasaan lain sebenarnya terbatas pada proses di dalam menjalankan fungsinya (*functional independence*); dan pemberian status mandiri tersebut harus dipandang sebagai kemauan baik dari Presiden untuk tidak mencampuri lembaga yang sesungguhnya masih dalam lingkup pembinaannya. Presiden harus dipandang telah mendelegasikan sebahagian kekuasaannya kepada Lembaga Ombudsman dalam menjalankan fungsinya yakni fungsi pengawasan terhadap institusi-institusi dan pejabat-pejabat yang masih berada dalam lingkup kekuasaannya.

Dari kesimpulan ini dapat dijelaskan pula, bahwa adanya kewenangan Ombudsman untuk mengawasi tingkah laku hakim pada saat ini karena hakim secara administratif masih di bawah pembinaan Presiden. Hal ini berkaitan dengan status hakim sebagai Pegawai Negeri Sipil yang pengangkatan dan kenaikan pangkatnya berada pada kewenangan Presiden. Dalam hubungan itulah sesungguhnya Presiden

memiliki dasar kewenangan untuk mengawasi tingkah laku hakim. Kewenangan ini, dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 diserahkan sebahagiannya kepada Lembaga Ombudsman. Namun kewenangan yang diserahkan kepada Ombudsman tersebut hanya sebatas memberi penilaian dan memberi saran terhadap hakim berkaitan dengan tingkah laku yang menurut penilaian masyarakat tidak patut sesuai dengan hakikat dari Ombudsman itu sendiri sebagai pejabat yang memberi pengaruh atau *magistratur of influence*.

Setelah diketahui, bahwa lembaga Ombudsman adalah bagian dari pemerintah, maka perlu diketahui pula dimanakah kedudukan Ombudsman dalam struktur pemerintahan Republik Indonesia di tingkat Pusat. Untuk mengetahui hal tersebut, maka terlebih dahulu perlu pula diketahui Organisasi pemerintah tingkat Pusat.

Kalau memperhatikan secara saksama organ-organ penyelenggara pemerintahan tingkat pusat, maka pada dasarnya Organisasi pemerintahan Tingkat Pusat terdiri atas:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Kementerian atau Departemen yang dipimpin oleh Menteri. Ada pula Menteri-menteri yang tidak memimpin Departemen.
3. Lembaga setingkat Kementerian, seperti: Kejaksaan Agung, Markas Besar TNI, Markas Besar Kepolisian Negara.
4. Lembaga-lembaga pemerintah Non-departemen (LPND). Badan-badan ini langsung di bawah Presiden. Lembaga-lembaga ini

jumlahnya tidak menentu, seringkali mengalami perubahan setiap kali pergantian kepemimpinan Nasional atau manakala terjadi perubahan kabinet. Di Zaman Pemerintahan Soeharto, LPND ini dapat digolongkan ke dalam 3(tiga) kelompok: pertama, badan staf inti pembantu Presiden, yakni Sekretariat Negara; Kedua, Badan Staf lainnya, yakni: badan Perencana pembangunan Nasional (BAPENAS), Biro Pusat Statistik (BPS), Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN), lembaga Administrasi Negara (LAN) dan lain-lain; Ketiga, Badan-badan Koordinasi, seperti Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKM). Pada zaman Pemerintahan KH Abdurrahman Wahid, Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen berubah menjadi 26 buah.²⁴ Pada saat ini, dalam masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri, jumlah LPND adalah 24 buah.²⁵

5. Berbagai Lembaga Otonom, terutama terdiri atas lembaga-lembaga ekonomi seperti perusahaan Negara, Yayasan-yayasan pemerintah. Menurut Bintoro Tjokro Amidjojo, badan-badan ini masih dapat dianggap dalam lingkungan pemerintahan dan dipergunakan sebagai alat pemerintahan. Namun demikian, badan-badan tersebut tidak termasuk dalam hirarki formal dari badan-badan pemerintahan. Macam dari lembaga otonom ini ada berbagai ragam, diantaranya ada organisasi-organisasi yang pada dasarnya bukan pemerintahan, tetapi

mendapat pelimpahan kewenangan pemerintahan. Karena banyak ragamnya, instansi-instansi otonom ini hingga kini belum ada klasifikasi yang memadai.²⁶

6. Lembaga-lembaga non formal yang bersifat penasehatan, seperti penasehat Pribadi Presiden, Tim Ahli Presiden, dll.

Organ-organ penyelenggara pemerintahan tersebut menurut hemat penulis dapat dibagi atas dua kelompok, yakni kelompok organ yang bersifat otonom dan organ yang bersifat tidak otonom.

Berdasarkan klasifikasi di atas, maka menurut hemat penulis Ombudsman Nasional saat ini berada pada klasifikasi Lembaga Otonom.

4.2 Kedudukan Lembaga Ombudsman di masa mendatang (suatu Pemikiran)

4.2.1 Pemikiran-pemikiran para sarjana tentang kedudukan Ombudsman di Indonesia

Seperti telah diungkapkan di dalam Bab III disertasi ini, sebelum dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia, telah ada pemikiran-pemikiran tentang pentingnya lembaga ini dibentuk di tanah air. Di antara para sarjana yang telah mengemukakan pandangannya tentang pentingnya dibentuk lembaga Ombudsman tersebut ada yang pula yang telah memikirkan tentang bagaimana tentang kedudukan lembaga tersebut. Para sarjana dimaksud ialah Muchsan, Philipus M. Hadjon, dan H.P. Panggabean.

4.2.1.1 Pemikiran Muchsan

Menurut Muchsan, sekiranya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia, maka lembaga tersebut hendaknya merupakan alat perlengkapan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini menurut Muchsan adalah logis karena, fungsi Ombudsman adalah meneliti serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara, sedang dewan tersebut merupakan wakil daripada rakyat, yang berhak melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah. Selengkapnya Muchsan menyatakan sebagai berikut:²⁷

Suhubungan dengan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif berhak untuk mengadakan "control" terhadap pemerintah (eksekutif), wajarlah apabila dalam dewan ini dilengkapi dengan lembaga 'Ombudsman' ini. Hal ini logis, karena fungsi Ombudsman adalah meneliti serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara, sedang dewan tersebut merupakan wakil daripada rakyat, yang berhak melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah.

Muchsan menempatkan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan yang bersifat *preventif*, seperti dinyatakannya sebagai berikut: "Sebagai langkah untuk mengadakan pencegahan secara 'preventif', kami cenderung untuk mengadakan semacam lembaga 'Ombudsman'..."²⁸ [Garis bawah oleh penulis]

Hal ini nampak berbeda dengan pendapat Philipus M. Hadjon yang menempatkan lembaga Ombudsman sebagai salah satu sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang bersifat *repressif*.²⁹

Muchsan memasukkan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan preventif nampaknya sesuai dengan salah satu fungsi yang diberikan kepada lembaga Ombudsman, yakni memberikan penerangan kepada masyarakat masalah hukum administrasi negara.³⁰

Menurut hemat penulis, sebenarnya lembaga Ombudsman dapat saja diberikan fungsi, baik sebagai sarana pengawasan atau perlindungan hukum yang bersifat preventif maupun repressif. Sebagai sarana pengawasan atau perlindungan hukum preventif, ombudsman dapat difungsikan untuk memberikan penerangan kepada aparatur penyelenggara negara termasuk para kariawan tentang sikap tindak yang benar menurut hukum maupun kepatutan, apalagi tidak semua pejabat atau pegawai mengerti tentang seluk beluk hukum tertulis maupun tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang layak. Ombudsman juga dapat memberikan nasihat kepada penguasa manakala diketahuinya suatu tindakan atau keputusan pemerintah akan menimbulkan ketidakadilan baik karena bertentangan dengan hukum ataupun bertentangan dengan kepatutan.

Sebagai sarana pengawasan dan perlindungan hukum repressif Ombudsman diberikan tugas untuk menerima keluhan-keluhan masyarakat sehubungan dengan sikap tindaknya yang dianggap melanggar hukum atau asas kepatutan berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik.

4.2.1.2 Pemikiran Philipus M. Hadjon

Philipus M. Hadjon pada seminar tentang: Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional tanggal 23-24 Agustus 1999 di Jakarta, mengemukakan dua alternatif tentang kedudukan lembaga Ombudsman dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, yakni sebagai perpanjangan tangan MPR ataukah DPR?. Dalam hal ini Philipus M. Hadjon menyatakan: Berkaitan dengan sistem pemerintahan kita (menurut UUD 1945) pertanyaan pokok untuk kita ialah apakah lembaga Ombudsman merupakan perpanjangan tangan MPR ataukah DPR ?"³¹

Munculnya dua alternatif tersebut menurut Philipus M.Hadjon berhubung masing-masing dari kedua alternatif tersebut memiliki segi-segi positif dan segi-segi negatif. Menurut Philipus M.Hadjon, andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan MPR, segi positifnya ialah dengan wewenang MPR, bahan-bahan laporan Ombudsman dapat dijadikan bahan bagi MPR untuk menilai (pertanggungjawaban) Presiden, namun segi negatifnya ialah disamping fungsi MPR (saat ini tidak rutin seperti lembaga lainnya, pengawasan MPR lebih bersifat politik sehingga tidak dirasakan oleh warga masyarakat secara langsung.³²

Andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan DPR, segi negatifnya MPR (masa sidang normal MPR 5 tahun sekali) dapat diatasi karena fungsi DPR bersifat rutin (setiap saat) namun segi negatif

atau kelemahan utama ialah DPR tidak dapat menjatuhkan Pemerintah (masih harus diteruskan kepada MPR).³³

Meskipun UUD 1945 sudah diubah dan dalam perubahan itu telah terjadi perubahan tentang kedudukan dan fungsi MPR, akan tetapi apa yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon tersebut masih relevan sampai saat ini, karena baik MPR maupun DPR masing-masing masih menjalankan fungsi pengawasan dan DPR tetap tidak bisa menjatuhkan Presiden. MPR juga tidak bersidang setiap saat (rutin), serta pengawasannya lebih bersifat politis.

4.2.1.3 **Pemikiran H.P. Panggabean**

H.P. Panggabean dalam makalahnya berjudul: "Tugas dan Penyelenggaraan Peradilan" yang disampaikan pada seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam negara Demokrasi di Jakarta pada tanggal 23-24 Agustus 1999 antara lain mengemukakan:

Lembaga Ombudsman tumbuh lebih subur di negara yang menyangkut sistem pemerintahan Parlementer. Sistem Pemerintahan Indonesia yang bersifat Presidensial ini memerlukan penyusunan pola khusus untuk pembentukan lembaga Ombudsman. Kita mengenal Lembaga tinggi negara D.P.A., yaitu lembaga yang mungkin dapat dikembangkan menampung keluhan masyarakat di bidang Politik, Ekonomi dan Hukum. Disamping itu, kita juga mengenal kinerja KOMNAS-HAM, yang dalam kegiatannya telah banyak memberikan rekomendasi yang berkaitan dengan keluhan masyarakat di bidang Politik, Ekonomi dan Hukum.

Dari ungkapan H.P. Panggabean tersebut ada beberapa hal yang dapat dilihat, yakni:

1. Dalam pembentukan Ombudsman di Indonesia tidak perlu meniru pola yang ada di negara lain, melainkan harus diperhatikan sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia. Dengan sistem pemerintahannya yang bersifat Presidensial, maka Indonesia memerlukan suatu pola khusus. Hal ini disebabkan, karena Ombudsman pada dasarnya tumbuh subur di negara-negara dengan sistem Pemerintahan Parlementer. Apa yang dikemukakan oleh R.M. Talib tersebut senada dengan pendapat Philipus M.Hadjon. Philipus M. Hadjon dalam makalahnya yang disampaikan pada forum yang sama berjudul "Peranan Ombudsman dalam Meningkatkan Pemerintahan Yang Bersih dan Efisien" antara lain menyatakan: "Tindakan yang hanya meniru formula yang sudah ada di negara lain seperti konsep Inggris... atau konsep Belanda... akan menimbulkan masalah dalam praktek..."³⁴
3. Lembaga Ombudsman hendaknya sebagai lembaga tinggi negara atau lembaga yang disejajarkan dengan lembaga tinggi negara seperti Komnas HAM. Lembaga tersebut berada di luar kekuasaan eksekutif maupun peradilan.
4. Fungsi-fungsi lembaga Ombudsman bisa diintegrasikan ke dalam Dewan Pertimbangan Agung atau KOMNAS HAM dengan mengembangkan fungsi dari lembaga tersebut.

Menyimak pemikiran ketiga pakar tersebut diatas, maka nampak adanya keragaman pendapat tentang kedudukan lembaga Ombudsman. Setidak-tidaknya ada 3 (tiga) kemungkinan mengenai kedudukan lembaga Ombudsman di Indonesia, yakni:

1. Sebagai alat Perlengkapan atau perpanjangan tangan Dewan Perwakilan Rakyat yang menjalankan fungsi kontrol dari Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Sebagai lembaga tinggi negara, atau lembaga yang disejajarkan dengan lembaga tinggi negara dan berada di luar kekuasaan eksekutif, yudisiil maupun legislatif. Dalam hal ini fungsi-fungsi Ombudsman dapat diintegrasikan ke fungsi Dewan Pertimbangan Agung atau ke fungsi Komisi Hak Asasi Manusia.
3. Menjadi perpanjangan tangan Majelis Permusyawaratan rakyat.

4.2.2 Pendapat penulis tentang kedudukan lembaga Ombudsman dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia

Menurut pandangan penulis, lembaga Ombudsman di Indonesia saat ini masih mempunyai kedudukan yang bersifat sementara, karena belum memiliki dasar hukum yang kuat sebagai sebuah lembaga pengawasan independen. Sifat kesementaraan ini dapat diketahui dari salah satu diktum Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 yang menyatakan:

Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Ombudsman Nasional mempunyai tugas:

- a.
- b.
- c.
- d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.[Pasal 4]

Dari diktum Pasal 4 Keputusan Presiden tersebut jelas nampak bahwa lembaga Ombudsman di Indonesia dikehendaki akan diatur dengan Undang-undang. Dengan kata lain masih dimungkinkan untuk diubah dan ditetapkan oleh wakil rakyat bersama pemerintah melalui pengaturan sebuah undang-undang.

Di negara-negara lain, memang umumnya lembaga Ombudsman diatur dengan ketentuan Undang-undang Dasar dan atau Undang-undang. Hanya ada dua negara yang pada mulanya mendirikan lembaga Ombudsman Nasional, yakni Indonesia dan Pakistan (*Wafaqi Mohtasib*) dengan *President Order* Nomor 1 tahun 1983). Namun kini Pakistan-pun telah menyebutkan adanya lembaga Ombudsman di dalam Konstitusinya.³⁵

Pengaturan lembaga Ombudsman di dalam Undang-undang Dasar dan/atau Undang-undang menggambarkan, bahwa lembaga ini merupakan lembaga yang memiliki kedudukan yang tinggi di dalam sistem penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Di Belanda, Ombudsman mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Lembaga Ombudsman Belanda diatur pada

Bab 4 Konstitusi Negara Belanda bersama-sama dengan *Council of State* dan *The Netherland Court of Audit*. Secara khusus lembaga Ombudsman mendapatkan pengaturan di dalam Konstitusi Belanda pada Pasal 78a yang dimasukkan pada tanggal 25 Februari 1999 dan berlaku efektif satu bulan kemudian, yakni pada tanggal 25 Maret 1999.

Pengaturan secara terperinci tentang Ombudsman Belanda dilakukan dengan Undang-undang yakni: *National Ombudsman Act 1981* yang diubah pada tanggal 12 Mei 1999. Jadi pentingnya pengaturan Ombudsman dalam bentuk Undang-undang Dasar dan/atau undang-undang terkait dengan kedudukan lembaga tersebut dalam sistem penyelenggaraan negara, dimana lembaga Ombudsman mempunyai kedudukan yang tinggi. Kecuali itu, pengaturan di dalam Undang-undang Dasar menjadikan lembaga tersebut tidak mudah dibubarkan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pengaturan lembaga Ombudsman di Indonesia penting dilakukan dengan Undang-undang Dasar dan Undang-undang, sehingga pengaturan dengan sebuah Keputusan Presiden saja tidak menjamin kelangsungan lembaga tersebut. Kecuali itu, kurang dapat menjamin sifat kemandirian lembaga ini karena bersifat eksekutif Ombudsman, dimana ia berada di dalam lembaga eksekutif itu sendiri, seolah-olah menjadi sejenis lembaga pengawasan internal yang sangat rawan dengan intervensi pemerintah. Sepanjang Presiden atau para penyelenggara negara lembaga pemerintahan mempunyai itikad baik untuk tidak mencampuri pekerjaan Ombudsman,

maka eksistensi lembaga tersebut tidak diragukan. Akan tetapi manakala komitmen Presiden berubah, maka dapat saja ia mengintervensi Ombudsman bahkan dapat membubarkannya, jika dipandanginya tidak menguntungkan terhadap kekuasaannya.

Berkaitan dengan sifat sementara lembaga Ombudsman tersebut, maka perlu adanya pengkajian tentang model lembaga Ombudsman yang tepat bagi bangsa Indonesia di masa mendatang. Salah satu masalah penting yang perlu dikaji menyangkut kedudukannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Isu hukumnya adalah:

- Bagaimanakah susunan Lembaga Ombudsman di Indonesia masa mendatang?;
- Dimanakah kedudukan Ombudsman dalam struktur Pemerintahan?

4.2.2.1 Tentang susunan lembaga ombudsman

Kalau mempelajari lembaga-lembaga Ombudsman di berbagai negara, maka akan dijumpai berbagai pola. Sehubungan dengan hal ini Dean M. Gottehrer, menyebutkan adanya 3(tiga) pola Ombudsman, yakni: 1) *strong central ombudsman*; 2) *local option ombudsman*; dan 3) *nationally structured ombudsman*.³⁶

Pada tipe *strong national ombudsman* atau Ombudsman Nasional yang kuat, menurut Dean M Gottehrer terdapat hanya satu lembaga Ombudsman yang bersifat nasional dan kekuasaannya meliputi

seluruh wilayah negara. Negara-negara seperti Swedia, New Zealand pada awalnya mengikuti pola ini. Bandingkan dengan Komisi Ombudsmans Nasional saat ini. Pada tipe *local option ombudsman*, Ombudsman dibentuk oleh Pemerintah di tingkat daerah serta mandiri untuk melayani pengaduan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Jika di negara tersebut sudah ada Ombudsman, maka pada model ini tidak ada hubungan ombudsman daerah dengan Ombudsman Nasional. Contoh Ombudsman di Canada dan Australia.

Pada tipe ketiga, yakni *nationally structured local ombudsman*, di sini selain terdapat Ombudsman daerah yang dibentuk oleh Badan Perwakilan Rakyat Daerah juga terdapat Lembaga Ombudsman pusat di daerah yang merupakan cabang Ombudsman Nasional, seperti yang terdapat di Inggris.

Berdasarkan beberapa model ombudsman tersebut, maka nampak bahwa pembentukan ombudsman daerah dan nasional tergantung pada kehendak rakyat di negara yang bersangkutan sesuai dengan sistem pemerintahan yang mereka anut dan kehendaki, ataupun dengan sistem aturan yang berlaku di negara yang bersangkutan. Menurut Dean M Gottehrer, lain negara, lain landasan falsafatnya di dalam mengatur negaranya, maka lain pula metode di dalam mengatur lembaga Ombudsmannya.³⁷

Perlu ditambahkan, bahwa di Belgia, Austria dan Spanyol setiap daerah (regio) juga mempunyai ombudsman regional. Beberapa

negara lain hanya mengenal ombudsman regional saja, seperti di Italia, beberapa kanton di Swiss, dan di negara bagian Meeklenberg-Vorommeren serta Rheinland-Pfalz di Jerman. Di Belanda beberapa kotamadya yang besar memiliki seorang ombudsman kotamadya, yaitu di Antwerpen, Leuven dan Maechlen, serta di Swiss ada ombudsman di kota Basel. Winterthur dan Zurich. Di Inggris terdapat pula Local Commissioners for Administration di daerah Scotlandia dan Wales dan di sampingnya terdapat pula Parliamentary Commessioner sebagai Ombudsman Nasional. Sunaryati Hartono,³⁸

Sehubungan dengan hal tersebut, bangsa Indonesia dapat memilih model yang dianggap cocok, yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan yang berlaku serta sesuai dengan kehendak rakyat. Untuk menempatkan hal tersebut, maka menurut penulis pertama-tama harus diketahui tentang sistem pemerintahan Indonesia. kedua tentang kebutuhan rakyat Indonesia terhadap lembaga Ombudsman.

Menurut sistem pemerintahan di Indoensia, Pemerintah tersusun atas Pemerintahan di tingkat Pusat dan pemerintahan di tingkat Daerah. Susunan pemerintahan yang demikian terkait dengan amanat Pasal 18 UUD 1945 yang pada awalnya menyatakan:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Ketentuan Pasal 18 tersebut, dalam perubahan kedua Undang-undang Dasar 1945 berubah menjadi sebagai berikut:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang [Pasal 18 ayat (1)]

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2))

Ketentuan Pasal 18 UUD tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang, antara lain UU Nomor 22 tentang Pemerintahan Daerah.

Atas dasar sistem pembagian wilayah kekuasaan pemerintahan tersebut, maka lembaga Ombudsman pada prinsipnya selain ada di tingkat pemerintah Pusat juga perlu dibentuk di tingkat pemerintah Daerah, baik di Provinsi, Kabupaten maupun di Kota. Perlunya susunan Ombudsman yang demikian, selain untuk mengikuti pola sistem pembagian wilayah kekuasaan, juga untuk mempermudah pelayanan, serta untuk memberikan pelayanan seluas mungkin kepada rakyat, apalagi wilayah Indonesia yang demikian luas dengan rakyat yang cukup besar menuntut adanya lembaga Ombudsman di berbagai daerah atau wilayah tanah air.

Menurut penulis, menyangkut susunan Ombudsman hendaknya terdapat Lembaga Ombudsman Nasional yang merupakan lembaga

tinggi negara, juga daerah hendaknya diberi kewenangan membentuk lembaga Ombudsman. Hal ini sejalan dengan semangat otonomi dan semangat penyelenggaraan negara berdasarkan demokrasi, *civil society*. Sementara itu, di daerah juga dibentuk cabang Ombudsman Nasional, baik bersifat regional maupun setempat, yakni pada tiap-tiap Daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota). Namun lebih tepat bersifat regional, misalnya untuk suatu wilayah Provinsi dibentuk satu kantor perwakilan Ombudsman Nasional, seperti untuk daerah-daerah yang terletak di Kalimantan dibentuk Ombudsman Nasional Perwakilan Kalimantan yang berkedudukan di Samarinda atau Balikpapan atau Pontianak.

Jadi susunan Ombudsman Indonesia terdiri atas Ombudsman Nasional, Ombudsman Regional dan Ombudsman Daerah. Ombudsman Regional adalah bagian dari Ombudsman Nasional yang ada di beberapa wilayah atau daerah.

Pembentukan Ombudsman Nasional di Daerah itu penting untuk mengawasi atau menerima pengaduan masyarakat menyangkut tingkah laku pejabat pemerintah pusat di daerah atau instansi-instansi terkait di daerah.

4.2.2.2 Kedudukan Lembaga Ombudsman

Persoalan yang sangat penting menyangkut Ombudsman yang akan datang terkait dengan kedudukan Ombudsman, baik kedudukannya di tingkat Pemerintah Pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah. Untuk menetapkan dimanakah kedudukan Ombudsman di tingkat Pusat maupun di Daerah perlu dipahami dua hal. yakni:

- a. Sistem pemerintahan di tingkat Pusat dan Daerah; dan
- b. Karakteristik dan asas-asas yang melekat pada lembaga Ombudsman tersebut.

Tentang sistem pemerintahan telah digambarkan di depan, sedangkan mengenai karakteristik ombudsman dapat dijelaskan sebagai berikut. Menurut Sir Brian Elwood, Ketua Ombudsman New Zealand dan President *International Ombudsman Institute*, Ombudsman ditandai dengan ciri atau karakteristik sebagai berikut: ³⁹

- *A constitutional or statutory base with accountability to the elected representatives of people;*
- *Office-holders who are independent of executive government appointed by a head of state or parliament, secure in office for a finite term of years;*
- *Functional processes which are flexible and designed to find the cause of citizen concern with government administration and to suggest a resolution where justified;*
- *Reporting to complainants and where appropriate, to Head of State or the Parliament*

Sementara itu, menurut Dean M.Gottehrer, minimal ada 4(empat) karakteristik lembaga Ombudsman yang paling penting yang telah menjadi asas utama dalam penyelenggaraan Ombudsman di

berbagai negara, yakni: 1) *Independence*; 2) *Impartiality dan Fairness*; 3) *Credibility of the Review and investigation Process*; 4) *Confidentiality*,⁴⁰ Keempat ciri tersebut menurut Gottehrer dijabarkan di dalam ketentuan peraturan-peraturan yang mengatur lembaga Ombudsman. Cara untuk menjamin pelaksanaan keempat ciri yang sekaligus juga menjadi asas utama Ombudsman tersebut, menurut Gottehrer adalah sebagai berikut:

1. Independence

- a. *The Ombudsman's Office is created in the Constitution or a law of the jurisdiction to establish its permanence;*
- b. *The Ombudsman acts as an officer of legislative body or on behalf of the legislative body, and is independent of the organization the ombudsman reviews;*
- c. *The Ombudsman is appointed or confirmed preferably a super majority of legislative body through a process designed to revert political appointments;*
- d. *The Ombudsman has a fixed, long term of office and may be re appointed.*
- e. *Removal of the Ombudsman is for caused and by a super majority of the parliament;*
- f. *The Ombudsman has a high, fixed salary;*
- g. *The office has budget funded at a level sufficient to carry out the purposes established in law spend and accounts for its finds directly to the legislative body;*
- h. *The Ombudsman has the sole power to appoint and remove staff;*
- i. *Someone is always capable of exercising all the Ombudsman's powers;*
- j. *The Ombudsman is provided immunity from liability an criminal prosecution for acts performed under the law;*
- k. *Ombudsman actions may not be reviewed in court except to determine the Ombudsman's jurisdiction.*

2. Impartiality and Fairness

- a. *Qualifications to serve are imposed and designed to select an Ombudsman widely respected among different, ethic and social groups as impartial and fair.*

- b. *A super majority is required for the Ombudsman's appointment;*

3. Credibility of the Review and investigation Process;

- a. *The Ombudsman has general jurisdiction in that is broadly defined not restricted to one agency or one particular type of grievance;*
- b. *The Ombudsman may investigate grievance of anyone concerning any decision, recommendation, or any act done or omitted relating to matter of administration or human rights, by any organization or person over whom jurisdiction exists.*
- c. *The Ombudsman may investigate complaints against government, or semi-government departemens and agencies;*
- d. *The Ombudsman may initiate an investigation without a complaint.*
- e. *Administration and agency staff are required to co-operate with the Ombudsman and the Ombudsman has subpoena power the ability to compel individuals to testify or produce evidence in countries where subpoena power does not exist.*
- f. *The grounds for Ombudsman review are stand broadly an include "fairness";*
- g. *After investigation, the Ombudsman has the responsibility to make findings and recommendations to organization under the office's jurisdiction and has ability to publish and publicise them;*
- h. *The Ombudsman may not make binding orders;*

4. Confidentiality

- a. *The Ombudsman may maintain confidentiality;*
- b. *The Ombudsman may not be forced to testify or produce records.*

Apabila dikaitkan dengan keadaan Indonesia, maka dapat ditarik beberapa asas yang cocok diterapkan bagi Indonesia, yakni:

1. Asas Independen (kebebasan atau kemandirian)

Untuk menciptakan dan memelihara sifat independensi tersebut di atas, maka:

- pengaturan lembaga ini sedapat mungkin diatur di dalam Undang-undang Dasar, dan pengaturannya lebih lanjut dengan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah dan lain-lain.
- Lembaga Ombudsman Indonesia harus memiliki kedudukan yang tinggi. Untuk ini, lembaga Ombudsman di tingkat nasional hendaknya dijadikan lembaga tinggi negara atau pejabat yang diangkat oleh anggota DPR, sedangkan di tingkat daerah memiliki kedudukan yang sejajar dengan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau pejabat yang diangkat oleh DPRD.
- Para anggota Ombudsman Nasional harus diangkat oleh Kepala Negara dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- Syarat-syarat untuk menjadi seorang ombudsman harus ketat, seperti harus memiliki pengalaman sebagai hakim, jaksa, atau pengacara dalam kurun waktu tertentu; adanya ketentuan tentang batas minimal dan maksimal untuk menjadi seorang ombudsman;
- Seorang Ombudsman tidak dapat dituntut di muka pengadilan, atas segala tindakan atau rekomendasi yang dibuat sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang;
- Pada dasarnya seorang Ombudsman tidak boleh dipecat atau digantikan sebelum masa jabatannya berakhir, kecuali atas alasan-

alsan yang sangat masuk akal, seperti tidak sehat atau cacad jasmani sehingga tidak mungkin lagi mampu menjalankan fungsinya dengan baik; mengundurkan diri atas kemauannya sendiri; melakukan perbuatan tercela yang tidak patut dilakukan oleh seorang Ombudsman, seperti KKN, melakukan tindak pidana, pelanggaran hak-hak asasi manusia dan lain-lain.

- Kantor Ombudsman harus diberikan dana yang cukup, yang berasal dari APBN langsung, bukan dari anggaran pemerintah atau lembaga-lembaga negara yang lain, dalam arti bahwa anggaran Ombudsman harus tersendiri;
- 2. **Asas Imparsiality** atau tidak memihak, baik kepada masyarakat pengadu maupun kepada pihak-pihak tertentu. Untuk menjaga sifat tersebut, maka dalam pengaturan tentang Ombudsman di Indonesia, sifat tidak memihak tersebut harus dinyatakan dalam Undang-undang;
- Ombudsman tidak boleh menerima pembayaran dari pengadu dan tidak boleh menerima sumbangan dari siapapun, baik masyarakat maupun pemerintah dan lembaga-lembaga lain yang menjadi obyek pengawasan Ombudsman;
- Ombudsman tidak boleh merangkap jabatan apapun, baik di pemerintahan, peradilan, maupun sebagai anggota partai politik atau anggota badan perwakilan rakyat.
- Keputusan atau rekomendasi Ombudsman tidak mengikat (*non legally binding*), namun Ombudsman dapat meminta kepada lembaga yang

berwenang untuk menindak-lanjuti kasus-kasus tertentu yang menurut pendapat Ombudsman harus ditindaklanjuti.

- Ombudsman harus diberikan kewenangan untuk atas inisiatifnya sendiri melakukan pemeriksaan atau investigasi terhadap suatu tindakan atau keputusan Pemerintah dan lembaga-lembaga dalam yurisdiksi Ombudsman yang dianggap bertentangan dengan hukum, tingkah laku yang patut, ataupun ukuran-ukuran lain yang dipergunakan oleh Ombudsman dalam menguji suatu tindakan atau keputusan pemerintah yang tidak benar.
 - Ombudsman dapat menerima ataupun menolak suatu laporan atau pengaduan masyarakat yang dianggapnya tidak termasuk yurisdiksinya atau kasus tersebut tidak layak untuk ditindaklanjuti dengan alasan-alasan atau pertimbangan tertentu yang ditetapkan di dalam undang-undang.
3. **Asas dapat dipercaya (*credible*)**. Lembaga Ombudsman harus merupakan sebuah lembaga yang dipercaya oleh masyarakat: Untuk menjaga sifat ini, maka:
- Persyaratan Ombudsman harus ketat. Seorang Ombudsman adalah orang yang memiliki komitmen yang tinggi di dalam menegakkan kebenaran dan keadilan. Seorang Ombudsman hendaknya mereka yang telah memiliki pengalaman yang banyak dan/atau kemampuan yang tinggi di dalam menyelesaikan konflik atau kasus-kasus perselisihan antara pemerintah dengan masyarakat.

- Seorang Ombudsman tidak boleh orang yang pernah dihukum karena tuduhan melakukan tindak pidana, ataupun karena suatu perbuatan lain yang menyebabkan ia dihukum penjara.
- Seseorang anggota Ombudsman hendaknya mendapatkan dukungan dari rakyat. Oleh karena itu dalam proses pemilihannya seorang Ombudsman hendaknya mereka telah memperoleh dukungan mayoritas suara dalam DPR, setidaknya 2/3 dari keseluruhan suara wakil rakyat yang duduk di dalam Dewan Perwakilan Rakyat.
- Dalam melaksanakan fungsinya ia diberi kewenangan untuk memperoleh informasi atau data apa saja yang dibutuhkan untuk kepentingan penyelidikan, dan berhak memprotes dan/atau menuntutnya ke muka sidang peradilan jika seseorang pejabat, atau pegawai atau instansi yang tidak mau memberikan informasi yang dibutuhkan. Termasuk informasi atau data yang paling rahasia sekalipun. Namun Ombudsman sendiri juga tidak boleh membocorkan informasi yang bersifat rahasia yang diberikan kepadanya dan telah dinyatakan sebagai informasi atau data yang bersifat rahasia, kecuali rahasia yang berkaitan dengan pribadi seseorang, hal-hal yang tidak terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan masalah yang sedang diinvestigasi; Ombudsman hanya boleh membocorkan rahasia, apabila undang-undang memang memperbolehkannya dalam suatu kondisi tertentu atau untuk

kepentingan tertentu, seperti sebagai alat bukti di sidang pengadilan. Apabila Ombudsman membocorkan rahasia negara yang oleh undang-undang ia wajib untuk merahasiakannya, maka ia dapat dituntut di muka pengadilan atas tuduhan membocorkan rahasia negara atau mencemarkan nama baik seseorang;

- Ombudsman harus melaporkan kepada rakyat dan atau wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat dan kepada pihak-pihak terkait yang perlu mengetahui hasil pelaksanaan tugas, tiap-tiap tahun atau sewaktu-waktu yang dianggap perlu.
4. **Asas Kerahasiaan.** Artinya Ombudsman tidak dapat membocorkan suatu rahasia atau sesuatu yang patut dirahasiakan oleh seorang Ombudsman. Kerahasiaan ini penting selain untuk menjaga obyektifitas hasil pekerjaannya, juga untuk melindungi pelapor dari bahaya akan diri dan keluarganya; Untuk menjaga asas ini, maka di dalam undang-undang Ombudsman harus ditetapkan suatu ketentuan tentang jaminan kerahasiaan tersebut.
- Identitas pelapor tidak boleh diketahui orang lain, kecuali terhadap orang atau pihak yang oleh undang-undang dibenarkan. Seperti kepada hakim di depan sidang pengadilan, atau kepada pejabat kepolisian yang melakukan penyelidikan lebih lanjut terhadap kasus tersebut dan alasan-alasan lain yang sah.
 - dalam proses investigasi atau klarifikasi, seorang Ombudsman bersifat informal dan rahasia;

- laporan-laporan atau data atau informasi lain yang diperoleh dari pemerintah yang menyangkut rahasia negara, Ombudsman juga harus merahasiakannya. Demikian pula informasi yang diperoleh dari masyarakat yang menurut aturan harus dirahasiakan atau sepatutnya dirahasiakan kepada pihak lain yang harus dirahasiakan pula oleh Ombudsman.

Berdasarkan penjelasan atas beberapa asas atau prinsip dan merupakan karakteristik lembaga Ombudsman tersebut, maka Ombudsman di tingkat Pusat hendaknya diberi kedudukan yang sama dengan lembaga negara. Hal ini penting untuk menjamin pelaksanaan dari keempat asas tersebut, sedangkan di tingkat Daerah hendaknya Lembaga Ombudsman disejajarkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah. Pentingnya pembentukan Ombudsman daerah pada dasarnya disebabkan karena beberapa hal, yakni:

1. Wilayah Indoensia sangat luas terbentang dari Sabang Sampai Merauke. Jarak antara Jakarta dengan daerah-daerah cukup jauh, sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan, apalagi sarana transportasi maupun komunikasi belum memadai. Dalam arti belum semua masyarakat mampu mempergunakan sarana transportasi maupun komunikasi canggih yang tersedia. Jarak yang jauh tersebut tentu juga akan sangat mempersulit Ombudsman Nasional sendiri untuk melakukan klarikasi, monitoring dan

pemeriksaan secara baik, karena selain membutuhkan waktu yang lama juga biaya yang tidak sedikit;

2. Penduduk yang besar dan menyebar di berbagai pelosok dengan permasalahan yang beraneka ragam, sudah tentu tidak akan mampu tertangani dengan baik oleh anggota Ombudsman jika hanya berada di Jakarta, apalagi jumlah anggota Ombudsman Nasional saat ini sangat terbatas. Dengan kata lain Komisi Ombudsman Nasional tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan baik jika tidak ada anggota Ombudsman yang ditempatkan di Daerah.
3. Permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga membutuhkan Ombudsman yang tidak hanya memiliki wawasan nasional juga menguasai karakteristik daerah.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut di atas, maka adanya Ombudsman di daerah adalah sesuatu keharusan dan merupakan *qonditio sine quanon*. Kebutuhan akan lembaga ombudsman daerah nampaknya telah disadari oleh Komisi Ombudsman Nasional. Hal ini nampak dengan adanya sebuah pasal dalam Konsep RUU Ombudsman Nasional yang menyatakan, bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Ombudsman Provinsi, Kabupaten, atau Kota sesuai dengan kebutuhan; Tata cara pembentukan, susunan, dan hubungan Ombudsman di Daerah dengan Ombudsman Nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah [Pasal 29 ayat (2) dan (3)] yang



menyatakan, bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Pmbudsmen Provinsi, Kabupaten, atau sesuai dengan kebutuhan; Tata cara pembentukan, susunan, dan hubungan Ombudsman di Daerah dengan Ombudsman Nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Rancangan Pasal 29 tersebut, oleh Badan Legislasi DPR telah diubah. Rancangan mengenai pengaturan Ombudsman Daerah di dalam RUU hasil Badan Legislatif DPR tersebut tertuang di dalam Bab XII dan Bab XIII, (Pasal 40 s/d 42). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada lampiran disertasi ini.

4.2.3 Ombudsman Daerah

Hal yang amat penting dipikirkan berkaitan dengan Ombudsman Daerah adalah mengenai sistem pembentukan dan pertanggungjawaban Ombudsman. Masalah yang terkait dalam hal ini, antara lain adalah: tentang dasar pengaturannya, lembaga atau pejabat yang disertai kewenangan mengangkat dan memberhentikan Ombudsman, susunannya, mekanisme/prosedur pengangkatan, dan pertanggungjawaban Ombudsman. Beberapa hal tersebut menjadi pokok bahasan penulis berikut ini.

4.2.3.1 Dasar pengaturan Ombudsman Daerah

Seperti diungkapkan di muka, bahwa di dalam RUU Ombudsman yang telah dibahas oleh Badan Legislatif (Baleg DPR RI) terdapat

pengaturan mengenai Ombudsman Daerah. Dalam RUU Ombudsman tersebut terdapat 2(dua) bab yang khusus mengatur secara langsung tentang Ombudsman Daerah, yakni Bab XII dan Bab XIII. Hal-hal yang diatur di dalam bab-bab tersebut adalah:

- a. lembaga yang disertai wewenang untuk membentuk Ombudsman Daerah;
 - b. susunan Ombudsman Daerah;
 - c. alat perlengkapan Ombudsman Daerah;
 - d. pengaturan tentang pembentukan Ombudsman Daerah dan tata cara pengangkatan Ombudsman Daerah;
 - e. anggaran untuk pembiayaan Ombudsman Daerah;
 - f. syarat-syarat untuk dapat diangkat sebagai Ombudsman Daerah;
- dan
- g. hubungan antara Ombudsman Daerah dengan Ombudsman Nasional dan antara Ombudsman Daerah yang satu dengan Ombudsman Daerah yang lain.

Mengenai pembentukan dan tata cara pengangkatan Ombudsman Daerah, menurut RUU Ombudsman tersebut diserahkan pengaturannya lebih lanjut kepada Peraturan Daerah.

Menurut hemat penulis, dengan adanya rancangan pengaturan tentang Ombudsman Daerah di dalam RUU Ombudsman, maka terlihat bahwa Pemerintah menghendaki Ombudsman Daerah diatur dengan Undang-undang dan Peraturan Daerah. Dengan kata lain, dasar

pembentukan Ombudsman Daerah adalah ketentuan Undang-undang dan Peraturan Daerah.

Penulis dapat menyetujui pengaturan yang demikian, karena memang selayaknyalah Ombudsman Daerah diatur dengan kedua bentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut. Setidak-tidaknya ada tiga alasan untuk menyetujui dasar pengaturan Ombudsman dengan Undang-undang dan Peraturan Daerah, yakni:

1. Pembentukan Ombudsman Daerah tidak semata-mata menjadi kehendak Pemerintah Pusat akan tetapi juga harus sebagai kehendak Pemerintah Daerah, sehingga adanya lembaga Ombudsman Daerah sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
2. Dengan diaturnya lembaga Ombudsman Daerah di dalam Undang-undang akan memperkuat eksistensi Ombudsman Daerah, sedangkan dengan pengaturan lebih lanjut di dalam bentuk Peraturan Daerah akan memberi peluang untuk menampung segi-segi khusus yang terdapat di daerah sesuai dengan aspirasi daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka kelak mungkin saja sistem Ombudsman Daerah tidak sama antara daerah yang satu dengan yang lain dalam beberapa hal;
3. Diberikannya kewenangan kepada Daerah untuk mengatur Ombudsman Daerah dalam beberapa hal tertentu, menunjukkan

adanya konsistensi Pemerintah terhadap cita-cita pembentukan Ombudsman yang di dasarkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah.

Meskipun demikian, apabila pengaturan Ombudsman hanya terdapat di dalam Undang-undang Ombudsman dan Peraturan Daerah, maka menurut hemat penulis belumlah cukup. Masih diperlukan adanya pengaturan di dalam Undang-undang tentang Pemerintah Daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin sinkronisasi antara pengaturan Ombudsman Daerah dengan pengaturan mengenai sistem Pemerintahan Daerah. Kecuali itu, adanya Ombudsman di Daerah akan berakibat pada perubahan struktur dan sistem kelembagaan pemerintahan di daerah yang ada saat ini, sehingga perlu adanya ketentuan di dalam Undang-undang Pemerintah Daerah yang akan menegaskan dan memberi pengakuan terhadap kedudukan Ombudsman Daerah dan yang akan mengatur hubungannya Ombudsman Daerah dengan lembaga-lembaga Pemerintahan Daerah. Di beberapa negara seperti New Zealand, Inggris dan lain-lain, pengaturan mengenai Ombudsman Daerah juga diintegrasikan di dalam peraturan yang mengatur Pemerintah Daerah (lihat pembahasan dalam Bab II).

Berkaitan dengan hal tersebut, maka kelak perlu mengubah Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Setidak-tidaknya di dalam Undang-undang Pemerintahan daerah dicantumkan tentang hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengangkat dan memberhentikan Ombudsman Daerah

dan hak untuk menerima laporan tahunan tentang pelaksanaan tugas Ombudsman Daerah sebagai bahan penilaian atas kinerja Pemerintah Daerah. Juga perlu diatur tentang hubungan Ombudsman daerah dengan unsur-unsur Pemerintah Daerah serta kedudukan Ombudsman Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

4.2.3.2 Pengangkatan Ombudsman Daerah

Salah satu persoalan lain yang sangat penting ditentukan, menyangkut pengaturan Ombudsman Daerah adalah tentang lembaga atau pejabat yang berwenang mengangkat dan memberhentikan Ombudsman. Kepada siapakah akan disertai kewenangan untuk membentuk lembaga dan mengangkat Ombudsman, baik ketua Ombudsman maupun anggota-anggota Ombudsman ?

Di dalam RUU Ombudsman hasil kerja Badan Legislatif DPR RI, dinyatakan bahwa Ombudsman Daerah dibentuk oleh DPRD. Ini berarti, bahwa model Ombudsman Daerah yang hendak dibentuk adalah Parliamentary Ombudsman atau Ombudsman Legislatif. Penulis dapat menyetujui pengaturan yang demikian, karena seperti yang telah penulis kemukakan sebelumnya, bahwa pengangkatan oleh badan perwakilan rakyat dapat lebih menjamin obyektivitas Ombudsman, karena akan menghindari kemungkinan adanya intervensi Pemerintah terhadap Ombudsman. Namun demikian yang perlu dijaga adalah, jangan

sampai Ombudsman Daerah menjadi alat politik DPRD, sebab ada kemungkinan pengangkatan seorang Ombudsman akan tergantung sungguh dari mayoritas suara di DPRD. Dapat saja terjadi, bahwa sebuah partai politik yang menduduki kursi mayoritas di DPRD akan menyetujui orang tertentu sebagai Ombudsman oleh karena adanya kesanggupan calon Ombudsman tersebut untuk bekerjasama dengan partai yang bersangkutan dalam hal-hal tertentu bila diperlukan, misalnya untuk menjatuhkan seorang pejabat dengan mempergunakan pengaruh rekomendasi Ombudsman.

Untuk menghindari terjadinya hal tersebut, maka penting artinya mengatur tata cara merekrut anggota Ombudsman, misalnya dengan cara: anggota Ombudsman diusulkan oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat, dan yang bersangkutan harus mendapatkan persetujuan dari seluruh fraksi di DPRD. Dengan cara yang demikian dapat memperkecil kemungkinan dijadikannya anggota Ombudsman sebagai alat DPRD.

Penulis juga menyetujui pengangkatan Ombudsman oleh DPRD, karena dapat menjadikan institusi tersebut lebih disegani oleh Pemerintah, apalagi jika DPRD dapat memberikan support secara politis terhadap rekomendasi-rekomendasi Ombudsman Daerah. Mengenai pemberhentian Ombudsman, penulis berpendapat haruslah dilakukan oleh lembaga yang mengangkatnya, yakni: DPRD. DPRD juga harus diberi kewenangan untuk sewaktu-waktu memberhentikan

Ombudsman dalam masa jabatannya karena alasan-alasan yang masuk akal dan dibenarkan menurut hukum.

4.2.3.3 Susunan Ombudsman Daerah

Susunan Ombudsman Daerah, menurut penulis, tidak harus jamak melainkan dapat saja tunggal tergantung sungguh pada kebutuhan daerah yang bersangkutan. Yang penting diperhatikan adalah, apabila susunan Ombudsman bersifat tunggal, maka harus diadakan asisten atau deputi-deputi Ombudsman. Deputi Ombudsman dapat menggantikan posisi Ombudsman untuk sementara manakala Ombudsman berhalangan. Di negara-negara lain, pola mengenai susunan Ombudsman tidak seragam, ada Ombudsman yang berbentuk jamak, dan ada pula yang tunggal. Apabila berbentuk jamak, maka salah seorang diantaranya diangkat sebagai Ketua dan atau Wakil Ketua, sedangkan yang lainnya sebagai anggota.

4.2.3.4 Mekanisme/prosedur pengangkatan Ombudsman Daerah

Seperti telah ditegaskan di depan, bahwa Ombudsman Daerah harus dijamin kenetralan dan obyektifitas dengan mekanisme pengangkatan yang baik. Oleh sebab itu penting sekali artinya untuk memilih dan menentukan tata cara pengangkatan Ombudsman yang baik. Menurut hemat penulis, prosedur pengangkatan Ombudsman Daerah hendaknya melalui 3 fase, yakni:

1. fase penjaringan, yang ditandai dengan kegiatan pengusulan dan pendaftaran calon Ombudsman;
2. fase seleksi persyaratan administratif, moral dan intelektualitas Ombudsman;
3. fase pengujian oleh masyarakat yang ditandai dengan pemberian kesempatan kepada masyarakat luas untuk menilai tentang diri dan pribadi calon Ombudsman. Metode yang dipergunakan, dapat bermacam-macam, seperti penyampaian kritik melalui media masa, dialog interaktif, ataupun pembukaan kotak saran masyarakat.
4. Fase penentuan nominasi. Calon Ombudsman yang paling sedikit cacat celanya, atau yang mendapatkan pujian terbanyak dari masyarakat diajukan sebagai calon nominasi untuk menjadi Ombudsman;
5. Pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Calon yang mendapatkan nominasi kemudian diajukan ke sidang paripurna DPRD yang khusus diselenggarakan untuk itu dengan tata tertib yang ditentukan oleh Peraturan Daerah. DPRD dalam sidang Paripurna yang diselenggarakan khusus untuk itu, kemudian menentukan pilihannya untuk mengangkat seorang atau lebih Ombudsman Daerah.

Seluruh proses di atas dikoordinasikan oleh suatu Panitia Pemilihan Ombudsman yang khusus diadakan untuk itu. Anggota Panitia Khusus ini seyogyanya berasal dari Sekretariat kantor DPRD

ditambah dengan unsur-unsur tokoh masyarakat, Perguruan Tinggi, dan lain-lain yang dianggap netral. Panitia dibentuk dengan suatu Keputusan DPRD, dan segera dibubarkan oleh DPRD setelah usai melaksanakan tugasnya.

4.2.3.5 Pertanggungjawaban Ombudsman Daerah

Pertanggungjawaban Ombudsman Daerah sangat penting artinya, karena tanpa ada pertanggungjawaban dapat menyebabkan Ombudsman akan bekerja secara serampangan sesuai kehendaknya. Meskipun demikian, dengan pertanggungjawaban tidak berarti DPRD berwenang menilai hasil kerja Ombudsman. Pertanggungjawaban di sini mengandung arti pelaporan segala hasil kegiatan Ombudsman untuk kemudian dijadikan bahan oleh DPRD di dalam menilai sikap tindak dan kinerja aparatur pemerintahan. Jadi merupakan sarana pengawasan DPRD terhadap kegiatan Pemerintah Daerah. Pelaporan atau pertanggungjawaban Ombudsman ini juga penting maknanya untuk permakluman kepada rakyat di daerah tentang sejauhmana pengaduan masyarakat telah ditangani oleh Ombudsman. Dengan kata lain, pelaporan juga mengandung arti sebagai forum pengawasan masyarakat terhadap kinerja Ombudsman.

Menurut hemat penulis, yang paling berwenang menerima laporan adalah lembaga yang mengangkatnya (DPRD) dengan tembusan kepada Presiden, Kepala Daerah dan pihak-pihak yang terkait.

4.2.4 Hubungan antara Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Daerah dan Pembagian Kompetensinya

4.2.4.1 Hubungan antara Ombudsman Nasional dan Daerah

Dengan adanya dua macam Ombudsman, yakni Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah, maka timbul pertanyaan menyangkut hubungan antara Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Daerah. Tentang hal ini, menurut hemat penulis, sesuai dengan karakteristik lembaga Ombudsman sebagai lembaga yang mandiri atau independen, maka antara Ombudsman Pusat dan Daerah tidak boleh ada hubungan komando atau intervensi. Hubungan hanya bersifat koordinatif dan konsultatif. Dalam hal ini, Ombudsman daerah dapat berkonsultasi kepada Ombudsman Pusat tentang cara penyelesaian suatu kasus yang sulit untuk ditangani, dan keduanya dapat saling berkoordinasi tentang upaya penyelesaian suatu kasus atau pengaduan. Ombudsman Pusat juga dapat menjalin hubungan dalam bentuk pembinaan dan pengembangan lembaga Ombudsman, misalnya melalui kerjasama pendidikan dan latihan, penelitian, penyuluhan dan lain-lain.

Tentang hubungan Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Daerah telah dirumuskan secara baik di dalam RUU Ombudsman hasil kerja Badan Legislasi DPR RI (Draft ke -15) seperti tertuang di dalam rancangan Pasal 42 sebagai berikut:

1. Ombudsman Provinsi bersifat mandiri dan bukan merupakan Ombudsman Nasional;
2. Ombudsman Kabupaten/Kota bersifat mandiri dan bukan merupakan bagian dari Ombudsman Provinsi atau Ombudsman Nasional;
3.

Menyangkut hubungan Ombudsman Daerah dengan Ombudsman Nasional, penulis mengusulkan agar terdapat suatu ketentuan yang memberikan kemungkinan diadakannya koordinasi, konsultasi, ataupun bentuk-bentuk kerjasama yang lain antara Ombudsman Daerah dengan Ombudsman Nasional, ataupun antar Ombudsman Daerah. Bentuk-bentuk kerjasama yang lain tersebut, misalnya dalam hal pendidikan dan pelatihan Ombudsman.

4.2.4.2 Pembagian Kompetensi antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah

Yang dimaksud dengan kompetensi Ombudsman di sini adalah ruang lingkup kewenangan Ombudsman yakni terhadap siapa saja lembaga Ombudsman boleh melakukan pengawasan atau melakukan investigasi. Menurut hemat penulis, pembagian kompetensi ini mutlak ditentukan agar terdapat kepastian tentang kewenangan dari Ombudsman daerah dan Pusat.

Seperti telah dikemukakan di muka bahwa pembentukan Ombudsman Daerah ada hubungannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, sehingga apabila diadakan Ombudsman Daerah oleh

Pemerintah Daerah, maka Ombudsman itu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan penggunaan kekuasaan oleh aparatur atau lembaga-lembaga di daerah. Oleh sebab itu menurut hemat penulis, kompetensi Ombudsman Daerah adalah menyangkut keluhan-keluhan masyarakat yang ditujukan kepada aparatur pemerintah daerah, meliputi sikap dan tindakan pejabat, lembaga serta pegawai suatu instansi di daerah, sedangkan Ombudsman Pusat melayani keluhan-keluhan masyarakat yang menyangkut sikap tindak atau keputusan aparatur pemerintah pusat, dan instansi vertikal di daerah.

Mengenai kompetensi lembaga Ombudsman untuk mengawasi sikap tindak hakim atau aparatur lembaga peradilan, menurut hemat penulis, tidak perlu dipertahankan di masa mendatang, karena sesuai dengan isi perubahan ketiga Undang-undang Dasar 1945, sudah ada lembaga negara yang bertugas untuk mengawasi tingkah laku hakim, yakni Komisi Yudisial. Komisi ini mempunyai atribusi kekuasaan untuk mengusulkan calon hakim kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim. Dengan tugas yang demikian, kiranya lembaga ini lebih tepat untuk menangani pengaduan tentang kinerja dan tingkah laku hakim.

Sementara yang perlu dipikirkan adalah kemungkinan lembaga Ombudsman untuk diberi kewenangan sebagai penengah (mediator) seperti yang dilakukan oleh Ombudsman Perancis, terutama terhadap

permasalahan yang terkait dengan pelayanan aparatur pemerintahan atau pegawai suatu instansi yang menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Juga perlu dipertimbangkan adanya kewenangan Ombudsman sebagai Jaksa Penuntut Umum, khusus dalam hal-hal yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Pemberian kewenangan kepada Ombudsman sebagai Jaksa dalam Perkara-perkara tersebut menurut hemat penulis dapat lebih menjamin objektivitas dalam penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh pemerintah, daripada harus dilakukan oleh Jaksa Agung yang notabene masih dalam lingkup kekuasaan eksekutif, sehingga obyektivitas Jaksa dalam melakukan penuntutan patut diragukan.

Obyektivitas lembaga Ombudsman di dalam melakukan penuntutan terhadap pelaku korupsi akan lebih terjamin jika Ombudsman Nasional diciptakan sebagai lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara yang lain seperti DPR, Presiden, BPK. Atau sebagai Pejabat (*official*) yang diangkat penuh oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan memberikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara untuk Daerah diangkat penuh oleh DPRD dan memberikan laporan kepada DPRD. Pengaturannya terdapat di dalam UUD dan atau Undang-undang dan Peraturan Daerah.

CATATAN

- ¹ Hari Murti Kridalaksana, *Kamus Sinonim Bahasa Indonesia*, Nusa Indah Press, 1983, hlm.89.
- ² Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, hlm.9
- ³ Johanus Usfunan, *Kebebasan Berserikat*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm.208.
- ⁴ Black, Henry Compbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, st.Paul, Minn West Publishing, co., 1990, p.770.
- ⁵ Jimly Asshiddiqie, "Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central", Makalah, disampaikan dalam Seminar Bank Indonesia Bersama Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2002.
- ⁶ Bandingkan dengan Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Bandung, 1993, hlm.2.
- ⁷ Lihat Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.17.
- ⁸ Lihat penjelasan terdahulu pada Bab III, hlm.283.
- ⁹ Bintoro T., *Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1987, hlm.
- ¹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 11
- ¹¹ Pasal 10 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan: Untuk mewujudkan penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, Presiden selaku Kepala Negara membentuk Komisi Pemeriksa. [Garis bawah oleh penulis].
- ¹² Pasal 11 Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 menyatakan: Komisi Pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden selaku Kepala Negara. [Garis bawah oleh penulis].
- ¹³ Lihat Penjelasan Pasal 1 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- ¹⁴ Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1979 menyatakan: "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan a. Peradilan Umum; b. Peradilan Agama; c, Peradilan Militer; d. Peradilan Tata Usaha Negara."

¹⁵ Lihat Pasal 1 Undang-undang Reppublik Indonesia Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

¹⁶ Lihat Pasal 1 angka 2 UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147.

¹⁷ Baca ketentuan Pasal 11A Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara RI tahun 1999 Nomor 147.

¹⁸ Menurut Dean M.Gottehrer, seorang pakar Ombudsman dari California, mantan Ketua Asosiasi Ombudsman Amerika Serikat (United States Ombudsman Association), asas independen atau mandiri merupakan asas yang paling penting, seperti dikatakannya sebagai berikut: "*Independence is the first of the essential characteristics because it is the most important*". Lihat Dean M.Gottehrer, "*Local Ombudsman: The Role and Responsibilities of Independent Ombudsman Institution*", Paper pada Workshop National Ombudsman Commission of Indonesia, Denpasar, 21 Februari 2002, p.2.

¹⁹ Antonius Sujata dan RM Surachman "Comparative Study on The Ombudsman System in Afrika and Europe" (Kajian Komparatif atas Sistem Ombudsman di Afrika dan Eropa), Komisi Ombudsman Nasional, 2000, hlm.13.

²⁰ Simak: **Philipus M.Hadjon**, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-undang Dasar 1945 (Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan)*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987; Bandingkan dengan **Sri Soemantri**, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993; **Moh.Koesnardi dan Bintan R Saragih**, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, PT Gramedia Jakarta, 1996

²¹ Perhatikan Penjelasan Sri Soemantri, *Bunga Rampai.Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.96.

²² *Ibid*

²³ Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Hukum Tata Negara...*, *Op.cit.*, hlm.182.

²⁴ Lihat Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah

Non Departemen Sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 175.

²⁵ Lihat Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2002.

²⁶ Bintoro, *Administrasi Negara*, LP3ES, Jakarta, 1987, hlm.23

²⁷ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.47.

²⁸ *Ibid.*, hlm.46.

²⁹ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum...*, *Op.cit.*, hlm.5. Dengan perlindungan hukum represif yang dimaksudkan adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, sedangkan perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, *Ibid*, hlm.5.

³⁰ *Ibid.*, hlm.46

³¹ Philipus M. Hadjon, "Peranan Ombudsman dalam...", *Op.cit.*, hlm.3.

³² *Ibid*

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*

³⁵ Lihat Pasal 5A Naskah Perubahan Undang-undang Dasar Pakistan (Provisonal Constituion Order No.1 of 1999).

³⁶ Dean M.Gottehrer, "Local Ombudsman: The Role and Responsibilities of Independent Ombudsman Institutions", Paper pada Workshop National Commission of Indonesia, Denpasar, 21 Februari 2002, p.2.

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Op.cit.*, hlm.5.

³⁹ Sir Brian Elwood, "The Asian Ombudsman in The 21th Century", Paper, ada 6th Conference of Asian Ombudsman Association, Tokyo, 19 Juni, 2001, p. 3-4.

⁴⁰ Dean M.Gottehrer, "Local Ombudsmen: The Role and Responsibility of Indeepondent Ombudsman Institutions", Paper ada Worksho National Ombudsman Commission of Indonesia Denpasar, 21 Februari 2002, p.2.

BAB 5

KEDUDUKAN DAN FUNGSI LEMBAGA OMBUDSMAN DALAM SISTEM PERLINDUNGAN HUKUM BAGI RAKYAT DI INDONESIA

5.1 Landasan Filosofis dan Yuridis Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia

Dalam Bab V ini dibahas isu hukum yang ketiga, yakni menyangkut kedudukan dan fungsi lembaga Ombudsman dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Untuk tujuan tersebut, pertama-tama perlu dikaji tentang landasan perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia yang meliputi landasan filosofis dan landasan yuridisnya.

5.1.1 Landasan Filosofis

Masalah perlunya perlindungan hukum bagi rakyat sesungguhnya telah menjadi fokus pemikiran para ahli fikir tentang negara dan hukum sejak zaman Yunani Kuno. Adanya ide tentang negara hukum yang dikemukakan oleh Plato¹ dan dipertegas oleh Aristoteles kira-kira pada 2300 tahun silam pada dasarnya bertolak dari pemikiran tentang perlunya perlindungan hukum bagi rakyat.² Plato dalam bukunya *Nomoi*, antara lain menulis bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah diatur oleh hukum.³ Kemudian Aristoteles dalam bukunya yang

berjudul *Politica* mempertegas cita negara hukum Plato tersebut dengan mengatakan, bahwa negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum.⁴

Di dalam perkembangan pemikiran tentang hukum dijumpai beberapa aliran/mazhab besar yang mempengaruhi dunia hukum sejak masa sebelum masehi hingga masa kini. Beberapa aliran atau mazhab tersebut memiliki karakteristik-karakteristik tersendiri dalam memandang hukum. Berdasarkan perbedaan karakteristik pandangan mereka tentang hukum tersebut dapat ditemukan adanya perbedaan konsep di dalam perlindungan hukum. Berikut ini dikaji konsep perlindungan hukum dari beberapa mazhab aliran besar tersebut.

5.1.1.1 Aliran Hukum Alam

Aliran Hukum Alam merupakan aliran tertua. Para pendukung aliran ini antara lain adalah: Plato, Aristoteles (384-322 SM), Kaum Stoa (Cicero), St. Thomas Aquino (1225-1274), Grotius (1583-1645), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), J.J. Rousseau (1712-1778), Immanuel Kant (1724-1804).⁵

Sejarah perkembangan Hukum Alam pada dasarnya berintikan pada usaha manusia untuk mencari keadilan yang mutlak. Selama berabad-abad ajaran hukum alam timbul tenggelam, sebagai usaha untuk mencari "hukum yang ideal" yang lebih tinggi derajatnya daripada

hukum. Hukum alam sebetulnya hanyalah bayangan mengenai "keadilan yang abadi". Hukum Alam mengalami kejayaan pada abad Pertengahan dalam "teori scholastik" atau ilmu pengetahuan Gereja Katolik Roma antara tahun 400-1500.

Menurut pengikut aliran Hukum Alam, hukum itu kekal abadi, berlaku untuk setiap masa (zaman) dan bagi setiap bangsa,⁶ Hal ini berbeda dengan hukum positif yang berubah menurut masa dan keadaan. Cicero mengatakan: "Hukum yang sesungguhnya adalah akal budi yang benar yang sesuai dengan alam, yang dapat diterapkan di manapun, tidak berubah dan abadi". Dalam bukunya *De Republica* Cicero mengatakan: "Hukum yang benar itu rasio murni, yaitu rasio yang sesuai dengan alam. Mengenai hubungan hukum alam dengan hukum positif, Cicero mengatakan, bahwa hukum positif harus didasarkan pada asas-asas hukum alam. Jika tak demikian halnya dan hukum positif bertentangan dengan hukum alam, maka tak mempunyai kekuatan undang-undang.⁷ Hal ini sesuai dengan pendapat Plato, bahwa bilamana ada ketidakcocokan antara hukum alam dengan hukum positif, maka yang didahulukan adalah hukum alam. Namun pendapat Cicero dan Plato tersebut bertentangan dengan apa yang dikemukakan oleh Aristoteles, bahwa bila terjadi pertentangan antara hukum alam dengan hukum positif, maka yang didahulukan adalah hukum positif.⁸

Melihat sumbernya, hukum alam dapat berupa hukum alam yang bersumber dari Tuhan (irrasional) dan hukum alam yang bersumber dari

rasio manusia. Hukum alam yang bersumber dari rasio Tuhan dianut misalnya oleh Kaum Scholastik abad pertengahan seperti Thomas van Aquino, Gratianus (*Decretum*), John Salisbury, Dante, Piere Dubois, Marsilius Padua, Johannes Huss dan lain-lain.⁹

Thomas Aquino membedakan 4 macam Hukum, yakni *lex aeterna*, *lex naturalis*, *lex divina*, dan *lex humana*. *Lex Aeterna* (hukum yang abadi) yaitu akal keilahian (rasio Tuhan) yang menuntun semua gerakan dan tindakan di alam semesta. Akan tetapi tidak ada manusia yang mampu menangkap *lex aeterna* itu dalam keseluruhannya. Orang hanya bisa menangkap sebagian daripadanya melalui akal pikiran yang dianugerahkan Tuhan kepadanya. Bagian kecil yang bisa ditangkap ini disebut *lex naturalis*. *Lex Naturalis*, (hukum alam) yaitu penjelmaan *lex aeterna* di dalam akal pikiran manusia, yang memberikan pengarahan atau pengajaran kepada manusia untuk membedakan antara baik dan buruk, berbuat yang baik dan meninggalkan yang buruk. *Lex Divina* (hukum ketuhanan) adalah petunjuk-petunjuk khusus yang berasal dari Tuhan (diwahyukan Tuhan) tentang bagaimana manusia itu harus menjalani hidupnya, yang tercantum dalam kitab-kitab suci dan tercantum dalam perjanjian Baru dan perjanjian Lama. *Lex Humana* (hukum kemanusiaan) yaitu hukum positif yang berlaku sungguh-sungguh dalam masyarakat yang tercantum misalnya dalam undang-undang.¹⁰

Pelopop aliran hukum alam yang rasional adalah Hugo de Groot atau Grotius. Grotius, dalam bukunya *De Jure Belli ac Pacis* (1623-1625)

menggantikan prinsip ajaran kaum *Stoa* yang menyatakan: "*the spiritual authority of divine law*" dengan "*the intellectual authority of reason* (ratio manusia). Menurut Grotius rasio manusia tidak lagi dapat diterima sebagai rasio Tuhan. Rasio manusia berdiri sendiri, menjadi sumber satu-satunya dari hukum alam. Pandangan yang menyatakan bahwa Rasio Tuhan merupakan satu-satunya sumber pemikiran tidak lagi diterima umum. Latar belakang tampilnya rasio manusia dalam pemikiran hukum alam ini dimulai dengan lahirnya suatu zaman yang dikenal dengan *Renaissance*, yaitu zaman dimana manusia menemukan kembali kepribadiannya.¹¹

Menurut Grotius, hukum alam dapat diklasifikasikan menjadi Hukum Alam dalam arti "sempit" dan Hukum Alam dalam arti "luas". Hukum alam dalam arti sempit, yakni hukum yang sesungguhnya, karena menciptakan hak untuk menuntut: (keadilan yang berlaku dalam hal ini adalah keadilan *commutativa* atau melunasi. Hukum alam dalam arti luas, yakni aturan kepatutan atau kepantasan, jadi merupakan aturan moral keadilan yang berlaku adalah keadilan *destrubutiva*¹²

Hukum Alam yang bersandarkan pada Rasio Manusia mencapai puncaknya perkembangannya dalam teori Immanuel Kant tentang "rasio murni" (*raine vernunft*) manusia. Inti dari teorinya itu adalah, asas bahwa pengetahuan manusia tentang gejala-gejala di sekitarnya itu hanyalah apa yang ia sendiri tentunya yang menjadi sifat dan corak gejala-gejala

itu tidak pernah diketahui manusia. Akal pikiran manusia pada hakikatnya hanya mampu menggambarkan kerangka-kerangka saja, sedangkan wujud kerangka itu ditentukan oleh waktu dan kemudian diberi isi oleh pengalaman manusia dalam pergaulannya dengan manusia lain. Misalnya tentang tindakan seharusnya dalam perjanjian jual beli: "pembeli wajib membayar harga barang yang dibelinya, suka atau tidak suka". Kant mengatakan, bahwa hukum alam itu bersumber dari *Katagorische Imperativ*. Pembentukan norma-norma datang dari akal budi praktis. Norma-norma dihayati sebagai suatu keharusan tanpa syarat. Akal budi praktis menuntut supaya dalam membentuk undang-undang orang jangan dipengaruhi oleh motif-motif empiris seperti rasa enak dan tidak enak.¹³

Menurut Thomas Hobbes, hukum alam bukan hukum dalam arti yang sesungguhnya, tetapi hanya merupakan petunjuk yang harus diikuti. Contoh petunjuk itu adalah, tepatilah janjimu, berikanlah terhadap orang lain seperti orang lain berlaku kepadamu.¹⁴ Teo Huijbers, dalam menanggapi aliran ini menyimpulkan, bahwa apa yang disebut hukum alam adalah: (1) perintah-perintah moral; (2) hukum yang terkandung dalam ajaran agama.¹⁵

Dari berbagai pandangan para pendukung Mazhab Hukum Alam tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa konsep perlindungan hukum bagi rakyat adalah berlaku universal dan abadi, sedangkan norma-norma yang menjadi landasan perlindungan hukum didasari oleh nilai-nilai

yang sebahagian berasal dari perintah Tuhan dan sebahagian dari ratio manusia atau akal budi. Penguasa harus tunduk pada perintah-perintah Ilahi dan norma-norma hukum yang sesuai dengan moral dan rasio.

5.1.1.2 Mazhab Sejarah

Mazhab ini muncul pada permulaan abad ke-19 sebagai reaksi atas paham hukum alam yang rasionalitas.¹⁶ Pelopornya adalah Friderick Carl von Savigny, seorang ahli fikir berkebangsaan Jerman yang hidup diantara tahun 1779-1861 atau dalam abad XVIII dan IX.¹⁷

Von Savigny antara lain menyatakan, bahwa hukum tumbuh bersama pertumbuhan bangsa (rakyat) dan menjadi kuat bersama dengan kekuatan bangsa dan akhirnya mati ketika suatu bangsa kehilangan kebangsaan. Kesimpulan dari pendapat Von Savigny tersebut adalah, bahwa hukum itu terbentuk bermula dari kebiasaan dan keyakinan rakyat dan bukan karena kemauan sewenang-wenang dari penguasa atau pembuat undang-undang. Hakikat dari hukum adalah pencerminan dari jiwa rakyat. Jiwa rakyat ini oleh G.Fuchta, salah seorang murid Von Savigny disebut dengan istilah "*Volkgeist*" (*the spirit of people*).¹⁸

Pendapat mazhab ini berpangkal pada kenyataan, bahwa manusia di dunia ini terdiri atas berbagai bangsa (rakyat) dan tiap-tiap bangsa mempunyai semangat bangsa (*volgeist*)-nya sendiri yang

berbeda-beda menurut tempat dan waktu. Semangat bangsa (*volgeist*) ini terwujud dalam bahasa, adat istiadat dan organisasi sosial masyarakat. Perbedaan *volgeist* antar bangsa yang satu dengan bangsa yang lain membawa akibat perbedaan hukum bagi bangsa-bangsa itu dan pandangan tentang keadilan. *Volgeist* sendiri tidak statis, tetapi berubah menurut keadaan masyarakat pada zaman ke zaman. Oleh karena itu isi hukum ditentukan oleh sejarah masyarakat manusia dimana hukum itu berlaku. Dengan demikian, menurut mazhab ini, tidak mungkin ada hukum yang berlaku untuk semua bangsa, yang sifatnya kekal dan abadi, tidak berubah menurut tempat dan waktu, seperti diajarkan mazhab hukum alam.¹⁹

W. Friedman dalam bukunya *Legal Theory*, menyimpulkan pokok-pokok pendapat Von Savigny dan mazhab sejarah sebagai berikut:²⁰

1. Hukum ditemukan, tidak dibuat;
2. Ahli hukum memiliki kedudukan yang lebih penting daripada pembuat undang-undang. Ahli hukum merupakan organ atau alat dari kesadaram masyarakat, ia bertugas untuk memberi bentuk pada apa yang ia temukan sebagai bahan mentah. Sementara perundang-undangan menyusul pada tingkat akhir.
3. Undang-undang tidak berlaku atau dapat diterapkan secara universal. Setiap masyarakat mengembangkan hukum kebiasaannya sendiri karena mempunyai bahasa, adat istiadat dan konstitusi yang khas.

Demikian pokok-pokok ajaran Mazhab Sejarah. Dari pokok-pokok ajaran tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa prinsip perlindungan hukum bagi rakyat menurut Mazhab Sejarah harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat. Dengan demikian konsep perlindungan hukum tidak sama antara semua bangsa atau tidak berlaku umum. Dengan kata lain nilai-nilai dasar yang dipergunakan dalam perlindungan hukum bagi rakyat tergantung dari kehendak masyarakat itu sendiri. Kecuali itu dapat berubah-ubah dari satu masa ke masa yang lain dan dari satu tempat ke tempat yang lain. Ini berarti bahwa Pengusaha harus memperhatikan apa yang dikehendaki oleh masyarakat bangsa, dan tidak dapat bertindak sesuka hatinya.

5.1.1.3 Mazhab Positivisme

Pelopor aliran ini yang paling terkenal antara lain adalah John Austin (1790-1859), seorang ahli hukum dari bangsa Inggris, Hart dan Hans Kelsen. Konsep hukumnya adalah hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat (John Austin) dan merupakan kehendak daripada negara (Hans Kelsen).²¹

Aliran ini mengidentikkan hukum dengan undang-undang. Tidak ada hukum di luar undang-undang. Undang-undang adalah satu-satunya sumber hukum.²² Hukum dipisahkan dari "keadilan" dan tidak didasarkan

pada pengertian "baik" atau "buruk" akan tetapi didasarkan pada kekuasaan.²³

Hans Kelsen (1881-1973) yang terkenal dengan ajarannya yang disebut *Reine Rechtslehre* atau ajaran hukum murni dapat dimasukkan sebagai penganut positivisme. Hans Kelsen yang juga dikenal dengan Mazhab Wina memiliki pandangan, yang pada pokoknya sebagai berikut:²⁴

- Memisahkan hukum dari anasir-anasir non hukum, seperti sosiologis, politis, filosofis, ekonomik, historis dan lain-lain. Ajaran inilah yang dikenal dengan ajaran "hukum murni" atau *Reine Rechtslehre*.
- Suatu sistem hukum merupakan suatu hirarkhis daripada hukum dimana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Sebagai ketentuan yang tertinggi adalah *Grondnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotetis; Ketentuan yang lebih rendah adalah lebih konkret daripada ketentuan yang lebih tinggi. Hukum dilihat sebagai struktur piramida (hirarkis). Ajaran ini dikenal dengan *stufentheorie* atau teori pertanggaan kaidah (*Stufen bau des recht*).

Dari beberapa pandangan para pendukung mazhab positivisme tersebut dapat disimpulkan, bahwa prinsip perlindungan hukum bagi rakyat menurut aliran ini bersifat formalitas dan tergantung pada kehendak penguasa. Rakyat bersifat menerima saja apa yang

dikehendaki penguasa. Penguasa di dalam membentuk hukum tidak terikat dengan nilai-nilai moral dan agama ataupun asas-asas kepatutan yang berlaku di dalam masyarakat.

5.1.1.4 Aliran Sociological Jurisprudence

Para pelopor aliran ini antara lain adalah Eugen Ehrlich (Jerman), Roscoe Pound. Aliran ini berkembang di Amerika Serikat dan dianggap sebagai *synthese* dari *thesenya* Positivisme Hukum dan *antithesenya* Madzhab Sejarah. Inti pemikiran madzab ini adalah: "Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat."²⁵ Hukum yang dibuat agar memperhatikan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) baik tertulis maupun tidak tertulis. Aliran ini mengakui sumber hukum formal baik undang-undang maupun bukan undang-undang asal sesuai dengan *living law*.²⁶ Jadi madzhab ini mengetengahkan tentang pentingnya *living law* atau hukum yang hidup di dalam masyarakat

Tujuan perlindungan hukum menurut aliran *Sociological Jurisprudence* adalah untuk melindungi kepentingan umum atau *public interest*, kepentingan masyarakat (*social enterest*). Kepentingan umum, yang dimaksudkan di sini meliputi kepentingan negara sebagai badan hukum dan sebagai penjaga ketertiban, sedangkan kepentingan masyarakat meliputi antara lain kedamaian dan ketertiban, perlindungan

terhadap lembaga-lembaga sosial masyarakat, pencegahan kemerosotan akhlak. Sementara, perlindungan terhadap kepentingan pribadi meliputi kepentingan individu, keluarga dan hak milik.²⁷

Dari pokok-pokok ajaran faham *Sociological jurisprudence* tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa prinsip perlindungan hukum yang didasarkan pada ajaran aliran ini adalah, bahwa nilai-nilai dasar yang dipergunakan dalam perlindungan hukum bagi rakyat tergantung dari kehendak masyarakat pada saat itu sesuai dengan nilai-nilai yang hidup pada waktu itu. Nilai-nilai itu dapat berubah dari waktu ke waktu dan menurut tempat tertentu, sedangkan tujuan perlindungan hukum adalah untuk melindungi kepentingan umum, kepentingan pribadi.

5.1.1.5 Konsep perlindungan hukum dalam Hukum Islam

Pada dasarnya ada dua pandangan tentang hukum. Peratma, hukum hanyalah suatu segi dari penjelmaan hidup kemasyarakatan, yakni serangkaian perhubungan yang tertentu yang timbul dalam dan dari masyarakat yang tertentu pula, yakni serangkaian peraturan hidup yang terpatok kepada hak dan kewajiban yang berlaku selama dibutuhkan oleh masyarakat itu. Menurut paham ini tiap-tiap masyarakat di setiap masa mempunyai penjelmaan hukumnya yang selaras dengan corak, bentuk, susunan dan kebutuhan masyarakat itu pada masanya itu. Ringkasnya, hukum itu hanya sebahagian dari ciptaan kebudayaan

manusia, yang akan berlainan menurut masyarakat yang menjelmakan kebudayaan itu dan menurut masanya masyarakat itu, sehingga hukum itu akan berbeda-beda dari masyarakat yang satu ke masyarakat yang lain dan dari zaman ke zaman.²⁸

Kedua, hukum bukanlah hanya suatu segi dari penjelmaan hidup kemasyarakatan saja, yang semata-mata hanya bertakluk kepada unsur-unsur yang dalam pergaulan manusia dengan antara manusia saja, melainkan juga mempunyai perhubungan roh dengan roh Akbar, yakni perhubungan dengan Tuhannya yang Maha Esa kepada siapa tergantung hidup dan matinya. Demikian pula keselamatan hidup kemasyarakatannya. Dalam pandangan ini, masyarakat manusia bukan putusan manusia saja, tetapi menjadi urusan sang Penjelma manusia itu sendiri, sehingga pergaulan hidup sesama manusia itu bukanlah merupakan perhubungan antara dua pihak yakni antara manusia dengan manusia melainkan perhubungan antara tiga pihak yakni antara manusia dan manusia dan Tuhannya bersama itu. Paham kedua inilah yang dianut oleh sekalian nabi dan disampaikan oleh sekalian rasul, terakhir oleh Muhammad.²⁹

Berdasarkan pandangan kedua tersebut, maka pandangan tentang hukum menurut Islam oleh Hazairin dilukiskan antara lain sebagai berikut:³⁰

- a) hukum merupakan perseimbangan antara hak dan kewajiban;
- b) disebut hukum apabila dapat dipaksakan pelaksanaannya;

- c) hukum agama hanya boleh dijalankan oleh penguasa sekedar hukum agama itu telah menjadi hukum kebiasaan dalam masyarakat;
- d) hukum agama yang tidak diterima oleh masyarakat sebagai hukum kebiasaan disejajarkan dengan kesusilaan;
- e) Hukum agama yang langsung dapat ditarik dari Kitab Allah mestilah paling utama dijalankan, meskipun bertentangan dengan kemauan manusia dalam masyarakat atau bertentangan dengan corak, bentuk dan susunan masyarakat;
- f) Jika tidak dapat langsung ditarik dari Kitab Allah, maka ditarik hukumnya langsung dari Sunnah Rasul;
- g) Jika tidak dapat langsung ditarik dari Kitab Allah dan dari Sunnah Rasul maka ditarik hukum secara keperdataan kepada Kitab Allah dan Sunnah Rasul;
- h) Hukum yang selebihnya boleh dijemakan menurut Roh Kitab Allah dan tidak bertentangan dengan maksud Sunnah Rasul;
- i) Antara hukum dan kesusilaan tidak diadakan batasan lingkungan, cuma sesuatunya itu hanya dapat dipandang sebagai kesusilaan bila ia tidak bertentangan dengan Al-Qur'an dan Sunnah Rasul.
- j) Keseluruhan hukum yang tidak dipisahkan dari kesusilaan itu bukan dipatokkan hanya kepada hak, kewajiban dan paksaan pengokohnya, akan tetapi kepada lima pengertian perhukuman, yakni: *wajib, sunnah jaiz (halal), makruh dan haram*; Lima pengertian perhukuman ini yang dinamakan *al-ahkam al-khamsah*

mengandung pengertian: pahala, hukuman, ujian, celaan dan pemberian.

Dari konsep pandangan tentang hukum menurut Islam tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum kepada rakyat didasarkan pada dua hal, yakni: kehendak Illahi dan kehendak rakyat. Penguasa berperan hanya untuk menegakkan kehendak Illahi dan kehendak rakyat. Kehendak Illahi lebih tinggi kedudukannya dengan kehendak rakyat. Kehendak rakyat harus bersesuaian dengan kehendak Illahi. Kehendak Illahi tersebut tertuang di dalam Kitab Alqur'an dan Sunnah Rasul. Sedangkan kehendak rakyat terdapat kedua sumber hukum tersebut. Adapun sumber hukum yang lain adalah: *Ijma'* (pendapat para ulama), *Qaul Shabi* (pendapat sahabat), *Qiyas* (analogi), *Istihsan* (keyakinan), *Maslahah* (kebaikan), *Mursalah*, *Urf syariat* umat, *Istishab* (yurisprudensi).³¹

5.1.1.6 Pengaruh ajaran berbagai aliran/mazhab hukum terhadap pandangan tentang hukum di Indonesia dan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat melalui lembaga Ombudsman

Apabila mengkaji sistem hukum Nasional, maka Indonesia sesungguhnya menganut berbagai aliran atau mazhab hukum. Dianutnya Mazhab Hukum Alam dapat dilihat dengan menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam arti materiil. Dalam sistem hukum di Indonesia Pancasila merupakan ukuran keabsahan

suatu norma yang berlaku secara substansial. Oleh karena Pancasila sarat dengan norma-norma moral dan agama, maka dapat dikatakan bahwa dengan menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum berarti konsep Mazhab Hukum Alam dianut di Indonesia. Oleh sebab itu, maka prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia yang dapat ditarik disini adalah, bahwa perlindungan hukum tidak hanya didasarkan pada kaidah-kaidah yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan namun juga dapat didasarkan pada penegakan kaidah-kaidah moral dan agama.

Indonesia juga dapat digolongkan sebagai penganut Mazhab Sejarah, karena bangsa Indonesia selain menempatkan aturan perundang-undangan sebagai sumber hukum, juga mengakui keberadaan hukum adat. Menurut pendapat penulis, hukum adat pada dasarnya muncul dari kesadaran hukum masyarakat asli Indonesia. Dengan mengakui hukum adat sebagai sumber hukum, maka sekaligus Indonesia juga menganut ajaran Mazhab Sejarah dan Aliran Sociological jurisprudence. Dengan demikian, maka prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia hendaknya berdasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Dalam pengertian ini, maka lembaga-lembaga penengak hukum hendaknya tidak terbatas pada lembaga formal yang dibuat negara atau pemerintah namun juga lembaga-lembaga yang lahir dari masyarakat itu sendiri. Demikian pula ukuran-ukuran yang dipergunakan untuk menilai perbuatan melanggar hukum oleh

penguasa hendaknya dipergunakan pula asas-asas hukum tidak tertulis, seperti nilai-nilai kepatutan yang berlaku di dalam masyarakat. Inilah prinsip yang lain dalam sistem perlindungan hukum di Indonesia.

Akhirnya dapat pula dikatakan bahwa pandangan tentang hukum di Indonesia dipengaruhi oleh pandangan para penganut ajaran dalam hukum Islam. Hal ini secara nyata dapat dibuktikan dengan adanya Peradilan Agama (Islam) yang mendasarkan putusan-putusannya pada norma-norma yang dikembangkan dalam ajaran Islam.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan fungsi Ombudsman di Indonesia adalah:

1. Tujuan perlindungan hukum adalah untuk melindungi kepentingan umum maupun kepentingan pribadi;
2. Dalam proses penanganan pengaduan, seyogyanya dilandasi oleh nilai-nilai kekeluargaan sebagai nilai yang hidup dalam masyarakat;
3. Upaya perlindungan hukum adalah menjadi kewajiban utama pemerintah. Upaya-upaya perlindungan hukum itu dapat dilakukan melalui pembentukan norma hukum dan penegakan hukum, sedangkan untuk melakukan penegakan hukum itu dapat dilakukan melalui lembaga-lembaga penegak hukum yang dibentuk oleh negara atau pemerintah sendiri:

4. Selain lembaga-lembaga formal yang dibentuk negara atau pemerintah, perlindungan hukum dapat juga melalui sarana yang dibentuk oleh rakyat sendiri.
5. Norma-norma yang dijadikan dasar dalam perlindungan hukum tidak terbatas pada kaidah-kaidah hukum yang terdapat di dalam perundang-undangan yang tertulis akan tetapi juga norma-norma tidak tertulis seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik, asas-asas penyelenggaraan negara yang baik, asas-asas hukum adat dan nilai-nilai moral, norma-norma agama, kepatutan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat.

5.1.2 Landasan Yuridis

Dalam istilah perlindungan hukum bagi rakyat selalu terkait dengan penggunaan kekuasaan oleh pemerintah (penguasa) yang berdampak pada kehidupan rakyat, jadi dalam konsep perlindungan hukum bagi rakyat selalu terkait hubungan antara dua pihak, yakni antara pemerintah di satu pihak dengan rakyat yang diperintah di lain pihak.

Ide perlindungan hukum bagi rakyat terhadap kekuasaan pemerintah pada galibnya adalah ide "rechtsstaat" yang lahir di Jerman, kemudian diikuti oleh Belanda pada akhir abad XVIII dimana semua hukum harus "positif". Melalui politik kolonial, Belanda memasukkan ide

rechtsstaat ke Indonesia melalui *Regeringsreglement* (RR) 1854 yang tertuang di dalam Pasal 79, 88 dan 89. pasal 79 menyiratkan asas pembagian kekuasaan, Pasal 88 memerintahkan dilaksanakannya asas legalitas, dan Pasal 89 melarang pembedaan yang menyebabkan seseorang kehilangan hak keperdataan.³²

Oleh sebab itu, maka landasan hukum yang mula-mula menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat sudah ada sejak peraturan zaman Hindia Belanda, yakni *Regeringsreglement* (RR) 1854 yang tertuang di dalam Pasal 79, 88 dan 89. Setelah Indonesia merdeka dimana Undang-undang yang berlaku adalah Undang-undang Dasar 1945, maka landasan hukum perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia mula-mula harus dicari pada Undang-undang Dasar 1945.

Apabila mengkaji UUD 1945 secara keseluruhan, bukan hanya teksnya akan tetapi juga suasana kebatinannya, maka nampak jelas bahwa di dalam Undang-undang Dasar 1945 terdapat norma-norma yang bertujuan untuk melindungi rakyat Indonesia. Secara sistematis, ketentuan hukum yang dapat digunakan sebagai landasan yuridis pemberian perlindungan hukum bagi rakyat dikelompokkan atas ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Undang-undang Dasar dan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang Dasar.

5.1.2.1 Landasan perlindungan hukum bagi rakyat di dalam Undang-undang Dasar

Rumusan-rumusan yang secara tegas menyebutkan ataupun mengisyaratkan perlunya perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia yang terdapat di dalam Undang-undang Dasar adalah:

5.1.2.1.1 Di dalam Pembukaan.

Adanya kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, mula-mula tergambar di dalam rumusan Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..."

Di dalam rumusan Alinea IV pembukaan UUD 1945 tersebut nampak bahwa kewajiban pemerintah Negara Indonesia yang terutama adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Adanya kewajiban pemerintah untuk melindungi bangsa Indonesia sekaligus mengandung arti adanya hak dari bangsa Indonesia untuk mendapatkan perlindungan dari pemerintah. Pengertian perlindungan di sini sudah tentu termasuk perlindungan hukum.

5.1.2.1.2 Di dalam Batang Tubuh

Di dalam Batang Tubuh Undang-undang Dasar terdapat sejumlah pasal yang secara langsung maupun tidak langsung memerintahkan atau menghendaki dilakukan perlindungan hukum, yakni:

a) Pasal 4 ayat (1).

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) menyatakan:

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar".

Ketentuan Pasal tersebut mengharuskan Presiden untuk menjalankan kekuasaannya menurut ketentuan Undang-undang Dasar. Artinya, Presiden tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Segala tindakannya harus sesuai dengan kehendak Undang-undang Dasar. Inilah ketentuan tentang perlindungan hukum bagi rakyat yang mula-mula diatur di dalam Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945.

b) Pasal 9

Pasal 9 Undang-undang Dasar 1945 menyatakan:

Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa".

Janji Presiden (Wakil Presiden)

Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-

adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan Peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan bangsa".

Pasal 9 tersebut, secara tegas memerintahkan kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk menjalankan tugasnya dengan adil, dan menjalankan kewajibannya atas dasar ketentuan Undang-undang Dasar dan Undang-undang serta peraturannya dengan selurus-lurusnya. Ketentuan pasal 9 tersebut memperkuat dan mempertegas ketentuan Pasal 4 di muka.

c) Pasal 24, menyatakan (sebelum perubahan UUD 1945):

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang;
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Pasal 24 tersebut setelah perubahan UUD 1945 (ke-3)

menyatakan:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan yang lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 24 UUD 1945 tersebut di atas menyatakan adanya suatu kekuasaan tersendiri yang berkewajiban untuk melakukan perlindungan hukum (penegakan hukum) melalui lembaga-lembaga peradilan.

d) Pasal 27, menyatakan:

- (1) Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.;
- (2) Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) ...

Pasal 27 secara tegas mengatur tentang jaminan atas persamaan kedudukan sesama warganegara di dalam hukum dan pemerintahan dan adanya kewajiban untuk menjunjung hukum itu dengan tidak ada kecualinya. Dengan ketentuan tersebut mengharuskan tidak ada diskriminasi bagi setiap warganegara di dalam memperoleh perlindungan hukum. Isi ketentuan pasal 27 tersebut menurut hemat penulis sama dengan maksud ketentuan pasal 28D ayat (1), (2) dan (3).

e) Pasal 28, 28A s/d 28 I, 29 ayat (2), 31 ayat (1)

Isi pasal-pasal tersebut mengenai hak-hak asasi manusia yang harus dilindungi oleh hukum, antara lain yakni: kemerdekaan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28, 28E ayat (3); Hak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupan, hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, hak anak atas kelangsungan

hidup, hak bebas dari perlakuan yang diskriminatif, kemerdekaan beragama, hak memperoleh pengajaran dan lain-lain. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia tersebut merupakan tanggung jawab negara terutama pemerintah. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dengan adanya beberapa ketentuan UUD mengenai perlindungan hak asasi manusia tersebut berarti bahwa rakyat berhak untuk memperoleh perlindungan hukum jika terjadi pelanggaran terhadap hak-hak yang secara konstitsional dijamin keberadaannya. Jadi perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia mendapatkan landasan yang kuat di dalam Konstitusi atau Undang-Undang-undang Dasar.

5.1.2.2 Landasan perlindungan hukum bagi rakyat di luar ketentuan Undang-undang Dasar

Landasan yuridis perlindungan hukum bagi rakyat selain terdapat di dalam ketentuan Undang-undang Dasar juga tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang Dasar seperti pada Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah dan lain-lain. Beberapa diantaranya yang dapat disebutkan di sini adalah sebagai berikut:

5.1.2.2.1 Ketetapan Majelis Permusyawaratan.

- a. TAP MPR RI No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- b. TAP MPR RI No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- c. TAP MPR RI No.VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- d. TAP MPR RI No.VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

5.1.2.2.2 Undang-undang

- a. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Indonesia tahun 1999 Nomor 75)
- b. Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74). Diubah dengan Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147)
- c. Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73)

- d. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 20)
- e. Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77)
- f. Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-okok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890).
- g. Undang-undang Nomor 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 84)
- h. Undang-undang Nomor 26 tahun 1997 tentang Hukum Disiplin Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 75).
- i. Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169)
- j. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60)

- k. Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72)
- l. Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165)
- m. Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208)
- n. Undang-undang Nomor 9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 181)
- o. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak [Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 27]
- p. Dan lain-lain sebagainya.

5.1.2.2.3 Peraturan Pemerintah

- a. PP Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 129)
- b. PP Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara pelaksanaan Pada Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 52);

- c. PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- d. Dan lain-lain sebagainya.

5.1.2.2.4 Keputusan Presiden

Salah satu contoh Keputusan Presiden yang menjadi dasar perlindungan hukum bagi rakyat adalah Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Dalam Keputusan Presiden ini mengisyaratkan adanya hak masyarakat untuk menyampaikan pengaduan tentang sikap tindak penguasa yang bertentangan dengan hukum.

5.1.2.2.5 Peraturan Daerah

Sebagai salah satu bentuk peraturan perundangan sebagaimana ditetapkan di dalam Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Dimungkinkan terdapat banyak Peraturan Daerah yang memuat norma yang berkaitan dengan upaya perlindungan hukum bagi rakyat baik perlindungan hukum yang bersifat preventif maupun perlindungan hukum yang bersifat repressif (penegakan hukum). Ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan hukum preventif memberi kesempatan kepada warga masyarakat untuk menyampaikan keberatan

terhadap suatu tindakan yang hendak dilakukan oleh penguasa, sedangkan yang bersifat repressif memberi kesempatan kepada warga masyarakat untuk menyampaikan keberatan kepada penguasa atau kepada lembaga pengadilan terhadap suatu tindakan atau keputusan yang sudah dilakukan atau dibuat oleh penguasa.

Di sini penulis tidak banyak menyebutkan contoh dari Peraturan Daerah yang memuat norma atau ketentuan hukum yang terkait dengan perlindungan hukum preventif tersebut. Hanya sebagai contoh yang penulis temukan adalah:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 15 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa. Dalam Pasal 56 Peraturan Daerah ini dinyatakan, bahwa pembatalan hasil pemilihan dalam hal tertentu dapat dilakukan oleh Pejabat yang berwenang berdasarkan masukan Panitia Pemilihan setelah mendapatkan persetujuan BPD (Badan Perwakilan Desa). Dari bunyi ketentuan tersebut, nampak adanya upaya perlindungan hukum bagi rakyat yang bersifat preventif, yakni sebelum pengesahan seorang Calon Kepala Desa menjadi Kepala Desa, Bupati sebagai pejabat yang berwenang dapat membatalkan hasil pemilihan Calon kepala Desa atas persetujuan BPD.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Barat Nomor 9 Tahun 2001 tentang Peraturan Desa [Lembaran Daerah Kabupaten Lombok Barat Tahun 2001 Nomor 19]. Dalam Pasal 9 antara lain dinyatakan,

bahwa apabila Keputusan Kepala Desa ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, maka dapat dibatalkan oleh Bupati.

Demikianlah beberapa peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan-ketentuan yang memberi peluang untuk dilakukannya pengaduan dan/atau tuntutan terhadap sikap tindak penguasa yang merugikan individu/masyarakat karena pelanggaran suatu kaidah hukum yang berlaku. Peraturan-peraturan tersebut, cukuplah hanya sebagai contoh yang dapat penulis tunjukkan, yang membuktikan, bahwa terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan landasan terhadap upaya perlindungan hukum bagi rakyat.

5.2 Sistem Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia

Sejak Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945, sistem perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia³³ pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua stelsel, yakni: stelsel sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan stelsel setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

5.2.1 Sebelum Berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986

Pada tanggal 29 Desember 1986 Presiden mengesahkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Lampiran 1

**NEGARA – NEGARA YANG TELAH MEMBENTUK
OMBUDSMAN**

<p>Scandinavian Origin</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sweden (1809); 2. Swedish Military Ombudsman (1915) 3. Finlandia (1919) <p>The Ombudsman and Liberal Democracies <i>Western Europe</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Denmark (1955) 5. Norway (1962) 6. United Kingdom (1967) 7. Zurich (1971) 8. France (1973) 9. Tuscany (1974) 10. Rhineland=Palatinate (1974) 11. Austria (1976) 12. Liguria (1976) 13. Italian Regions (1978-1989) 14. The Netherlands (1981) 15. Irland (1981) 16. Iceland (1987) 17. Cyprus (1991) 18. Antwerp (1991) 19. Flanders (1992) 20. Hamme (1994) 21. Greenland (1994) 22. Belgium (1995) 23. (Wollania (1995) 24. Schelwig-Holstein (1995) 25. European Union (1995) 26. Malta (1995) 27. Louvan (1995) 28. Bruges (1996) 39. Ghent (1996) 31. Malines (1996) 	<p>36. Pacific Region</p> <ul style="list-style-type: none"> = Fiji (1972) = Papua New Guinea (1975) = The Philipines (1979) = Solmon Islands (1980) = Hong Kong (1989) = Vanuatu (1990) = Western Samoa (1989) <p>37. Africa</p> <ul style="list-style-type: none"> = Tanzania (1966); = Ghana (1969) = Mauritius (1970) = Zambia (1973) = Nigeria (1975) <p>38. Indian sub-continent</p> <ul style="list-style-type: none"> = Maharastra (1972); = Bihar (1973) = Rajasthan (1973) = Uttar Pradesh (1976) = Sri Lanka (1981) = Andra Prades (1983) = Assam (1985) = Gujarat (1986) = Seychelles (1991) = Punjab (1995) <p>The Ombudsman and emerging democracies</p> <p>38. Europe – Sothern</p> <ul style="list-style-type: none"> = Portugal (1976) = Catalonia (1979) = Spain (1981)
---	---

North America**32. Canada:**

- Alberta (1967)
- New Brunswick (1967)
- Quebec (1969)
- Manitoba (1970)
- Nova Scotia (1971)
- Saskatchewan (1973)
- Ontario (1975)
- Newfoundland (1975)
- British Columbia (1979)
- Yukon (1996)

32. United States

- Hawaii (199)
- Jamestown (N.Y) (1970)
- Dayton (1971)
- Seattle (1971)
- Nebraska (1971)
- Iowa (1972)
- Wichita (1972)
- Jackson County (1973)
- Anchorage (1974)
- New Jersey (1974)
- Detroit (1974)
- Lexington (1974)
- Berkeley (1975)
- Alaska (1975)
- Guam (1978)
- New York City (1979)
- Florida (1980)
- Arizona (1996)

33. Australasia

- New Zealand (1962)
- South Australia (1972)
- Western Australia (1972)
- Victoria (1973)
- Queensland (1974)
- New South Wales (1975)
- Tasmania (1978)
- Commonwealth of Australia

- = Basque Country (1985);
- = Galicia (1985)
- = Andalucia (1983)
- = Aragon (1985)
- = The Canary Islands (1985)
- = Castille (1994)

39. Europe – Central and Eastern

- = Poland (1987)
- = Hungary (1993)
- = Croatia (1993)
- = Lithuania (1994)
- = Slovenia (1995)
- = Bosnia Herzegovina (1995)
- = Mecklenburg-Vorpommern (1995)
- = Latvia (1996)
- = Russia (1996)
- = Romania (1997)

Asia

- = Uzbekistan (1997)

Latin America

- = Guatemala (1985)
- = Mexico (1992)
- = Costa Rica (1992)
- = Colombia (1991)
- = Argentina (1993)
- (subsequently 14 offices at regional and municipal levels)
- = Brazil – Parane state (1995)
- = Honduras (1995)
- = Peru (1995)
- = Paraguai (date not known)
- = Venezuela (date not known)
- = El Salvador (1992)

Africa

- = Zimbabwe (1982)
- = Namibia (1990)
- = Senegal (1991)

(1976)

- Northern Territory (1978)
- Australian Capital Territory (1989)
- Cook Islands (1990)

34. Middle East

- = Jerusalem (1967)
- = Israel (1971)
- = Haifa (1974)
- = Tel Aviv (date not known)

35. Caribbean

- = Guyana (1966)
- = Trinidad and Tobago (1976)
- = Jamaica (1978)
- = Puerto Rico (1978)
- = Barbados (1987)
- = Antigua and Barbuda (1994)

- = Madagascar (1992);
- = Tunisia (1992);
- = Cameroon (1992)
- = Malawi (1994)
- = Burkina Faso (1995);
- = South Africa (1996)
- = Lesotho (1995);
- = Sudan (1995)
- = Uganda (1986)
- = Botswana (1997)
- = Gabon (date not known)
- = Mauritania (date not known);
- = Ethiopia (date not known)
- = Togo (date not known)

Pacific East Asia

- = Taiwan (1992)
- = South Korea (1994)
- = Thailand (1999)

Sumber: Roy Gregory and Philip Giddings, "The Ombudsman Institution" Growth and Development dalam Roy Gregory and Philip Giddings., *Righting Wrongs, Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000



Lampiran: 2

**KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 44 TAHUN 2000**

TENTANG

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
- b. bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasi 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;
- d. bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan dengan seksama aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka sambil menyiapkan Rancangan Undang-undang yang mengatur mengenai lembaga Ombudsman secara lengkap dipandang perlu membentuk suatu komisi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri dan disebut Komisi Ombudsman Nasional;

Mengingat :

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

**KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG KOMISI OMBUDSMAN
NASIONAL**

BAB I NAMA, ASAS, SIFAT DAN TUJUAN

Pasal 1

Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Ombudsman Nasional.

Pasal 2

Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 3

Ombudsman Nasional bertujuan :

- 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 secara lebih baik.

BAB II TUGAS POKOK

Pasal 4

Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Ombudsman Nasional mempunyai tugas :

- a. Menyebarkan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman.
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain.
- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.
- d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.

BAB III

SUSUNAN ORGANISASI DAN WEWENANG

Pasal 5

Susunan Organisasi Ombudsman Nasional, terdiri atas :

- a. Rapat Paripurna.
- b. Sub Komisi.
- c. Sekretariat.
- d. Tim Asistensi dan Staf Administrasi.

Pasal 6

1. Ombudsman Nasional dipimpin oleh seorang Ketua dan dibantu oleh seorang Wakil Ketua, serta anggota sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang, yang terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud Pasal 4 guna mencapai tujuan sebagaimana dimaksud Pasal 3;
2. Untuk pertama kali susunan keanggotaan Ombudsman Nasional ditetapkan dengan Keputusan Presiden dengan susunan sebagaimana terdapat dalam Lampiran Keputusan Presiden ini.

Pasal 7

1. Rapat Paripurna adalah pemegang kekuasaan tertinggi Ombudsman Nasional.
2. Rapat Paripurna terdiri dari seluruh anggota Ombudsman Nasional.

Pasal 8

1. Pelaksanaan kegiatan Ombudsman Nasional sehari-hari dilakukan oleh Sub Komisi yang terdiri dari : Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksaan, Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan, Sub Komisi Pencegahan dan Sub Komisi Khusus.
2. Sub Komisi dipimpin oleh seorang Ketua yang ditentukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna.

Pasal 9

Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksaan mempunyai wewenang :

- a. Melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya.
- b. Meminta bantuan, melakukan kerjasama dan atau koordinasi dengan aparat terkait dalam melaksanakan klarifikasi atau monitoring.

- c. Melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Menyampaikan hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran kepada instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindaklanjuti.
- e. Melakukan tindakan-tindakan lain guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara.

Pasal 10

Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan mempunyai wewenang :

- a. Melakukan penyuluhan guna mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat.
- b. Mengajak masyarakat melakukan kampanye dan tindakan konkrit anti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- c. Mendorong anggota masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan.
- d. Menyebarkan pemahaman mengenai Ombudsman Nasional.
- e. Meningkatkan kemampuan dan ketrampilan para petugas Ombudsman Nasional.
- f. Menyelesaikan penyusunan konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional dalam waktu paling lambat enam bulan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden ini.

Pasal 11

Sub Komisi Pencegahan mempunyai wewenang:

- a. Melakukan kerjasama dengan perseorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi, Instansi Pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.
- b. Memonitor dan mengawasi tindak lanjut rekomendasi Ombudsman Nasional kepada lembaga terkait.

Pasal 12

Sub Komisi Khusus mempunyai wewenang :

- a. Menyusun dan mempersiapkan laporan rutin dan insidentil.
- b. Melakukan tugas-tugas yang ditentukan secara khusus oleh Rapat Paripurna.

Pasal 13

1. Dalam melaksanakan tugas pokok dan wewenangnya, Ombudsman Nasional dilengkapi dengan Tim Asistensi dan staf Administrasi.

2. Tim Asistensi terdiri dari tenaga yang memiliki kemampuan, pengalaman ataupun keahlian untuk melaksanakan tugas berdasarkan mandat Sub Komisi.
3. Staf Administrasi melaksanakan tugas yang bersifat administratif.

Pasal 14

Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris dan bertugas memberi pelayanan administratif yang meliputi kepegawaian, keuangan, perlengkapan, kerumahtanggaan serta sarana penunjang lainnya yang diperlukan bagi kelancaran tugas Ombudsman Nasional.

BAB IV BADAN PENDUKUNG DAN PEMBIAYAAN

Pasal 15

Rapat Paripurna dapat membentuk Pengawas untuk melakukan pengawasan serta memberikan saran dan pertimbangan bagi keberhasilan pelaksanaan tugas Ombudsman Nasional.

Pasal 17

Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Ombudsman Nasional dibebankan kepada Anggaran Belanja Sekretariat Negara.

BAB V PENUTUP

Pasal 18

Hal-hal yang belum diatur serta prosedur kerja sebagai pelaksanaan Keputusan Presiden ini ditentukan lebih lanjut dalam Tata Kerja yang diputuskan oleh Rapat Paripurna.

Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini maka Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 155 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 20

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 10 Maret 2000
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
 ttt
ABDURRAHMAN WAHID

LAMPIRAN

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA

NOMOR : 44 TAHUN 2000

TANGGAL : 10 MARET 2000

SUSUNAN KEANGGOTAAN OMBUDSMAN NASIONAL

Ketua merangkap Anggota Antonius Sujata, SH;

Wakil Ketua merangkap
Anggota : Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, SH;

Anggota :

1. Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL;
2. Drs. Teten Masduki;
3. Ir. Sri Urip;
4. R.M. Surachman, SH, APU;
5. Pradjoto, SH, MA;
6. K.H. Masdar Farid Masudi, MA;

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 10 Maret 2000

PRESIDEN REREPUBLIK INDONESIA,

.ttt

ABDURRAHMAN WAHID

Lampiran: 3

**KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 155 TAHUN 1999**

TENTANG

**TIM PENGKAJIAN PEMBENTUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

- Menimbang :
- a. bahwa untuk lebih meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari perilaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dipandang perlu memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadakan masalahnya kepada suatu lembaga independen yang dikenal dengan nama Ombudsman;
 - b. bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dewasa ini, dipandang perlu mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna terwujudnya lembaga Ombudsman dengan Keputusan Presiden;

Mengingat : Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : **KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG TIM
PENGKAJIAN PEMBENTUKAN LEMBAGA
OMBUDSMAN.**

PERTAMA : Membentuk Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Tim Ombudsman, yang bertugas menyusun Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman dan melakukan langkah-langkah persiapan serta penyebarluasan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman

KEDUA : Dalam menyusun Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman sebagaimana dimaksud dalam Diktum PERTAMA, Tim Ombudsman melakukan pengkajian

secara mendalam mengenai kemungkinan materi muatan wewenang Ombudsman, antara lain :

- a. Menerima pengaduan dari masyarakat atas kerugian yang diderita sebagai akibat perilaku penyelenggara negara;
- b. melakukan pengawasan atas nama masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan termasuk lembaga peradilan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- c. meneliti, mengumpulkan bahan, dan melakukan penyelidikan terhadap laporan atau pengaduan dari masyarakat;
- d. memanggil penyelenggara negara yang diadukan oleh masyarakat dan melakukan pemeriksaan di tempat-tempat yang berkaitan dengan masalah yang diadukan;

KETIGA : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA, Tim Ombudsman melakukan koordinasi dengan Menteri Hukum dan Perundang-undangan, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia;

KEEMPAT : Untuk memperlancar pelaksanaan tugasnya dan agar memperoleh hasil yang optimal, Tim Ombudsman dapat bekerjasama dengan Perguruan Tinggi, Instansi Pemerintah, dan Lembaga Swadaya Masyarakat serta melakukan konsultasi dengan para ahli dan organisasi profesi yang terkait.

KELIMA : Tim Ombudsman diketuai oleh Sdr. Antonius Sujata, S.H. dan dibantu oleh beberapa anggota yang susunannya ditetapkan oleh Ketua;

KEENAM : Tata Kerja pelaksanaan tugas Tim Ombudsman ditetapkan oleh Ketua;

KETUJUH : Ketua Tim Ombudsman dapat membentuk sebuah Sekretariat yang berfungsi memperlancar pelaksanaan tugas Tim Ombudsman;

KEDELAPAN : Tim Ombudsman berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden;

KESEMBILAN : Tim Ombudsman menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman hasil pelaksanaan tugas

kepada Presiden paling lama dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak berlakunya Keputusan Presiden ini;

KESEPULUH : Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Tim Ombudsman dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

KESEBELAS : Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 8 Desember 1999

PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA

.ttt

ABDURRAHMAN WAHID

Salinan sesuai dengan aslinya

SEKRETARIAT KABINET RI

Kepala Biro Peraturan
Perundang-undangan I,
Lambock V. Nahattands

Lampiran 4

**RANCANGAN
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR TAHUN
TENTANG
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang :

- a. bahwa penyelenggaraan tugas kewajiban negara, khususnya oleh aparat penyelenggara pemerintahan dan perekonomian nasional perlu diberikan pelayanan dan perlindungan sebaik-baiknya kepada anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah, peradilan, lembaga-lembaga negara lainnya sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik dan benar menurut hukum yang demokratis dan berintikan keadilan;
- b. bahwa pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih dan efisien, meningkatkan kesejahteraan secara merata kepada masyarakat dan menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara dan penduduk Indonesia;
- c. bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggara pelayanan negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, pelayanan wewenang atau jabatan oleh aparatur dapat dihapuskan;
- d. bahwa dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat agar penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat senantiasa berlangsung secara adil, patut dan benar perlu dibentuk lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang mandiri;
- e. bahwa lembaga Ombudsman Republik Indonesia mengemban fungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara kepada

masyarakat agar menjadi lebih lancar, jujur, bersih, transparan serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;

- f. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia;

Mengingat :

1. Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran negara Nomor 3851);
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
4. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran negara Nomor 3874) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan :

**UNDANG-UNDANG TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK
INDONESIA.**

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Ombudsman Republik Indonesia selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan negara di pusat dan daerah kepada masyarakat, oleh aparat penyelenggara negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN).
2. Ombudsman Nasional adalah Ombudsman yang berkedudukan di ibukota negara menangani tindakan maladministrasi yang terjadi di seluruh wilayah Republik Indonesia.
3. Ombudsman Daerah adalah lembaga daerah yang diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan pemerintahan daerah kepada masyarakat di daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota.
4. Lembaga negara adalah lembaga yang mempunyai tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk melaksanakan kekuasaan negara di pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya.
5. Lembaga daerah adalah lembaga yang mempunyai tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk melaksanakan kekuasaan negara di daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya.
6. Pejabat penyelenggara negara adalah pejabat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta setiap pejabat dalam instansi, badan, lembaga, atau organisasi yang:
 - a. melaksanakan sebagian tugas pemerintahan dan/atau bertugas melaksanakan pelayanan publik kepada setiap orang, pejabat, kelompok, atau masyarakat organisasi profesi;
 - b. bertugas melaksanakan dan menegakkan hukum; dan
 - c. mengadili, melindungi, dan membantu pencari keadilan.

7. Penegak Hukum adalah pejabat yang mempunyai tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk menegakkan hukum menurut peraturan perundang-undangan.
8. Departemen adalah lembaga pemerintahan yang dipimpin oleh menteri.
9. Dewan adalah organ, badan, komisi, atau organisasi yang didirikan berdasarkan undang-undang, keputusan presiden, keputusan menteri, atau keputusan kepala daerah.
10. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang selanjutnya disebut DPR adalah lembaga negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya.
11. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga legislatif di pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, atau kota sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.
12. Kepala daerah adalah kepala daerah provinsi (Gubernur), kabupaten/kota (Bupati/Walikota) sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.
13. Menteri yang bertanggung jawab adalah menteri yang lembaganya ataupun pejabatnya dilaporkan kepada Ombudsman Nasional dan/atau memperoleh rekomendasi dari Ombudsman Nasional.
14. Tindakan maladministrasi adalah perbuatan atau pengabaian kewajiban hukum oleh instansi dan/atau pejabat negara yang melanggar asas umum pemerintahan yang baik dan/atau menimbulkan kerugian dan/atau ketidakadilan.
15. Ketidakadilan tindakan maladministrasi adalah apabila seseorang tidak mendapat pelayanan atau manfaat yang menjadi haknya, atau terlambat mendapat pelayanan, atau bila menderita kerugian yang tidak semestinya ia derita.
16. Asas umum pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi etika pemerintahan, norma kesucilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih, efektif dan efisien, bebas dari korupsi, kolusi serta nepotisme.
17. Laporan adalah pengaduan, penyampaian fakta yang dianggap perlu diselesaikan atau ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan

- secara tertulis maupun lisan oleh setiap orang yang merasa telah menjadi korban tindakan maladministrasi atau ketidakadilan.
18. Pelapor adalah Warga Negara Indonesia (WNI) atau penduduk Indonesia yang memberikan laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia.
 19. Terlapor adalah pejabat pemerintahan negara, Dewan, dan/atau instansi yang yang dilaporkan kepada Ombudsman melakukan tindakan maladministrasi.

BAB II

ASAS, SIFAT, DAN TUJUAN

Pasal 2

Ombudsman Republik Indonesia yang terdiri dari Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah berasaskan kebenaran, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan dan transparansi dengan tetap menjunjung tinggi asas-asas pemerintahan yang baik dan memegang teguh kerahasiaan yang dipercayakan kepadanya demi perlindungan hak asasi para pihak.

Pasal 3

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang mandiri yang tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara/daerah maupun lembaga lainnya dan bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Pasal 4

Ombudsman Republik Indonesia bertujuan:

- a. mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih di pusat dan daerah, sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, berdasarkan asas-asas negara hukum yang demokratis, transparan, dan bertanggungjawab;
- b. meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;

- c. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
- d. meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

BAB III

KEWAJIBAN PENYELENGGARA NEGARA

Pasal 5

1. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, lembaga penyelenggaraan negara harus memiliki :
 - a. standar prosedur pelayanan umum kepada masyarakat yang diketahui oleh segenap jajaran instansinya;
 - b. Sistem penerimaan dan penanganan laporan internal dari masyarakat tentang terjadinya tindakan maladministrasi atau ketidakadilan.
2. Standar prosedur dan sistem sebagaimana dimaksud pada ayat 1 harus dijabarkan dan diuraikan secara rinci yang meliputi asas kewajaran, kejujuran, dan ketidakberpihakan yang disebarkan kepada masyarakat dalam bentuk pedoman tertulis.

BAB IV

TEMPAT KEDUDUKAN

Pasal 6

- (1) Ombudsman Republik Indonesia terdiri dari Ombudsman Nasional, Perwakilan Ombudsman Nasional di daerah dan Ombudsman daerah.
- (2) Ombudsman Nasional berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.
- (3) Ketua Ombudsman Nasional dapat mendirikan kantor perwakilan Ombudsman Nasional di ibukota Propinsi, apabila dipandang perlu.
- (4) Di setiap Kabupaten atau Kota dibentuk Ombudsman Daerah

(5) DPRD dapat membentuk Ombudsman Kabupaten atau Kota sesuai dengan kebutuhan, apabila dipandang perlu.

(6) Tata cara pembentukan, susunan, dan hubungan Ombudsman Daerah dengan

Ombudsman Nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

BAB V

FUNGSI, TUGAS, DAN WEWENANG OMBUDSMAN NASIONAL

Bagian Pertama

Fungsi dan Tugas

Pasal 7

Ombudsman Nasional berfungsi mengawasi penyelenggaraan tugas penyelenggara negara untuk melindungi serta meningkatkan kehidupan masyarakat yang adil, aman, tertib, damai, dan sejahtera.

Pasal 8

Ombudsman Nasional bertugas:

- a. melayani laporan masyarakat atas keputusan, tindakan dan/atau perilaku penyelenggara negara yang dapat dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi;
- b. menerima laporan dari masyarakat yang berisi pengaduan atas keputusan, tindakan dan/atau perilaku pejabat penyelenggara negara yang dirasakan tidak adil, tidak patut, memperlambat, merugikan, atau bertentangan dengan kewajiban hukum instansi yang bersangkutan atau tindakan maladministrasi lainnya;
- c. mempelajari laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman Nasional;
- d. menindaklanjuti laporan atau informasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada huruf a;

- e. atas prakarsa sendiri karena jabatannya melakukan hal-hal sebagaimana dimaksud pada huruf d;
- f. melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga negara atau pemerintahan lainnya, badan-badan kemasyarakatan, atau perorangan untuk memaksimalkan pelaksanaan fungsi dan wewenang Ombudsman Nasional;
- g. mempersiapkan jaringan, organisasi, dan sumber daya Ombudsman di daerah;
- h. melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang.

Bagian Kedua

Ruang lingkup Wewenang

Pasal 9

Ombudsman Nasional berwenang:

- (1) a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai suatu laporan yang disampaikan kepada Ombudsman Nasional;
 - b. memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen-dokumen lain baik yang ada pada pelapor atau terlapor untuk mendapatkan kebenaran laporan terhadap terlapor;
 - c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau foto kopi *dokumen yang diperlukan dari instansi manapun juga untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;*
 - d. *membuat rekomendasi atau usul-usul mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;*
 - e. *demi kepentingan umum, mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi untuk diketahui umum.*
2. Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman Nasional berwenang :
- a. menyampaikan saran kepada Presiden atau kepala daerah guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan aparatur pemerintahan kepada masyarakat;

- b. menyampaikan saran kepada DPR dan/atau Presiden agar terhadap ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diadakan perubahan dalam rangka mencegah tindakan maladministrasi yang serupa terulang kembali.

Pasal 10

Dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman Nasional dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan.

BAB VI

SUSUNAN DAN KEANGGOTAAN OMBUDSMAN NASIONAL

Bagian Pertama

Susunan

Pasal 11

1. Ombudsman Nasional terdiri dari:
 - a. seorang Ketua;
 - b. seorang Wakil Ketua; dan
 - c. beberapa orang Anggota.
2. Jumlah Anggota Ombudsman Nasional yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman harus ganjil.
3. Dalam hal Ketua Ombudsman Nasional berhalangan, Wakil Ketua Ombudsman menjalankan tugas dan kewenangan Ketua.

Pasal 12

2. Dalam melaksanakan tugasnya, Ombudsman Nasional dibantu oleh Asisten Ombudsman.
3. Asisten Ombudsman diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Ombudsman Nasional.
4. Syarat-syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Asisten Ombudsman diatur lebih lanjut dengan keputusan Ketua Ombudsman Nasional.

Pasal 13

1. Ombudsman Nasional dilengkapi dengan Sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal.
2. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Syarat-syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Jenderal diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua

Keanggotaan

Pasal 14

- (1) Ketua dan Wakil Ketua Ombudsman Nasional dipilih oleh DPR dan diresmikan pengangkatannya oleh Presiden untuk masa jabatan 6 (enam) tahun.
- (2) Anggota Ombudsman diangkat oleh Presiden atas usul Ketua Ombudsman dengan pertimbangan DPR untuk masa jabatan 6 (enam) tahun.
- (3) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.
- (4) Dalam hal Presiden belum meresmikan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman selama 14 (empat belas) hari kerja sejak diusulkan oleh DPR, Presiden dianggap telah menyetujui usulan DPR.

Pasal 15

Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman berhak atas penghasilan, uang kehormatan, dan hak-hak lain yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 16

Untuk dapat diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman seseorang harus memenuhi syarat-syarat:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. berusia sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun;

- c. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain yang memahami secara mendalam masalah hukum dan atau kemasyarakatan yang menyangkut penyelenggaraan negara dan pemerintahan di bidang pelayanan umum atau penegakan hukum;
- d. profesional dan memegang teguh nilai-nilai kebenaran dan keadilan, asas-asas pemerintahan yang baik dan patuh pada asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan;
- e. mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang luas mengenai filsafah hidup dan kenegaraan, hukum, politik dan ekonomi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, maupun dalam hubungan dan pergaulan internasional;
- f. mengenal pelbagai aspek keombudsmanan dan sudah mendapat pelatihan dan/atau penataran yang khusus diadakan bagi Ombudsman, baik yang diselenggarakan oleh Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia, maupun oleh lembaga lain di luar negeri;
- g. tidak pernah dipidana penjara;
- h. sehat jasmani dan rohani.

Pasal 17

Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman tidak boleh merangkap jabatan:

- a. Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, anggota DPR, DPRD Kabupaten/Kota, anggota Dewan Perwakilan Daerah; anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Hakim Agung pada Mahkamah Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, dan jabatan lain di lingkungan Lembaga Negara lainnya;
- b. Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda pada Kejaksaan Agung;
- c. Menteri atau Menteri Negara atau yang disamakan dengan jabatan Menteri;
- d. Sekretaris Jenderal atau Direktur Jenderal atau Jabatan yang disamakan dengan Pejabat Eselon I Departemen;
- e. Gubernur, Bupati, Walikota, dan jabatan lain sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Pimpinan dan Pengurus Partai Politik;

- g. Polisi, jaksa, hakim, anggota militer dan lain-lain jabatan di dalam pemerintahan dan peradilan; atau
- h. Profesi hukum lainnya yaitu pengacara, konsultan hukum, notaris, dan wasit (arbiter).

Pasal 18

- a. Sebelum menduduki jabatannya, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman harus mengangkat sumpah atau mengucapkan janji menurut agamanya.
- b. Bunyi sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai berikut:

“Saya bersumpah/berjanji bahwa saya untuk memperoleh jabatan ini, langsung atau tidak langsung, dengan menggunakan nama atau cara apapun juga, tidak memberikan atau menjanjikan barang sesuatu kepada siapapun”.

“Saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Ketua Ombudsman/Wakil Ketua Ombudsman/Anggota Ombudsman dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya”.

“Saya bersumpah/berjanji bahwa saya, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung atau tidak langsung dari siapapun suatu janji atau pemberian”.

“Saya bersumpah/berjanji akan memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

“Saya bersumpah/berjanji akan memelihara kerahasiaan mengenai hal-hal yang diketahui sewaktu memenuhi kewajiban saya.”

Pasal 19

- (1) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman berhenti dari jabatannya karena:
- a. habis masa jabatan;
 - b. mengundurkan diri;
 - c. meninggal dunia.

- (2) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman dapat diberhentikan dari jabatannya, karena :
- a. bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. tidak lagi memenuhi persyaratan jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 16;
 - c. dinyatakan melanggar sumpah/janji;
 - d. terkena larangan perangkapan jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 17;
 - e. dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - f. berhalangan tetap karena kesehatan fisik atau mental untuk dapat menjalankan tugasnya.
- (3) Ketua dan Wakil Ketua Ombudsman yang mengundurkan diri harus mendapat persetujuan Ketua DPR.
- (4) Apabila Ketua Ombudsman berhalangan tetap, Wakil Ketua Ombudsman menjalankan tugas dan wewenang Ketua Ombudsman sampai masa jabatan berakhir.
- (5) Pemberhentian dari jabatan karena alasan-alasan yang disebut dalam ayat (2):
- a. terhadap Ketua dan Wakil Ketua Ombudsman dilakukan oleh Presiden berdasarkan keputusan DPR.
 - b. terhadap Anggota Ombudsman dilakukan oleh Presiden berdasarkan usul Ketua Ombudsman dengan pertimbangan DPR.

BAB VII

LAPORAN

Pasal 20

1. Setiap warganegara Indonesia dan penduduk berhak menyampaikan laporan kepada Ombudsman Nasional mengenai tindakan pelayanan atau keputusan pejabat

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b Undang-Undang ini.

2. Penyampaian laporan dan tindak lanjutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipungut biaya atau imbalan berupa apapun.

Pasal 21

- (1) Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:
 - a. menyebutkan nama, umur, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat pelapor;
 - b. menguraikan peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci;
 - c. sudah menempuh semua upaya hukum atau upaya administrasi yang tersedia, termasuk menyampaikan langsung kepada pihak terlapor, tetapi tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.
- (2) Dalam kondisi khusus, nama, dan identitas pelapor dapat tidak diumumkan.
- (3) Peristiwa, tindakan atau keputusan tertulis yang dikeluhkan atau dilaporkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum lewat dua tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.
- (4) Dalam Kondisi yang tidak memungkinkan, pelapor menyampaikan laporan secara lisan dan tertulis yang dapat dikuasakan kepada orang lain.

BAB VIII

MEKANISME DAN TATA KERJA OMBUDSMAN NASIONAL

Pasal 22

1. Tata cara kerja Ombudsman Nasional diatur dengan Keputusan Ombudsman Nasional.

2. Pemeriksaan dan penyelesaian keluhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi dan kebiasaan yang berlaku.

Pasal 23

- (1) Ombudsman Nasional wajib menentukan apakah terdapat cukup alasan untuk mengadakan pemeriksaan terhadap laporan dari masyarakat.**
- (2) Pelapor wajib menyerahkan berbagai dokumen dan memberi informasi yang diperlukan oleh Ombudsman Nasional untuk melakukan pemeriksaan.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, Ombudsman Nasional wajib memelihara kerahasiaan mengenai hal-hal yang diketahuinya, kecuali apabila dikehendaki oleh Pelapor atau apabila diperlukan demi kepentingan umum.
- (3) Kewajiban itu tidak gugur setelah ia berhenti sebagai Ombudsman.

Pasal 24

Ombudsman Nasional wajib menolak laporan yang diajukan atau menghentikan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dalam hal :

- a. laporan tersebut tidak memenuhi ketentuan-ketentuan sebagaimana tersebut dalam Pasal 21 Undang-Undang ini;
- b. laporan yang diterima oleh Ombudsman Nasional hanya merupakan tembusan mengenai masalah atau perkara yang sudah diajukan oleh pelapor kepada penyelenggara negara;
- c. keluhan dan permohonan yang diajukan dapat dipastikan tidak berdasar;
- d. perilaku pejabat yang dilaporkan, tidak cukup beralasan untuk diperiksa berdasarkan tolok ukur yang baku menurut ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Pelapor adalah orang lain yang tidak diberi kuasa untuk melaporkan oleh orang yang menerima perlakuan yang merugikan atau perlakuan yang tidak patut dari pejabat yang dilaporkan;

- f. masalah yang dilaporkan sedang diperiksa oleh penyelenggara negara, kecuali yang dilaporkan adalah cara atau prosedur instansi tersebut dalam melakukan pemeriksaan;
- g. masalah yang bersangkutan sudah diselesaikan oleh instansi tersebut pada huruf f;
- h. terhadap perilaku yang dilaporkan sudah terdapat peraturan perundang-undangan yang memberi cara penyelesaian administratif, akan tetapi oleh pelapor kesempatan ini tidak dipergunakan;
- i. aparat penyelenggara negara yang dilaporkan tidak diberitahu tentang perilakunya yang tidak patut, dan yang bersangkutan tidak berkesempatan untuk menjelaskan pendapatnya sendiri tentang masalah itu.

Pasal 25

Ombudsman Nasional tidak melanjutkan pemeriksaan laporan yang masuk, dalam hal:

- a. masalah yang dilaporkan merupakan kebijaksanaan umum pemerintah termasuk kebijaksanaan untuk memelihara ketertiban dan keamanan, atau kebijaksanaan umum dari instansi pemerintah yang bersangkutan;
- b. perilaku atau keputusan pejabat yang dilaporkan ternyata sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. masalah yang dilaporkan masih dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan hukum administratif;
- d. berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf c masih berlangsung suatu proses pemeriksaan administratif;
- e. masalah yang dilaporkan sedang diperiksa di pengadilan, atau masih terbuka kemungkinan untuk mengadakan pemeriksaan banding atau kasasi di pengadilan yang lebih tinggi ;
- f. terhadap masalah yang dilaporkan tercapai kesepakatan antara Pelapor dan Terlapor baik karena prakarsa keduabelah pihak atau karena mediasi Komisi Ombudsman Nasional;
- g. pelapor meninggal dunia;
- h. Pelapor mencabut laporannya.

Pasal 26

1. Dalam hal Ombudsman Nasional berdasarkan Pasal 23 dan/atau Pasal 24 menolak untuk memeriksa atau tidak melanjutkan pemeriksaan terhadap laporan pelapor, maka dalam waktu selambat-lambatnya 14 (empatbelas) hari kerja sejak pengambilan keputusan, hal tersebut harus diberitahukan kepada pelapor dengan menyebutkan alasan mengapa pemeriksaan tidak dapat dilanjutkan.
2. Apabila pemeriksaan telah dimulai dan telah diambil langkah-langkah dengan memberitahukan instansi yang berwenang secara tertulis bahwa pemeriksaannya tidak akan dilanjutkan, kepada pelapor wajib diberitahukan instansi atau pejabat mana yang harus dihubungi olehnya dan bagaimana cara terbaik untuk mengajukan keluhannya kepada instansi dan/atau pejabat yang bersangkutan.
3. Ombudsman Nasional memberikan salinan atau ringkasan dari surat pemberitahuan Ombudsman Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara cuma-cuma.
4. Dalam hal pelapor tidak dapat menerima keputusan penolakan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelapor dapat mengajukan surat permohonan kepada Ketua Ombudsman Nasional dengan tembusannya dikirimkan kepada DPR untuk dipertimbangkan kembali.

Pasal 27

1. Ombudsman Nasional berwenang meminta kepada pejabat atau instansi yang dilaporkan dan/atau kepada pelapor untuk menjelaskan masalah yang dilaporkan secara lisan atau tertulis.
2. Ombudsman Nasional berwenang mempertimbangkan hadirnya pihak lain atas permintaan pelapor dan/atau terlapor untuk menjelaskan masalah yang dilaporkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. Pelapor dapat diwakili atau dibantu oleh seorang penasihat hukum setelah pelapor sebagai pihak yang berkepentingan sendiri telah menjelaskan duduk perkaranya secara lisan dan tertulis kepada Ombudsman Nasional.

Pasal 28

1. Pejabat instansi pemerintah yang dilaporkan dan saksi yang diperlukan wajib memenuhi panggilan Ombudsman Nasional untuk memberikan keterangan atau penjelasan dan/atau dokumen-dokumen yang diperlukan dalam pemeriksaan.
2. Dewan mempunyai kewajiban hukum yang sama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Dewan dapat menunjuk seorang atau lebih wakilnya untuk memenuhi panggilan tersebut, kecuali Ombudsman Nasional memerlukan kehadiran anggota Dewan tertentu yang secara jelas ditegaskan dalam surat panggilan.
3. Anggota Dewan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat didampingi oleh penasehat hukum.
4. Menteri dapat menunjuk wakilnya untuk memenuhi panggilan Ombudsman Nasional kecuali mengenai kebijakan pemerintahan yang dilaksanakan oleh menteri bersangkutan.
5. Kepala Lembaga Pemerintah wajib memberikan keterangan mengenai kebijakan pemerintah yang dilaksanakan oleh organ pemerintah kepada Ombudsman Nasional.
6. Mereka yang dipanggil untuk memberikan keterangan kepada Ombudsman Nasional dapat menolak memberi keterangan tertentu, apabila keterangan itu dianggap rahasia profesi atau rahasia jabatan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Pegawai pada instansi penyelenggara negara atau Dewan dapat menolak memberi keterangan yang diminta, apabila hal itu secara tegas dinyatakan sebagai rahasia negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan kecuali bila penyelenggara negara, atau Dewan memberi ijin kepada pegawainya.
8. Penyelenggara negara atau Dewan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dapat mengirimkan wakilnya pada saat pemberian keterangan di depan Ombudsman Nasional tersebut.

Pasal 29

1. Dalam hal diperlukan guna pemeriksaan, Ombudsman Nasional dapat memanggil dan menunjuk seorang ahli dan/atau seorang penerjemah untuk membantunya dalam pemeriksaan.
2. Ahli dan/atau penerjemah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menghadap dan memberikan bantuan yang diperlukan.

Pasal 30

1. Panggilan berdasarkan Pasal 28 dan 29 dilakukan dengan surat tercatat.
2. Ombudsman Nasional dapat meminta Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan secara paksa orang-orang yang tidak memenuhi panggilan Ombudsman Nasional setelah dilakukan panggilan secara sah.

Pasal 31

- (1) Ombudsman Nasional dapat memerintahkan agar para saksi, ahli, dan penerjemah mengucapkan sumpah atau janji sebelum memberikan kesaksian dan/atau menjalankan tugasnya.
- (2) Bunyi sumpah/janji, yang diucapkan oleh saksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan menyatakan kebenaran seluruh keterangan yang saya ketahui dan tiada lain dari pada kebenaran”.
- (3) Bunyi sumpah/janji yang diucapkan oleh ahli dan penerjemah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan melaksanakan tugas saya dengan tidak memihak bahwa saya akan melaksanakan tugas saya dengan sejujur-jujurnya”.
- (4) Ombudsman Nasional membuat berita acara sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) dan menandatangani bersama.
- (5) Para saksi dilindungi oleh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berlaku juga bagi pelapor, ahli, dan penerjemah.

Pasal 32

1. Biaya perjalanan dan penginapan yang harus dikeluarkan untuk saksi, ahli, atau penerjemah ditanggung oleh Negara .
2. Besarnya biaya perjalanan dan penginapan ditentukan dengan Keputusan Ombudsman Nasional.

Pasal 33

1. Dalam hal diperlukan bagi pemeriksaan laporan, Ombudsman Nasional tanpa perlu memperoleh ijin sebelumnya dari pemilik atau penghuni tempat instansi penyelenggara negara atau Dewan dapat memasuki gedung, persil atau instansi penyelenggara negara atau dewan yang bersangkutan dan dapat mengakses dokumen dan barang-barang yang berkaitan dengan perkara kecuali dalam hal rumah tinggal, Ombudsman Nasional membutuhkan persetujuan dan ijin dari pemilik rumah atau penghuni rumah tinggal tersebut.
2. Seorang Menteri dapat melarang atau mencegah Ombudsman Nasional memasuki tempat-tempat tertentu, apabila dianggap merugikan keselamatan negara, dengan menyebutkan alasannya.
3. Larangan Menteri sebagaimana disebut pada ayat (2) wajib dicantumkan dalam berita acara dan Laporan Tahunan Ombudsman Nasional.

Pasal 34

1. Menteri, pimpinan instansi penyelenggara negara atau Dewan yang menjadi atasan terlapor memperhatikan dengan sungguh-sungguh permintaan klarifikasi atau rekomendasi Ombudsman Nasional.
2. Dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah menerima kesimpulan dan rekomendasi dari Ombudsman Nasional, instansi terlapor wajib melaksanakan apa yang direkomendasikan dan memberitahukan kepada Ketua Ombudsman bahwa rekomendasi Ombudsman Nasional

telah ditindaklanjuti dengan menyebutkan apa saja yang telah dilaksanakan oleh terlapor.

3. Dalam hal Terlapor berkeberatan, tidak bersedia, atau menyatakan belum dapat melaksanakan rekomendasi Ombudsman Nasional, instansi yang bersangkutan wajib memberitahukan hal itu secara tertulis kepada Ombudsman Nasional disertai alasan atau pertimbangan atas sikapnya itu.

Pasal 35

1. Setelah menerima pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2), Ombudsman Nasional memeriksa dengan teliti rekomendasi yang belum dilaksanakan dan memberitahukan kembali kepada instansi bersangkutan.
2. Dalam hal Ombudsman Nasional tidak dapat menerima alasan keberatan dari instansi terlapor, Ombudsman memberitahukan rekomendasi itu kepada instansi yang bersangkutan beserta alasannya dan kewajiban untuk melaksanakan rekomendasi tersebut.
3. Dalam hal instansi yang bersangkutan tetap menolak atau menyatakan berkeberatan untuk memenuhi permintaan atau melaksanakan rekomendasi, Ombudsman Nasional wajib memberitahukan hal itu kepada atasan terlapor atau instansi yang lebih tinggi untuk menindaklanjuti sesuai rekomendasinya.
4. Dalam hal atasan terlapor atau instansi yang lebih tinggi tidak melaksanakan rekomendasi tersebut, Ombudsman Nasional memberitahukan kepada

DPR untuk ditindak lanjuti disertai dengan berkas perkara dan kesimpulan akhir.

BAB VIX

KEMANDIRIAN OMBUDSMAN NASIONAL

Pasal 36

Ombudsman Nasional wajib mengirimkan laporan berkala dan laporan tahunan kepada DPR.

Pasal 37

1. Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya Ketua, Wakil Ketua, Anggota, dan Asisten Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka Pengadilan.
2. Ketua, Wakil Ketua, Anggota, dan Asisten Ombudsman dilarang turut serta meneliti, memeriksa, dan mempertimbangkan suatu laporan atau informasi yang mengandung atau dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan dirinya sendiri.

BAB X

LAPORAN BERKALA DAN TAHUNAN



Pasal 38

1. Ombudsman Nasional menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan kepada DPR dengan tembusan kepada Presiden.
2. Laporan berkala disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali dan laporan tahunan disampaikan pada bulan pertama tahun berikutnya guna dibahas secara seksama oleh DPR pada masa sidang berikutnya.
3. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterbitkan dan/atau disiarkan lewat media massa setelah disampaikan kepada DPR oleh Ombudsman Nasional.
4. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:

- a. jumlah dan macam laporan yang diterima dan ditangani selama 1 (satu) tahun;
- b. pejabat atau instansi yang tidak bersedia memenuhi permintaan dan/atau melaksanakan rekomendasi Ombudsman Nasional;
- c. pejabat atau instansi yang tidak bersedia atau lalai melakukan pemeriksaan terhadap pejabat yang dilaporkan, tidak mengambil tindakan administratif, atau tindakan hukum terhadap pejabat yang terbukti bersalah;
- d. pembelaan atau sanggahan dari atasan pejabat yang mendapat laporan atau dari pejabat yang mendapat laporan itu sendiri;
- e. jumlah dan macam laporan yang ditolak untuk diperiksa karena tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Undang-Undang ini atau tidak termasuk wewenang Ombudsman Nasional atau disebabkan oleh hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 24 huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf i;
- f. jumlah dan macam laporan yang pemeriksaannya tidak dilanjutkan disebabkan oleh hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25; dan
- g. kegiatan yang sudah maupun yang belum terlaksana dan hal-hal lain yang dianggap perlu.

BAB XI

KANTOR PERWAKILAN OMBUDSMAN NASIONAL

Pasal 39

1. Apabila dipandang perlu, Ketua Ombudsman Nasional dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman Nasional di daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari kantor Ombudsman Nasional.
2. Kantor Perwakilan Ombudsman Nasional di Daerah dipimpin oleh salah seorang Ombudsman dan dibantu oleh beberapa asisten Ombudsman serta beberapa pegawai Sekretariat.
3. Asisten Ombudsman serta pegawai sekretariat Perwakilan Ombudsman Nasional bertempat tinggal di daerah yang bersangkutan.

4. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman Nasional berlaku bagi Perwakilan Ombudsman Nasional di Daerah.

BAB XII

OMBUDSMAN DAERAH

Pasal 40

1. DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dapat membentuk Ombudsman Daerah.
2. Ombudsman Daerah terdiri dari:
 - a Ketua Ombudsman Daerah;
 - b Wakil Ketua Ombudsman Daerah;
 - c beberapa orang Anggota Ombudsman Daerah.
3. Ombudsman Daerah dilengkapi dengan sebuah Sekretariat yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat Ombudsman Daerah.
4. Pembentukan Ombudsman Daerah dan tata cara pengangkatan Ombudsman Daerah dilakukan dengan Peraturan Daerah.
5. Anggaran Ombudsman Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pasal 41

Untuk dapat diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman Daerah seorang harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang ini.

BAB XIII

HUBUNGAN OMBUDSMAN NASIONAL DAN OMBUDSMAN DAERAH

Pasal 42

1. Ombudsman Provinsi bersifat mandiri dan bukan merupakan Ombudsman Nasional.
2. Ombudsman Kabupaten/Kota bersifat mandiri dan bukan merupakan

bagian dari Ombudsman Provinsi atau Ombudsman Nasional.

3. Pelaksanaan tugas Ombudsman Daerah dapat disesuaikan dengan tata cara pelaksanaan Ombudsman Nasional, kecuali yang menyangkut Badan Peradilan.

BAB XIV

SANKSI ADMINISTRASI

Pasal 43

Pelanggaran terhadap Pasal 34 Undang-Undang ini dikenakan sanksi administrasi berupa pemberhentian dari jabatan.

BAB XV

KETENTUAN PIDANA

Pasal 44

Barang siapa menggunakan nama Ombudsman tanpa hak selain nama Ombudsman Nasional, Perwakilan Ombudsman Nasional di daerah, dan Ombudsman Daerah yang diatur dalam Undang-Undang ini, pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Pasal 45

Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (5) dan ayat (6), serta Pasal 37 ayat (1) dipidana dengan pidanaa penjara paling singkat 4 (empat) bulan dan paling lam (satu) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah).

BAB XV

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 46

Pada saat berlakunya Undang-Undang ini:

- a. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional tetap menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang ini sampai ditetapkan keanggotaan Ombudsman Nasional yang baru.
- b. Semua permasalahan yang sedang ditangani oleh Komisi Ombudsman Nasional tetap dilanjutkan penyelesaiannya berdasarkan Undang-Undang ini.
- c. Dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak berlaku Undang-Undang ini susunan organisasi, keanggotaan, tugas, dan wewenang serta ketentuan prosedur Ombudsman Nasional harus disesuaikan dengan Undang-Undang ini.

Pasal 47

1. Pembubaran, penghapusan, penggantian kata “Ombudsman” dan pencabutan hak cipta, hak merek, hak paten, atau hak lain sudah harus dilaksanakan dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak Undang-Undang ini dinyatakan berlaku.
2. Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, status legalitasnya menjadi gugur dan/atau batal demi hukum.

BAB XVI

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 48

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

Pada tanggal

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta

Pada tanggal

MENTERI/SEKRETARIS NEGARA

REPUBLIK INDONESIA

BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN NOMOR

**RANCANGAN
PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR TAHUN
TENTANG
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**

UMUM

Gerakan reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yang lebih baik, yaitu kehidupan bernegara yang didasarkan pada pemerintahan yang demokratis dan berlandaskan hukum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan bagi seluruh warga negara.

Sebagaimana diketahui penyelenggaraan tugas kewajiban negara yang dibebankan kepada penyelenggara pemerintahan antara lain memberikan pelayanan kepada masyarakat dimana tugas tersebut secara umum tidak hanya menjadi ruanglingkup tugas dan kewajiban aparatur pemerintah tetapi meliputi pula aparatur lembaga peradilan dan lembaga-lembaga negara lainnya yang dalam pelaksanaan tugasnya berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat.

Era sebelum reformasi, kehidupan masyarakat dan ekonomi nasional cenderung diwarnai praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga mutlak diperlukan pemerintahan yang baik dan bersih (good governance) melalui upaya penegakan asas-asas pemerintahan yang baik pada khususnya dan penegakan hukum pada umumnya. Dalam rangka menegakan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat diperlukan keberadaan lembaga pengawas yang secara efektif mampu mengontrol penyelenggaraan tugas aparat penyelenggara negara. Pengawasan secara intern yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam tataran implementasi kurang memenuhi harapan masyarakat dari sisi obyektifitas dan akuntabilitas. Oleh karena itu berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi

Ombudsman Nasional dibentuk Komisi Ombudsman Nasional yang antara lain bertujuan melalui peranserta masyarakat membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan KKN serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara adil.

Sebagaimana diamanatkan dalam Keppres Nomor 44 Tahun 2000, keberadaan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal atas penyelenggaraan negara perlu dituangkan dalam Undang-Undang agar mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang yang jelas dan kuat.

Dalam Undang-Undang ini, Ombudsman mempunyai kewenangan memeriksa hal-hal yang sifatnya maladministrasi dan kedudukan ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya ombudsman dapat bersikap obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada publik. Meski tidak bertanggungjawab kepada DPR namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya.

Dalam rangka memperlancar tugas pengawasan penyelenggaraan tugas negara di daerah, jika dipandang perlu Ketua Ombudsman Nasional dapat membentuk Perwakilan Ombudsman di daerah provinsi, Kabupaten/Kota yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Ombudsman Nasional. Seluruh peraturan Perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku bagi Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman di daerah.

Berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, selain Ombudsman Nasional yang berada di ibu kota negara beserta perwakilannya daerah dimungkinkan membentuk Ombudsman Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Kewenangan Ombudsman Daerah meliputi seluruh urusan yang diserahkan kewenangannya kepada daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan mempunyai kedudukan yang independen dan bukan merupakan bagian dari Ombudsman Nasional maupun Perwakilan Ombudsman di daerah. Oleh karena itu Ombudsman Daerah diaatur lebih lanjut dalam peraturan Daerah yang bersangkutan.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Keseluruhan jumlah Anggota yang ganjil dimaksudkan untuk melancarkan pengambilan keputusan.

Ayat (3)

I. **Cukup jelas**

Pasal 12
Cukup jelas

Pasal 13
Cukup jelas

Pasal 14
Cukup jelas

Pasal 15
Cukup jelas

Pasal 16
Cukup jelas

Pasal 17
Cukup jelas

Pasal 18
Cukup jelas

Pasal 19
Cukup jelas

Pasal 20
Cukup jelas

Pasal 21
Ayat (1)
Cukup jelas

Ayat (2)
Kondisi khusus adalah keadaan dimana keselamatan dan keamanan diri pelapor terancam atau terintimidasi oleh pihak lain berkaitan dengan laporan yang disampaikan kepada ombudsman.

Ayat (3)
Cukup jelas

Ayat (4)
Karena alasan keadaan fisik atau psikis pelapor yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter, menyebabkan pelapor tidak mampu melapor secara langsung maka hal tersebut dapat dikuasakan kepada orang lain yang diberi kuasa oleh pelapor.

Pasal 22
Cukup jelas

Pasal 23
Cukup jelas

Pasal 24
Cukup jelas

Pasal 25
Cukup jelas

Pasal 26
Cukup jelas

Pasal 27
Cukup jelas

Pasal 28
Cukup jelas

Pasal 29
Cukup jelas

Pasal 30
Cukup jelas

Pasal 31
Cukup jelas

Pasal 32
Cukup jelas

Pasal 33
Cukup jelas

Pasal 34
Cukup jelas

Pasal 35
Ayat (1)
Cukup jelas

Ayat (2)
Cukup jelas

Ayat (3)
Cukup jelas

Ayat (4)
Tindak lanjut yang dilakukan DPR dapat berupa meminta penjelasan atau klarifikasi dari instansi terlapor melalui Rapat Dengar Pendapat Umum sesuai ketentuan yang berlaku.

Pasal 36
Ombudsman Nasional tidak bertanggungjawab kepada DPR tetapi wajib memberikan laporan berkala dan laporan tahunan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat atas pelaksanaan tugas Ombudsman Nasional.

Pasal 37
Cukup jelas

Pasal 38
Cukup jelas

Pasal 39
Cukup jelas

Pasal 40
Cukup jelas

Pasal 41
Cukup jelas

Pasal 42
Pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas negara yang dilakukan badan pengadilan di daerah tetap menjadi kewenangan Ombudsman Nasional.

Pasal 43
Cukup jelas

Pasal 44
Cukup jelas

Pasal 45
Cukup jelas

Pasal 46
Cukup jelas

Pasal 47
Cukup jelas

Pasal 48
Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR

**KETERANGAN PENGUSUL
ATAS
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**

Setiap anggota masyarakat pada prinsipnya mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan dan perlindungan dari negara. Oleh karenanya penyelenggaraan tugas kewajiban negara tersebut, khususnya oleh aparat penyelenggaraan pemerintahan dan perekonomian nasional perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik dan benar dengan menjunjung tinggi hukum yang demokratis dan berkeadilan.

Pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat pemerintah, lembaga peradilan maupun lembaga-lembaga negara lainnya merupakan bagian integral dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik, bersih dan efisien, meningkatkan kesejahteraan secara merata serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Mengacu pada pelaksanaan penyelenggaraan tugas pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dewasa ini yang cenderung kurang memperhatikan kepentingan masyarakat serta kuatnya indikasi KKN sehingga merugikan masyarakat mendorong masyarakat untuk menuntut pelayanan yang lebih baik.

Mencermati aspirasi yang berkembang dalam masyarakat bahwa upaya menciptakan pemerintahan yang baik, bersih dan efisien tidak cukup dilakukan pengawasan secara internal, tetapi perlu diikuti dengan pengawasan eksternal yang obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada masyarakat atas pelaksanaan tugas aparat, oleh karena itu diperlukan pengawasan oleh suatu lembaga independen seperti Ombudsman.

Ombudsman merupakan bentuk pengawasan eksternal yang melibatkan masyarakat dan mempunyai fungsi melakukan pengawasan penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat agar menjadi lebih lancar, jujur, bersih, transparan serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia dilandasi oleh beberapa muatan dasar hukum dan pemikiran dari konstitusi, yaitu Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945. Disamping itu juga mengacu pada beberapa materi muatan dan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan

Nepotisme, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

RUU tentang Ombudsman Republik Indonesia terdiri dari 16 Bab dan 49 Pasal, selengkapnya sebagai berikut:

II. Ketentuan Umum

Di sini dimuat mengenai beberapa pengertian dari istilah Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah, Lembaga Negara, Lembaga Daerah, Pejabat Penyelenggara Negara, Penegak Hukum, Departemen, Dewan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, Menteri, Tindakan Maladministrasi, Ketidakadilan, Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Laporan, Pelapor, serta Terlapor.

III. Asas, Sifat, Dan Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

Asas yang dianut adalah kebenaran, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, dan transparansi. Sifat Ombudsman Republik Indonesia adalah mandiri bebas dari campur tangan pihak lain, sedangkan tujuan Ombudsman Republik Indonesia antara lain adalah mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih serta meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang.

IV. Kewajiban Penyelenggara Negara

Dalam bab ini memuat standar prosedur pelayanan umum kepada masyarakat dan system penerimaan dan penanganan laporan internal dari masyarakat yang harus dimiliki oleh penyelenggara negara, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

V. Tempat Kedudukan

Tempat kedudukan Ombudsman Nasional adalah di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dan apabila dipandang perlu dapat didirikan Perwakilan Ombudsman Nasional di Ibukota Propinsi dan Ombudsman Daerah di Kabupaten atau Kota.

VI. Fungsi, Tugas, Dan Wewenang

Memuat mengenai fungsi Ombudsman Nasional yaitu mengawasi penyelenggaraan tugas penyelenggara negara untuk melindungi serta meningkatkan kehidupan masyarakat yang adil, aman, tertib, damai, dan sejahtera. Tugas Ombudsman Nasional antara lain melayani, menerima, dan

menindak lanjuti laporan masyarakat yang berkaitan dengan tindakan mal administrasi. Selanjutnya mengenai kewenangan diatur kewenangan Ombudsman Nasional dalam hal meminta keterangan, memeriksa putusan, dan meminta klarifikasi, membuat rekomendasi berkaitan dengan laporan masyarakat serta demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan dan kesimpulan kepada masyarakat

VII. Susunan Dan Keanggotaan Ombudsman Nasional

Mengatur mengenai susunan dari Ombudsman Nasional yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan Anggota. Disamping itu mengatur pula tentang syarat-syarat keanggotaan, pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian, serta sumpah bagi Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman.

VIII. Laporan

Memuat tentang pihak yang berhak menyampaikan laporan serta kriteria laporan yang harus dipenuhi oleh pelapor.

IX. Mekanisme Dan Tatakerja Ombudsman Nasional

Mengatur mengenai mekanisme dan tatakerja Ombudsman Nasional yang berkaitan dengan kriteria laporan yang dapat ditindaklanjuti, ditolak, atau dihentikan. Disamping itu diatur pula tentang tatacara pemanggilan pihak-pihak yang terkait seperti terlapor, saksi, ahli, dan penerjemah.

X. Kemandirian Ombudsman Nasional

Dalam rangka menjaga kemandirian serta obyektivitas Ombudsman Nasional, maka diatur larangan bagi Ombudsman dan asisten ombudsman untuk meneliti, memeriksa maupun mempertimbangkan suatu laporan yang di dalamnya mengandung konflik kepentingan dengan diri mereka.

XI. Laporan Berkala Dan Tahunan

Memuat mengenai kewajiban Ombudsman Nasional untuk memberikan laporan tahunan dan laporan berkala untuk selanjutnya dipublikasikan kepada masyarakat sebagai bentuk pertanggungjawaban Ombudsman Nasional kepada masyarakat. Hal-hal yang harus dimuat dalam laporan tersebut diatur secara rinci dalam bab ini.

XII. Kantor Perwakilan Ombudsman Nasional Di Daerah

Apabila dipandang perlu Ombudsman Nasional dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman Nasional di daerah provinsi yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Ombudsman Nasional dan ketentuan mengenai fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman Nasional di daerah.

XIII. Ombudsman Daerah

Dalam rangka otonomi daerah maka jika dipandang perlu DPRD dapat membentuk Ombudsman Daerah di tingkat provinsi dan kabupaten atau kota dimana pembentukan dan tatacara pengangkatan Ombudsman Daerah di atur dengan Peraturan Daerah setempat serta anggaran dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Daerah.

XIV. Hubungan Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah

Dalam bab ini diatur mengenai kemandirian Ombudsman Daerah yang bukan merupakan bagian dari Ombudsman Nasional maupun Perwakilan Ombudsman Nasional di daerah sepanjang menyangkut kewenangan daerah, tetapi pelaksanaan tugas Ombudsman Daerah dapat menyesuaikan dengan tata cara pelaksanaan Ombudsman Nasional.

XV. Administrasi

Pelanggaran terhadap Ombudsman atau asisten Ombudsman yang meneliti, memeriksa atau mempertimbangkan suatu laporan yang mengandung konflik kepentingan dengan diri sendiri dapat diancam dengan sanksi administratif berupa pemberhentian dari jabatan.

XV. Ketentuan Pidana

Penggunaan nama ombudsman diluar ketentuan undang-undang ini dinyatakan sebagai pelanggaran pidana.

XVI. Ketentuan Peralihan

Menentukan bahwa Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keppres 44 Tahun 2000 tetap menjalankan fungsi, tugas, dan wewengannya sampai ditetapkannya keanggotaan Ombudsmana Nasional yang baru dan semua permasalahan yang sedang ditangani tetap dilanjutkan penyelesaiannya berdasarkan undang-undang ini. Disamping itu dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak berlakunya undang-undang ini

susunan organisasi, keanggotaan, tugas dan wewenang serta ketentuan prosedur Ombudsman Nasional harus disesuaikan dengan undang-undang ini.

XVII. Ketentuan Penutup

Demikian secara ringkas Keterangan Pengusul atas Rancangan Undang-Undang Tentang Ombudsman Republik Indonesia, sebagai bahan masukan tentang mengapa RUU ini perlu dibuat dan materi apa saja yang dimuat dalam RUU ini.

Jakarta, September 2002

PARA PENGUSUL

Negara. Undang-undang ini berlaku secara efektif 4 (empat) tahun kemudian, yakni setelah ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991³⁴ tentang Penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 pada tanggal 14 Januari 1991, serta setelah dibentuknya beberapa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara diberbagai kota di Indonesia.³⁵

Lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara menandai suatu era baru dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, karena untuk pertama kalinya diadakan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersifat umum dan mandiri bagi rakyat Indonesia. Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut telah mengubah stelsel perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia yang ada pada saat itu.

Timbul pertanyaan, bagaimanakah stelsel perlindungan hukum bagi rakyat sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1986?. Untuk menjawab pertanyaan ini, berikut terlebih dahulu dikemukakan beberapa hasil penelitian dan pendapat dari beberapa orang pakar hukum administrasi di Indonesia.

5.2.1.1 Menurut Rochmat Soemitro

Rochmat Soemitro dalam disertasinya berjudul "Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia", menyebutkan bahwa pejabat atau badan yang melakukan peradilan administrasi dapat dimasukkan dalam penggolongan sebagai berikut:³⁶

1) Hakim biasa.

Menurut Rochmat Soemitro sengketa-sengketa yang berkaitan dengan pajak-pajak tidak langsung, dimana seseorang tidak dapat menyetujui surat paksa yang dikeluarkan oleh Inspeksi Keuangan, biasanya diadili oleh hakim biasa. Dasarnya adalah Pasal 119 Aturan Bea Materai 1921). Juga dalam hal wajib pajak menuntut kembali bea materai, denda-denda, biaya-biaya yang telah dibayar (Pasal 119c Aturan Bea Meterai). Hakim biasa dalam mengadili perkara-perkara tersebut bertindak selaku hakim administrasi.

2) Pejabat atau badan yang termasuk dalam administrasi, baik pejabat itu dari jawatan yang sama, ataupun merupakan pejabat yang hirarkhis lebih tinggi, bahkan Presiden pun dalam hal tertentu dapat bertindak sebagai hakim administrasi; Contoh: Kepala Direktorat pajak yang memutuskan surat keberatan atas ketetapan dalam pajak perseroan. (Pasal 28 ayat 1 Ord. P.Phs).

3) Badan atau komisi yang berdiri sendiri dan tidak termasuk administrasi. Contoh yang diberikan oleh Rochmat Soemitro adalah Komisi Taksasi yang berwenang menentukan nilai jual dari sesuatu persil yang akan dibalik nama (Ps.19 dan 19a Ordonansi Bea Balik Nama).

5.2.1.2 Menurut Philipus M.Hadjon

Philipus M.Hadjon, juga dalam disertasinya berjudul "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang

Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara", menyebutkan beberapa badan yang menangani perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1986, yakni:³⁷

- 1) Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Peradilan Umum. Dalam praktik, menurut Philipus M.Hadjon Peradilan Umum menangani perkara-perkara yang berkaitan dengan "Perbuatan melanggar hukum penguasa" (*onrechtmatige overheids daad*) atas dasar yang luas terhadap Pasal 1365 BW. Selain itu, atas dasar PP no.39 tahun 1973 Pengadilan Tinggi berwenang mengadili perkara gugatan ganti rugi sehubungan dengan pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang No.20 tahun 1961.
- 2) Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Instansi Pemerintah yang merupakan Lembaga Banding Administrasi, yakni: pejabat pemerintah yang hirarkis lebih tinggi atau kepada pejabat pemerintah lain daripada yang melakukan tindakan itu.
- 3) Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Badan-badan Khusus. Beberapa bentuk badan khusus yang lain yang disebutkan oleh Philipus M.Hadjon adalah Kantor Urusan Perumahan, Peradilan Doleantie, Majelis Pertimbangan Pajak, Komisi Duane, Badan Sensor Film dan Panitia Urusan Piutang Negara.³⁸

5.2.1.3 Menurut Sjachran Basah

Sementara itu, Sjachran Basah dalam disertasinya "Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia" juga menyebutkan beberapa cara pelaksanaan peradilan administrasi di Indonesia yang agak berbeda, yakni:³⁹

1) Hakim Perdata

Menurut Sjachran Basah, Kasus-kasus yang ditangani oleh hakim perdata atau hakim biasa, selain yang telah dicontohkan oleh Rochmat Soemitro di atas adalah kasus-kasus tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa atau *onrechtmatige overheidsdaad*, vide Pasal 2 RO jo Pasal 1365 KUH Perdata).

2) Badan, yang terdiri atas:

(a) Majelis (Contoh: Majelis Pertimbangan Pajak vide Ord. 27 Januari 1927 (S.1927:29), sebagaimana telah diubah dan ditambah sampai dengan Undang-undang Nomor 3 tahun 1959 jo Keputusan Presiden No. 84 tanggal 24 Juni 1980.

(b) Panitia (Contoh: panitia Urusan Tanah antara lain Panitia Pencabutan Hak Atas Tanah vide Undang-undang No. 20 tahun 1961 jo Instruksi Presiden No.9 tahun 1973 berikut "Lampiran"-nya).

2) Menteri. (Contoh; Menteri Dalam Negeri memutuskan perselisihan antara Pemerintah Daerah Tingkat I dan antara Pemerintah Daerah Tingkat II, juga perselisihan antara Pemerintah Tingkat II yang tidak

terletak dalam Daerah Tingkat I yang sama vide pasal 66 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 tahun 1974).

- 3) Kepala Daerah (Contoh: Gubernur Kepala Daerah memutuskan perselisihan antar Pemerintah Daerah Tingkat II yang terletak dalam Tingkat I yang sama vide pasal 60 ayat 2 Undang-undang No.5 Tahun 1974).

Ditambahkan oleh Sjachran Basah, bahwa peradilan administrasi tidak identik dengan penyelesaian sengketa oleh organ pemerintah seperti yang dilakukan oleh Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah/ Pusat (P4D/P), Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), Kantor Urusan Perumahan (KUP) dan lain-lain. Lembaga-lembaga semacam itu tidak dapat dikategorikan sebagai Peradilan administrasi karena tidak memenuhi unsur-unsur tertentu sebagai peradilan administrasi. P4D/P tidak memenuhi unsur subyek sengketa, karena yang berselisih di sini adalah buruh dan majikan, jadi bukan antara warga negara dengan pemerintah. Demikian pula dengan PUPN dan KUP.⁴⁰ Dengan demikian Sjachran Basah berbeda pandangan dengan beberapa sarjana yang memasukkan lembaga-lembaga tersebut sebagai bentuk lembaga peradilan administrasi.⁴¹

5.2.1.4 Menurut Paulus Effendi Lotulung

Menurut Paulus Effendi Lotulung, perlindungan hukum sebelum UU Nomor 5 Tahun 1986 dilakukan oleh:⁴²

1. Penyelesaian sengketa melalui jalur intern administratif yaitu atasan hierarki dari pejabat yang bersangkutan. Jalur ini lazim dikenal dengan sebutan *administratief beroep*, atau prosedur pengajuan keberatan.
2. Penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh badan-badan peradilan semu, yang sebetulnya secara struktur organisatoris merupakan bagian dari Pemerintahan/administratif;
3. Penyelesaian oleh suatu badan peradilan yang bisa berupa:
 - a. Peradilan administrasi khusus, yaitu masalah pajak;
 - b. Peradilan Umum.

Apa yang dikemukakan oleh keempat pakar hukum tersebut di atas sesungguhnya menyangkut sarana-sarana penyelesaian sengketa administrasi. Meskipun demikian, sarana penyelesaian sengketa administrasi tersebut pada dasarnya merupakan sarana perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia.

Akan tetapi tidak semua sarana-sarana penyelesaian sengketa administrasi yang dikemukakan di atas dapat dipandang sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat, karena sarana perlindungan hukum yang tidak terkait dengan penyelesaian sengketa antara rakyat dengan pemerintah secara langsung tidak dapat dipandang sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat. Istilah "rakyat" di sini dimaksudkan sebagai lawan dari pemerintah, yakni warganegara Indonesia baik

perorangan ataupun kelompok, termasuk badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai yang diperintah oleh pemerintah.

Dengan demikian, maka sarana penyelesaian sengketa antara badan atau pejabat administrasi yang satu dengan yang lain (sengketa administrasi intern) bukanlah yang kami maksud dengan sarana perlindungan hukum bagi rakyat dalam tulisan ini. Oleh sebab itu apa yang dikemukakan oleh Sjachran Basah pada angka 3 dan 4, bukanlah sarana perlindungan hukum bagi rakyat.

Sementara itu, sarana-sarana penyelesaian sengketa administrasi seperti yang dikemukakan oleh tiga pakar diatas, belumlah menggambarkan sistem perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia secara keseluruhan, karena tidak nampak adanya sarana perlindungan hukum terhadap rakyat yang menjadi anggota tentara dan polisi. Demikian pula bagi pegawai negeri sipil yang memiliki prosedur sendiri.

5.2.1.5 Menurut Penulis

Menurut hemat penulis, perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia sebelum adanya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 dilakukan oleh sarana-sarana sebagai berikut:

- a. **Hakim Peradilan Umum.** Lembaga Peradilan Umum yang terdiri atas Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, acapkali menyelesaikan sengketa administrasi. Kewenangan

Peradilan Umum dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintah tersebut antara lain didasarkan pada: Pasal 119 Aturan Bea Meterai 1921 dalam perkara pajak tidak langsung seperti Bea Meterai; (Pasal 119c) Aturan Bea Meterai dalam hal wajib pajak menuntut kembali bea meterai, denda-denda, biaya-biaya yang telah dibayar;⁴³ Pasal 2 RO jo Pasal 1365 KUH Perdata dalam kasus-kasus perbuatan melawan hukum oleh penguasa atau *onrechtmatige overheidsdaad* dan penyalahgunaan wewenang (*de tournement de pouvoir*).⁴⁴

- b. **Pejabat atau badan tata usaha negara**, baik pejabat itu dari instansi yang sama, ataupun merupakan pejabat di luar instansi yang mengeluarkan keputusan akan tetapi masih dalam lingkup eksekutif. Contoh: Kepala Direktorat pajak yang memutuskan surat keberatan atas ketetapan dalam pajak perseroan. (Pasal 28 ayat 1 Ord. P.Phs); Atasan pejabat yang memberikan hukuman disiplin pegawai negeri sipil vide Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil; Atasan Langsung dari Prajurit Angkatan Bersenjata yang berwenang memberikan hukuman (ANKUM). Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK).
- c. **Majelis Pertimbangan Pajak**. Khusus dalam bidang perpajakan, sebelum adanya UU Nomor 5 Tahun 1986 apabila terjadi sengketa

antara rakyat dengan aparat atau pejabat perpajakan (fiskus) yang disebabkan oleh kesalahan aparat perpajakan di dalam menetapkan nilai pajak kepada rakyat, maka sengketa tersebut selain diselesaikan oleh instansi perpajakan yang bersangkutan, juga oleh suatu lembaga khusus yang dibentuk untuk itu yang disebut Majelis Pertimbangan Pajak (MPP). Lembaga ini telah ada sejak sebelum Indonesia merdeka dengan nama *Raad van Beroep voor Belastingzaken*. Lembaga ini pertama kali dibentuk pada tanggal 11 Desember tahun 1915. Ketentuan mengenai aturan dan susunan Majelis Pertimbangan Pajak dimuat dalam Staatsblad 1915 Nomor 707 yang kemudian secara berturut-turut diubah dan ditambah dengan Stbl.1917 No.593, Stbl.1919 No.598; Stbl.1921 No.406; Stbl.1922 Nomor 69 dan 805. Stbl.1925 No.146 dan 171; Stbl.1927 No.29).⁴⁵

Menurut Rochmat Soemitro maksud diadakannya Majelis Pertimbangan Pajak atau "*Raad van Beroep voor Belastingzaken*" ialah untuk memberikan perlindungan hukum kepada para wajib-pajak.⁴⁶ Majelis Pertimbangan pajak ini, oleh Rochmat Soemitro disebut juga sebagai lembaga peradilan administrasi murni khusus dalam bidang perpajakan karena secara organisatoris lembaga tersebut berada di luar struktur organisasi pemerintah dan mengadili sengketa administrasi dalam bidang perpajakan.⁴⁷

5.2.2 Sesudah Berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986

Setelah diundangkannya UU Nomor 5 tahun 1986, terutama setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, maka sistem perlindungan hukum bagi rakyat mengalami perubahan. Dengan adanya UU Nomor 5 tahun 1986 perkara-perkara yang timbul akibat perselisihan antara pemerintah (Pejabat Tata Usaha Negara) dengan rakyat atau dengan badan hukum perdata sejauh menyangkut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) seperti yang dimaksud oleh UU Nomor 5 Tahun 1986 diselesaikan oleh Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang terdiri atas: Pengadilan Tata Usaha Negara pada tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada Tingkat Banding dan Mahkamah Agung pada tingkat Kasasi. (Pasal 5)

Akan tetapi berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1986 tersebut, ternyata tidak semua sengketa atau perselisihan antara rakyat dengan pemerintah itu menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Sengketa yang menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara hanyalah terbatas pada sengketa yang ditimbulkan oleh keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 3).

Dengan demikian sengketa antara rakyat dengan pemerintah yang ditimbulkan oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak bersifat konkret, individual dan final serta yang tidak menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, bukan menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kecuali itu, tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat, konkret, individual dan final serta yang menimbulkan akibat hukum tersebut dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, karena masih terdapat sejumlah Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi kriteria tersebut yang dikecualikan dan tidak menjadi kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara, yakni keputusan-keputusan yang disebutkan di dalam Pasal 2 dan Pasal 49.⁴⁸

Pengadilan Tata Usaha Negara juga tidak berwenang mengadili sengketa-sengketa yang ditimbulkan oleh perbuatan nyata (*materiel daad*) dari aparatur pemerintah. Selain itu, dalam hal-hal tertentu Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang mengadili sengketa Tata Usaha Negara manakala sudah diselesaikan terlebih dahulu melalui instansi pemerintah yang dikenal dengan istilah *Upaya Administratif*, yang terdiri atas "*Keberatan*" dan "*Banding Administratif*" (Pasal 48).⁴⁹

Dengan demikian, maka Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1986 ini memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Dengan kata lain tidak semua sengketa yang timbul

antara rakyat dengan pemerintah mendapatkan penyelesaian hukum melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga sarana perlindungan hukum bagi rakyat setelah UU Nomor 5 Tahun 1986 tidak menjadi monopoli kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, melainkan masih terdapat lembaga-lembaga perlindungan hukum yang lain.

Timbul pertanyaan lembaga-lembaga apa saja selain Pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan sarana perlindungan hukum bagi rakyat setelah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis berkesimpulan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia setelah berlakunya UU Nomor 5 tahun 1986 dilakukan oleh lembaga-lembaga:

a. Pejabat atau Instansi Pemerintah melalui Upaya Administartif

Dalam hal-hal tertentu Pemerintah menyediakan suatu sistem kontrol internal terhadap tindakan-tindakan instansi ataupun aparaturnya antara lain dengan menyediakan sarana-sarana tertentu sebagai tempat rakyat dapat meminta perlindungan hukum atas sikap tindakan pemerintah seperti Badan Pertimbangan Kepegawaian untuk sengketa-sengketa dalam bidang kepegawaian. Kecuali itu pemerintah juga dalam masalah-masalah tertentu memberikan kemungkinan pengajuan keberatan kepada pejabat atau atasan pejabat yang membuat suatu keputusan tata usaha negara, seperti

prosedur di dalam penyelesaian Sengketa Kepegawaian berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 30 tahun 1980.

Prosedur penyelesaian sengketa administrasi yang dilakukan melalui pejabat atau atasan pejabat serta melalui lembaga khusus di luar instansi yang bersangkutan namun masih di lingkungan eksekutif tersebut dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 disebut sebagai Upaya Administratif. Berdasarkan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986, Upaya Administratif ini terdiri atas: "Keberatan" dan "Banding Administratif"⁵⁰

Upaya administratif dipergunakan manakala peraturan yang mengatur masalah yang dipersengketakan menyediakan prosedur keberatan dan banding administratif atau hanya menyediakan salah satunya. Apabila tersedia kedua-duanya, maka penyelesaian sengketa dilakukan terlebih dahulu melalui "keberatan", kemudian apabila tidak puas dapat diajukan ke "banding administratif" dan apabila juga tidak puas, maka barulah dapat dilanjutkan ke lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal ini kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan apabila masih hendak menuntut dapat diajukan ke Mahkamah Agung sebagai peradilan tertinggi.

Dalam kenyataan, terkadang-kadang peraturan hanya menyediakan prosedur "keberatan" atau "banding administratif". Dalam hal ini berdasarkan petunjuk yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung

sebagaimana termuat di dalam SEMA Nomor 2 tahun 1991, pengajuan sengketa dilakukan melalui jalur sebagai berikut: apabila peraturan dasar tidak menyediakan saluran "banding administratif" atau dengan kata lain hanya menyediakan prosedur "keberatan", maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut langsung diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang bersangkutan.⁵¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 dan petunjuk di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut di atas, maka sistem penyelesaian sengketa administrasi di Indonesia berbeda dengan yang berlaku di negeri Belanda. Di Belanda penyelesaian sengketa administrasi selalu didahului dengan pengajuan "keberatan" (*bezwaar*).⁵²

b. Hakim Peradilan Tata Usaha Negara;

Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara sesungguhnya sudah menjadi amanat UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, karena di dalam Pasal 10 (2) Undang-undang

tersebut secara eksplisit dan tegas mencantumkan adanya Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu lingkungan peradilan yang harus diadakan di Indonesia. Namun amanat tersebut tidak segera dapat dilaksanakan karena berbagai sebab, baru dapat terlaksana pada penghujung Tahun 1986 ketika ditetapkannya UU Nomor 5 pada tanggal 29 Desember 1986. Itu-pun masih baru pembentukan hukum materil dan formalnya saja, belum ada lembaga peradilan. Lembaga peradilannya baru dibentuk setelah dikeluarkannya beberapa Keputusan Presiden tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di sejumlah daerah.⁵³

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Pengadilan Tata Usaha Negara hanya berwenang untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual dan final (Pasal 1).

Memperhatikan ketentuan tersebut, maka sesungguhnya kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan UU No.5 tahun 1986 tersebut sangat sempit yaitu hanya berupa Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual dan final. Itu-pun masih dibatasi lagi, karena berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 49 masih

terdapat pengecualian-kecualian, seperti Keputusan Panitia Pemilihan, Keputusan yang mengenai Tata Usaha Angkatan Bersenjata, Keputusan yang dikeluarkan dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, keadaan mendesak untuk kepentingan umum dan lain-lain.

Dengan demikian, maka sengketa-sengketa antara pemerintah sebagai akibat perbuatan nyata (*feitelijke handelingen*) tidak menjadi kompetensi PTUN.

c. Hakim Peradilan Umum

Seperti dikemukakan di atas, bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara sesungguhnya memiliki kompetensi yang sangat sempit, yakni hanya berwenang untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan Pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 4). Jadi hanya terkait dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Itu-pun masih dibatasi lagi pada keputusan yang bersifat konkret, individual dan final. Keputusan yang bersifat konkret, individual dan final tersebut masih juga dikecualikan beberapa macam keputusan.

Dengan demikian, maka sengketa-sengketa antara pemerintah sebagai akibat perbuatan nyata dan perbuatan hukum yang

didasarkan pada hukum privat tidak menjadi kompetensi PTUN. Lalu timbul pertanyaan, bila timbul sengketa akibat sikap tindak pemerintah yang tidak dapat diajukan ke PTUN tersebut, maka akan menjadi kewenangan peradilan yang mana?. Berdasarkan peraturan yang ada, maka sengketa-sengketa yang timbul antara pemerintah dengan rakyat yang bukan menjadi kewenangan PTUN tersebut menjadi kewenangan Peradilan Umum, Kecuali yang menurut undang-undang secara jelas dinyatakan sebagai kompetensi lembaga peradilan lain seperti Peradilan Militer, Pajak, dan Peradilan HAM.

d. Pejabat Militer dan Kepolisian Negara

Pasal 2 huruf f UU No.5 tahun 1986 secara tegas tidak memasukkan Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, maka sengketa antara prajurit atau anggota tentara dengan pejabat tata usaha militer atau antara anggota kepolisian negara dengan pejabat tata usaha kepolisian menjadi kewenangan peradilan administrasi yang ada di dalam institusi tersebut.

Penyelesaian sengketa administrasi di lingkungan tentara dan polisi ini kini diatur di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1997 tentang Hukum Disiplin Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Undang-undang ini menggantikan peraturan hukum

disiplin prajurit Angkatan bersenjata Republik Indonesia yang diatur di dalam *Wetboek van Krijgstucht voor Nederlands Indie* (*Staatsblad* 1934 Nomor 168) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 1947.

Di dalam undang-undang tersebut, antara lain ditentukan bahwa setiap prajurit yang nyata-nyata telah melakukan pelanggaran hukuman disiplin prajurit diambil tindakan disiplin dan/atau dijatuhi hukuman disiplin [Pasal 6 ayat (1)].⁵⁴ Kemudian ditentukan pula bahwa, Setiap atasan berwenang mengambil tindakan disiplin terhadap setiap bawahan yang melakukan pelanggaran hukum disiplin prajurit dan segera melaporkan kepada Anjum (Atasan yang Berhak Menghukum) yang bersangkutan.

Setiap prajurit yang dijatuhi hukuman disiplin berhak mengajukan keberatan mengenai sebagian atau seluruh perumusan alasan hukuman, jenis, dan/atau berat ringannya hukuman disiplin yang dijatuhkan (Pasal 25 ayat (1)). Keberatan diajukan kepada atasan Anjum melalui atasan langsungnya dalam tenggang waktu 4(empat) hari setelah hukuman dijatuhkan (Pasal 26 ayat (1)). Dalam hal terhukum tidak menerima keputusan terhadap keberatan yang diajukannya, yang bersangkutan berhak mengajukan keberatan sekali lagi kepada Anjum Atasan dari Anjum yang telah memutus keberatan yang diajukan sebelumnya (Pasal 28 ayat (1)). Keputusan disiplin yang dijatuhkan oleh Panglima merupakan keputusan terakhir (Pasal 29).

e. Majelis Pertimbangan Pajak, Badan Penyelesaian Sengketa Pajak dan Pengadilan Pajak

Sampai dengan tahun 1997 penyelesaian sengketa pajak dilakukan oleh Majelis Pertimbangan Pajak dan menurut Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) yang dibentuk berdasarkan ketentuan dalam Staatsblad 1912 Nomor 29 (*Regeling van het beroep in belasting zaken*) "jo" Undang-undang Nomor 3 tahun 1959 tentang perubahan *Regering van het beroep in belasting zaken*, sebagai salah satu bentuk contoh lembaga banding administratif bersama-sama dengan Badan Pertimbangan kepegawaian dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat. Dengan demikian, maka keputusan MPP dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Pada tahun 1997 lembaga yang disebut MPP ini dihapus dan digantikan dengan "Badan Penyelesaian Sengketa Pajak" (BPSP) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak, Lembaran Negara Nomor 40, TLN Tahun 1997 Nomor 3684. Setelah adanya UU Nomor 17 Tahun 1997 tersebut, penyelesaian sengketa pajak menjadi kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak.

Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak menurut undang-undang berada di luar tugas dan wewenang Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 28 ayat (2)). Sementara

putusannya-pun merupakan keputusan yang final karena menurut Pasal 87 undang-undang tersebut Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak langsung dapat dilaksanakan dan tidak memerlukan lagi keputusan pejabat yang berwenang, kecuali peraturan perundang-undangan mengatur lain.

Dengan ketentuan tersebut di atas, berarti sengketa pajak yang menjadi kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak dikeluarkan dari kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, dan BPSP bukan bentuk lembaga banding administratif sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 48 UU Nomor 5 tahun 1986. Dengan kata lain penyelesaian sengketa pajak yang menjadi kewenangan BPSP tidak menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut penulis, dengan ketentuan-ketentuan tersebut telah menempatkan penyelesaian sengketa pajak dalam suatu bentuk peradilan administrasi yang khusus. Akan tetapi keberadaan BPSP menurut Undang-undang Nomor 17 1997 tersebut adalah inkonstitusional karena telah menempatkan BPSP sebagai lembaga peradilan tertinggi di bidang pajak. Hal ini sangat bertentangan dengan sistem peradilan yang dikehendaki oleh Undang-undang Dasar 1945 pada waktu itu, dimana Mahkamah Agung adalah lembaga peradilan tertinggi. Dengan menyatakan keputusan BPSP sebagai keputusan yang final berarti BPSP tidak berada di bawah Mahkamah Agung. Dengan kata lain

BPSP adalah Mahkamah Agung kedua di Indonesia yang khusus menyelesaikan sengketa Pajak.⁵⁵

Oleh karena UU Nomor 17 tahun 1997 dianggap banyak kelemahannya,⁵⁶ maka dalam tahun 2002 dengan Undang-undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak Badan Penyelesaian Sengketa Pajak digantikan dengan suatu lembaga peradilan murni dalam bidang perpajakan yang disebut Pengadilan Pajak.

Dengan UU Nomor 14 Tahun 2002 ini terjadi perubahan di dalam sistem peradilan pajak. Perubahan dimaksud antara lain:

- a) Penyelesaian sengketa pajak masih dapat dilakukan upaya hukum ke lembaga peradilan yang lebih tinggi dalam hal ini kepada Mahkamah Agung, namun terbatas pada upaya hukum luar biasa, yakni berupa Peninjauan Kembali [Pasal 77 ayat (3)];
- b) Wajib pajak tidak lagi dibebani kewajiban untuk membayar seluruh hutang pajak sebelum melakukan banding melainkan cukup 50% saja [Pasal 36 ayat (4)]
- c) Persidangan dilakukan terbuka untuk umum [Pasal 50 ayat (1)].
- d) Kecuali itu, lembaga peradilan pajak dengan tegas disebut Pengadilan Pajak dan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman dan pembinaan teknis di bidang peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung (Pasal 2, Pasal 5)

Namun demikian ada satu persoalan yang timbul dengan adanya lembaga Pengadilan Pajak ini, yakni apakah Pengadilan Pajak ini

merupakan lingkungan peradilan baru selain 4(empat) lingkungan peradilan yang telah ada berdasarkan Pasal 10 UU Nomor 14 Tahun 1970. Kalau memperhatikan ketentuan-ketentuan di dalam UU Nomor 14 tahun 2002 tidak ada pengaturan yang tegas. Menteri Keuangan di dalam Pidato Sambutannya di depan Sidang DPR tanggal 13 Maret 2002 menyebutkan bahwa Pengadilan Pajak berada di dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun oleh karena di dalam UU Nomor 14 Tahun 2002 tidak disebutkan secara tegas tentang kedudukan Pengadilan Pajak tersebut, maka dapat saja Pengadilan Pajak ini dianggap sebagai suatu lingkungan peradilan kelima. Menurut pendapat penulis, apa yang dikemukakan oleh Menteri Keuangan tersebut di atas, bahwa Pengadilan pajak merupakan bagian peradilan tata usaha negara adalah tepat, karena sesuai sifatnya sengketa pajak tergolong sebagai sengketa tata usaha negara, karena menyangkut sengketa antara warganegara (dalam hal ini Wajib Pajak) dengan Pemerintah (Fiskus) karena suatu Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (dalam hal ini aparat perpajakan). Selain itu, secara teoritis selama ini dianggap, bahwa sengketa pajak adalah sengketa administrasi.⁵⁷

Apabila eksistensi Pengadilan Pajak menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 dikaitkan dengan ketentuan di dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang

Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan UUD 1945, maka sesungguhnya Pengadilan Pajak ini bertentangan dengan sistem peradilan yang sedang dibangun saat ini. Menurut UU Nomor 35 Tahun 1999, Badan-badan Peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970, secara organisatoris, administratif, dan finansial tidak lagi di bawah pembinaan Departemen Pemerintahan melainkan berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung [Pasal 11 ayat (1)], sedangkan UU Nomor 14 Tahun 2002 masih menempatkan Pengadilan Pajak di bawah pembinaan Departemen Pemerintahan dalam hal ini Departemen Keuangan [Pasal 5 ayat (2)]

Sementara itu, menurut UUD 1945 Kekuasaan Kehakiman dijalankan hanya oleh 4(empat) lingkungan peradilan sebagaimana telah ditetapkan di dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970, yakni: Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, maka setiap lembaga peradilan harus masuk di dalam salah satu di antara 4(empat) lingkungan peradilan tersebut. Akan tetapi UU Nomor 14 Tahun 2002 sama sekali tidak menyebutkan masuk dalam salah satu lingkungan peradilan tersebut, sehingga seolah-olah UU Nomor 14 Tahun 2002 hendak membangun satu lingkungan peradilan tersendiri di luar 4(empat) lingkungan peradilan yang telah ditetapkan tersebut. Dengan demikian, maka eksistensi

Pengadilan Pajak menurut UU Nomor 14 Tahun 2002 mengandung kontroversial dengan undang-undang yang lain.

f. Komnas HAM

Pada tahun 1993 Presiden Membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 1993. Tujuan pembentukan KOMNAS HAM tersebut menurut Keputusan Presiden Nomor 50 tahun 1993 adalah antara lain untuk meningkatkan perlindungan hak asasi manusia guna mendukung terwujudnya tujuan pembangunan nasional. Keberadaan lembaga KOMNAS HAM tersebut kemudian diperkuat dengan Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Salah satu fungsi Komnas HAM adalah menerima keluhan atau pengaduan masyarakat atas dugaan pelanggaran HAM termasuk oleh Pemerintah (Pasal 90). Komnas HAM kemudian berwenang menyelesaikan pengaduan tersebut melalui cara-cara konsultasi, negosiasi, mediasi, dan penilaian ahli. Komnas HAM juga berhak memberikan saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan (Pasal 89).

Dengan fungsi dan kewenangan yang diemban tersebut, maka jelaslah bahwa Komnas HAM merupakan salah satu sarana perlindungan hukum bagi rakyat. Meskipun pelanggaran HAM tidak identik dengan pelanggaran Hukum, namun sebahagian besar hak asasi manusia telah

diatur di dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia termasuk di dalam Undang-undang Dasar 1945. Kecuali itu nilai-nilai HAM banyak yang telah diserap sebagai nilai-nilai kepatutan yang berlaku di dalam masyarakat. Sehingga pelanggaran HAM menjadi pelanggaran hukum. Oleh sebab itu Komnas HAM dapatlah disebut sebagai salah satu sarana perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia.

g. Peradilan HAM

Apabila terjadi pelanggaran HAM yang tergolong berat telah tersedia satu lagi sebuah sarana perlindungan hukum bagi rakyat yakni Pengadilan HAM. Adanya pengadilan HAM ini merupakan amanat Pasal 104 Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 di atas. Dalam Pasal tersebut antara lain dinyatakan: "Untuk mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang berat dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di lingkungan Peradilan Umum.

Pengadilan HAM, berdasarkan ketentuan Pasal 104 ayat (2) harus sudah dibentuk dengan undang-undang dalam jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun. Untuk melaksanakan amanat Pasal 104 ayat (2) UU Nomor 35 Tahun 1999 tersebut, maka Pada tanggal 23 Nopember 2000, Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan dan mengundangkan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan, bahwa Pengadilan Hak Asasi Manusia adalah suatu Pengadilan Khusus terhadap

pelanggaran hak asasi manusia yang berat [Pasal 1 angka 3], sedangkan yang dimaksud dengan "pelanggaran hak asasi manusia yang berat" meliputi: kejahatan *genocide* dan kejahatan terhadap kemanusiaan [Pasal 7]. Kejahatan *genocide* adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebahagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan cara: a. membunuh anggota kelompok; b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok; c. menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebahagiannya; d. melaksanakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok, atau; e. memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain [Pasal 8].

Sementara itu, yang dimaksud dengan kejahatan kemanusiaan adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil berupa: a. pembunuhan; b. pemusnahan; c. perbudakan; d. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa; e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan-ketentuan pokok hukum internasional; f. penyiksaan; g. perkosaan, perbudakan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara; h. penganiayaan terhadap suatu kelompok

tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional; i. Penghilangan orang secara paksa; atau j. kejahatan apartheid [Pasal 9]

Meskipun Peradilan HAM dinyatakan sebagai sebuah lembaga peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum, akan tetapi penulis lebih cenderung memasukkannya sebagai salah satu jalur tersendiri dalam sistem perlindungan hukum bagi rakyat karena lembaga ini bersifat *ad hock*.

h. Ombudsman

Seperti yang telah berkali-kali dikemukakan, bahwa sejak tanggal 10 Maret 2000 di Indonesia telah dibentuk suatu lembaga Ombudsman dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Berbeda halnya dengan lembaga perlindungan hukum yang lain yang telah disebutkan di atas, Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, Ombudsman memiliki karakteristik tersendiri di dalam melakukan kegiatan perlindungan hukum ini. Karakteristiknya terdapat pada 3 hal, yakni:

1. Kelembagaannya bersifat nasional dan mandiri;
2. Mempunyai wewenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan

negara, khususnya oleh aparaturn pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;

3. Bertujuan untuk menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik.

i. Lembaga Peradilan Militer

Setelah dikeluarkannya UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, Prajurit di lingkungan Angkatan Bersenjata memiliki lembaga peradilan administrasi khusus untuk mengadili sengketa tata usaha di lingkungan Angkatan Bersenjata (Militer). Pembentukan peradilan tata usaha sendiri di lingkungan ABRI terkait dengan ketentuan Pasal 2 huruf f UU Nomor 5 Tahun 1986 yang menegeluarkan sengketa tata usaha di bidang militer dari kompetensi PTUN.

Menurut UU Nomor 23 tahun 1997, Orang atau Badan Hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Militer Tinggi yang berwenang yang berisi tuntutan supaya Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata yang disengketakan tersebut dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai

tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi [Pasal 265 ayat (1)]. Bagi Prajurit dan yang dipersamakan dengan prajurit dapat mengajukan gugatan sesudah seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah digunakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku [Psi 265 (3)].

Jadi penyelesaian Tata Usaha Negara di lingkungan ABRI mirip dengan yang berlaku di PTUN dimana sama-sama mengenal adanya Upaya Administratif selain Pengadilan. Pengadilan baru berwenang setelah ditempuh seluruh upaya administratif. Pada awal berlakunya UU Nomor 23 Tahun 1997, lembaga peradilan Tata Usaha Militer memiliki kompetensi menyelesaikan sengketa Tata Usaha yang terjadi di lingkungan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), melaiputi Tentara dan Polisi. Akan tetapi sejak berpisahanya Polisi dari ABRI tahun 2002, maka kompetensi PengadilanMiliter di dalam mengadili sengketa Tata Usaha hanya menyangkut Tata Usaha Tentara, sedangkan Polisi mengikuti peradilan umum. Pasal 29 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 dengan tegas menyatakan: "Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada kekuasaan peradilan umum".

Demikianlah sistem perlindungan hukum bagi rakyat yang berlaku di Indonesia setelah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sampai dengan keadaan saat ini

5.3 Ombudsman Sebagai Salah Satu Lembaga Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia

Seperti telah dikemukakan pada bagian 5.2 di muka, bahwa Ombudsman merupakan salah satu lembaga perlindungan hukum baru bagi rakyat Indonesia. Kedudukan lembaga Ombudsman Nasional sebagai lembaga perlindungan hukum bagi rakyat ini disebutkan pula di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, pertama-tama dalam konsideran bagian "Menimbang", kemudian di dalam Pasal 3, masing-masing menyatakan sebagai berikut:

- a. ...
- b. ...
- c. bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparat pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadaan kesejahteraan; [garis bawah oleh penulis]

Selanjutnya dalam Pasal 3 dinyatakan sebagai berikut:

Ombudsman Nasional bertujuan:

- a. ...
- b. ... Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik [garis bawah oleh penulis]

Timbul pertanyaan: Apa sajakah fungsi Ombudsman dalam kedudukannya sebagai salah satu lembaga perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia dan apa perbedaannya dengan lembaga-lembaga perlindungan hukum bagi rakyat lainnya pada saat ini.

5.3.1 Fungsi Ombudsman sebagai salah satu lembaga perlindungan hukum bagi rakyat

Kalau ditelaah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, maka tidak akan dijumpai istilah "fungsi Ombudsman". Namun untuk menunjuk fungsi Ombudsman, dalam Keputusan Presiden tersebut dipergunakan istilah "wewenang" dan "tugas pokok".⁵⁸ Dalam disertasi ini, yang dimaksud dengan istilah "fungsi" adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Harjono⁵⁹, yang meliputi "wewenang" dan "tugas" tersebut. Wewenang Ombudsman seperti yang dirumuskan di dalam pasal 2 adalah:

1. Melakukan klarifikasi;
2. Melakukan monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Adapun tugas pokok Ombudsman Nasional seperti dirumuskan di dalam Pasal 4 adalah:

- a. Menyebarkan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman;
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi-organisasi profesi dan lain-lain.
- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum;
- d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.

Tugas Pokok tersebut dijalankan oleh Sub-sub Komisi sebagai berikut:

- 1) Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksaan dengan wewenang:
 - a. Melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya;
 - b. Meminta bantuan, melakukan kerjasama dan atau koordinasi dengan aparat terkait dalam melaksanakan klarifikasi atau monitoring dengan aparat terkait.
 - c. Melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - d. Menyampaikan hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran kepada Instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindak lanjuti.
 - e. Melakukan tindakan-tindakan lain guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara.

- 2) Sub Komisi Penyuluhan dan pendidikan mempunyai wewenang:
 - a. Melakukan penyuluhan guna mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat.
 - b. Mengajak masyarakat melakukan kampanye dan tindakan konkret anti korupsi, kolusi, dan Nepotisme;
 - c. Mendorong anggota masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan.
 - d. Menyebarluaskan pemahaman mengenai Ombudsman Nasional;
 - e. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan;
 - f. Menyelesaikan penyusunan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional dalam waktu paling lambat enam bulan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden ini;

- 3) Sub Komisi pencegahan mempunyai wewenang;
 - a. Melakukan kerjasama dengan perseorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi, Instansi Pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.
 - b. Memonitor dan mengawasi tindak lanjut rekomendasi Ombudsman Nasional kepada lembaga terkait.

- 4) Sub Komisi Pencegahan mempunyai wewenang:
 - a. Menyusun dan mempersiapkan laporan rutin dan insiden

- b. Melakukan tugas-tugas yang ditentukan secara khusus oleh Rapat Paripurna.

Kalau memperhatikan tugas pokok dan wewenang Ombudsman seperti yang ditetapkan di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tersebut, maka pada dasarnya Fungsi Ombudsman dapat dibedakan atas: Fungsi Ombudsman yang bersifat administratif dan fungsi Ombudsman selaku lembaga yang bersifat profesional di dalam memberikan perlindungan hukum. Fungsi yang bersifat administratif tersebut merupakan fungsi pendukung tugas pokok/fungsional.

Fungsi yang bersifat administratif atau yang membantu pelaksanaan tugas pokok tersebut meliputi:

- a. Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman;
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi pemerintah, perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, para ahli, praktisi, Organisasi-organisasi Profesi dan lain-lain.
- c. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional;
- d. Melakukan penyuluhan guna mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat;
- e. Mengajak masyarakat melakukan kampanye dan tindakan konkret anti Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;

- f. Mendorong anggota masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan.
- g. Menyebarluaskan pemahaman mengenai Ombudsman Nasional;
- h. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan;
- i. Melakukan kerjasama dengan perseorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat, perguruan tinggi, instansi Pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.
- j. Menyusun dan mempersiapkan laporan rutin dan insidentil;
- k. Melakukan tugas-tugas yang ditentukan secara khusus oleh Rapat Paripurna.

Sementara itu, fungsi yang bersifat tugas pokok fungsional adalah:

- a. Melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya;
- b. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum;

- c. Meminta bantuan, melakukan kerjasama dan atau koordinasi dengan aparat terkait dalam melaksanakan klarifikasi dengan aparat terkait melaksanakan klarifikasi atau monitoring;
- d. Melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Menyampaikan hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran kepada Instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindak lanjuti.
- f. Melakukan tindakan-tindakan lain guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara.
- g. Memonitor dan mengawasi tindak lanjut rekomendasi Ombudsman Nasional kepada lembaga terkait.

5.3.2 Pelaksanaan fungsi Ombudsman sebagai lembaga perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia

5.3.2.1 Proses Penanganan Pengaduan

Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan langsung penulis, penanganan pengaduan masyarakat di kantor Ombudsman Nasional dilakukan melalui beberapa tahapan, yakni:

1. Tahap registrasi laporan/pengaduan
2. Pemeriksaan

3. Klarifikasi
4. Penyusunan Rekomendasi
5. Penetapan dan Pengiriman Rekomendasi
6. Evaluasi/Publikasi

Ad.1 Tahap registrasi laporan/pengaduan

Registrasi pengaduan atau laporan masyarakat merupakan kegiatan awal dalam seluruh rangkaian proses penanganan kasus di kantor Ombudsman Nasional. Registrasi dilakukan oleh staf administrasi. Adapun kegiatan registrasi ini meliputi: pencatatan Nomor registrasi, tanggal terima laporan, identitas pelapor dan terlapor, perihal laporan dan kronologis kasus yang dilaporkan.

Ad.2 Tahap Pemeriksaan laporan oleh Staf Asistensi

Seusai registrasi, segala berkas laporan diserahkan kepada Ketua Ombudsman untuk selanjutnya diserahkan kepada tim atau staf asistensi yang menangani masalah yang bersangkutan. Oleh tim asistensi dilakukan pemeriksaan mendalam terhadap seluruh berkas laporan tertulis yang diajukan oleh masyarakat. Kemudian Staf asistensi membuat suatu resume kasus.

Ad.3 Tahap Klarifikasi

Segala berkas laporan dan resume kasus yang dibuat tim asistensi diajukan kepada anggota Ombudsman untuk selanjutnya secara

bersama-sama melakukan pengkajian lebih mendalam terhadap kasus tersebut. Dalam proses pengkajian tersebut, asisten bersama-sama Ombudsman dapat melakukan klarifikasi kepada pelapor dan terlapor. Dalam kegiatan klarifikasi tersebut, Ombudsman atau asisten dapat menanyakan lebih lanjut tentang detail kasus yang terjadi termasuk alat-alat bukti pendukung. Ombudsman atau asisten Ombudsman pada umumnya juga menanyakan apakah kasus tersebut sudah atau sedang diajukan ke upaya hukum yang tersedia dan terkait dengan permasalahan, seperti melapor ke badan atau pejabat Tata Usaha Negara, badan peradilan dan lain-lain aparat yang berwenang. Apabila persoalan yang bersangkutan sedang ditangani oleh badan yang berwenang, maka asisten ombudsman menyerahkan penyelesaiannya tersebut kepada pihak yang berwenang. Manakala belum ditangani oleh lembaga yang berwenang, maka pengadu dianjurkan melalui proses yang tersedia di luar Ombudsman. Manakala pelapor tidak menghendaki penyelesaian melalui lembaga yang tersedia, maka Ombudsman biasanya akan melanjutkan penanganannya.

Dalam proses pemeriksaan, asisten dan Ombudsman melakukan pula klarifikasi kepada instansi terlapor tentang kebenaran atas laporan tersebut, serta meminta keterangan kepada pihak terlapor tentang penanganan yang telah dilakukan terhadap kasus tersebut.

Berdasarkan keterangan-keterangan yang diperoleh, selanjutnya asisten bersama-sama dengan Ombudsman menyusun rekomendasi.

Ad.4 Penyusunan Rekomendasi

Penyusunan rekomendasi, biasanya dilakukan oleh asisten bersama-sama dengan Ombudsman. Rekomendasi itu dapat berisi saran tindak terhadap penyelesaian kasus yang dilaporkan.

Ad.5 Penetapan dan Pengiriman Rekomendasi

Rekomendasi yang telah dibuat oleh asisten dan Ombudsman dimintakan surat pengantar oleh Ketua Ombudsman dan dikirim ke alamat pihak-pihak yang terkait terutama kepada atasan pihak yang terlapor.

Ad.6 Pelaporan/Publikasi

Kegiatan terakhir dari seluruh proses penanganan laporan masyarakat adalah pelaporan tentang kegiatan penanganan pengaduan masyarakat kepada Presiden untuk dijadikan sebagai bahan perbaikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam kegiatan pelaporan ini termasuk di dalamnya adalah publikasi melalui media elektronik oleh anggota Ombudsman yang menjelaskan berbagai hal yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Ombudsman Nasional.

Kecuali itu Ombudsman Nasional juga selalu menerbitkan laporan tahunan yang dapat dibagikan kepada siapa saja yang membutuhkan.

5.3.2.2 Hasil-hasil pelaksanaan fungsi Ombudsman

Untuk mengetahui sejauhmana lembaga Ombudsman Nasional sebagai salah satu lembaga perlindungan hukum bagi rakyat berfungsi, berikut ditampilkan diskripsi data statistik selama periode Maret-Desember 2000, Januari-Desember 2001, dan Januari – Desember 2002.

a. Pengaduan dalam kurun waktu Maret – Desember 2000

Dalam tahun Pertama (Maret-Desember 2000) jumlah pengaduan yang masuk sebanyak 1723 buah dengan jumlah terlapor 2073. Para pelapor terdiri atas: 1. perorangan, 2. kuasa hukum, 3. badan hukum, 4. kelompok/Organisasi masyarakat, 5. instansi pemerintah, dan 6. lain-lain, sedangkan pihak terlapor meliputi: 1. Peradilan; 2. Kejaksaan; 3. Kepolisian; 4. BPN/Agaria 5. Pemerintah Daerah; 6. Instansi Pemerintah; 7. TNI; 8. Perbankan; 9. Badan Swasta/Badan Hukum/Kuasa Hukum; 10. DPR/DPRD; 11. Perseorangan/ Kelompok Masyarakat; 12. BUMN;

13. Lain-lain. Komisi Ombudsman Nasional, Laporan Tahunan, Jakarta, 2000, hlm.41,42.⁶⁰

Dari 13 macam instansi terlapor seperti yang disebutkan di atas, aparaturnya lembaga peradilan mendapatkan laporan/ pengaduan terbanyak, yakni 735 buah (35%), disusul oleh Instansi pemerintah 203 buah (10%) dan Kepolisian 191 buah (7%) dan Kejaksaan 132 buah (7%).

Dari data kuantitatif di atas nampak bahwa aparaturnya peradilan adalah yang paling banyak mendapatkan kritikan dari masyarakat dibandingkan dengan instansi-instansi lain. Hal ini menunjukkan kinerja badan aparaturnya peradilan banyak mengecewakan masyarakat. Disusul kemudian dengan kinerja instansi pemerintah dan kepolisian serta kejaksaan.

Dari seluruh laporan yang masuk di tahun 2000, sebanyak 836 laporan sudah ditindaklanjuti (sudah diberikan rekomendasi oleh Ombudsman). Dari jumlah tersebut sebagian besar (sebanyak 494 buah rekomendasi) sudah ditanggapi oleh pihak terlapor, sedangkan sebanyak 342 rekomendasi belum ditanggapi. Lembaga peradilan adalah yang paling banyak memberikan tanggapan yakni sekitar 50% dari total rekomendasi. Data tersebut menunjukkan, tidak semua rekomendasi Ombudsman mendapatkan tanggapan baik dengan segera dari pihak terlapor.

Perlu dikemukakan di sini bahwa, dari sekian banyak pengaduan atau kasus yang masuk dalam tahun 2000, sebanyak 400 kasus bukan merupakan kewenangan Ombudsman. Hal ini menunjukkan bahwa di awal-awal pembentukan Ombudsman, masih banyak masyarakat yang belum memahami Ombudsman, masih banyak masyarakat yang belum memahami kewenangan Ombudsman tersebut. Hal ini kiranya wajar karena upaya publikasi tentang lembaga ini masih belum memadai.

Mengenai substansi atau alasan laporan masyarakat, Ombudsman mengelompokkan ke dalam 12 macam, yakni: 1. Pemalsuan/Persengkokolan; 2. Intervensi; 3. Penanganan berlarut/tidak menangani; 4. Penyalahgunaan wewenang/berlebihan; 6. Nyata-nyata berpihak; 7. Imbalan uang, hadiah, fasilitas, dll. Praktik KKN; 8. Penyimpangan prosedur; 9. Penggelapan barang bukti/penguasaan tanpa hak; 10. Bertindak tidak layak; 11. Melalaikan kewajiban; 12. Lain-lain.⁶¹

Dari 12 (dua belas) macam masalah yang dilaporkan tersebut, masalah yang berkaitan dengan praktik KKN atau imbalan uang menempati posisi tertinggi, yakni 326 buah laporan (14%), disusul kemudian dengan penanganan berlarut dan penyalahgunaan wewenang, masing-masing 316 buah (14%), penyimpangan prosedur menempati peringkat ke-4 (289 kasus) atau sekitar 13%, terkecil adalah

hal-hal yang berkaitan dengan in-kopetensi dan tindakan tidak layak serta intervensi. Masing-masing berkisar 2%.

Data di atas menunjukkan bahwa isu KKN dan suap penanganan berlarut serta penyalahgunaan wewenang merupakan sebab-sebab utama ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan aparaturnya pemerintahan dan aparaturnya peradilan.

b. Pengaduan dalam kurun waktu Januari – Desember 2001

Keadaan tahun 2001 (Januari s/d Desember 2001) menunjukkan hal yang sangat berbeda dengan tahun sebelumnya. Jumlah laporan kasus yang masuk hanya 511 buah, sedangkan jumlah terlapor 572 buah. Jadi terdapat penurunan yang sangat drastis kira-kira 400%. Dari jumlah tersebut lembaga peradilan tetap merupakan institusi yang banyak mendapatkan kritikan, yakni sekitar 45% (261 kasus) dari total pengaduan disusul oleh lembaga Kepolisian sekitar 11% (66 kasus); dan Instansi Pemerintah Pusat (42 kasus), Pemerintah Daerah (41 kasus); dan Kejaksaan (39 kasus) atau masing-masing sekitar 7%.⁶²

Substansi/masalah yang dilaporkan terbesar adalah karena penyimpangan prosedur (25%), disusul dengan penanganan berlarut 19% dan penyalahgunaan wewenang 17%. Yang terkecil adalah intervensi sebanyak 2 kasus (0%) dan in-kompetensi 4 kasus (1%). Dari keseluruhan kasus yang masuk dalam tahun 2001, 361 diantaranya

telah diproses (diberikan rekomendasi) Ombudsman. Kemudian dari laporan yang diberikan rekomendasi 2012 buah sudah ditanggapi oleh instansi terlapor, sedangkan sisanya 180 belum ditanggapi.

c. Pengaduan dalam kurun waktu Januari – Desember 2002

Dalam kurun waktu Januari s/d Desember 2002, nampaknya jumlah pengaduan juga menunjukkan gejala penurunan dari keadaan tahun sebelumnya. Jumlah pengaduan yang masuk sepanjang tahun 2002 adalah 396 buah dengan klasifikasi terlapor terdiri atas: 1) Peradilan (143 buah); 2) Kejaksaan (23 buah), 3) Kepolisian (73 buah), 4) Badan Pertanahan Nasional (BPN), 23 buah; 5) Pemerintah Daerah (46 buah); 6) Instansi Pemerintah (28 buah); 7) TNI (4 buah); 8) Badan Penyehatan Perbankan Nasional/BPPN (14 buah); 9) Badan Usaha Swasta (6 buah); 10) DPR/DPRD (2 buah); 11) Perseorangan/LSM (2 buah); 12) BUMN (20 buah); 13 Lain-lain (8 buah). Sementara klasifikasi pelapor terdiri atas: 1) Perorangan 281; 2) Kuasa Hukum. 63; 3) Badan Hukum, 9; Kelompok/Organisasi Masya/LSM, 43.⁶³

Dari data tersebut di atas nampak bahwa lembaga peradilan tetapi sebagai terlapor yang paling banyak menerima pengaduan masyarakat, disusul dengan Kepolisian dan Pemerintah Daerah;

Dari seluruh laporan yang masuk dalam tahun 2002, sampai dengan bulan Desember yang berhasil diberikan rekomendasi sebanyak

255 buah. Dari jumlah tersebut, 145 diantaranya ditanggapi balik oleh pihak terlapor sedang sisanya sebanyak 110 belum ditanggapi.

Perlu dikemukakan di sini, bahwa tidak seluruh laporan atau pengaduan yang disampaikan kepada Ombudsman oleh masyarakat dapat menjadi wewenang Ombudsman, dan banyak dijumpai laporan-laporan yang tidak lengkap data. Dalam tahun 2002 jumlah laporan yang tidak tergolong wewenang Ombudsman adalah 46 buah, sedang jumlah laporan yang tidak lengkap datanya berjumlah 46 buah.⁶⁴

Dari data tersebut di atas, nampak dua hal yang sangat menjolok, yakni: adanya penurunan kasus yang sangat drastis. Hal ini menurut Sunarjati Hartono, bukan semata-mata disebabkan karena tidak banyaknya laporan yang masuk akan tetapi, dalam tahun-tahun kedua dan ketiga Ombudsman lebih selektif. Artinya terhadap kasus-kasus yang nyata-nyata sejak awal tidak merupakan kompetensi Ombudsman tidak perlu dilaporkan.

Menurut penulis, selain karena faktor seleksi ada kemungkinan lain sebagai penyebabnya, diantaranya:

1. Masyarakat merasa sudah tidak ada yang perlu diadukan;
2. Masyarakat merasa tidak puas atas kinerja Ombudsman, sehingga tidak mau melapor ke Ombudsman karena tidak ada gunanya;
3. Masyarakat tidak mengetahui tentang fungsi Ombudsman dan tidak tahu prosedur menyampaikan pengaduan;

4. Masyarakat Indonesia merasa sulit menjangkau Ombudsman, karena kedudukannya yang sangat jauh dari tempat tinggal.

Hal lain yang nampak dari laporan data statistik pengaduan tersebut di atas adalah masih banyaknya rekomendasi yang tidak ditanggapi oleh pihak terlapor. Tentang hal ini, menurut hemat penulis kemungkinan disebabkan oleh beberapa faktor, yakni:

1. Kurang adanya niat baik pihak terlapor untuk memberikan tanggapan;
2. Aparatur yang terlapor belum mengenal secara baik apa dan bagaimana Ombudsman, sehingga ragu-ragu atau tidak tau prosedur memberikan tanggapan yang benar.
3. Masalah-masalah yang dilaporkan dianggap sudah semestinya demikian oleh pihak terlapor. Artinya perbuatan tersebut tidak dianggap salah, sehingga tidak perlu ditanggapi kembali;
4. Adanya anggapan di lingkungan aparatur yang terlapor, bahwa rekomendasi Ombudsman tidak memiliki sanksi atau akibat apa-apa jika tidak diikuti, di lain pihak juga tidak ada suatu peraturan yang mewajibkan pihak terlapor untuk mengikuti ataupun menanggapi rekomendasi Ombudsman.
5. Kemungkinan isi rekomendasi kurang bermanfaat atau tidak memiliki validitas/bobot;
6. Adanya anggapan bahwa Ombudsman adalah suatu lembaga yang bersifat sementara saja untuk memenuhi trik politik penguasa;

Untuk mengetahui faktor yang manakah yang menjadi penyebabnya, maka kiranya perlu dilakukan penelitian lain yang lebih mendalam.

Menurut hemat penulis, berfungsinya secara optimal suatu lembaga Ombudsman sangat ditentukan oleh beberapa faktor, yakni:

1. Moral dan akhlak atau budi pekerti para anggota Ombudsman itu sendiri. Dalam hal ini, seorang Ombudsman harus mampu menunjukkan akhlak atau budi pekerti yang luhur, yang dicerminkan dengan sikap-sikap jujur, adil, arif dan bijaksana, santun dalam ucapan dan perbuatan.
2. Profesionalitas Ombudsman. Hal ini dipengaruhi oleh pengetahuan, pengalaman dan keahlian Ombudsman dalam menangani berbagai persoalan termasuk kemampuan berkomunikasi, ketajaman analisis terhadap kasus-kasus yang dihadapi dan ketepatan simpulan dan rekomendasi;
3. Kesadaran Pemerintah sebagai pihak terlapor untuk menaati rekomendasi Ombudsman yang telah dibuat secara benar, seraya mengakui dengan jujur dan kesatria kesalahan-kesalahan yang mungkin diperbuatnya baik secara sadar maupun secara tidak sadar dan sanggup menerima segala bentuk sanksi yang mungkin diterapkan terhadapnya sebagai konsekuensi logis atas kesalahan yang dilakukannya;

4. Kesadaran dan budaya masyarakat, yakni kesadaran untuk menyampaikan setiap perilaku pemerintah yang dianggap menyimpang atau tidak semestinya dilakukan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat;
5. Kuantitas Ombudsman, yakni semakin banyak jumlah Ombudsman dan semakin dekatnya pelayanan terhadap masyarakat akan lebih cepat keluhan tersalurkan dan masyarakat pada akhirnya akan lebih percaya kepada Ombudsman;
6. Faktor lain yang juga sangat penting adalah faktor sarana dan prasarana termasuk dana untuk membiayai segala aktifitas dan program Ombudsman;
7. Adanya dukungan politik terhadap rekomendasi-rekomendasi Ombudsman dari lembaga perwakilan rakyat, baik Dewan Perwakilan Rakyat RI maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
8. Kecuali faktor-faktor di atas, penetapan standar minimal pelayanan dan mekanisme proses penanganan laporan masyarakat sangat menentukan terutama adanya publikasi kasus-kasus yang menjadi perhatian atau sorotan masyarakat luas. Publikasi penting dilakukan misalnya melalui media-media masa seperti radio, televisi, surat-surat kabar dan lain-lain sebagainya.

5.3.3 Perbedaan Ombudsman dengan Lembaga Perlindungan Hukum bagi rakyat yang lain

Di depan telah diungkapkan bahwa lembaga Ombudsman Nasional ditandai dengan beberapa ciri atau karakteristik. Apabila diperhatikan beberapa karakteristik tersebut, maka lembaga Ombudsman Nasional sepintas nampak memiliki fungsi dan kompetensi yang sama dengan lembaga-lembaga perlindungan hukum yang lain seperti, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Pengadilan Administrasi, Upaya Administratif, bahkan dengan Pengadilan Umum dan Pengadilan Pajak. Kemiripannya terutama terletak pada kewenangannya menerima pengaduan dari anggota masyarakat atas sikap tindak aparatur penyelenggara negara yang dianggap telah melanggar hukum dan atau HAM, kemudian memberikan solusi atau saran tindak, baik berupa rekomendasi ataupun keputusan yang mengikat. Oleh sebab itu, maka timbul pertanyaan: Apakah perbedaan antara Ombudsman dengan lembaga perlindungan hukum yang lain di dalam menjalankan fungsinya.

5.3.3.1 Perbedaan lembaga Ombudsman dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, berbagai upaya dilakukan oleh bangsa Indonesia, diantaranya dengan membentuk lembaga-lembaga publik yang bertujuan untuk mengadakan kontrol terhadap pemerintah sekaligus sebagai sarana

perlindungan hukum bagi rakyat. Diantara lembaga kontrol tersebut adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang dibentuk untuk pertama kalinya pada tanggal 7 Juni 1993 dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993. Lembaga ini semula merupakan lembaga pemerintah namun kemudian dengan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 ditingkatkan statusnya sebagai sebuah lembaga yang setingkat dengan lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung dan lain-lain. Dalam Pasal 1 angka 7 UU No.39 tahun 1999 secara tegas dinyatakan, bahwa Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara yang lain. Dalam Undang-undang Nomor 39 tersebut, Komnas HAM diatur secara khusus di dalam Bab VII (Pasal 75-103)

Adapun Tujuan Komnas HAM menurut ketentuan Undang-undang Nomor 39 tahun 1993 (Pasal 75) adalah:

- a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, Piagam PBB dan Deklarasi Universal HAM
- b. meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Komnas HAM berfungsi untuk: melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan; dan mediasi hak asasi manusia. (Pasal 1 angka 7 jo Pasal 76). Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Komnas HAM diberi tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Di bidang pengkajian dan penelitian;
 - a. pengkajian dan penelitian berbagai instrumen international hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan aksesi dan atau ratifikasi;
 - b. pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
 - c. penerbitan hasil pengkajian dan penelitian;
 - d. studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia.
 - e. pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia;
 - f. kerjasama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia;

2. Dalam bidang penyuluhan;
 - a. penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia;
 - b. upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan nonformal serta berbagai kalangan lainnya; dan
 - c. kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia;

3. Dalam bidang pemantauan.
 - a. pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;
 - b. penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia;
 - c. pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk diminta dan di dengar keterangannya;
 - d. pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;

- e. peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
- f. pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan;
- g. pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan; dan
- h. pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

4. Dalam bidang mediasi

- a. perdamaian kedua belah pihak;
- b. penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli;
- c. pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;
- d. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan
- e. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Apabila memperhatikan tujuan dan kewenangan Komnas HAM tersebut, maka nampak bahwa antara Komnas HAM dan Ombudsman seolah-olah merupakan dua lembaga yang melaksanakan fungsi yang sama, karena sama-sama bertindak selaku lembaga pengaduan masyarakat atas pelanggaran hukum dan HAM, kemudian melakukan investigasi atas dugaan pelanggaran tersebut, selanjutnya berupaya mencari solusi dan rekomendasi.

Memang apabila ditelusuri pola-pola yang ada di berbagai negara menyangkut keberadaan kedua lembaga tersebut terdapat keadaan sebagai berikut:⁶⁵

1. Ada negara yang hanya memiliki lembaga ombudsman, tidak memiliki Komnas HAM. Dalam hal ini, fungsi ombudsman ada dua kemungkinan. Pertama, Ombudsman hanya mengawasi perbuatan maladministrasi. Kedua, selain mengawasi perbuatan maladministrasi juga mengawasi pelanggaran HAM;
2. Ada negara yang di samping memiliki Ombudsman juga memiliki lembaga Komnas HAM; dalam hal ini Ombudsman hanya mengawasi tindakan-tindakan maladministrasi, sedangkan Komnas HAM mengawasi perbuatan pelanggaran HAM.
3. Ada negara yang hanya memiliki Komnas HAM, tidak memiliki lembaga Ombudsman.

Menyangkut keberadaan kedua lembaga tersebut, Leonard Beslink menyebutkan adanya 3(tiga) tipologi atau sistem yang dianut di beberapa negara, yakni: *single*, *dual* dan *multi-organ systems*.⁶⁶

Tentang ketiga tipologi tersebut, Leonard Beslink menjelaskan sebagai berikut:

The country reports have been organized along the lines of "single organ systems", "dual systems" and "multi-organ systems". A single system... is a system in which either there is only a human rights commission which can deal with complaints concerning the infringement of human rights, or an ombudsman institute with a general competence to investigate claims from citizens. A dual system..., is a system in which there is both a national human rights commission and an

*ombudsman institution. A multiple organ system is a legal system in which there are various human rights institutions and ombudsman institutions, each having limited competence.*⁶⁷

Dalam literatur, sering kedua lembaga tersebut digolongkan sebagai Ombudsman, sehingga dalam hal dimana negara hanya memiliki Komnas HAM, maka Ombudsman di negara tersebut identik dengan Komnas HAM.⁶⁸

Dari ketiga pola tersebut, maka Indonesia termasuk ke dalam pola yang kedua, yakni selain memiliki Ombudsman juga memiliki Komnas HAM. Akan tetapi persoalannya, apakah Ombudsman Indonesia hanya mengawasi perbuatan maladministrasi ataukah juga mengawasi pelanggaran HAM sekaligus.

Kalau memperhatikan ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000, maka hal tersebut nampak tidak jelas. Di dalam Keputusan Presiden tersebut tidak mengenal istilah "maladministrasi" dan juga tidak mempergunakan terminologi pelanggaran HAM. Istilah yang dipergunakan adalah "perlindungan hak-hak masyarakat" (Lihat pasal 1 dan 2). Jadi tidak jelas maksudnya apakah hak asasi manusia semata ataukah hak-hak seseorang yang diperoleh menurut hukum.

Dalam praktik, Ombudsman melakukan penilaian terhadap hal-hal yang berkaitan dengan:⁶⁹

1. Pemalsuan/Persekongkolan;
2. Intervensi;
3. Penanganan berlarut/tidak menangani;
4. Inkompetensi;
5. Penyalahgunaan wewenang/Berlebihan;
6. Nyata-nyata berpihak;
7. Imbalan uang, hadiah, fasilitas, dll)
8. Praktek KKN;
9. Penyimpangan prosedur;
9. Penggelapan Barang

Bukti/Penguasaan tanpa hak; 10. Bertindak tidak layak; 11. Melalaikan kewajiban; 12. lain-lain.

Kalau memperhatikan kenyataan tersebut, maka sesungguhnya Ombudsman Nasional melakukan pengujian terhadap pelanggaran hukum dan pelanggaran HAM, bahkan juga tindakan-tindakan lain yang berkaitan dengan apa yang disebut maladministrasi.⁷⁰ Kecuali itu menguji pula atas dasar norma kepatutan.

Jadi Ombudsman Nasional memiliki fungsi yang tumpang tindih dengan Komnas HAM karena kedua-duanya sama-sama menangani pelanggaran HAM. Hal ini sebenarnya tidak hanya terjadi di Indonesia namun ada kalanya terjadi di negara lain yang menganut *dual system* atau *multi-organ systems*.⁷¹

Seyogyanya Komisi Ombudsman tidak menangani pelanggaran HAM tetapi hanya menangani tindakan dan keputusan aparatur pemerintah yang tergolong maladministrasi seperti lalai atau tidak menjalankan tugas sebagaimana mestinya, terlambat, ceroboh, bersikap tindak tidak senonoh terhadap warga masyarakat di dalam memberikan pelayanan, sedangkan segala yang berkaitan dengan pelanggaran HAM diserahkan kepada Komnas HAM. Hanya saja perlu disadari, bahwa pada saat ini memang agak sulit untuk memisahkan yang mana perbuatan pelanggaran HAM dan yang mana termasuk perbuatan yang maladministrasi serta perbuatan yang melanggar hukum. Pelanggaran HAM dapat saja berupa pelanggaran Hukum,



bahkan pelanggaran hukum termasuk juga dalam pengertian maladministrasi.

Untuk mengatasi kerancuan tersebut, maka di dalam undang-undang tentang Ombudsman kelak harus diberikan definisi yang tegas tentang wewenang lembaga Ombudsman menyangkut hal-hal apa saja yang termasuk maladministrasi, ataupun pelanggaran hukum yang menjadi kewenangan Ombudsman, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dengan lembaga lain.

Namun demikian, ditinjau dari beberapa sudut pandang tertentu, nampak adanya perbedaan antara Lembaga Ombudsman dengan Komnas HAM terutama ditinjau dari: luas ruang lingkup kewenangan; dan sifat keputusannya masing-masing lembaga.

Dari segi luas ruang lingkup kewenangan, Ombudsman memiliki kewenangan yang lebih sempit karena hanya mengontrol pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dan aparatur peradilan, sedangkan Komnas HAM meliputi aparat penyelenggara Negara secara keseluruhan dan juga warga masyarakat perseorangan atau kelompok masyarakat di luar penyelenggara negara.

Komnas HAM juga selain berwenang memberikan rekomendasi juga berwenang menyelesaikan pelanggaran HAM melalui cara-cara perdamaian kedua belah pihak, konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli, sedangkan Ombudsman hanya sebatas

pemberian rekomendasi, tidak bertindak sebagai mediator ataupun konsiliator.

Dari sifat keputusannya, Lembaga Ombudsman sama sekali tidak memiliki keputusan yang memaksa untuk ditaati para pihak, meskipun seharusnya ditaati, sedangkan HAM jika bertindak sebagai mediator dalam penyelesaian masalah HAM maka keputusannya mengikat kedua belah pihak.

Berdasarkan hal-hal yang tersebut di atas, maka ruang lingkup kewenangan Ombudsman Nasional tidak sama dengan Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia.

Tabel: 5.1

Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM)

OMBUDSMAN	KOMNAS HAM
1. Hanya berwenang menilai pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dan aparatur peradilan.	1. Berwenang menilai pelanggaran HAM baik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, aparatur peradilan dan para penyelenggara negara yang lain, serta yang dilakukan oleh orang atau kelompok masyarakat
2. Berwenang menilai pelanggaran HAM dan hukum serta apa yang disebut tindakan maladministrasi.	2. Hanya berwenang menilai pelanggaran HAM
3. Tidak berwenang bertindak selaku mediator atau konsiliator atau juru damai dalam penyelesaian pelanggaran HAM	3. Berwenang bertindak sebagai mediator, konsiliator, atau juru damai dalam penyelesaian pelanggaran HAM
4. Produknya hanya berupa rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat	4. Produk berupa rekomendasi atau keputusan yang bersifat mengikat

5.3.3.2 Perbedaan Ombudsman dengan Upaya Administratif

Seperti dikemukakan pada uraian sebelumnya, saat ini selain melalui Pengadilan, upaya perlindungan hukum bagi rakyat dapat pula melalui suatu jalur yang disebut "upaya administratif". Istilah ini dikenal di dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986.

Upaya Administratif pada hakikatnya adalah salah satu bentuk penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Upaya Administratif, adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yakni "banding administratif" dan "keberatan". Dikatakan banding administratif apabila penyelesaian sengketa dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Sedangkan keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu (Penjelasan Pasal 48)

Jalur Upaya administratif ini biasanya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral (khusus). Perlindungan hukum melalui jalur administratif ini umumnya dibedakan

dengan perlindungan melalui lembaga Pengadilan atau yudisial karena beberapa hal:

1. Pada jalur Upaya Administratif, yang memutus bukan hakim akan tetapi aparat yang pada dasarnya masih bagian dari lembaga eksekutif;
2. Pengujian yang dilakukan tidak semata-mata atas dasar ketentuan hukum (*rechtmatigheid*) akan tetapi juga kesesuaian dengan tujuan atau kebijaksanaan (*doelmatigheids*).

Menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, Upaya Administratif sesungguhnya merupakan bagian dari sistem peradilan administrasi. Keputusan yang dikeluarkan dari Upaya Administratif dapat diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha untuk selanjutnya jika tidak memuaskan dapat diajukan ke Mahkamah Agung pada tingkat Kasasi atau Peninjauan kembali.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka perbedaan antara Ombudsman sesungguhnya terdapat pada sifat keputusannya. Keputusan Ombudsman tidak dapat diajukan keberatan atau pengujian ke Pengadilan. Dengan kata lain rekomendasi ombudsman bersifat final, dan Pengadilan bukan lembaga banding dari suatu keputusan atau rekomendasi Ombudsman. Sementara, upaya administratif dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kecuali itu Keputusan dalam Upaya administratif bukan semata-mata berupa rekomendasi melainkan suatu keputusan yang dapat dipaksakan jika

tidak dilakukan keberatan ke tingkat banding. Jadi bersifat mengikat, serta menimbulkan hak dan kewajiban bagi mereka yang terkena. Sedangkan Keputusan lembaga Ombudsman tidak memiliki sifat mengikat tersebut, pelaksanaannya tergantung sungguh dari kesadaran pihak terlapor. Isi keputusan dan rekomendasi juga berbeda, rekomendasi Ombudsman hanya berisi pernyataan, anjuran atau saran kepada pejabat terkait, sedangkan keputusan pada Upaya Administrasi dapat berupa pernyataan pembatalan atau pembetulan terhadap KTUN yang digugat, atau berupa pernyataan bahwa KTUN yang digugat adalah benar.

Kecuali itu, perbedaan antara lembaga Ombudsman dengan Upaya Administratif terletak pada luas ruang lingkup kewenangannya. Upaya administratif hanya menguji sebuah Keputusan Tata Usaha Negara, yakni suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi suatu tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 1 UU No.5 tahun 1986). Jadi kewenangan pada Upaya Administratif hanya menguji KTUN, sedangkan kewenangan ombudsman tidak hanya menilai sebuah KTUN (*rechtshandeling*) akan tetapi juga perbuatan nyata (*feitlijkehandeling*) dari administrasi.

Perbedaan dan yang terpenting antara Ombudsman dan Upaya Administratif adalah pada dasar pengujian (*toetsingsgrond*). Upaya administratif melakukan pengujian atas dasar legalitas suatu keputusan Tata Usaha Negara (*rechtmatigheidstoetsings*). Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dasar pengujian itu dirumuskan dalam Pasal 53 ayat (2) yang terdiri atas: a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*on rechtmatige overheids daad*); b. menggunakan wewenang untuk tujuan yang lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut (*de tournement de pouvoir*); dan c. keputusan yang diambil keliru ataupun sewenang-wenang dalam mengambil keputusan (*welkeur*). Selain itu dalam Upaya Administratif juga dapat dilakukan pengujian atas dasar kemanfaatan dari suatu keputusan (*doelmatigheidstoetsings*).

Dasar pengujian Ombudsman Nasional terutama adalah menyangkut legalitas dari keputusan tata usaha negara. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 Keputusan Presiden RI Nomor 44. Pasal 3 antara lain menyatakan, bahwa Ombudsman Nasional bertujuan meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik. Kemudian Pasal 4 antara lain menyatakan, bahwa Ombudsman Nasional mempunyai tugas melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh

penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.

Berdasarkan ketentuan kedua Pasal tersebut, maka Ombudsman Nasional dimaksudkan untuk menguji tindakan dan keputusan tata usaha negara dari segi legalitas (*rechtmatigeheidstoetsing*) maupun *doelamtingeheidstoetsing*. Di Belanda dan mungkin juga di negara lain, dasar pengujian terutama adalah asas kepatutan (*behoorlijkeheids*), sedangkan Ombudsman di Inggris dan beberapa negara lain dasar pengujiannya adalah perbuatan-perbuatan yang termasuk dalam kategori *maladministration*. Di Australia mempergunakan dasar pengujian pada apa yang disebut *defective*

Tabel: 5.2

Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Lembaga Upaya Administratif

OMBUDSMAN	UPAYA ADMINISTRATIF
1. Berwenang menguji perbuatan hukum dan perbuatan nyata administrasi (act and decision)	1. Hanya berwenang menguji perbuatan hukum yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara
2. Produk berupa rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat	2. Produk berupa Keputusan yang bersifat mengikat
3. Rekomendasi bersifat final	3. Keputusan dapat diajukan banding ke PTUN
4. Rekomendasi tidak memuat sanksi melainkan pernyataan, anjuran atau saran	4. Keputusan dapat memuat sanksi administrasi berupa pembatalan KTUN lama, dan atau membuat KTUN yang baru

5.3.3.3 Perbedaan Ombudsman dengan Lembaga Peradilan (Peradilan Administrasi, Peradilan Umum, Peradilan Militer)

Menurut UU Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman hanya terdapat 4 lingkungan peradilan yakni: 1. Peradilan Umum; 2. Peradilan Agama; 3. Peradilan Militer; dan 4. Peradilan Tata Usaha Negara. Keempat lembaga peradilan tersebut berpuncak pada Mahkamah Agung.

Masing-masing lingkungan peradilan tersebut terdiri atas badan peradilan tingkat pertama, badan peradilan tingkat banding. Kesemua badan peradilan tersebut berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi di Indonesia, sekaligus sebagai lembaga negara pemegang kekuasaan kehakiman.

Menurut Undang-undang dasar 1945 jo Undang-undang Nomor 14 tahun 1970, lembaga-lembaga peradilan adalah pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya [Pasal 2 ayat (1)]. Dalam menjalankan fungsinya lembaga-lembaga peradilan itu bebas dari campur tangan pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman terkecuali dalam hal yang tersebut di dalam Undang-undang Dasar ([Pasal 4 ayat (3)]. Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan-bedakan orang.

Badan-badan peradilan tersebut diatur lebih lanjut dengan berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran negara Tahun 1985 Nomor 73);
2. Undang-undang Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum; (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 20);
3. Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77);
4. Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran negara Tahun 1989 Nomor 49);
5. Undang-undang Nomor 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 84);

Kalau memperhatikan tugas pokok dan ciri-ciri lembaga peradilan seperti yang disebutkan di atas, maka sesungguhnya Lembaga Ombudsman tidak sama dengan Lembaga Peradilan. Salah satu perbedaan yang nampak jelas adalah menyangkut kompetensi. Lembaga Ombudsman Nasional memiliki kompetensi yang lebih umum dalam menilai sikap tindak aparatur pemerintah dan aparatur lembaga peradilan, karena dapat menilai baik berupa perbuatan nyata maupun perbuatan hukum. Pada Pengadilan Administrasi yang dinilai hanyalah berupa perbuatan hukum administrasi, itupun dibatasi pada produk yang berupa *beschikking* (KTUN) tertentu yang tidak dikecualikan dalam Pasal 2 dan 49 UU Nomor 5 tahun 1986.

Pada lembaga peradilan umum, kompetensi dibatasi dalam hal-hal dimana suatu perbuatan pemerintah itu tidak termasuk kompetensi

Peradilan Administrasi dan Peradilan Militer. Demikian pula pada lembaga-lembaga peradilan yang lain, kompetensinya dibatasi pada masalah-masalah yang tidak menjadi kewenangan pengadilan yang lain, sedangkan Ombudsman dapat menilai seluruh perbuatan hukum dan perbuatan nyata (*act and decision*) dari aparatur pemerintah dan aparat peradilan.

Perbedaan kedua yang nyata antara lembaga Ombudsman adalah pada sifat keputusannya. Seperti telah diungkapkan berkali-kali di depan, sifat keputusan atau rekomendasi lembaga Ombudsman adalah tidak mengikat dan tidak memiliki daya paksa untuk dilaksanakan. Berbeda dengan keputusan pengadilan (*Vonis*) yang mengikat dan dapat dipaksakan pelaksanaannya. Jadi meskipun kewenangan ombudsman lebih umum dan luas dengan lembaga peradilan akan tetapi keputusannya tidak mengikat dan tidak memiliki daya paksa. Dalam hal ini, maka tepat jika Ombudsman disebut sebagai *magistratur of influence*).

Kecuali itu, perbedaan yang lain adalah, bahwa lembaga ombudsman memiliki sifat aktif, karena dapat melakukan investigasi atas inisiatif sendiri manakala melihat atau mengetahui sendiri adanya perbuatan melanggar hak warga masyarakat oleh aparatur pemerintah atau lembaga peradilan. Dalam hal ini Ombudsman berwenang untuk melakukan pemeriksaan, baik dengan memanggil aparatur yang bersangkutan maupun mencari data pendukung yang lain di lapangan

untuk kemudian menyampaikan saran rekomendasi kepada aparat terkait. Hal ini tidak dimiliki oleh lembaga peradilan. Lembaga peradilan bersifat pasif, dalam pengertian hanya menunggu adanya gugatan yang diajukan kepadanya.

Menurut Philipus M Hadjon, Perbedaan Ombudsman dengan fungsi hakim berkenaan dengan "kualitas" keputusan dan sarana yang digunakan untuk membuat keputusan. Dicontoh pula, bahwa di Belanda perbedaan Ombudsman dengan fungsi hakim terletak pada obyek dan norma pengujian (*het object van de teetsing en de toetsingsnorm*). Obyek pengujian adalah perilaku aparat (*gedragingen van organen*) dan norma pengujian adalah norma kepatutan (*behoorlijkheidsnorm*).⁷²

Dapat disimpulkan, bahwa antara lembaga Ombudsman dengan Pengadilan adalah dua lembaga perlindungan hukum yang memiliki ketidaksamaan. Persamaannya hanya pada kedudukannya sebagai badan yang dalam menjalankan fungsinya harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain.

Tabel: 5.3

Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Lembaga Peradilan

OMBUDSMAN	LEMBAGA PERADILAN
1. Kewenangan bersifat lebih umum	1. Kewenangan bersifat lebih spesifik
2. Produk berupa rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat	2. Produk berupa vonis atau putusan yang bersifat mengikat
3. Rekomendasi bersifat final	3. Vonis dapat diajukan pengujian-annya

	ke Pengadilan yang lebih tinggi
4. Rekomendasi tidak memuat sanksi melainkan pernyataan, anjuran atau saran	4. Keputusan dapat memuat sanksi administrasi berupa pembatalan KTUN lama dengan atau tanpa ganti rugi
5. Bersifat aktif	5. Bersifat pasif
6. Subyek yang diadukan selalu pemerintah atau orang-orang yang bekerja untuk atau di pemerintahan	6. Subyek yang diadukan tidak selalu pemerintah.
7. Norma pengujian, terutama kepatutan, namun juga norma hukum.	7. Norma pengujian adalah norma hukum.

5.3.3.4 Perbedaan Lembaga Ombudsman dengan Pengadilan Pajak

Pengadilan Pajak diatur di dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2002, Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 27. Undang-undang ini sekaligus membubarkan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) diatur oleh UU Nomor 17 Tahun 1997 Lembaran Negara Nomor 40 Tahun 1997. BPSP adalah lembaga peradilan Pajak yang menggantikan Majelis Pertimbangan Pajak yang dibentuk berdasarkan *Regeling van het Beroep in Belastingzake* (S.1927 Nomor 29) yang sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan kebutuhan.

Menurut UU Nomor 14 Tahun 2002, Pengadilan Pajak adalah badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi Wajib Pajak atau penanggung Pajak yang mencari keadilan terhadap Sengketa Pajak. Dengan Undang-undang Nomor 14 tersebut, Badan

Penyelesaian Sengketa Pajak digantikan dengan suatu lembaga peradilan murni dalam bidang perpajakan yang disebut Pengadilan Pajak. Penggantian BPSP dengan Pengadilan Pajak adalah wajar karena BPSP sebelumnya disinyalir mengandung banyak kelemahan.⁷³

Dengan UU Nomor 14 tahun 2002 ini terjadi perubahan di dalam sistem peradilan pajak. Perubahan dimaksud antara lain:

- a) Penyelesaian sengketa pajak masih dapat dilakukan upaya hukum ke lembaga peradilan yang lebih tinggi dalam hal ini kepada Mahkamah Agung, namun terbatas pada upaya hukum luar biasa, yakni berupa Peninjauan Kembali;
- b) Wajib pajak tidak lagi dibebani kewajiban untuk membayar seluruh hutang pajak sebelum melakukan banding melainkan cukup 50% saja;
- c) Persidangan dilakukan terbuka untuk umum.
- d) Kecuali itu, lembaga peradilan pajak dengan tegas disebut Pengadilan Pajak dan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman dan pembinaan teknis di bidang peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Namun demikian ada satu persoalan yang timbul dengan adanya lembaga Pengadilan Pajak ini, yakni apakah Pengadilan Pajak ini merupakan lingkungan peradilan baru selain 4(empat) lingkungan peradilan yang telah ada berdasarkan pasal 10 UU Nomor 14 Tahun 1970 ataukah termasuk di dalam salah satu lingkungan peradilan tersebut. Kalau memperhatikan ketentuan-ketentuan di dalam UU Nomor

14 tahun 2002 tidak ada pengaturan yang tegas. Menteri Keuangan di dalam Pidato Sambutan-nya di depan Sidang DPR tanggal 13 Maret 2002 menyebutkan bahwa Pengadilan Pajak berada di dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun oleh karena di dalam UU Nomor 14 Tahun 2002 tidak disebutkan secara tegas tentang kedudukan Pengadilan Pajak tersebut, maka dapat saja Pengadilan Pajak ini dianggap sebagai suatu lingkungan peradilan kelima. Menurut pendapat penulis, apa yang dikemukakan oleh Menteri Keuangan tersebut di atas, bahwa Pengadilan pajak merupakan bagian peradilan tata usaha negara adalah tepat, karena sesuai sifatnya sengketa pajak tergolong sebagai sengketa tata usaha negara, karena menyangkut sengketa antara warganegara (dalam hal ini Wajib Pajak) dengan Pemerintah (Fiskus) karena suatu Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (dalam hal ini aparat perpajakan). Selain itu, secara teoritis, selama ini dianggap, bahwa sengketa pajak selalu disebut sebagai sengketa administrasi. Lihat Disertasi Rochmat Soemitro

Memperhatikan tugas dan wewenang Pengadilan Pajak di dalam UU Nomor 14 Tahun 2002, maka jelas terdapat perbedaan dengan lembaga Ombudsman, terutama menyangkut ruang lingkup dan fungsinya. Pengadilan Pajak di sini hanya melayani pengaduan yang berkaitan dengan keputusan aparat perpajakan yang dianggap tidak sesuai dengan hukum yang berlaku. Jadi di sini yang dinilai adalah

keputusan aparat bukan tingkah laku dari aparat, sehingga ruang lingkupnya lebih sempit. Sedangkan Ombudsman selain keputusan juga tindakan (*action*) dari aparat. Selain itu, Pengadilan Pajak memiliki kewenangan yang terbatas, yakni pada masalah pengaduan yang berkaitan dengan masalah perpajakan. Hal yang tidak dimiliki oleh Ombudsman adalah sifat keputusannya yang mengikat seperti yang dimiliki oleh Pengadilan Pajak.

Bentuk produk Pengadilan Pajak adalah **PUTUSAN** (*Vonis*) dan bukan *beschikking*. Pengadilan Pajak juga menguji perbuatan aparatur menurut hukum semata (*rechtmatige heids*). Jadi salah satu perbedaan Pengadilan Pajak dengan Ombudsman adalah terletak pada putusannya yang bersifat mengikat dan memiliki kekuatan eksekutorial. Hal ini sama sekali tidak dipunyai oleh lembaga ombudsman.

Tabel: 5.4

Perbedaan Ombudsman Nasional dengan Pengadilan Pajak

OMBUDSMAN	PENGADILAN PAJAK
1. Kewenangan bersifat lebih umum	1. Kewenangan bersifat spesifik khususnya dalam bidang sengketa pajak
2. Dapat menilai suatu perbuatan nyata dari aparat perpajakan	2. Hanya menilai perbuatan hukum yang berupa "keputusan pajak"
3. Produk berupa rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat	3. Produk berupa vonis atau putusan yang bersifat mengikat
4. Rekomendasi tidak memuat sanksi melainkan pernyataan, anjuran atau saran	4. Keputusan dapat memuat sanksi administrasi berupa pembatalan Keputusan lama dan penetapan pajak baru
5. Bersifat aktif	5. Bersifat pasif

5.4 Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawasan Masyarakat

5.4.1 Dasar hukum Ombudsman sebagai lembaga pengawasan masyarakat

Selain sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat, Ombudsman Nasional sesungguhnya dimaksudkan pula sebagai salah satu sarana pengawasan masyarakat. Kedudukan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan tersebut dengan jelas disebutkan di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, pertama-tama di dalam Konsideran, kemudian di dalam Batang Tubuhnya.

Di dalam Konsideran Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, bagian "Menimbang" dinyatakan sebagai berikut:

- a. bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta masyarakat untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
- b. bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;
- c. ...
- d. bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan dengan saksama aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka ... dipandang perlu membentuk suatu komisi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri dan disebut Komisi Ombudsman Nasional. [Garis gawah dari penulis]

Kemudian di dalam Batang Tubuh Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, tersebut dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 1

Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Ombudsman Nasional.

Pasal 2

Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang beraskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan Konsideran Menimbang dan ketentuan yang terdapat di dalam Batang Tubuh Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tersebut nampak dengan jelas, bahwa pembentukan lembaga Ombudsman Nasional dimaksudkan pula sebagai sarana pengawasan masyarakat. Namun timbul pertanyaan, apakah yang dimaksud dengan istilah "lembaga pengawasan masyarakat" di dalam Keputusan Presiden tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu ditelaah tentang wewenang Komisi Ombudsman Nasional menurut ketentuan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000.

Mengenai wewenang Komisi Ombudsman Nasional terlihat di dalam ketentuan Pasal 2, yakni: melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan

tidak identik dengan istilah "sikap tindak" karena dalam istilah "*administrative action*" hanya terkandung makna perbuatan aparat pemerintah, sedangkan menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, Ombudsman Nasional tidak hanya mengawasi perbuatan aparat pemerintah akan tetapi juga perbuatan lembaga peradilan.

Dengan istilah pejabat publik, yang dimaksud di sini adalah pejabat pemerintah termasuk lembaga atau badan tata usaha negara; hakim peradilan; Pegawai Negeri Sipil dan lembaga-lembaga atau pejabat lain yang menjalankan kekuasaan pemerintah termasuk staff peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Istilah pejabat publik ini dapat dihubungkan dengan istilah "*agency*" atau "*administrative authority*" yang banyak disebutkan di dalam peraturan perundang-undangan mengenai Ombudsman di beberapa negara.⁷⁴ Akan tetapi, istilah "*agency*" ini juga tidak tepat di Indonesia saat ini, karena *agency* pada umumnya juga hanya ditujukan pada lembaga-lembaga atau pejabat pemerintah, sedangkan di Indonesia Ombudsman tidak hanya mengawasi pemerintah melainkan juga lembaga peradilan. Istilah *agency* umumnya yang dimaksudkan adalah: *departements* (departemen-departemen pemerintahan), *boards* (dewan-dewan), *Commissions* (Komisi-komisi), *intitutions* (instansi-instansi pemerintahan), *officers* (pejabat-pejabat pemerintahan), *employee in the exercise of official duties* (pegawai negeri sipil). Akan tetapi tidak

termasuk Hakim pengadilan ataupun staf peradilan, juga tidak termasuk anggota dewan perwakilan atau permusyawaratan rakyat dan stafnya.

5.4.2 Kedudukan Ombudsman dalam sistem pengawasan masyarakat di Indonesia

Pengawasan masyarakat adalah salah satu bentuk pengawasan dalam sistem pengawasan di Indonesia, yakni bentuk pengawasan yang bersifat eksternal yang dilakukan oleh masyarakat secara langsung atau oleh organisasi masyarakat, pers, NGO (Non Governmental Organization) dan lain-lain.⁷⁵

Pengawasan masyarakat ini dapat dilakukan secara lisan maupun secara tertulis, melalui perorangan atau secara kelembagaan. Agam Fatchurrahman memberikan contoh lembaga-lembaga pengawasan masyarakat, antara lain yakni: Indonesia Corruption Watch (ICW), Anti Corruption Committe [AAC] Makassar, Solidaritas Masyarakat untuk Reformasi [Somasi] Mataram, Yogya Corruption Wath (YCW), dll.⁷⁶

Memperhatikan contoh yang diberikan Fathurrochman tersebut, jelas nampak bahwa pada umumnya lembaga-lembaga pengawasan masyarakat bersifat nonformal, artinya muncul dari kalangan masyarakat sendiri dan mewakili kepentingan masyarakat. Hal ini berbeda dengan Ombudsman yang muncul sebagai sebuah lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat formal, yakni dibentuk oleh pemerintah dengan suatu Keputusan Presiden. Berkaitan dengan hal

tersebut, maka timbul pertanyaan di manakah kedudukan Ombudsman dalam sistem pengawasan masyarakat.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka perlu memperhatikan kewenangan Ombudsman Nasional dalam melakukan pengawasan. Seperti telah diungkapkan di muka, bahwa dalam melakukan fungsi pengawasan, Ombudsman berwenang menerima pengaduan dari masyarakat tentang sikap tindak pemerintah dan aparat peradilan. Dari pengaduan tersebut, Ombudsman berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar hasil investigasi, Ombudsman lalu mengeluarkan rekomendasi.

Ombudsman juga berwenang atas inisiatif sendiri melakukan tindakan-tindakan guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Jadi tanpa di dahului oleh adanya suatu laporan/pengaduan atau keluhan masyarakat [Pasal 9 Kepres No.44 Tahun 2000].

Memperhatikan sifat kelembagaan dan fungsinya, maka Ombudsman sebagai salah satu bentuk lembaga pengawasan masyarakat memiliki kedudukan yang tidak sama dengan bentuk-bentuk lembaga pengawasan yang lain. Jika bentuk-bentuk lembaga pengawasan yang lain bersifat eksternal, maka lembaga Ombudsman bersifat internal, yakni berada dalam lingkungan pemerintah sendiri. Akan tetapi di dalam menjalankan fungsinya ia mewakili kepentingan publik (masyarakat) untuk mengawasi pemerintah. Jadi secara

fungsional, Ombudsman berada diantara Pemerintah dan masyarakat. Dalam kedudukannya yang demikian, Ombudsman memiliki peran sebagai berikut:

1. Sebagai wakil masyarakat untuk mengurus kepentingannya (masyarakat) yakni yang terkait dengan keluhan pelayanan oleh aparat pemerintah dan lembaga peradilan;
2. Sebagai penghubung pemerintah untuk memberikan penjelasan atau mengklarifikasikan masalah-masalah yang terkait dengan keluhan masyarakat;
3. Sebagai pemberi peringatan dan penasihat pemerintah atas sikap tindaknya yang dianggap keliru atau tidak patut di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Jadi dengan demikian, nampak adanya perbedaan antara Ombudsman dengan lembaga pengawasan masyarakat yang lain yang pada umumnya bersifat ekstern dan di dalam menjalankan fungsinya hanya berperan sebagai penyampai keluhan masyarakat.

5.4.3 Perbedaan Ombudsman dengan media massa (Pers) dan prospek Ombudsman di masa mendatang

Hal lain yang penting di bahas di sini berkaitan dengan kedudukan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan masyarakat adalah menyangkut eksistensinya dikaitkan dengan perkembangan pers akhir-akhir ini. Seperti diketahui, bahwa kehidupan pers di Indonesia setelah

tumbangnya rezim Orde Baru, terasa adanya perubahan yang sangat pesat, paling tidak jika dilihat dari kuantitas dan kualitas pers. Dari segi kuantitas, perubahan itu dapat ditandai dengan banyaknya macam media massa yang muncul. Sebagai contoh, saluran Televisi Nasional pada saat ini sudah berjumlah 11 (sebelas buah), dua kali lipat lebih banyak dibanding sebelum tahun 1998. Dari segi kualitas, perkembangan pers yang sangat pesat dapat ditandai dengan adanya jaminan atas kebebasan. Pers pada saat ini sudah tidak takut lagi dengan ancaman pemberedelan yang pada zaman Orde Baru dan Orde lama telah membayang-bayangi perusahaan pers.⁷⁷ Dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers terdapat suatu ketentuan yang menegaskan tidak adanya lagi pemberedelan, penyensoran, atau pelarangan penyiaran terhadap pers nasional [lihat Pasal 4 ayat (2)]

Dalam hubungannya dengan kebebasan pers saat ini, terdapat suatu fenomena yang menarik, yakni adanya acara televisi yang menayangkan secara terbuka pengaduan-pengaduan masyarakat. Contoh acara dimaksud adalah "Kontak lalu Lintas dan Layanan Umum" yang disiarkan oleh AN TV; "Dialog Interaktif" yang disiarkan oleh TVRI dan lain-lain. Hal yang sama juga terjadi pada media masa lain, seperti radio, Contoh Radio⁷⁸ surat kabar dan lain-lain yang juga secara aktif dan menarik selalu menyampaikan keluhan-keluhan masyarakat terhadap kinerja dan tingkah laku pemerintah yang dianggap merugikan kepentingan rakyat seperti suatu kelalaian di dalam bertindak, atau

melakukan perbuatan-perbuatan yang tidak patut, melanggar hukum dan lain-lain, yang kesemuanya itu merupakan masalah-masalah yang menjadi wewenang Ombudsman.

Gejala yang demikian itu dapat saja mengurangi peran Ombudsman sebagai lembaga pengaduan masyarakat, dan bahkan mungkin mengancam keberadaannya. Oleh karena itu timbul pertanyaan apakah lembaga Ombudsman masih diperlukan?

Untuk mengetahui jawaban atas pertanyaan tersebut dapat ditinjau dari dua sudut pandang berikut ini:

1. Dilihat dari visi dan misi

Dengan pendekatan sejarah, dapat diketahui bahwa misi pers seringkali tidak bisa terlepas dari kepentingan-kepentingan politik atau kelompok masyarakat tertentu. Pers acapkali dipergunakan sebagai alat propaganda politik untuk menekan suatu kelompok tertentu.⁷⁹ Propaganda itu biasanya dilakukan melalui opini publik, baik yang dilakukan secara terencana maupun terjadi karena dengan sendirinya sesuai dengan kondisi pada saat itu. Nurudin menyebutkan adanya dua cara terjadinya opini publik yakni: direncanakan dan tidak direncanakan.⁸⁰ Hal yang demikian dapat dikatakan sebagai karakter alamiah dari pers/press, sesuai dengan makna dari istilah "pers" itu sendiri" yakni: menekan.⁸¹

Di masa lampau pers merupakan sarana ampuh penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya atau untuk mencapai tujuan kekuasannya. Pers di masa lampau telah digunakan sebagai alat perjuangan. Dalam Undang-undang yang mengatur tentang pers di Indonesia, pemanfaatan media massa sebagai alat pemerintah nampak dari ketentuan Pasal 2 UU Nomor 11 Tahun 1966 dan diadopsi oleh UU Nomor 21 tahun 1982, dimana dinyatakan di dalam undang-undang tersebut, bahwa salah satu fungsi pers Pancasila adalah sebagai alat perjuangan. Fungsi yang lain adalah penyebar informasi yang obyektif dan penyalur aspirasi rakyat.

Sementara dalam Undang-undang Pers yang baru, UU Nomor 40 Tahun 1999, pers juga dimaksudkan untuk digunakan sebagai alat, akan tetapi alat perekonomian. Hal ini disebutkan di dalam pasal 3 yang menyatakan:

- (1) Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial;
- (2) Di samping fungsi-fungsi tersebut ayat (1), pers nasional dapat berfungsi sebagai lembaga ekonomi.

Dari ketentuan Pasal 3 ayat (2) tersebut, terlihat bahwa Pers Nasional mempunyai fungsi yang baru, yakni sebagai lembaga ekonomi. Dengan fungsi tersebut dimungkinkan pers dipergunakan sebagai alat untuk tujuan-tujuan mencari keuntungan ekonomis atau sebagai sarana bisnis. Menurut hemat penulis dengan fungsi pers yang baru tersebut, dapat membawa pers nasional menjadi pers yang tidak lagi obyektif,

karena dimungkinkan akan menampilkan berita yang sensasional demi tujuan-tujuan mencari keuntungan secara ekonomis.

Di pihak lain, oleh masyarakat, pers seringkali juga digunakan sebagai alat untuk menjatuhkan penguasa yang berkuasa pada saat itu. Pada zaman perjuangan kemerdekaan, pers digunakan oleh pejuang Indonesia untuk melawan penjajah. Oleh sebab itu sejak dahulu pers dianggap berbahaya bagi suatu kekuasaan apabila ia tidak dikendalikan. Dalam sejarah dunia, Napoleon pernah berkata, bahwa ia lebih takut pada empat surat kabar daripada seratus serdadu dengan senapan bersangkut terhunus.⁸² Napoleon pernah berucap: "Apabila pers itu dibiarkan saja, maka saya tidak akan tahan memerintah lebih dari tiga 3 bulan". Akhirnya Napoleon kemudian mengurangi jumlah surat kabar dari 13 buah menjadi 4 saja.⁸³

Dengan dua ungkapan tersebut, cukup sebagai contoh tentang bagaimana pers digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan politik, di lain pihak terlihat pula bagaimana pers sangat berbahaya bagi penguasa sendiri karena digunakan oleh masyarakat untuk menekan penguasa.

Jadi, singkatnya pers mempunyai karakter sebagai alat perjuangan, sebagai alat penekan, sebagai alat propaganda, sebagai alat untuk mencapai tujuan yang bersifat ekonomis. Dengan demikian, pada dasarnya kebebasan pers dapat digunakan untuk suatu tujuan yang bersifat politis, subjektif, diskriminatif, dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai. Bahkan dapat digunakan untuk memperjuangkan suatu ideologi

tertentu. Tepatlah apa yang dikemukakan oleh Nurudin, bahwa secara politik tidak ada media yang tanpa kepentingan.⁸⁴

Secara teoritik, fungsi pers yang cenderung sebagai alat tersebut memang didukung oleh fungsi pers itu sendiri yang meliputi:⁸⁵

1. Fungsi menyiarkan informasi (to inform);
2. Fungsi mendidik (to education);
3. Fungsi menghibur (to entertainmen);
4. Fungsi mempengaruhi (to influence).

Dengan fungsi mempengaruhi atau to *influence*, pers dapat menciptakan opini publik untuk mempengaruhi masyarakat untuk menuju sesuatu yang ingin dicapai. Sebaliknya dengan fungsi tersebut, juga dapat memberi peluang bagi penguasa untuk mempengaruhi masyarakat ke arah pencapaian yang ingin dicapai oleh penguasa itu sendiri. Dengan fungsi-fungsi yang lain pers dapat digunakan untuk tujuan-tujuan yang bersifat ekonomis.

Berbeda halnya dengan Ombudsman yang visi dan misinya terutama adalah semata-mata untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum⁸⁶ asas-asas pemerintahan yang baik dan asas penyelenggaraan negara yang demokratik. Dalam sejarah keberadaannya, Ombudsman tidak pernah digunakan sebagai alat penguasa, ataupun sebagai alat untuk mencari keuntungan. Di dalam melaksanakan fungsinya, bahkan Ombudsman bersifat *non profit*. Tidak boleh menarik biaya.⁸⁷

Ombudsman memiliki visi dan misi untuk melindungi masyarakat (sebagai sarana perlindungan hukum dan hak-hak asasi manusia). Ini

adalah karakter Ombudsman, bahkan di beberapa negara seperti Afrika Selatan lembaga ombudsmannya dinamakan "*Public Protector*" atau "*Citizen Aide*" yang artinya pelindung rakyat.

Berdasarkan visi dan misi tersebut, maka Ombudsman dalam melakukan aktifitasnya berorientasi pada upaya penegakan hukum, penciptaan perilaku aparaturnya yang baik sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik atau asas-asas kepatutan yang tumbuh dan berkembang didalam kehidupan masyarakat. Untuk mendukung visi dan misinya itu, maka lembaga Ombudsman memiliki karakter *independece* (kemandirian), *Impartiality* dan *fairness* (tidak memihak dan kejujuran); *Credibility of the Review and Investigation Process* (kepercayaan dalam proses pemeriksaan dan investigasi); serta *confidentiality* (kerahasiaan).⁸⁸

2. Dilihat dari segi proses dan produk pengawasan

Dalam melakukan pengawasan, pers berbeda dengan Ombudsman. Pers hanya sebatas mencari fakta tentang adanya penyimpangan dan menyampaikan fakta tersebut kepada khalayak untuk diketahui, baik oleh masyarakat umum maupun oleh pihak yang dilaporkan (penyelenggara negara) tanpa menilai (menguji) dari aspek *rechtermatigheid* maupun *doelmatigheid* suatu perbuatan aparaturnya yang dilaporkan, dan tidak ada tindak lanjut berupa pemberian rekomendasi atau saran tindak dari pihak pers sendiri. Berbeda

halnya dengan Ombudsman yang tidak sekedar menerima laporan akan tetapi ia juga melakukan investigasi untuk menilai kebenaran atas laporan tersebut dan melakukan penilaian apakah suatu tindakan atau keputusan yang dilaporkan bertentangan dengan hukum atau kebijakan pemerintah (*rechtmatigheid*) dan (*doelmatigheid*). Selanjutnya Ombudsman juga memberikan saran tindak kepada aparatur yang dilaporkan sesuai dengan bentuk pelanggaran atau penyimpangan yang dilakukan. Dan apabila memerlukan penuntutan lebih lanjut, maka Ombudsman berhak menyampaikan laporan kepada aparat yang berwenang untuk melakukan penuntutan. Di Swedia dan Philipina, Ombudsman bahkan bertindak langsung sebagai penuntut umum. Ombudsman juga berwenang untuk memberitahukan kepada pihak pelapor tentang apa yang dilaporkan itu sebenarnya tidak menyimpang seperti yang di duga pelapor sebelumnya.

Dengan demikian perbedaan Ombudsman dengan pers dapat divisualisasikan melalui tabel berikut ini:

Tabel 5.5

Perbedaan Pers dengan Ombudsman

Kriteria Pembeda	Pers	Ombudsman
1	2	3
1. Visi dan Misi	Pers memiliki karakteristik sebagai alat perjuangan, alat penekan, alat propaganda, alat untuk mencapai tujuan yang bersifat politis,	Ombudsman memiliki karakter sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat dan hak-hak asasi man-usia. Ombudsman

	ekonomis, bahkan ideologis.	tidak pernah dijadikan sebagai alat perjuangan politik, eko-nomi, maupun ideologi. Visi dan misinya semata-mata tertuju untuk penegakan prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi dan upaya menciptakan pemerintahan yang baik.
1	2	3
2. Proses dan produk pengawasan	<p>Dalam melakukan pengawasan, pers hanya sebatas mencari fakta dan atau peristiwa & menyampaikan fakta & atau peristiwa tersebut kepada publik atau penguasa untuk diketahui, tanpa menilai dari segi rechtmatigeheids maupun doelmatigeheid.</p> <p>Pers tidak wajib untuk memberikan rekomendasi atau saran tindak kepada penguasa atau pihak yang dilaporkan</p>	<p>Dalam melakukan kegiatan pengawasan, Ombudsman tidak sebatas mencari fakta dan atau hanya mengumumkan kepada publik, melainkan berhak untuk menilai dari segi rechtmatigeheid maupun dari segi doelmatigeheid atas fakta atau peristiwa/perbuatan pihak yang dilaporkan</p> <p>Ombudsman mempunyai wewenang untuk memberikan saran tindak atau rekomendasi kepada pejabat publik yang dilaporkan.</p>

Berdasarkan perbedaan-perbedaan tersebut, maka sesungguhnya Ombudsman memiliki kelebihan yang tidak dimiliki oleh media massa, sehingga menurut pendapat penulis, lembaga Ombudsman tetap dibutuhkan sebagai suatu sarana pengawasan masyarakat. Kenyataan memperlihatkan bahwa di negara-negara yang sudah sangat maju, dimana pers sudah sedemikian bebas dan aktif melakukan fungsi kontrolnya terhadap penguasa toh Ombudsman tetap diperlukan.

Bahkan di negara-negara dimana penyelenggaraan pemerintahan demokratis sudah berjalan, dan penegakan hukum sudah dilakukan dengan baik, di sana lembaga Ombudsman juga tetap dibutuhkan.

Dalam hubungan ini kiranya perlu diketahui, bahwa belum pernah ada dalam sejarah, sebuah lembaga Ombudsman dibubarkan.⁸⁹ Sekali lembaga Ombudsman dibentuk, ia tetap eksis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara suatu bangsa.

Demikian, maka dapat disimpulkan, bahwa keberadaan lembaga Ombudsman sebagai salah satu sarana pengawasan masyarakat tetap diperlukan, meskipun terdapat kecenderungan akhir-akhir ini, bahwa pers sangat berperan di dalam melakukan kontrol terhadap penyelenggara negara.

CATATAN

¹ Plato adalah seorang filsuf Yunani yang hidup sekitar tahun 429-347 s.M. Dilahirkan di Athena tanggal 29 Mei 429 s.M. dan meninggal di Athena dalam usianya yang ke 81. Lihat JJ. Von Schmid, *Grote Denkers over Staat en Recht*, diterjemahkan oleh R.Wiratno (et al) dengan judul "Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum", PT. Pembangunan, Jakarta, 1980, hlm.10

² Menurut sejarahnya, adanya ide tentang Negara Hukum dari Plato berawal dari keprihatinan Plato melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya.

³ Plato, *Republik*, The Modern Library, London, p.70.

⁴ George Sabine, *A History of Political Theory*, George G Harrap & Co. Ltd, Jakarta, 1954 third edition, p.92.

⁵ Inti ajaran Hukum Alam dan pendapat dari masing-masing tokoh tersebut dapat dilihat antara lain di dalam: **JJ.Von Schmid**, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT Pembangunan, Jakarta, 1980; **W.Friedmann**, *Legal Theory*, diterjemahkan oleh Muhamad Arifin dengan judul *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990; **Roscoe Pound**, *An Introduction to The Philosophy of Law*, diterjemahkan oleh Mohamad Radjab, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharatara, Jakarta, 1989; **Lili Rasjidi**, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, 48, 59; **Theo Huijbers**, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1993; **Otje Salman**, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Armico, Bandung, 1987, hlm.12; **Soetikno**, *Filsafat Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978.

⁶ Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum.*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.48; Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Armico, Bandung, 1987, hlm.12.

⁷ Lihat JJ.Von Schmid, *Op.cit.*, hlm.46-47.

⁸ Otje Salman, *Loc.cit*

⁹ Lili Rasjidi, *Op.cit.*, hlm.50.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, hlm.53.

¹² Tasrif, S., *Bunga Rampai Filsafat Hukum*. Abardin,

-
- ¹³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum alam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1993, hlm.96; Lili Rasjidi, *Op.cit.*, hlm.56-57.
- ¹⁴ Theo Huijber, *Ibid*, hlm.66.
- ¹⁵ *Ibid*, hlm.46
- ¹⁶ Purnadi Purbacaraka, dan M. Khaidir Ali,, *Disiplin Hukum* , Bandung, 1981, hlm.19.
- ¹⁷ H.Von Schmid, *Op.cit.*, hlm.61.
- ¹⁸ Lihat Theo Huijbers, *Op.cit.*, hlm.118-120; Otje Salman, *Op.cit.*, hlm.15; Lili Rasjidi, *Op.cit.*, hlm. 68-70; George Whitecross Paton, *Tex Book of Jurisprudence*, diterjemahkan oleh Arieeff S., (ed.), Pustaka Tinta Mas, Surabaya, tt., hlm.32-35
- ¹⁹ Lili Rasjidi, *Op.cit.*, hlm.69
- ²⁰ W.Friedman, *Legal Theory*, diterjemahkan oleh Mohammad Arifin, Teori dan Filsafat Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm.61. Bandingkan dengan Purnadi Purbacaraka dan M.Chidir Ali, *Op.cit.*, hlm.21
- ²¹ Otje Salman, *Op.cit.*, hlm.13
- ²² Lili Rasjidi, *Op.cit.*, hlm.39.
- ²³ Soetikno, *Filsafat Hukum.*, Pradnya Paramiota, Jakarta, 1978, hlm.58.
- ²⁴ Lili Rasjidi, *Op.cit.*, hlm.64-65.
- ²⁵ *Ibid.*, hlm.70.
- ²⁶ Otje Salman, *Op.cit.*, hlm.15.
- ²⁷ Dardji Darmo Dihardja dan Sidharta, *Filsafat Hukum*, Granmedia , Jakarta, 2003, hlm.131.
- ²⁸ *Tujuh Serangkai tentang Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm.92.
- ²⁹ *Ibid*, hlm.94.
- ³⁰ KN Sofyan Hasan, Warkum Sumitro, *Dasar-dasar Memahami Hukum Islam di Indonesia, Usaha Nasional*, Surabaya, 1994, hlm.68. Periksa pula *Ibid*, hlm.94.
- ³¹ Syarmin Sykur, *Sumber-sumber Hukum Islam*, Al-Ikhlas, Surabaya, 1993, hlm.23.

³² Soetandyo Wignjo Soebroto, *Hukum di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.175. Lihat pula di dalam *Hukum Kolonial*, 1994, hlm.24-25,188; Perhatikan penjelasan Philipus M.Hadjon dalam

³³ Yang dimaksud dengan rakyat di sini adalah lawan dari pemerintah, termasuk anggota tentara dan polisi, pegawai negeri maupun para pejabat negara dan pemerintah dalam kedudukannya sebagai warganegara, bukan sebagai pejabat. Baik yang berada di luar maupun di dalam negeri.

³⁴ Peraturan Pemerintah ini dikeluarkan sesuai dengan perintah Ketentuan Pasal 145 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut yang menghendaki adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur penerapan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986.

³⁵ Untuk tahap pertama, Pemerintah telah membentuk Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang, tertanggal 30 Oktober 1990. Bersamaan dengan itu juga dikeluarkan Undang-undang Nomor 10 tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, dan Ujung Pandang.

³⁶ Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, PT Eresco, Bandung, 1991, hlm.44-45

³⁷ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.12.

³⁸ *Ibid.*, hlm.11.

³⁹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm.115.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Beberapa pakar hukum administrasi yang memasukkan lembaga-lembaga P4D/P, PUPN, KUP sebagai bentuk lembaga peradilan administrasi (administratief beroep) antara lain, Muchsan, Rochmat Soemitro, Paulus Effendi Lotulung. Periksa Muchsan Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.48, Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem...*, *Op.cit.*, hlm.109;

⁴² Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 106-107.

⁴³ Lihat Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi...* *Op.cit.*, hlm.44.

⁴⁴ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Neegara dan Peradilan Administrasi Neegara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.47

⁴⁵ Rochmat Soemitro, *Op.cit.*, hlm.129.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm.132.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Menurut ketentuan Pasal 2 UU Nomor 5 tahun 1986, tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah: a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata; b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan; d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia; g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum. Sementara itu menurut Pasal 49: "Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan: a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴⁹ Dalam Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan, bahwa: Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia (Pasal 48 ayat (1). Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

⁵⁰ Lihat Penjelasan Pasal 48 UU No.5 tahun 1986.

⁵¹ Lihat Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁵² Periksa, Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum ...*, *Op.cit.*, hlm. 196.

⁵³ Keputusan Presiden dimaksud antara lain adalah: Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang; Keputusan Presiden Nomor 16 tahun 1992 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Bandung, di Semarang, dan di Padang; Sedangkan Undang-undang yang dimaksud antara lain adalah: Undang-undang Nomor 10 Tahun 1980 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, dan Ujung Pandang.

⁵⁴ Jenis-jenis hukuman disiplin prajurit menurut undang-undang tersebut adalah a. tegoran; b. penahanan ringan; c. penahanan berat paling lama 21 (duapuluh satu) hari. (Pasal 8)

⁵⁵ Pasal 76 Undang-undang Nomor 17 Tahun 1997 menyatakan: Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak merupakan putusan akhir dan bersifat tetap dan bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara.

⁵⁶ Beberapa diantara kelemahan dari UU Nomor 17 tahun 1997 adalah: adanya kewajiban melunasi seluruh jumlah pajak terhutang sebelum mengajukan banding, tidak adanya kesempatan bagi wajib pajak untuk melakukan upaya hukum yang lebih tinggi atas Keputusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak, serta kurang memberikan kepastian hukum sehingga menimbulkan ketidakadilan bagi Wajib Pajak maupun Fiskus. Kelemahan lainnya adalah Badan Penyelesaian Sengketa Pajak belum merupakan badan peradilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung, sesuai dengan sistem kekuasaan kehakiman sebagaimana halnya dengan peradilan lainnya (lihat Sambutan Menteri keuangan di depan Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 13 Maret 2002)

⁵⁷ Lihat Rochmat Soemitro, *Op.cit.*

⁵⁸ Lihat Pasal 4, Pasal 9-12.

⁵⁹ Uraian tentang apa yang dimaksud dengan "Fungsi", "Tugas" dan "wewenang" periksa Harjono, "Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia" (Makalah), disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya RUU Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan oleh Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UNIBRAW; bekerjasama dengan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Batu, Jawa Timur tanggal 18-19 Desember 2002, hlm. 9-10.

⁶¹ *Ibid*

⁶² Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional, sebuah Antologi*, diterbitkan oleh Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm.221.

⁶³ Buku Laporan (Annual Report) Komisi Ombudsman Nasional, Tahun 2003.

⁶⁴ Lihat *Ibid.*

⁶⁵ Perhatikan Leonard Beslink, "Types of National Institutions for The Protection of Human Right and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues" dalam *National Experiences with Institutions of Human Rights Protection and Ombudsman Organizations, Collected Papers of The International Conference on, Addis Ababa, 18-22 May 1998*, p.134 Paper pada Konprensi Internasional mengenai Organisasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Ombudsman.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ International Ombudsman Institutions menyebutkan bahwa di sejumlah negara, perlindungan hak asasi manusia merupakan tujuan utama dari Ombudsman. Hal ini dapat dilihat dari nama dari Ombudsman negara yang bersangkutan. Sebagai contoh: Mexico (National Commission of Human Rights), Guatemala (Council of Humman Rights), Slovenia (Human Right Ombudsman), Hongaria (Parliamentary Commessioner for Human Rights) dan lain-lain. <http://www.law.ualbeerta.ca/centes/ ioi/brouchure.htm>.

⁶⁹ Lihat Komisi Ombudsman Nasional, Laporan Tahunan..., *Loc.cit.*, dan Antonius Sujata dan RM Surachman, Ombudsman Indonesia di tengah..., *Loc.cit.*

70

⁷¹ Lihat penjelasan Leonard F.M.Beselink, *Op.cit.*, hlm .140. Beslink antara lain menjelaskan: "*The substantives grounds for review of actions and ommisions of public authorities usually are defferent, but overlap in as much as human rights are often grounds for review for more than one of the existent institutions. Especially in dual systems, moreover, there tends to be a possible overlap in the competence to review actions and ommisions by executive authorities* [tulisan tebal dari penulis]

⁷² Philipus M.Hadjon, Peranan Ombudsman..., *Op.cit.*, hlm.2. Lihat pula F.A.M. Stroink -J.G. Stenbeek, *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*, 1983, p.254; J.G.Brouwer A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, 1998, p.86-87.

⁷³ Beberapa diantara kelemahan dari UU Nomor 17 tahun 1997 adalah: adanya kewajiban melunasi seluruh jumlah pajak terhutang sebelum mengajukan banding, tidak adanya kesempatan bagi wajib pajak untuk melakukan upaya hukum yang lebih tinggi atas Keputusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak, serta kurang memberikan kepastian hukum sehiggatidak menimbulkan ketidakadilan bagi Wajib Pajak maupun Fiskus. Kelemahan lainnya adalah Badan Penyelesaian Sengketa Pajak belum merupakan badan peradilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung, sesuai

dengan sistem kekuasaan kehakiman sebagaimana halnya dengan peradilan lainnya (lihat Sambutan Menteri keuangan di depan Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 13 Maret 2002)

⁷⁴ Lihat misalnya Section 2C.1 IOWA Code. Section 96-1 Hawaii Revised Statutes, Section 41-1371 Arizona Revised Statutes; Section 1a.1.c. Nationale Ombudsman Act, 1981.

⁷⁵ Agam Fatchurrochman, "Manajemen Keuangan Publik", Indonesia Corruption Watch, Makalah, Jakarta, 2001, hlm.24.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Di Zaman Orde Lama, jumlah Surat Kabar yang dibredel antara tahun 1957 - 1964 adalah 137 buah. Pada masa transisi Orde Lama ke Orde Baru terdapat 28 buah, sedangkan pada masa Orde Baru 46 buah. Lihat Chusmeru, *Komunikasi di Tengah Agenda Reformasi Sosial Politik*, Alumni, 2001, hlm.60.

⁷⁸ yang paling banyak menyiarkan keluhan-keluhan masyarakat terhadap pelayanan Pemerintah adalah Suara Surabaya".

⁷⁹ Lihat Nurudin, *Komunikasi Propaganda*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2001, hlm.7.

⁸⁰ Lihat *Ibid.* hlm.52.

⁸¹ Istilah Pers, atau Press berasal dari istilah latin "Pressus" artinya adalah tekanan, tertekan, terhimpit. Pers dalam kosa kata Indonesia berasal dari bahasa Belanda yang mempunyai arti: "Press", sebutan untuk alat cetak. Lihat Ensiklopedi Politik Pembangunan Pancasila, Jilid 4, Yayasan Ciptaloka Caraka, Jakarta, 1984, hlm.114. Simak pula Soetandjo Wifnjo Soebroto, *Pers, Demokrasi dan Hak-hak Asasi Manusia dalam Ilusi Sebuah Kekuasaan*, ISAI - PUSHAM - Ubaya, Surabaya, 1997, hlm.84.

⁸² Lihat Onong Uchjana Effendy, *Ilmu Komunikasi, Teori dan Praktik*, Rosda Karya, Bandung, 2001, hlm.149.

⁸³ Nurudin, *Loc.cit.*

⁸⁴ Nurudin, *Industri Pers dan Prospek Kebebsan*, dalam *Jurnal Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia*, Vol.V/Oktobre 2000, hlm.47.

⁸⁵ Onong Uchjana Effendy, *Loc.cit*

⁸⁶ Perhatikan Claes Eklundh, *The Function and the Jurisdiction...*, *Op.cit.*, p.2.

⁸⁷ Perhatikan penjelasan Martin Osting, *Loc.cit*

⁸⁸ Dean M.Gotehrer, *Local Ombudsman: "The Role and Responsibilities of Independent Ombudsman Institutions"*, Paper pada Lokakarya tentang Ombudsman Daerah, Denpasar, Bali, 21 Februari 2002.

⁸⁹ Lihat penjelasan Antonius Sujata dan RM.Surahman, *Ombudsman Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm.22.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berangkat dari hasil-hasil pembahasan terhadap permasalahan disertasi ini seperti yang telah diungkapkan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat dirumuskan kesimpulan sebagai berikut:

- a. Keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia memiliki landasan teoritis dan yuridis yang kuat. Secara teoritis, keberadaan lembaga Ombudsman didasarkan pada prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik (good governance), prinsip-prinsip Negara Demokrasi dan prinsip-prinsip Negara Hukum. Secara yuridis, keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia dilandasi oleh norma-norma hukum yang berkaitan dengan upaya perlindungan hukum bagi rakyat dan pengawasan terhadap pemerintah, norma-norma tersebut dapat dijumpai dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, baik di dalam Undang-undang Dasar maupun di luar Undang-undang Dasar.
- b. Kedudukan Lembaga Ombudsman Nasional, menurut Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 dikaitkan dengan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 adalah sebagai pemerintah atau merupakan alat perlengkapan

Pemerintah. Namun secara fungsional, ia terlepas dari pengaruh-pengaruh kekuasaan Pemerintah (Presiden) maupun kekuasaan-kekuasaan lain di luar kekuasaan pemerintah ("*functional independence*").

c. Dilihat dari segi fungsinya, lembaga Ombudsman Nasional berbeda dengan lembaga-lembaga perlindungan hukum yang lain. Adapun perbedaannya adalah sebagai berikut:

1) Perbedaan Ombudsman dengan Lembaga Peradilan:

- a) Ombudsman bersifat aktif, karena berhak mengadakan penyelidikan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia melalui inisiatif sendiri, sedangkan Pengadilan bersifat pasif, yakni hanya menunggu perkara atau sengketa yang diajukan kepadanya.
- b) Ombudsman menilai *rechtmatigheid* maupun *doelmatigheid* dari suatu keputusan atau tindakan pejabat/ badan tata usaha negara termasuk kariawannya atau perseorangan yang bekerja atas nama pemerintah, sedangkan lembaga hakim/pengadilan hanya menilai/ menguji suatu keputusan atau tindakan dari segi *rechtmatigheid*.
- c) Ombudsman tidak berwenang membuat suatu keputusan yang mengikat atau memberikan sanksi hukum kepada para pihak.

Kewenangan ombudsman hanya memberi saran tindak atau rekomendasi untuk diperhatikan dan dilaksanakan oleh para pihak (tidak memiliki kekuatan eksekutorial), sedangkan Pengadilan berhak memberikan putusan mengikat dan memberikan hukuman. Pengadilan juga berhak memerintahkan dilaksanakannya suatu keputusan secara memaksa (eksekusi).

- d) Susunan lembaga Ombudsman tidak bertingkat melainkan tunggal dalam arti tidak ada lembaga banding ataupun kasasi, sedangkan Pengadilan memiliki lembaga banding, dan atau kasasi.
- e) Ombudsman tidak bertindak sebagai hakim yang menyidangkan perkara (*dispute resolution*). Ombudsman tidak memiliki kewenangan eksekutorial, pelaksanaan keputusannya tergantung sungguh dari kemauan baik yang menerima saran atau kritik perbaikan, dukungan masyarakat dan lembaga legislatif serta akurasi atau kebenaran dasar-dasar yang dipakai untuk memberikan saran. Selain itu tergantung sungguh pada kewibawaan (kredibilitas, kesungguhan, kepribadian) dari ombudsman. Pengadilan bertindak sebagai pemutus dalam penyelesaian perkara atau sengketa (*dispute resolution*) dan memiliki upaya paksa melalui lembaga eksekusi.
- f) Dibandingkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara, Ombudsman tidak hanya menilai Keputusan Tata Usaha Negara

(*Rechtshandelingen/decision*) akan tetapi juga menilai tindakan nyata (*Feitlijkehandelingen/action*) dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

- g) Ruang lingkup kewenangan Ombudsman lebih luas dibandingkan dengan PTUN, karena Ombudsman tidak hanya menilai Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 1986 akan tetapi juga Keputusan Tata Usaha Negara yang disebutkan dalam Pasal 2 UU No.5 Tahun 1986 yang dikenal sebagai KTUN yang dikecualikan dari kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

2) Beda Ombudsman dengan Komnas HAM.

- a) Dibandingkan dengan Komnas HAM, Ombudsman memiliki ruang lingkup kewenangan lebih luas, karena dapat menerima pengaduan-pengaduan yang berkaitan dengan pelanggaran HAM, pelanggaran Hukum (tertulis maupun tidak tertulis seperti kepatutan atau prinsip-prinsip penyelenggaraan negara/pemerintahan atau peradilan yang baik), sedangkan Komnas HAM hanya dapat menerima pengaduan mengenai pelanggaran HAM.
- b) Ombudsman tidak dapat menyelesaikan sengketa mengenai HAM (bertindak sebagai mediator), sedangkan Komnas HAM berwenang.

3) Beda Ombudsman dengan lembaga pengawasan/pengaduan masyarakat yang lain

Ombudsman dapat dibedakan dengan lembaga pengawasan/pengaduan masyarakat lainnya karena:

a) Lembaga Ombudsman (publik) bersifat formal (dibentuk penguasa), sedangkan lembaga pengawasan masyarakat lainnya bersifat nonformal;

b) Lembaga Ombudsman mempunyai wewenang untuk melakukan investigasi, kemudian atas dasar hasil investigasi tersebut, Ombudsman dapat memberikan saran tindak kepada aparatur pemerintah dan atau aparatur peradilan, sedangkan lembaga pengawasan yang lain tidak memiliki kewenangan semacam itu.

d. Konsepsi Lembaga Ombudsman pada masa mendatang yang tepat di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Landasan Hukum: dengan Undang-undang Dasar yang dilaksanakan dengan Undang undang dan Peraturan Daerah.
2. Nama: mempergunakan istilah yang dikenal dan mudah dipahami oleh rakyat Indonesia dan masyarakat international;
3. Status atau kedudukannya: sebagai Lembaga Negara dan Lembaga Daerah yang bersifat mandiri atau sebagai lembaga dalam Dewan Perwakilan Rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
4. Susunan Organisasinya, bersifat Nasional, Regional dan Lokal;

5. Kekuasaannya adalah untuk melakukan pengawasan terhadap sikap tindak administrasi di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
6. Obyek Pengawasannya terutama tertuju kepada sikap tindak atau perilaku administrasi yang tidak sesuai dengan norma-norma kepatutan;
7. Yurisdiksi Ombudsman meliputi atau instansi pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah, termasuk tentara, polisi, perguruan tinggi, badan usaha milik negara dan daerah, yayasan pemerintah yang bergerak dalam memberkan pelayanan publik.
8. Masa jabatan seorang Ombudsman dibatasi oleh suatu jangka waktu tertentu dan/atau umur tertentu.
9. Untuk menjadi seorang Ombudsman dipersyaratkan memiliki latar belakang pendidikan hukum dan pengalaman dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam bidang hukum.

6.2. Saran

Berdasarkan hasil temuan di dalam penelitian disertasi ini, maka penulis menyampaikan beberapa saran sebagai suatu rekomendasi sebagai berikut:

1. Hendaknya Pemerintah sesegera mungkin menetapkan undang-undang yang mengatur lembaga Ombudsman di Indonesia, sehingga lembaga tersebut memiliki landasan yang kuat dan tidak mudah untuk dibubarkan,

serta mencantumkan pengaturan lembaga Ombudsman di dalam ketentuan Undang-undang Dasar Negara.

2. Sesegera mungkin, di setiap daerah dibentuk suatu lembaga Ombudsman untuk mengawasi pelaksanaan wewenang aparat pemerintah di daerah.
3. Nama lembaga Ombudsman Nasional hendaknya disertai dengan istilah dalam bahasa Indonesia yang cepat dipahami oleh masyarakat seperti "Lembaga Pengaduan Masyarakat";

DAFTAR BACAAN**BUKU & MAKALAH (PAPER)**

- Abimanyu, Anggito, "Fighting against Corruption and Challenge Toward Good Governance The Case of Indonesia", (Paper) Submitted to Conference on Good Governance in East Asia, Realities, Problems, and Challenges, by Center for Strategic and International Studies in cooperation with Konrad Adenauer Foundation Regional Office Manila, Jakarta, November 17, 1999.
- Addink, G.H., "The Appointment of the National Ombudsman, the Internal Organization of the Dutch Ombudsman and Analyses of the European Ombudsman", (Makalah) disampaikan pada: Lokakarya Ombudsman, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 5-8 Oktober, 2000.
- , "The Criteria developed by the Dutch Ombudsman and analyses of the enforcement methods", (Makalah) disampaikan pada: Lokakarya Ombudsman, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 5-8 Oktober, 2000.
- , "The Functions and the Competencies of The Dutch Ombudsman", (Makalah), disampaikan pada: Lokakarya Ombudsman, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 5-8 Oktober, 2000.
- , "The Investigation Procedure used by the Dutch Ombudsman, Analyses of the Imagine of the Dutch Ombudsman in front of the Society and the governmental Institution", (Makalah) disampaikan pada: Lokakarya Ombudsman, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 5-8 Oktober, 2000.
- , "Transparency of Administration", (Hand Out), disampaikan pada: Workshop and Seminar on Good Governance, diselenggarakan oleh Utrecht University dengan Airlangga University, Surabaya, 4-6 Oktober 2001, Surabaya, 2001.
- Al Marsudi, H.Subandi, *Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dalam Paradigma Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Alder, John, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, 1989

Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta 1996.

Al-Wahab, Ibrahim, *The Swedish Institution of Ombudsman, An Instrument of Human Rights*, Liber Forlg Stockholm, 1978.

Armada S.A., Wina, *Wajah Hukum Pidana Pers*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1989

Asian Ombudsman Association, *Profile of Member Organizations/Institutions*, Islamabad, Pakistan, tt.

Asshidiqie, Jimly, "Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central", (Makalah) disampaikan pada: Seminar Bank Indonesia, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2002.

Atmadja, I Dewe Gede, "Hukum Tata Negara Pasca Sidang Umum MPR 1998 dan Masyarakat Mandani", (Makalah), disampaikan dalam: Diskusi Mahasiswa Fakultas Hukum UNUD, 29 Nopember 1997, Denpasar-Bali, 1997.

Attamimi, A Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Disertasi), Universitas Indonesia, 1990.

-----, "Teori Perundang-undang Indonesia", (Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Universitas Indonesia), Jakarta, 25 April, 1992.

Azhary, Tahir Mohammad, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam*, Implementasinya pada Periode Negara Madaniah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya)*, Universitas Indonesia Press, 1995.

Basah, Sjachran, *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.

-----, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, 1987.

- , *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Alumni, Bandung, 1989.
- , *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Basuki, Wishnu, *Pers dan Penguasa, Pembocoran Pentagon Papers dan Pengungkapan oleh New York Times*, Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- Baswir, Revrison, *Kendala Kelembagaan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Dalam Perspektif Politik, Hukum, Budaya dan Agama*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Bell, John, (et al), *Principles of French Law*, Oxford University Press, 1998.
- Bentham, David & Kevin Boyle, *Demokrasi*, Penerbit Kanisius, 2000.
- Benveniste, Guy, *Birokrasi*, Rajawali Press, Jakarta, 1991.
- Beslink, Leonard F.M., "Types of National Institutions for The Protection of Human Right and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues", (Paper), National Experiences with Institutions of Human Rights Protection and Ombudsman Organization, Addis Ababa, 18-22 May, 1998.
- , "National Institutions for the Protection of Fundamental Rights: Single Systems, Dual Systems, Multi Organ Systems, (Paper), Submitted to Lokakarya Ombudsman, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 5-7 Oktober 2000, Surabaya, 2000.
- , "The Relationship between Ombudsman Institutions, and Other Institution", (hand out), Submitted to Lokakarya Ombudsman, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 5-7 Oktober 2000, Surabaya, 2000.
- Compbell, Henry Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Editions, St. Paul, Min West Publishing co, 1990.
- Blondel, Jean, *The Organization of Governments, A Comparative Analysis of Governmental Structures*, SAGE Publications, London, 1981.

- Boestomi, T., *Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1994.
- Brouwer, J.G., A.E. Schelder, A. *Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri Nijmegen, 1998.
- Brown, L.Neville, and John S. Bell, *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Bruggink, J.J.H., *Rechtsreflecties*, Alih bahasa oleh Arief Sidhata, Refleksi tentang Hukum, Citra Aditya, Bandung, 1996.
- Budiardjo, Ali, (et al), *Reformasi Hukum di Indonesia*, Cyberconsult, Jakarta, 2000.
- , *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Busroh, H.Abu Daud, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- C.Neff, Stepen, and Eric Avebury, "Human Rights Mechanisms in The United Kingdom", (Paper) The International Conference, Addis Ababa, May 18-22, 1998.
- Campbell, Erid, (at al), *Legal Research Materials and Metode*, (Second Edition), The Law Book Company Limited, Sydney, 1979.
- Center for Public Policy Studies Pusat Studi Kebijakan Publik, "Membangun Peran Untuk Demokrasi dan Good Governance", (Makalah) disampaikan pada: Workshop and Seminar on Good Governance, diselenggarakan oleh Utrecht University dengan Airlangga University, Surabaya, 4-6 Oktober 2001, Surabaya, 2001.
- Cohen, Morris L., *Legal Research*, Nutshell Series of Campbell (et al), Legal Research, Nutshell Series of the West Publishing Company, St. Paul, Minnesota, 1998.
- Commonwealth Ombudsman Office, "A Good Guide for Effective Complaint Handling", Canberra, 1997.
- , "Twenty Years of the Commonwealth Ombudsman (1977-1997),
- Craig, P.P., *Administrative Law*, Second Edition, London, 1989.

- Culla, Adi Suryadi, *Masyarakat Madani, Pemikiran, Teori, dan Relevansinya dengan Cita-cita Reformasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- De Haan, P., (et al), *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Kluwer-Deventer, 1986.
- Denny J.A., *Visi Indonesia Baru Setelah Gerakan Reformasi 1998*, Jayabaya University Press, 1999.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia-Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum, "Politik Lokal/Nasional, Kepemimpinan dan Good Governance", (Makalah), pada: rapat Konsolidasi Pemerintahan Dalam Negeri Propinsi Nusa Tenggara Barat, Mataram, 4 September 2001.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, 1982.
- Duvereiger, Maurice, *Teori dan Praktik Tata Negara*, Pustaka, Surabaya, Tinta Mas, 1987,
- Effendi Lotulung, Paulus, *Beberapa Sistem tentang Segi Kontrol terhadap Pemerintah* (Edisi ke-II dengan Revisi), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993.
- Eklundh, Claes, "The Swedish Parliamentary Ombudsman System", (Paper), The International Conference on the Establishment of Ethiopian Human Right Commission and the International of Ombudsman, Addis Ababa, May, 18-22, 1998.
- , "The Function and The Jurisdiction of the National Ombudsman in Sweden", (Paper), disampaikan pada: Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Governance", Diselenggarakan oleh Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 July 2000.
- Elwood CBE, Sir Brian, "The Indonesian National Ombudsman", (Paper), disampaikan pada: Seminar Nasional: The National Ombudsman and Local Governance", Diselenggarakan oleh Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 July 2000.
- , "The Asian Ombudsman in The 21th Century", (Paper) Submitted to 6th Conference of Asian Ombudsman Association, Tokyo, Japan 18-21 June 2001

- Fathurrochman, Agus, [Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch], "Manajemen Keuangan Publik", (Makalah), (Makalah disampaikan pada: Lokakarya Ombudsman, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 5-7 Oktober 2000, Surabaya, 2000
- Finer, S.E., *Comparative Government*, Penguin Books, England, 1980.,
- Friedmann, W., *Legal Theory*, Alih bahasa oleh Muhamad Arifin, Teori & Filsafat Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 1990.
- G.Hernandez, Carolina, "Governance, Civil Society, and Democracy", (Paper), Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problems, and Challenges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 7 November, 1999.
- Garuda Nusantara, Abdul hakim, "Yudisial Review sebagai Sarana Pengembangan Good Governance", (Makalah), disampaikan pada" Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta 12-15 Oktober, 1999.
- Gautama, Candra, (ed), *Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Masyarakat Warga*, Komisi Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2000.
- Gautama, Sudargo, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Aluimni, Bandung, 1983
- Gottelrher, Dean M., "Ombudsman Legislative Resource Document", The International Ombudsman Justitie, Canada, 1998.
- , "Ombudsman Legislative Resource Document", (Occasional Paper), International Ombudsman Institute, Edmonton, March 1998.
- , Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, 1998.
- , "Local Ombudsman: The Role and Responsibilities of Independent Ombudsman Institutions", (Paper) pada Workshop National Commission of Indonesia, Denpasar, 21 Februari 2002.
- , Local Ombudsman, "The Role and Responsibilities of Independent Ombudsman Institutions", (Paper) Presentation

to Local Workshop National Ombudsman Commission of Indonesia, 21 February 2002, Denpasar, 2002.

Gregory, Roy, and Philip Giddings, (ed), *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000.

Grude Flekky, Malfrid, *A Voice for Children, Speaking Out as Their Ombudsman*, Jessica Kingsley Publishers, London, 1991.

Guruh Langkah Samoedra, Syahda, *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remadja Rosdakarya, Bandung, 2000.

H.Winarta, Frans, "Governance and Corruption", (Paper), Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problems, and Challenges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 7 November, 1999.

Hadari, Nawawi, H., *Pengawasan Melekat*, Erlangga, Jakarta, 1995.

Hadjon, Philipus M., "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", (Makalah).

-----, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Foto Copy – Perc & Stensil "Jumali", Surabaya, 1985.

-----, *Lembaga Tinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-undang Dasar 1945 (Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan)*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987

-----, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

-----, (et al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

----- (et al) , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 1994.

-----, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih", (Pidato) diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu

Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Senin 10 Oktober 1994.

-----, "Perlindungan Hukum Dalam Negara Hukum Pancasila", (Makalah) Disampaikan pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum dalam rangka Dies Natalis XI/Lustrum VIII Universitas Airlangga, Surabaya 3 Nopember 1994.

-----, "Pancasila sebagai Dasar Negara dan Hukum Tata Negara", (Makalah), disampaikan pada seminar sehari tentang: Pancasila sebagai Ideologi Terbuka, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 23 Nopember 1998.

-----, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah", (Makalah) Disampaikan pada: Seminar Hukum Nasional ke-VII dengan tema "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman R.I., Jakarta 12-15 Oktober 1999.

-----, "Peranan Ombudsman dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Bersih dan Efisien", (Makalah), Seminar: Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI bekerjasama dengan The International Center for :Legal Cooperation of The Netherland, Jakarta, 23-24 Agustus, 1999.

-----, "Peranan Ombudsman dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Bersih dan Efisien", (Makalah) disampaikan pada: Seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, Diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional, Bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta 23 -24 Agustus 1999.

Halidin, Wan, *Kekuasaan Pemerintah Negara Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945, Sebuah Studi Yuridis Dogmatis*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1975.

Hamid, Edy Sunardi, (Penyunting), *Pemerintahan yang Bersih, Perspektif Politik, Hukum, Ekonomi, Budaya dan Agama*, UII Press, Yogyakarta, 1982.

- Hanitijo Soemitro, Ronny, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Hukum*, Binacipta, Bandung, 1976.
- , *Beberapa Fikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- , Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia, (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, tanggal 1 Agustus 1991.
- , *Politik Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- , "Fungsi Ombudsman dan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia", (Makalah) disampaikan pada: Seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta, 23 -24 Agustus 1999.
- Helder, E., *Ombudsman en Administrative Rechtsbescherming*, Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde, 1989
- , *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1993.
- , *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Hutabarat, Ramly, *Persamaan di Hadapan Hukum (Equality Before The Law) di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Ichwan, M., *Himpunan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Indra, Muhammad Ridwan, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan hak Hak Menguji Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Buku II, Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Ismail Saleh, *Ketertiban dan Pengawasan*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1988.
- Jacobini, H.B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publication, New York, 1991.
- James, Philip S, *Introduction to English Law*, Eleventh Edition, Butterworths, 1985.
- Joeniarto, *Negara Hukum*, yayasan badan Penerbit Gadjahmada, Yogyakarta, 1968.
- John, TD Wood, "The Impact of The Ombudsman in Australia: Remedying Defective Administration", (Paper) Submitted to Seminar on Good Governance, July, 2002, Surabaya, 2002
- , "Powers and Obligations of The Ombudsman", (Paper) Submitted to Seminar on Good Governance, July, 2002, Surabaya, 2002
- , "The Inception & Development of The Parliamentary Ombudsman: Australia, (Paper) Submitted to Seminar on Good Governance, July, 2002, Surabaya, 2002
- , "The Parliamentary Ombudsman and Legislation: Australia, (Paper) Submitted to July, 2002, Surabaya, 2002
- Johnson, Harley, "Ombudsman-Essential Elements", (Paper) Submitted to: The International Conference on the Establishment of the Ethiopian Human Rights Commission and the Institution of Ombudsman, Hosted by Ethiopian Legislators, Addis Ababa, 18-22 May, 1998.
- Juniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Kaho, Riwu, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Kantor Wakil Presiden Republik Indonesia, *Pengawasan Melekat dan Pengawasan Masyarakat*.

- Koesoemahatmadja, *Djenal Hoesen, Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara* Jilid 2, Alumni, Bandung, 1979
- Kosidin, Koko, *Perlindungan Hukum bagi Tenaga Kerja di Indonesia*, (Disertasi), Universitas Padjadjaran, Bandung, 1997.
- Krida Laksana, Hari M., *Kamus Sinonim Bahasa Indonesia*, Nusa Indah Press, 1983.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi-Fakultas Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum – Universitas Padjadjaran, Binacpta, Bandung, 1970
- , "Pemantapan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang", (Makalah), Jakarta, 1995.
- Kusnardi, Moh. dan Harmailiy Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.
- Lembaga International untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu, *Penilaian Demokrasi di Indonesia*, Ameepro, Grapik Design, Jakarta, 2000
- Lewis, Norman, and Patrick Birkinshaw, *When Citizens Complain Reforming Justice and Administration*, Open University Press, Buckingham, 1993.
- Logemann, J.H.A., *Keterangan-keterangan Baru tentang terjadinya Undang-undang Dasar Indonesia 1945*, Aries Lima, Jakarta, 1982.
- Lopa, Baharudin, A. Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Lubis, M.Solly, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- , *Ilmu Negara*, Mandar Madju, Bandung, 1990
- Manan Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945*, UNSIKA, Bandung, 1993.

- , *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- , *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas, LPPM-Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995.
- , (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof.Dr.R.Sri Soemantri Martosoewignyo, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.
- , "Fungsi Ombudsman", (Makalah) disampaikan pada: Lokakarya Ombudsman, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 5-7 Oktober 2000, Surabaya, 2000.
- , "Fungsi Ombudsman", (Makalah), Lokakarya Ombudsman, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, (tanggal 5 s/d 7 Oktober 2000).
- , "Ombudsman di Swedia dan Indonesia", (Makalah), Seminar: The National Ombudsman and Local Governance, Komisi Ombudsman Nasional, Surabaya, 6 Juli, 2000.
- Maschab, Mashuri, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945*, Bina Aksara, Jakarta, 1998.
- Masduki, Teten, "Peranan Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi", (Makalah), disampaikan pada: Workshop on Good Governance, Kerjasama antara Utrecht University dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 4-5 Oktober, 2001.
- Mimura, Osamu, "Administrative Conseling System in Japan, The Role of The Administrative Grievence Resolution Promotion Council", (Paper) Submitted to 6 th Conference of Asian Ombudsman Association, Tokyo, Japan 18-21 June 2001
- Moh.Busyro Muqaddas et al, (Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Mochammad Faisal Salam, *Peradilan Militer Indonesia*, Mandar Madju, Bandung, 1994.

- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Jakarta, 1999.
- , *Demokrasi dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- , *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1997.
- Hatta, Mohammad, Lampau dan Datang, (pidato diucapkan pada penerimaan gelar doctor honoris causa dari Universitas Gadjah Mada pada tanggal 27 Nopember 1956), Djambatan, Jakarta, 1956,
- Hikam, AS. Muhammad, *Civil Society dan Masyarakat Indonesia: dari Wacana Menuju Program Aksi*, Jurnal PSP, Volume 1 Nomor 1, 1998.
- Huijbers, Teo, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1993.
- Johanes Ufuan, *Kebebasan Berpendapat di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1999.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R.Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, PT Gramedia, Jakarta, 1986.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.
- Yamin, Mohammad, *Sistema-Falsafah Pantja Sila*, (Pidato merayakan hari lahirnya Pantja Sila (1 Juni 1945) pada tanggal 5 Juni 1958 di depan rapat Rakyat di ruangan Istana Negara Djakarta), Kementerian Penerangan RI, Jakarta, 1958
- Mollers, Wolfgang, "Good Governance in East Asia", (Paper), Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problems, and Challenges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 7 November, 1999.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

- , *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- , *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Muhadjad, M.Hadin, *Beberapa Masalah tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta 1985.
- Mulyosudarmo, Suwoto, "Pengaruh Konfigurasi Politik Era Baru terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan yang Berwibawa, (Makalah) disampaikan pada: Seminar Reformasi Hukum Nasional, diselenggarakan oleh Kelompok Studi Hukum "Airlangga" Program Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 8 April, Surabaya, 2000.
- Nawawi, Hadari, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Erlangga, Jakarta, 1989.
- Nigro, Felix A., and Lloyd G.Nigro, *Modern Public Administration*, Fourth Edition, Harper & Row Publisher, New York, Chargetown, Sanfransisco, London, 1977.
- Noer, Daliar, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV.Radjawali, Jakarta, 1983.
- Oishi, Tadao, "Present Status and Problems of Local Government Ombudsman", (Paper) Submitted to the 6th Conference of Asian Ombudsman Association, Tokyo, Japan 18-21 June 2001
- Ombudsman New Zealand, "Need Help"? (Booklet), 1995.
- Oosting, Marten, "The Ombudsman: Role and Development A Comparative Perspective", (Paper) disampaikan pada Seminar: Ombudsman di Surabaya, 2002.
- Panggabean, H.P., "Tugas Ombudsman dan Penyelenggaraan Peradilan", (Makalah) disampaikan pada: Seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, Diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasiona Bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta, 23 -24 Agustus 1999.
- Panggabean, Henry P., *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktik Sehari-hari*, Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

- Philips', O.Hood, Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Seventh Edition, English Language Book Society/Sweet & Maxwell, 1987.
- Plato, *Republic*, Translated by A.D. Lindsay, Published by David. Compbell Publishers Ltd. 79 Berwich Street, London W V3PF 1992.
- Prakke, L., en C.A.J.M. Kortmann, *Het Bestuursrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Kluwer-Deventer, 1986.
- Prasetya, Rudhi, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1986.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta, 1983.
- Pudjiatmoko, Sri, dan Ridwan Tjandra w., *Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Universitas Jaya, Yogyakarta, 1994.
- Purbacaraka, Purnadi, M.Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, Alumni, Bandung, 1981.
- Purbacraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Filsafat Hukum*, CV Radjawali, Jakarta, 1978..
- Purbo Pranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, 1987.
- , "Dasar-dasar Hubungan Warganegara dengan Pemerintah, (Pidato), Diucapkan pada peresmian penerimaan Jabatan Guru-Besar dalam mata pelajaran Hukum Tata Pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga tanggal 12 Oktober 1960), Universitas Airlangga, Surabaya, 1960.
- Puspokusumo, R.M. Talib, "Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, (Makalah) disampaikan pada: Seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, Diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional, Bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta 23 -24 Agustus 1999.

- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1977.
- , *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Ranawijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Dasar-dasarnya, Ghalia-Indonesia, Jakarta, 1983.
- Reif, Linda C., (ed), *The International Ombudsman Anthology*, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999.
- Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, Bhratara, Jakarta, 1965.
- , *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhatara, Jakarta, 1989.
- S.James, Philip, *Introduction to English Law*, Eleventh Edition, Butterworths, London, 1985.
- Salman, Otje, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Armico, Bandung, 1987.
- Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia, Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Radjawali Pers, Jakarta, 1984..
- Seno Adji, Oemar, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1985.
- Simanjuntak, Djisman S., "Perspective on Corporate Governance in Post-Crisis East Asia, (Paper) Submitted to Conferene on Good Governance in East Asia, Realities, Problems, and Challenges, by Centre for Strategic and International Studies in cooperation with Konrad Adenaeur Foundation Regional Office Manila, Jakarta, November 17, 1999.
- Simorangkir, J.C.T, *Penetapan Undang-undang Dasar 1945*, Gunung Agung, Jakarta, 1984.
- Sjarif, Amiroedin, *Hukum Disiplin Militer Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta 1996.
- Smith and Zuhrer, *Dictionary of American Politics*, Barnee & Noble Inc Publisher-Booksellers, New York, 1966.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Soemantri Mertoseowignjo, Sri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*, Tarsito, Bandung, 1976.

- , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- , *Undang-undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Pidato Pengukuhan Diucapkan pada Penerimaan Jabatan Guru Besar tetap Dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, Sabtu, 21 Februari 1987.
- , *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- , *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Soemitro, Rochmat, *Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, PT.Eresco, Bandung, 1991.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Soeradinata, Soependri, *Sendi-sendi Pokok Tata Negara Indonesia*, Karya Indah, Jakarta, 1974.
- Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1975.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal-Usul & Perkembangannya)*, Citra Aditya Bhakti, 1994.
- Soontornpipit, Pichet, "Uniqueness and Cooperation of the Asian Ombudsman", (Paper) Submitted to 6th Asian Ombudsman Association Conference", Tokyo, Japan 18-21 June 2001
- Stacey, Frank, *The British Ombudsman*, Clarendon Press-Oxford, London, 1971.
- Sujata, Antonius dan R.M. Surachman, "Comparative Study on The Ombudsman System in Afrika and Europe" (kajian Komparative atas Sistem Ombudsman di Afrika dan Eropa), Komisi Ombudsman Nasional, 2000.
- , *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman International*, Sebuah Antologi, Komisi Ombudsman Nasional, 2002-11-03

- , "Preparing The Establishment of A Parliamentary Ombudsman: The Indonesian Experience", (Paper) Submitted to 6th Asian Ombudsman Association Conference, Tokyo, Japan 18-21 June 2001.
- , *Efektivitas Ombudsman Indonesia*, Kajian Tindak Lanjut Kasus-kasus Tertentu, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003.
- Sujata, Antonius, "Pengaturan Ombudsman dalam Undang-undang", (Makalah) disampaikan pada: Seminar Nasional tentang Ombudsman dan Asas-asas Pemerintahan Yang Baik, Jakarta 3 dan 4 Juli 2001.
- , "Peran Ombudsman dalam Upaya Membangun Good Governance", (Makalah), disampaikan pada Diskusi Panel Mengkritisi dan Sosialisasi Konsep Rancangan Undang-undang Ombudsman, diselenggarakan oleh Ombudsman Nasional bekerjasama dengan Forum Diskusi Hukum Bandung dan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Hotel Horison, Jakarta, 2001.
- , Prospek Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional, (Makalah) disampaikan dalam: Seminar tentang Peranan Komisi Ombudsman Nasional dalam Meningkatkan Pemerintahan Yang Baik, Jakarta-Surabaya, 3,4,6 Juli 2000.
- , *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djembatan, Jakarta, 2000.
- , "Prospek Pembentukan Ombudsman di daerah dan Pengaturannya dalam Undang-undang Dasar", (Makalah) disampaikan pada: Seminar Nasional Prospek Pembentukan Komisi Ombudsman daerah, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret kerjasama dengan Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2001.
- Sujata, Antonius, at al, *Ombudsman Indonesia*, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.
- Sularto, St., (Penyunting), *Visi dan Agenda Reformasi Menuju Masyarakat Indonesia Baru*, Kanisuius, Yogyakarta, 1999

- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksra Baru, Jakarta, 1986.
- Surachman, R.M., "Ombudsman: Asas-asasnya", (Makalah), disampaikan pada: Seminar Nasional tentang Prospek Pembentukan Ombudsman Daerah", diselenggarakan oleh Komisi Ombudsman Nasional dan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2001.
- , "Ombudsman: Pengaturannya di Beberapa Negara", (Makalah) disampaikan pada: Seminar yang diselenggarakan oleh Yayasan Hak Asasi Manusia Demokrasi dan Supremasi Hukum, Jakarta, 31 Agustus, 2001.
- , "Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional", (Makalah), Lokakarya Ombudsman, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 5-7 Oktober 2000, Surabaya, 2000.
- Suryadi Culla, Adi, *Masyarakat Madani*, PT.Radjawali Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Susanto, I.S., Bernard L. Tanya, (ed), *Wajah Hukum di Era Reformasi* (Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof.Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.) Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Suwartono, Junaidi, *Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya Serta Peran Pengawasan dan Penanggulangannya*, Jakarta, Restu Agung, 1995.
- Syafrudin, Ateng, *Memantapkan Pemerintah yang Bersih Kuat dan Berwibawa*, Tarsito, Bandung, 1982.
- Syahrani, Riduan, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1991.
- Sykes BA, EL., (et al), *General Principles of Administrative Law*, Third Edition, Butterworths, Sedney, 1989.
- Tai, Alice, "Realities and Ideals of the Asian Ombudsman", (Paper) Submitted to 6th Asian Ombudsman Association Conference", Tokyo, Japan 18-21 June 2001.
- Talib, R.M., "Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi", (Makalah), Seminar: Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional

Departemen Kehakiman RI bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation on The Netherland, Jakarta, 23-24 Agustus, 1999.

Tanjung, Akbar, "The Role of The Ombudsman in Improving Good Governance", Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", (Makalah) disampaikan pada Seminar, 3 July 2000, Jakarta.

Tasrif, S., *Bunga Rampai Filsafat Hukum*, CV.Abardin, 1986.

Tay, Simons S.C., "Governance in East Asia An Agenda Research and Action", (Paper), Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problems, and Challenges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 7 November, 1999.

Ten Berge, J.B.J.M., *Bescherming tegen de Overheid*, Derde druk, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, Nederlands Institut voor Social en Economisch Recht NISER, 1995.

The National Ombudsman of the Netherland, A Brief Introduction The National Ombudsman of the Netherland, 6th Edition, (Booklet), The Hague, 1999.

Tim Pemantau Peradilan ICW, Menyingkap Tabir Mafia Peradilan, (Makalah) Disampaikan pada Workshop and Seminar on Good Governance, diselenggarakan oleh Utrecht University-Airlangga University, Surabaya, 4,5,6 Oktober 2001.

Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1980.

Toha Miftah, "Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah", (Makalah): Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999.

Von Schmid, J.J., *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT Pembangunan, Jakarta, 1980.

Wade, Sir William, *Administrative Law*, Sixth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1988.

Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1986.

-----, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Kumpulan Tulisan), Rajawali Press, Jakarta, 1986.

-----, *Negara Republik Indonesia*, Radjawali Press, Jakarta, 1986.

-----, "Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia", (Makalah), 1988.

Weeks, M.Kent., *Ombudsman Around the World: A Comparative Chart*, Second Edition, Institute of Government Studies University of California, Berkley, 1978.

Winarta, Frans H., "Governance and Corruption, (Paper) Submitted to Conference on Good Governance in East Asia, Realities, Problems, and Challenges", by Centre for Strategic and International Studies in cooperation with Konrad Adenauer Foundation Regional Office Manila, Jakarta, November 17, 1999.

Wood, T.D., "The Inception and Development of The Parliamentary Ombudsman: Australia", (Paper), disampaikan pada: Lokakarya Ombudsman, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2000.

Yardley, D.C.M., *Principles of Administrative Law*, Butterworth & Co (Publishers) Ltd., London, 1981.

Zang, Yong, (ed), *Comparative Studies on Governmental Liability in East and Southeast Asia*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.

Zweigert, K., & H.Kotz, *An Introduction to Comparative Law*, Translated by Tony Weir, Clarendon Press, Oxford, 1998.

WEB SITE

Anonim, "The Danish Parliamentary Ombudsman and the Danish Act on Processing of Personal Data", <http://www.Ombudsman.dk>, 2000.

International Ombudsman Institute, "History of the Ombudsman", <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/brochure.htm>.

International Ombudsman Institute Information Booklet, "The Ombudsman Concept", <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/brochure.htm>, 2002.



International Ombudsman Institution Information Booklet, "The Ombudsman Concep", <http://www.law.ualberta.ca>.

United Kingdom Parliamentary Ombudsman, "Ombudsman Schemes in the United Kingdom", <http://www.io.org.uk/adex.html>; <http://www.intervid.co.uk/bioa/uk/index.html>, 26-04-2001.

-----, "The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme", <http://www.bio.org.uk/uk/adex.html>.

United State Association, Public Sector Ombudsman, <http://www.usoambudsman.org/About.USOA/aboutusoa.htm> (26-04-2001).

-----, "Ombudsman City of Portland, Oregon, SA", <http://www.usoa.html>, 2001.

-----, "The Ombudsman", (Paper), National Conference of State Legislatures, Hotel Monteleone, New Oriens, Lousiana, 1999.

-----, "The Ombudsman", (Paper), National Conference of State Legislatures, Lousiana, <http://www.usombudsman.org/about/USUA/aboutusoa.htm>. (26-04-1999).

LEGISLATION

Alaska, Alaska Statutes 24.55.10_340,

Alberta, Alberta Revised Statutes, http://www.assembly.ab.ca/pro/bills/br_main.asp

Arizona, Arizona Revised Statutes, <http://www.azleg.state.az.us/ars/ars.htm>.

Australia, Complaints (Australian Federal Police) Act 1981, <http://scaleplus.law.gov.au/html/posteact/0/219/top.htm>.

Australia, Freedom of Information Act 1982, http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/

Australia, Freedom of Information Act 1989, <http://www.legislation.act.govt.au/a/1989-46/default.asp>.

- Australia, Ombudsman Act 1976, <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consolact/ca1976114>.
- Australia, Telecommunication (Interception) Act 1979, <http://www.comb.gov.au/>
- Denmark, The Constitution of Denmark 1953, http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- Denmark, The Ombudsman Act No.473 of 12 June 1996, http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- European Ombudsman Office, European Ombudsman, http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- Hawaii, Hawaii Revised States, http://www.ombudsman.state.hi.us/chapter_96.htm
- IOWA, IOWA Administrative Code[141], <http://www.legis.state.ia.us/rules/2002/iac/guac261.pdf>.
- IOWA, IOWA Code, <http://web.legis.State.ia.us/IACODE/1999SUPPLEMENT/2C/index.html>.
- Nebraska, Nebraska Statutes an Constitution, <http://www.statutes.unicon.state.ne.us/default.asp>
- Nederland, Constitution of the Kingdom of the Netherland, 1983, , http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- Nederland, National Ombudsman Act of February 4, 1981 (amanded on 23 December, 1993 and on April 26, 1995), , http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- Perancis, Law no. 92-125 of 6th February 1992, http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- Perancis, Law no.89-18 of 13th January 1989, http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- Perancis, Law.no.73-6 of 3rd January 1973, http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.
- Perancis, Law.no.76-1211 of 24 December 1976, http://www.omeineurope.info/uk/index_e.html.

Philipina, The 1987 Constitution of the Republic of the Philipines, <http://www.ldb.org/philcon/artacp.htm>.

Swedia, Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, http://www.omineurope.info/uk/index_e.html.

Swedia, The Instrument of Government, <http://www.omineurope.info/uk/index.html>.

Thailand, The 1999 Ombudsman Act, <http://www.ombudsman.go.th/DataFile/Ombudsman>.

United Kingdom, Parliamentary Commissioner Act 1967, <http://www.legislation.hmso.gov.uk/legislation/ak.about.htm>.

RISALAH DAN LAPORAN

Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Sementara Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan penyelidik Usaha –udaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 1995.

The Office of the Federal Ombudsman of Belgium, Annual Report, 1998.

Sekretariat MPR RI, Pidato Presiden Abdurrahman wahid, dalam Pelantikan sebagai Presiden RI

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, "Laporan Tahunan", Jakarta, 1999.

Komisi Ombudsman Nasional, Laporan Tahunan, Tahun 2000, 2001, 2002, Jakarta.

Komisi Ombudsman Nasional, Konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional, 2001.

MAJALAH/JOURNAL

Analisis CSIS Tahun XXVII, No.3, Juli-September 1998.

Jurnal Hukum, Nomor 10 Vol.5, 1998.

Mahkamah, Edisi 143, April 1998.

Malayan Law Journal, 1997.

Perspektif, Vol.3 No.1 Tahun 1998, Edisi Januari, 1999.

Prisma, Nomor 8, LP3ES, Jakarta, 1984.

Regional Development Dialogue, Vol.19, No.2, 1998.

The Indonesian Quarterly, Centre for Strategic and International Studies,
Vol.XXVIII, No.1 First Quarter 2000,

The Indonesian Quarterly, Centre for Strategic and International Studies,
Vol.XXVII, No.4 Fourth Quarter 1999

The Indonesian Quarterly, Centre for Strategic and International Studies,
Vol.XXVI, No.2, Second Quarter 1998,

Yuridika, 1993.

Yuridika, Nomor 6 Tahun IX, 1994.

Yuridika, Volume 5 & 6 Tahun XII Sep, Des, 1997.

Yuridika, Volume 14, No.6, Nopember 1999

Yuridika, Volume 15, No.3, Mei 2000.

Yuridika, Volume 17, Nomor 1, Januari 2002.

HARIAN / SURAT KABAR

Bali Post, 21 Maret 2000.

Bali Post, 25 Maret 2000.

Kompas, 10 Pebruari 1967.

Kompas, Jum'at 22 Januari 1982,

Kompas, 7 Juni 1999.

Kompas, Selasa, 11 Januari 2000.

Kompas, 21 Maret, 2000

Kompas, Jum'at 07 April, 2000.

Kompas, Senin, 13 September 2000

Kompas 17 Mei 2001.

Kompas, Senin, 03 September 2001

Kompas, Sabtu, 23 Februari 2002.