

ISSN 1979-5955

JURNAL HUKUM
LEGALITAS

universitas negeri gorontalo universitas negeri gorontalo universitas negeri gorontalo universitas negeri gorontalo universitas negeri gorontalo

VOL.1 NO.2. OKTOBER 2008



DAFTAR ISI

**ISSN 1979-5955
VOL 1 No. 2 OKT 2008
JURNAL LEGALITAS**

Pelindung :

Ketua Jurusan Hukum Dan Kemasyarakatan
Universitas Negeri Gorontalo

Ketua Penyunting :
Fence Wantu, SH, MH

Wakil Ketua Penyunting :
Weny Almoravid Dunga, SH, MH

Penyunting Ahli/Dewan Penyunting :

Johan Yasin SH, MH
Drs. Yusdin Paluhulawa M.Si
Drs. Wely Pangayouw, M.Si, Ph.D
Fenty Paluhulawa SH, MH
Drs. Sastro M. Wantu M.Si
Moh. Rusdyanto Paluhulawa SH, MH
Udin Hamim M.Si

Penyunting Pelaksana:

Mutia Herawaty Talib, SH, MH
Nirwan Yunus SH, MH
Maisyara Sunge SH, MH
Nur Kasim S. Ag, MH
Dian Ekawaty Ismail SH, MH
Zamroni Zamad SH, MH

Desain Cover

Amirudin Y. Dako, ST
Halim K. Malik, SPd

Manajemen Pengembangan/Kenangan

Yowan Tamu, S. Ag
Lisnawaty Badu, SH

Sekretariat :

Jurusan Hukum Dan Kemasyarakatan UNG
Mahasiswa Pasca Sarjana Gorontalo Di Yogyakarta
Jatis Pasiraman JT II / 587 Yogyakarta.
Telp: (0274) 560413

Email :

fence.wantu@yahoo.co.id
amir_dako@yahoo.com
maseko32@yahoo.co.id

Penerbit :

PENA PERSADA
Desktop Publishing
Gg. Nusaindah CT. X/07 Karangasem Baru
Yogyakarta
Telp./Fax. (0274) 562 488

DAFTAR ISI	i
EDITORIAL	ii
✓ Fungsi Komisi Ombudsman Dalam Mewujudkan Negara Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik Oleh: Moh. Rusdyanto Paluhulawa.....	1
Eksistensi Lembaga Pengangkatan Anak Sebagai Wujud Perlindungan Hak Anak Oleh: Mutia Cherawaty Talib.....	18
Etika Lingkungan Untuk Menunjang Pembangunan Berkelanjutan Oleh: Fadiah.....	31
Manfaat Asas Proporsionalitas Dalam Penyelesaian Kontrak Bisnis Oleh: Weny Almoravid Dunga.....	47
Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Perkembangan Hukum Perbankan Oleh: Tineke Wolok.....	61
Islamic Law Responses On Test Tube Babies Oleh: Yowan Tamu.....	74
Pengembangan Masyarakat Dalam Dimensi Normatifitas Islam Oleh: Mohamad Papatungan.....	83
Penyelesaian Terorisme Dalam Prespektif Hukum Pidana Nasional Oleh : Dian Ekawaty Ismail.....	99
Merajut Persatuan Dan Kesatuan Melalui Pilkada Dalam Rangka Meningkatkan Stabilitas Nasional Oleh: Asmun Wantu.....	114
Perubahan Setiap UUPemerintah Daerah Dan Dampaknya Terhadap Otonomisasi Oleh: Lucyane Djanfir.....	129
Kebijakan Pertanahan Di Era Otonomi Daerah Berdasarkan Prinsip Hukum Tata Ruang Oleh: Nirwan Yunus.....	142
Modernisasi Pengembangan Ilmu Hukum Dan Paradigma Aliran Postmodern Oleh: Fence M. Wantu	156

EDITORIAL

mal Hukum Legalitas Volume 1 Nomor 2 bulan Oktober kali ini mengetengahkan beberapa tulisan dari berbagai bidang ilmu hukum, yang diawali tulisan dari **Moh. Rusdyanto Puluhulawa** tentang bidang hukum administrasi yakni mengangkat tentang fungsi komisi ombudsman dalam mewujudkan negara hukum dan pemerintahan yang baik. Tulisan ini mengajak kita semua untuk merenungkan tentang idealnya hukum dalam suatu negara. Kemudian ada artikel dari **Motia Erawaty Talib** yang mencoba mendeskripsikan kedudukan anak dalam bidang hukum perdata, dengan mengangkat tema yakni eksistensi lembaga pengangkatan anak sebagai wujud perlindungan hak anak.

selanjutnya, Doktor **Fadhiah** mencoba menguraikan begitu pentingnya etika dalam mengelola lingkungan, dengan judul artikelnya yakni etika lingkungan untuk menunjang pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya ada juga dua tulisan tentang hukum bisnis yang ditulis oleh **Weny Almoravid Dunga** tentang manfaat asas proporsionalitas dalam penyelesaian sengketa bisnis. Tulisan ini mencoba menguraikan begitu pentingnya asas hukum dalam melakukan kontrak. Tulisan hukum bisnis berikutnya dari **Tineke Wolok** tentang dampak krisis ekonomi terhadap perkembangan hukum perbankan. Artikel ini menguraikan tentang dunia perbankan terutama ketika terjadi krisis ekonomi.

selanjutnya ada juga tulisan dari perspektif hukum Islam yakni dari **Yowan Tamu** yang membuat artikel tentang Islamic law responses on test – tube babies, Artikel ini mencoba mendeskripsikan tentang kedudukan bayi tabung dalam perspektif hukum Islam terutama dari madzhab-madzhab yang ada dalam agama Islam. Kemudian artikel dari **Mohamad Papatungan** tentang pengembangan Masyarakat Dalam Dimensi Normatifitas Islam. Tulisan ini menawarkan alternatif solusi yang bagaimana masyarakat berkembang sesuai dengan aturan-aturan dalam Islam. Dalam bidang pidana **Dian Ekawaty Ismail** mencoba menguraikan tentang problem teroris yang selama ini dihadapi oleh bangsa-bangsa di dunia. Adapun tema yang dipilih dengan judul penyelesaian terorisme dalam perspektif hukum pidana nasional.

Jurnal Hukum Legalitas untuk edisi ini juga memuat tulisan hukum tata negara dilihat dari dimensi politik hukum terutama penyelenggaraan otonom daerah dan makna perubahan undang-perundangan, serta kedudukan tanah di era otonomi daerah. Tulisan dari **Asmunanto** dengan judul merajut persatuan dan kesatuan melalui pilkada dalam rangka meningkatkan stabilitas nasional. Tulisan ini mengingatkan kepada kita semua begitu pentingnya menjaga persatuan dan kesatuan ditengah hiruk-pikuk penyelenggaraan pilkada langsung. Penulis berikutnya mengangkat tema tentang perubahan setiap UU pemerintah daerah dan dampaknya terhadap otonomisasi. Begitu besar biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah dan begitu banyak waktu yang terbuang hanya karena ada keinginan melakukan perubahan terhadap UU oleh kelompok-kelompok tertentu, demikian tulisan dari **Lueyane Djaafar**. Dan tulisan dari **Nirwanus** tentang kebijakan pertanahan di era otonomi daerah berdasarkan prinsip hukum tata ruang. Tulisan ini menguraikan begitu kompleksnya masalah yang dihadapi oleh pemerintah dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah.

Di akhirnya Jurnal Hukum Legalitas ini ditutup dengan tulisan mengenai modernisasi pengembangan ilmu hukum dan paradigma aliran postmodern oleh **Fence M. Wantu**. Tulisan ini memberikan solusi pengembangan hukum ke depan, agar lebih mudah menyesuaikan dengan perkembangan zaman.

Redaksi

FUNGSI KOMISI OMBUDSMAN DALAM MEWUJUDKAN NEGARA HUKUM DAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

Oleh: Moh. Rusdyanto Puluhulawa

Abstract

Ombudsman is an independent public officer who is appointed to receive complaints from citizens about abuses, unreasonable acts, or delays by government agencies. Ombudsman is an official or semi official office to which people may come with grievances connected with the government. In a democratic state, transparent operation of state power and governance is required in order for law to function effectively and for democracy to serve as the mechanism of governance and state power. Transparency is a key strategic instrument in the implementation of democracy and sound governance. Because of the strategic importance of transparency, it should become a principle within state governance.

Kata Kunci: Ombudsman, Negara Hukum, Pemerintahan, Keadilan, Transparansi.

A. Latar Belakang

Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (KON) di Indonesia dilatar belakangi oleh suasana transisi menuju demokrasi. Pada saat itu pemerintahan yang berkuasa yakni Presiden Abdurrahman Wahid atau yang biasa dikenal dengan Gus Dur memutuskan membentuk ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan dan pelayanan umum lembaga pengadilan.

Dalam perkembangannya selanjutnya, komisi ombudsman memang agak berbeda sikap pendapat dengan pemerintah yang berkuasa

disaat itu. Sikap berbeda pendapat tersebut ditunjukkan para anggota ombudsman pada saat terjadi polemik berkepanjangan dalam pengangkatan Ketua Mahkamah Agung. Saat pemerintah dalam hal ini Presiden Abdurrahman Wahid tidak berkenaan menetapkan dan mengangkat satu dari dua orang calon Ketua Mahkamah Agung yang diusulkan oleh DPR. Dalam hal ini terdapat perbedaan pendapat antara komisi ombudsman dengan pemerintah. Komisi ombudsman berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 8 ayat (1), yang pada dasarnya *imperatif*, maka semestinya Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara

pembentukan komisi ombudsman menjadi tonggak sejarah mulai dimulainya reformasi dalam lembaga pemerintahan dan upaya perbaikan pelayanan umum secara lebih serius di Indonesia. Keberadaan komisi ombudsman menjadi faktor penting dan mendukung proses demokratisasi arena telah memberikan inspirasi baru bagi dikembangkannya model sistem pengawasan independen berbasis masyarakat yang selama ini mungkin belum pernah ada di Indonesia.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan tentang fungsi komisi ombudsman dalam mewujudkan negara hukum dan pemerintahan yang baik. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah bagaimana fungsi komisi ombudsman dalam mewujudkan negara hukum dan pemerintahan yang baik. Sementara tujuan penulisan ini yakni: *Pertama*, untuk mengembangkan teori tentang hukum yakni hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum pidana. *Kedua*, secara praktis untuk memberi saran/masukan kepada pemerintah tentang bagaimana menyelenggarakan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa.

B. Landasan Hukum, Tugas Dan Asas Komisi Ombudsman

Pada awalnya pembentukan komisi ombudsman di Indonesia dimulai sejak diterbitkannya KEPPRES Nomor 155 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman, yang semestinya dimaksudkan menjadi landasan hukum pembentukan ombudsman justru berbelok menjadi pembentukan tim pengkajian pembentukan lembaga ombudsman. Selanjutnya disusul dengan dikeluarkannya KEPPRES (pengganti) Nomor 44 tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman.

Secara objektif ombudsman nasional membutuhkan landasan hukum/yuridis yang memadai. Tak dapat dipungkiri bahwa Keputusan Presiden saja tidaklah cukup kuat dijadikan sebagai landasan yuridis keberadaan ombudsman nasional di Indonesia. Kedudukan Keputusan Presiden secara politis sangat rentan, mudah diubah dan dicabut oleh Presiden sewaktu-waktu. Hal ini menjadikan sebagian masyarakat meragukan independensi ombudsman terhadap pemerintah.

Pernyataan di atas sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Soewoto, (Guru Besar Hukum Tata Negara UNAIR) bahwa lembaga ombudsman tidak berurusan secara

teknis, hanya sebatas menampung keluhan masyarakat tapi punya hak meminta keterangan. Fokusnya adalah instansi-instansi pemerintah dalam hal pelayanan publik yang tidak melakukan proses secara benar. Intinya di tiap instansi pemerintah yang melakukan layanan publik itu bisa dibentuk komisi seperti Ombudsman ini. Namun aturan mainnya tetap diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh mantan Ketua Komnas HAM Djoko Sugianto mengatakan bahwa Kehadiran Komisi Ombudsman Nasional tak perlu membuat kekuasaan kehakiman lainnya merasa terganggu. Lembaga ini justru akan memperkuat kekuasaan kehakiman untuk menampung pengawasan yang dilakukan masyarakat terhadap penyelenggara negara. Permasalahannya, menurut beliau, mestinya lembaga ini dibentuk melalui Undang-Undang, bukan melalui KEPPRES.

Landasan yuridis yang memadai menjadi sangat penting karena akan memperkuat dasar operasional yang menopang keberadaan ombudsman di Indonesia. Untuk menjaga *eksistensi* ombudsman nasional, maka keberadaan lembaga ini menjadi sangat penting diatur dalam UUD 1945. Pencantuman ombudsman dalam UUD 1945 akan menempatkan keberadaan

eksistensi ombudsman secara *filosofis* bernilai tinggi.

Menurut Dean Gottehrer dalam Surahman (2001: 1), pengaturan ombudsman dalam konstitusi umumnya meliputi empat unsur isu penting yaitu: *Pertama*, menyangkut tentang alasan atau tujuan pembentukan ombudsman. *Kedua*, perintah pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang. *Ketiga*, syarat-syarat pemberhentian ombudsman. *Keempat*, independensi ombudsman.

Umumnya tujuan pembentukan ombudsman dalam konstitusi adalah untuk mencegah perlakuan tidak adil dari penyelenggara negara dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Pengaturan ombudsman dalam konstitusi menjadi sangat urgen dilakukan terutama bagi negara-negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial.

Di Indonesia sendiri ombudsman memiliki peluang memperoleh kepatuhan dan dihormati penyelenggara negara. Lebih-lebih apabila DPR dan MPR nantinya telah memperkuat landasan yuridis dengan mengesahkan pengaturan ombudsman dalam amandemen UUD 1945.

Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini, maka Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 155 tahun 1999 tentang Tim

Pengkajian Pembentukan Ombudsman dinyatakan tidak berlaku. Dalam Pasal 3 KEPPRES Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman, ditegaskan bahwa tujuan ombudsman nasional adalah untuk membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan KKN serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, kesejahteraan secara lebih baik.

Kemudian Pasal 4 KEPPRES 44 tahun 2000, bahwa ombudsman nasional mempunyai tugas yakni: *Pertama*, menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga ombudsman. *Kedua*, melakukan koordinasi dan atau kerja sama dengan instansi pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain. *Ketiga*, melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum. *Keempat*, mempersiapkan konsep rancangan undang-undang tentang ombudsman nasional.

Pada dasarnya 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 aparaturnya pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

C. Pengertian Dan Jenis-Jenis Ombudsman

Dalam Pasal 2 KEPPRES No 44 tahun 2000 dinyatakan 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 aparaturnya pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia, terutama dalam Bab 1 Ketentuan Umum yakni Pasal 1 ayat (1) disebutkan 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), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Sementara Pasal 1 ayat (2) berbunyi ombudsman nasional adalah ombudsman yang berkedudukan di Ibukota negara menangani tindakan mal-administrasi yang terjadi di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dan Pasal 1 ayat (3) berbunyi ombudsman daerah adalah lembaga daerah yang diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat di daerah provinsi dan atau daerah kabupaten/kota.

Pada awalnya institusi ombudsman hanya dikenal di negara Swedia. Kemudian dalam perkembangan selanjutnya mulai diadopsi oleh negara-negara di dunia, termasuk juga negara Republik Indonesia. Negara yang pertama kali mengikuti pembentukan institusi ombudsman setelah Swedia adalah Finlandia dan Denmark. Dengan demikian dapat dikatakan perkembangan institusi ombudsman saat itu di mulai dari negara-negara Skandinavia.

Menurut Masthuri (2004), bila dilihat dari berbagai aspek, ombudsman dapat dibagi menjadi beberapa jenis sebagai berikut:

- ❖ Dari kurun waktu pembentukannya, institusi

ombudsman dapat dibedakan menjadi *ombudsman klasik* dan *ombudsman modern*.

- ❖ Dilihat dari mandat dan mekanisme pertanggung jawabannya, institusi ombudsman dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu *ombudsman parlementer* dan *ombudsman eksekutif*. Ombudsman parlementer adalah ombudsman yang dipilih oleh parlemen dan bertanggung jawab kepada parlemen. Sementara ombudsman eksekutif adalah ombudsman yang dipilih oleh Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah, dan bertanggung jawab kepada mereka.
- ❖ Dilihat dari jenis isu dan institusi yang membentuk. Dalam ombudsman ini dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu *ombudsman publik*, *ombudsman swasta* dan *ombudsman hybrid*. Ombudsman publik adalah ombudsman yang dibentuk oleh institusi publik untuk mengawasi proses pemberian pelayanan umum bagi masyarakat sebuah negara. Ombudsman swasta adalah ombudsman yang dibentuk oleh institusi swasta untuk mengawasi proses pelayanan umum perusahaan swasta

terhadap konsumennya. Serta ombudsmen hybrid adalah ombudsman yang dibentuk oleh swasta atas mandat yang diberikan negara untuk mengawasi proses pelayanan umum di sektor swasta.

❖ Dilihat dari batas wilayah yuridisnya. Institusi ombudsman ini dapat dibedakan lagi menjadi tiga jenis yakni *ombudsman nasional*, ombudsman daerah, dan *ombudsman multinasional*. Ombudsman nasional adalah ombudsman yang wilayah kerjanya mencakup seluruh wilayah negara di mana ombudsman tersebut berada. Ombudsman daerah adalah ombudsman yang wilayah kerjanya hanya terbatas pada satu daerah tertentu di suatu negara, bisa dalam level provinsi, kabupaten, kota, maupun negara bagian. Ombudsman multinasional adalah ombudsman yang wilayah kerjanya sekaligus mencakup beberapa negara. Ombudsman ini dibentuk atas kesepakatan masing-masing negara akan perlunya membangun sistem pengawasan bersama dalam proses pelayanan umum tertentu.

D. Ombudsman Dalam Suatu Negara Hukum Yang Berdemokrasi

Meskipun UUD 1945 menjamin adanya negara hukum namun dalam kenyataan masih belum dapat diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari dan dirasakan rakyat Indonesia serta masih banyak ketidakadilan di bidang hukum, sosial, dan ekonomi. Keadilan belum menyentuh seluruh lapisan masyarakat khususnya si miskin masih menjadi obyek represi, korban penyiksaan (*torture*), perlakuan tidak manusiawi (*inhuman and degrading treatment*), pemerasan dan tidak memperoleh pembelaan yang layak dari profesi hukum (*access to legal counsel*).

Karena itu kehadiran lembaga Ombudsman merupakan keniscayaan dalam sebuah negara hukum yang demokratis di mana transparansi publik menjadi prasyarat penting. Secara historis bahwa prinsip demokrasi lahir sebagai saudara kembar dari prinsip negara hukum. Ketika gagasan demokrasi muncul, maka pemunculannya diikuti oleh prinsip negara hukum sebagai prosedur memproses aspirasi rakyat dan prosedur untuk menegakannya. Ada juga pendapat yang mengatakan bahwa tidak ada demokrasi tanpa ada hukum yang tegak dan tidak ada hukum yang tegak tanpa

pembangunan kehidupan politik yang demokratis. Oleh karena itu, mutlak diperlukan adanya hukum di dalam setiap negara demokrasi.

Demokrasi dapat dipahami sebagai suatu proses yang mengarahkan agar pemerintah secara sensitif dapat menangkap aspirasi, melibatkan partisipasi, dan mengutamakan kepentingan rakyat daripada kepentingan penguasa, individu dan golongan. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Dalam sistem demokrasi, rakyat ditempatkan ke dalam domain utama karena pada dasarnya rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi di sebuah negara. Pada dasarnya demokrasi tidak hanya berbicara tentang teori cara-cara yang dimungkinkan untuk mengorganisasikan pemerintahan rakyat, tetapi juga filsafat tentang bagaimana cara terbaik membangun pemerintahan (Sorensen 2003: 2).

Dengan demikian apa yang menjadi *concern* ombudsman di Indonesia pada dasarnya adalah bagian penting dari prasyarat terselenggaranya proses demokrasi

dan mendukung upaya mewujudkan transparansi publik. Lebih jauh lagi dalam mendukung proses demokrasi. Ombudsman di Indonesia merupakan bagian penting dari dari upaya untuk mendorong adanya jaminan kebebasan memperoleh informasi, pengawasan yang efektif terhadap eksekutif dan penegakan hukum yang menjadikan keadilan sebagai isu pokok.

Selama ini lebih dari tiga dasawarsa di bawah rezim Orde Baru, peran kekuasaan pemerintah (eksekutif) sungguh amat dominan sehingga masyarakat lebih banyak menjadi objek yang diawasi daripada sebuah subjek yang mengawasi (Sujata & Surachman 2002: 4). Setelah kekuasaan rezim orde baru runtuh, proses demokrasi mengalami masa *transisi* yang panjang dan penuh berliku. Pada masa itulah ombudsman di Indonesia lahir menjadi bagian penting dalam sejarah *transisi* menuju demokrasi.

Pembentukan oleh pemerintah terhadap lembaga ombudsman dilaksanakan untuk mendukung terwujud dan berkembangnya pemerintahan yang bebas korupsi. Serta dalam rangka mewujudkan praktis bisnis berkelanjutan yang beretika serta mendorong peran masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan beretika oleh instansi pemerintah dan instansi swasta.

Pembentukan lembaga ombudsman tersebut, sempat membawa pada sekelompok orang tertentu untuk bertanya-tanya apakah tidak terjadi tumpang tindih lembaga ombudsman dengan keberadaan Komite Pemberantasan Korupsi (KPK), *Indonesian Corruption Watch* (ICW), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang wilayah kerjanya di seluruh negeri ini. Perlu diketahui saja, dengan adanya ICW korupsi bukannya semakin redup malah semakin menggila. Contohnya saja terjadi korupsi massal yang dilakukan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hampir di seluruh daerah negeri ini.

Demikian juga dengan YLKI, yang salah satu tugasnya adalah menerima pengaduan dari konsumen dikarenakan perilaku dunia usaha yang kurang beretika semisal tidak mencantumkan label yang semestinya. Begitu pula dengan KPPU tugasnya juga mengawasi persaingan antara pelaku dunia usaha yang muaranya agar terjadi praktik bisnis yang beretika. Tetapi kalau kita lihat dengan jujur, berapa banyak pelaku dunia usaha yang mendapat ganjaran atau hukuman dengan perilakunya yang tidak beretika.

Semakin jelas bahwa suasana demokratis dan jaminan adanya

transparansi publik sebagai prasyarat bagi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik, adalah faktor yang sangat penting bagi ombudsman. Kondisi tersebut dapat mendukung peningkatan peran ombudsman sebagai aktor penting dalam mendorong proses demokratisasi ke arah yang tepat.

E. Asas Pemerintahan Yang Baik Dan Benar/Good Governance

Secara sederhana *good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya secara efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggung jawab pada publik (Masoed, 2003: 150). Menurut Hardijanto (2000), pengertian *governance* mengandung makna yang lebih luas yaitu sebagai proses pemerintahan, karena di dalamnya mencakup mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan sektor negara, masyarakat dan swasta atau diklasifikasikan menjadi unsur negara dan non negara.

Secara lebih mendasar *good governance* merupakan manifestasi dari serangkaian asas-asas yang menjadi landasan filosofis dalam menjalankan pemerintahan. Asas sendiri dapat dimaknai sebagai

asas-asas atau biasa disebut juga prinsip-prinsip dasar. Selain itu asas-asas merupakan nilai-nilai yang menjadi titik tolak. Nilai sendiri pada dasarnya merupakan sesuatu yang berguna bagi kehidupan manusia, baik lahir maupun bathin.

Menurut The Liang Gie (1982: 10), asas adalah dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum atau tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu. Atau suatu asas merupakan perilaku abstrak diperumum anggota-anggota dari sebuah kelompok merasakannya sebagai suatu perikatan positif yang bercorak emosional secara kuat dan yang memberikan suatu ukuran untuk menilai perbuatan-perbuatan dan tujuan-tujuan khusus.

Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintah memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Salah satu ketetapan yang dihasilkan oleh sidang istimewa MPR adalah TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (KKN). Ketetapan tersebut merupakan tuntutan reformasi yang harus dibuat dan dilaksanakan secara sadar untuk menata kekuasaan benar-benar diarahkan bagi perlindungan hukum bagi rakyat.

Adanya krisis ekonomi dan kepercayaan terhadap pemerintah itu adalah wajar bilamana rakyat semakin sadar bahwa pemerintah itu seyogyanya mengemban amanat penderitaan rakyat, dan bukan bersikeras untuk selalu membenarkan segala tindakan atas kebijaksanaannya. Pemerintahan yang bersih harus mengarah pada formulasi asas-asas keabsahan.

Konsep pemerintahan yang bersih bukanlah suatu konsep normatif, oleh karena itu ada ukuran normatif yang harus diatur. Dalam bahasa normatif konsep pemerintahan yang bersih sejajar dengan konsep asas keabsahan dalam pemerintahan. Mengacu pada konsep tersebut, maka yang dimaksudkan dengan pemerintahan yang bersih di sini adalah pemerintahan yang berkaitan dengan keabsahan.

transparansi publik sebagai prasyarat bagi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik, adalah faktor yang sangat penting bagi ombudsman. Kondisi tersebut dapat mendukung peningkatan peran ombudsman sebagai aktor penting dalam mendorong proses demokratisasi ke arah yang tepat.

E. Asas Pemerintahan Yang Baik Dan Benar/Good Governance

Secara sederhana *good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya secara efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggung jawab pada publik (Masoeed, 2003: 150). Menurut Hardijanto (2000), pengertian *governance* mengandung makna yang lebih luas yaitu sebagai proses pemerintahan, karena di dalamnya mencakup mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan sektor negara, masyarakat dan swasta atau diklasifikasikan menjadi unsur negara dan non negara.

Secara lebih mendasar *good governance* merupakan manifestasi dari serangkaian asas-asas yang menjadi landasan filosofis dalam menjalankan pemerintahan. Asas sendiri dapat dimaknai sebagai

asas-asas atau biasa disebut juga prinsip-prinsip dasar. Selain itu asas-asas merupakan nilai-nilai yang menjadi titik tolak. Nilai sendiri pada dasarnya merupakan sesuatu yang berguna bagi kehidupan manusia, baik lahir maupun bathin.

Menurut The Liang Gie (1982: 10), asas adalah dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum atau tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu. Atau suatu asas merupakan perilaku abstrak diperumum anggota-anggota dari sebuah kelompok merasakannya sebagai suatu perikatan positif yang bercorak emosional secara kuat dan yang memberikan suatu ukuran untuk menilai perbuatan-perbuatan dan tujuan-tujuan khusus.

Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintah memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Salah satu ketetapan yang dihasilkan oleh sidang istimewa MPR adalah TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (KKN). Ketetapan tersebut merupakan tuntutan reformasi yang harus dibuat dan dilaksanakan secara sadar untuk menata kekuasaan benar-benar diarahkan bagi perlindungan hukum bagi rakyat.

Adanya krisis ekonomi dan kepercayaan terhadap pemerintah itu adalah wajar bilamana rakyat semakin sadar bahwa pemerintah itu seyogyanya mengemban amanat penderitaan rakyat, dan bukan bersikeras untuk selalu membenarkan segala tindakan atas kebijaksanaannya. Pemerintahan yang bersih harus mengarah pada formulasi asas-asas keabsahan.

Konsep pemerintahan yang bersih bukanlah suatu konsep normatif, oleh karena itu ada ukuran normatif yang harus diatur. Dalam bahasa normatif konsep pemerintahan yang bersih sejajar dengan konsep asas keabsahan dalam pemerintahan. Mengacu pada konsep tersebut, maka yang dimaksudkan dengan pemerintahan yang bersih di sini adalah pemerintahan yang berkaitan dengan keabsahan.

Pembentukan lembaga ombudsman tersebut, tempat orang tertentu untuk sekelompok orang apakah tidak terjadi bertanya-tanya lembaga ombudsman dengan keberadaan Komite Pemberantasan Korupsi (KPK), Indonesian Corruption Watch (ICW), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang wilayah kerjanya di seluruh negeri ini. Perlu diketahui saja, dengan adanya ICW korupsi bukannya semakin redup malah semakin menggila. Contohnya saja terjadi korupsi massal yang dilakukan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hampir di seluruh daerah negeri ini. Demikian juga dengan YLKI, yang salah satu tugasnya adalah menerima pengaduan dari konsumen dikarenakan perilaku dunia usaha yang kurang beretika semestinya. Begitu pula dengan KPPU tugasnya juga mengawasi persaingan antara pelaku dunia usaha yang muaranya agar terjadi praktik bisnis yang beretika. Tetapi kalau kita lihat dunia usaha yang mendapat ganjaran atau hukuman dengan perilakunya yang tidak beretika. Semakin jelas bahwa suasana demokrasi dan jaminan adanya

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang berdasarkan atas beberapa asas penting. Adapun asas-asas yang termasuk dalam pemerintahan yang bersih tersebut menurut Budhi Masthuri (2005: 29-30), adalah sebagai berikut: *Pertama*, asas kecermatan. Asas ini berarti tindakan yang dilakukan seorang pejabat publik baik berupa keputusan maupun kebijakan haruslah memiliki nilai akurasi yang tinggi. *Kedua*, asas objektivitas. Asas ini berarti pada saat mempersiapkan serta mengeluarkan keputusan, seorang pejabat publik harus menunjang tinggi kejujuran dengan mempertimbangkan semua fakta yang relevan terhadap kepentingan semua pihak. *Ketiga*, asas keseimbangan. Asas ini berarti dalam hal pemberian penghargaan dan hukuman, setiap tindakan yang dilakukan seorang pejabat publik harus menjamin adanya keseimbangan sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang dilakukan. *Keempat*, asas persamaan. Asas ini berarti dalam hal memberikan pelayanan umum, seorang pejabat publik harus menjamin bahwa terhadap peristiwa yang sama akan diatur dengan hukum yang sama pula. *Kelima*, asas keadilan. Asas ini berarti pada saat mengeluarkan keputusan seorang pejabat publik

tidak boleh bersikap menghalang-halangi kesempatan orang lain yang berkepentingan memperoleh keputusan yang menguntungkan baginya. *Keenam*, asas pertimbangan. Asas ini berarti semua keputusan pejabat publik harus dilandasi pertimbangan hukum yang benar, patut dan adil. *Ketujuh*, asas tidak berlaku surut. Asas ini berarti setiap keputusan yang diambil seorang pejabat publik tidak boleh berlaku untuk perbuatan masa lalu. *Kedelapan*, asas kepercayaan. Asas ini berarti apabila pejabat publik telah mengambil suatu keputusan yang berakibat menimbulkan harapan maka tidak boleh diingkari di kemudian hari. *Kesembilan*, asas kepastian hukum. Asas ini berarti seorang pejabat publik tidak boleh sewaktu-waktu membatalkan atau mengubah keputusannya sehingga menimbulkan keragu-raguan.

Menurut Budhi Masthuri (2001), kesembilan asas tersebut dapat dirangkum menjadi tiga asas penting yang merupakan intisari dalam *good governance*, yaitu akuntabilitas publik, kepastian hukum dan transparansi publik.

F. Ombudsman Sebagai Sarana Membangun Negara Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik.

Berdasarkan laporan tahunan dari Komisi Ombudsman Nasional menunjukkan bahwa tumpulnya penegakan hukum di Indonesia disebabkan oleh perbuatan mal-administrasi (*maladministration*) yang dilakukan penyelenggara negara, khususnya aparat penegak hukum (*law enforcer*) dan lembaga peradilan seperti penanganan yang berlarut-larut, bertindak sewenang-wenang, pemalsuan dokumen, dan lain-lain.

Pengertian mal-administrasi (*maladministration*) dalam suatu instansi pemerintah, yaitu adanya keputusan atau tindakan yang janggal (*inappropriate*), yang sewenang-wenang (*arbitrary*), menyimpang (*deviate*), bahkan melanggar ketentuan hukum, dan telah terjadi penyalahgunaan wewenang atau kesewenangan (*abuse of power, detournement de pouvoir*), juga jika terasa ada pelanggaran kepatutan (*equity*) yaitu sekalipun menurut hukum dapat dibenarkan, akan tetapi nyata-nyata atau dapat dirasakan telah terjadi ketidakadilan. Menurut Widodo (2001: 259), mal-administrasi adalah suatu praktik yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktik

administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi.

Secara lebih luas mal-administrasi publik dapat diukur dengan menggunakan parameter asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Pada dasarnya asas pemerintahan yang baik tersebut merupakan kristalisasi dari prinsip-prinsip akuntabilitas publik, transparansi/keterbukaan, dan kepastian hukum. Akuntabilitas publik menghendaki setiap perilaku dan tindakan pejabat publik baik dalam hal pengambilan kebijakan publik, keuangan, dan hukum harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.

Transparansi/keterbukaan mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban memberikan dan membuka informasi publik secara benar, jujur dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat. Adapun kepastian hukum merupakan kewajiban bagi setiap pejabat publik untuk memberikan jaminan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang diambil.

Dengan demikian tindakan pejabat publik yang tidak sesuai dengan asas pemerintahan yang baik, seperti antara lain tindakan pengambilan kebijakan publik yang tidak transparan/tidak partisipatif, tidak dapat dipertanggung jawabkan secara publik dan

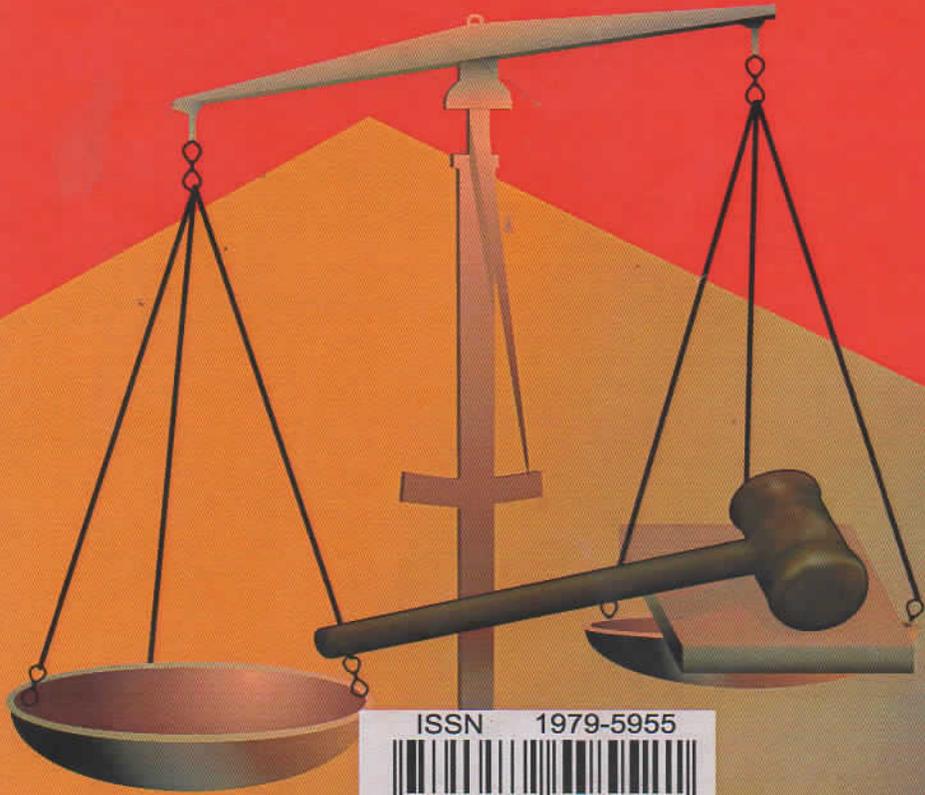
Daftar Pustaka

- Arif, Saiful. 2001, *Birokrasi Dalam Polemik: Editorial Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Gie, The Liang. 1982; *Teori-Teori Keadilan: Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila*, Cetakan Kedua, Supersukses, Yogyakarta
- Hardijanto, 2000, *Pendayagunaan Aparatur Negara Menuju Good Governance*, Work Paper TOT, Jakarta
- Mas'oeed, Mochtar, 2003, *Negara, Kapital Dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Masthuri, Budhi, 2004, *Urgensi Pengaturan Ombudsman Dalam Konstitusi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta.
- Sorensen, Georg, 2003, *Demokrasi Dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sujata, Antonius Dan Surachman.2002, *Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.
-, 2003, *Efektifitas Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta
- Surachman, AB. 2001, *Ombudsman: Dalam UUD berbagai Negara*, Seminar Tentang Pengaturan Ombudsman Nasional Dalam UUD, Jakarta.
- Widodo, Joko. 2001, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 155 tahun 1999 tentang *Tim Pengkajian Pembentukan Ombudsman*, Jakarta
- Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tentang *Pembentukan Komisi Ombudsman*, Jakarta

semua mendukung dan membantu tugas yang yang diemban oleh lembaga ombudsman. Hal ini dalam rangka meringankan tugas lembaga ombudsman yang begitu berat, sehingga tujuan awal dari pendiri negara ini untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan masyarakat yang adil dan makmur segera terwujud.

dengan proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. tujuannya adalah membantu menciptakan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi kolusi dan nepotisme.

Karenanya untuk mengakhiri tulisan ini penulis mengajak kita



ISSN 1979-5955
9 771979 595521
LEGALITAS