



FORUM HUKUM

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JANABADRA YOGYAKARTA

- Dyah Andriantini Sintha Dewi** Pengawasan Eksternal Oleh Ombudsman Menuju Good Governance
- Dyah Permata Budi Asri** Budaya Lokal Sebagai Aset Negara Dan Perlindungan Hukumnya
- Erna Sri Wibawanti** Implikasi UU No 2 Th 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Terhadap Hak Konstitusional Individu Atas Tanah
- Ishviati J Koenti** Upaya Administrasi Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010
- Pudja Pramana Kusuma Adi** Kedudukan Ilmu Perundangan - Undangan Dan Beberapa Pengaruh Pengetahuan Barat Dalam Pengembanannya
- R Murjiyanto** Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Sebagai Jaminan Kredit
- Sigit Setyadi** Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Sengketa Bersenjata
- Sri Suwarni** Anak Luar Kawin Dalam Perspektif Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/PUU-VIII 2010
- Sudiyana** Tinjauan Yuridis Divestasi (Akuisisi) Saham Perusahaan PMA (Studi Kasus PT Newmont NT)

FORUM
HUKUM

VOL. 16

NO. 1

HAL. 1 - 103

YOGYAKARTA
MARET 2012

FORUM HUKUM

ISSN : 1410-8658

Terbit dua kali setahun pada bulan maret dan oktober
Diterbitkan pertama kali pada tahun 1998

Pelindung :

Dekan Fakultas Hukum Universitas Janabadra

Pimpinan Redaksi :

Sri Suwarni, SH.MHum

Redaksi Ahli :

Prof.Dr. Muchsan, SH

Prof.Dr.Drs Soebardjo, SH

Prof. Soehino, SH

Dr. Wahyu Muljono, SH.KN

Tommy Suryo Utomo, SH,LLM, Ph.D

Redaksi Pelaksana:

Ishviati Jonaini Kunthi, SH.MHum

Erna Sri Wibawanti, SH.MHum

Sri Endang Sumiyati, SH.MS

Sigit Setyadi, SH.MH

Staf Administrasi :

Sumarmiyati, Bsc

Forum Hukum merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Janabadra, Sebagai media komunikasi dan publikasi karya ilmiah di bidang Ilmu Hukum. Redaksi Forum Hukum menerima naskah, artikel hasil penelitian atau artikel konseptual dari dalam dan luar fakultas hukum Universitas Janabadra baik dari kalangan akademisi maupun praktisi. Tulisan harus menyesuaikan dengan format yang tercantum dalam petunjuk penulisan yang ada pada halaman terakhir. Redaksi berhak mengedit naskah yang diterima tanpa mengubah substansi. Tulisan yang dimuat tidak mencerminkan pendapat redaksi.

Alamat Redaksi :

Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta

Jl. Timoho No 40 Yogyakarta 55165

Tlp. 0274-562716

Fax.0274-548851

E-mail : hukum@janabadra.ac.id

DAFTAR ISI

SUSUNAN REDAKSI	i
EDITORIAL	ii
DAFTAR ISI	iii
Pengawasan Eksternal Oleh Ombudsman Menuju <i>Good Governance</i> Oleh: Dyah Adriantini Sintha Dewi	1
Budaya Lokal Sebagai Aset Negara Dan Perlindungan Hukumnya Oleh : Dyah Permata Budi Asri	11
Implikasi UU No 2 Th 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Terhadap Hak Konstitusional Individu Atas Tanah Oleh : Erna Sri Wibawanti	21
Upaya Administrasi Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Oleh : Ishviati J Koenti.....	33
Kedudukan Ilmu Perundangan-Undangan Dan Beberapa Pengaruh Pengetahuan Barat Dalam Pengembanannya Oleh : Pudja Pramana Kusuma Adi.....	46
Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Sebagai Jaminan Kredit Oleh : R. Murjiyanto	56
Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Sengketa Bersenjata Oleh : Sigit Setyadi.....	67
Anak Luar Kawin Dalam Perspektif Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/Puu-Viii/2010 Oleh : Sri Suwarni.....	81
Tinjauan Yuridis Divestasi (Akuisisi) Saham Perusahaan Pma (Studi Kasus Pt. Newmont Nt) Oleh : Sudyana.....	90
Biodata Penulis	99
Petunjuk Penulisan	101

PENGAWASAN EKSTERNAL OLEH OMBUDSMAN MENUJU GOOD GOVERNANCE

Oleh: Dyah Adriantini Sintha Dewi¹

Abstract

Ombudsman is a control institute its as a relation when has a problem between society and government, at there society's voice its have damage as result maladministration and haven't good respon from government. So, Ombudsman's activity is low profile, its not based for law its Police and Judge were done, but based for fairness, carefully, respectfull and friendly. Good governance only materialized when government do administration based for rule of law, transparency, accountability, its needs aguarding and become an Ombudsman's duty so maladministration not happen.

Key words: Ombudsman, maladministration, good governance

Abstrak

Ombudsman merupakan lembaga pengawas eksternal yang menjembatani ketika ada permasalahan antara masyarakat dengan pemerintah, di mana suara masyarakat yang menderita kerugian akibat maladministrasi kurang mendapat respon baik dari pemerintah. Berkait dengan hal tersebut, kinerja Ombudsman dilakukan secara *low profile*, tidak saja berdasarkan pada ketentuan undang-undang sebagaimana yang dilakukan oleh Polisi, dan Hakim, namun juga berdasarkan pada kepatutan, kewajaran, kehati-hatian, sopan santun dan keramahan. Good governance hanya dapat terwujud manakala pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan berdasarkan pada *rule of law, transparency, accountability*, yang mana hal ini perlu adanya pengawasan dan ini menjadi tugas dari Ombudsman sehingga tidak terjadi maladministrasi.

Kata kunci : Ombudsman, maladministrasi, good governance

A. Pendahuluan

Hampir setiap hari di berbagai media baik cetak, elektronik maupun internet memuat berita berkaitan dengan kinerja pemerintah yang kurang memberikan kepuasan pada masyarakat. Kolom surat pembaca juga dipenuhi dengan informasi dan keluhan masyarakat atas ketidaknyaman atas berbagai layanan publik dan fasilitas publik. Pemberitaan berkaitan korupsi oleh pejabat pemerintah juga menjadi menu harian, bahkan menurut hasil survey dari Indeks Persepsi Korupsi (Corruption Perception Index/PCI) 2001 yang dirilis oleh *Transparency International* di Berlin, dalam survey yang dilakukan terhadap 183 negara di dunia, Indonesia menempati peringkat ke-100 dengan skor 3,0 poin bersama 11 negara lainnya yakni Argentina, Benin, Burkina Faso, Djibouti, Gabon, Madagaskar, Malawi, Meksiko, Sao

Tome & Principe, Suriname dan Tanzania.² Sementara di sisi lain, masyarakat dibebani kewajiban, seperti membayar pajak, yang hasil pembayaran pajak akan digunakan untuk membiayai pengeluarannya negara baik pengeluaran rutin maupun pembangunan. Namun dalam kenyataannya, seorang Gayus Tambunan yang merupakan pegawai baru di Direktorat Jenderal Pajak, bisa memindah kekayaan negara atas hasil pungutan pajak ke dalam rekening pribadi. Setelah itu, muncul "Gayus Gayus" baru. Berita yang lebih baru menyoroti adanya beberapa rekening gemuk pada PNS muda. Kebijakan pemerintah tentang tunjangan kinerja atau renumerasi kelihatannya menjadi hal yang sia-sia saja manakala itu tidak diimbangi dengan iktikad dan mental baik dari pegawai. Padahal hasil rapat di Istana Wapres pada hari Selasa, 10 Januari 2012, pemberian tunjangan kinerja

1 Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang

2 ANTARA News.com, diakses, Kamis 1 Desember 2011.

bagi 20 kementerian dan lembaga segera dibahas oleh Komite Tim Reformasi Birokrasi Nasional.³

Berita ambruknya plafon Sekolah Dasar Negeri Kelapa Dua 03 Pagi, Kebon Jeruk, Jakarta Barat akibat baut pengait pada rangka baja ringan dan kurang kuat,⁴ Para siswa Sekolah Dasar Negeri Kalongan I, Kecamatan Ungaran Timur, Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, mengerjakan ujian di dapur rumah warga dan tenda darurat yang dibangun sekolah.⁵ Berita mengenai lainnya berkaitan dengan fasilitas jalan yang rusak akibat kualitas materi yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikan. Sementara dalam bidang pelayanan publik, banyak keluhan dari masyarakat, seperti pelayanan buruk 19 Rumah Sakit pada masyarakat kecil di Jabodetabek berdasarkan survey dari Citizen Report Cards 'CRC' 2010 oleh *Indonesia Corruption Watch (ICW)* pada 986 pemegang kartu Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesmas), Keluarga Miskin (Gakin), dan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM).⁶ Di bidang pendidikan, adanya dugaan penyalahgunaan Dana BOS Tahun 2009 sebesar Rp. 369 juta oleh Kepala SMP Negeri 8 Tebingtinggi⁷ merupakan contoh dari penyalahgunaan wewenang di bidang pendidikan, yang mungkin juga terjadi di wilayah lain.

Data-data tersebut di atas menunjukkan betapa buruknya kinerja administrasi sebagai pelayan publik, padahal saat sekarang seharusnya sudah ada perubahan paradigma, bahwa pada dasarnya administrasi adalah pelayan publik yang harus memberikan pelayanan yang baik pada masyarakat. Sikap buruk ini dikenal dengan istilah maladministrasi. Sesuai dengan harapan bangsa Indonesia sebagai mana tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu tercapainya masyarakat yang adil dan makmur, salah satu jalan yang harus ditempuh adalah dengan mewujudkan *Good Governance*. *Good Governance* menuntut adanya perubahan sikap dari pemerintah di berbagai bidang secara terarah. Untuk itu maka perlu adanya lem-

baga yang mengawasi kinerja administrasi.

Maladministrasi adalah suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktek administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi.⁸ Maladministrasi seharusnya tidak perlu terjadi, kalau semua pihak menyadari bahwa hal tersebut justru menimbulkan kerugian.

Seringkali atas tindakan maladministrasi, tidak banyak reaksi yang ditimbulkan oleh masyarakat, dan masyarakat hanya bisa menerima tanpa tahu harus berbuat apa, sementara kondisi tersebut berjalan terus dan bahkan semakin subur hingga tidak saja dilakukan secara individual namun sudah merupakan masalah sistemik. Kondisi seperti ini yang menjadi sasaran bagi Ombudsman dalam rangka memberikan perlindungan pada masyarakat atas dilanggarnya hak-hak masyarakat, khususnya berkaitan dengan pelayanan publik.

B. Perumusan Masalah

Semakin banyaknya tindakan maladministrasi yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat namun seolah hal tersebut bukan merupakan suatu kesalahan, apalagi kalau tindakan tersebut sudah dalam bentuk perilaku sistemik, sehingga angka pelanggaran tersebut seperti korupsi, penyalahgunaan wewenang, tindakan berlarut semakin meningkat. Sementara itu ketika protes diajukan masyarakat, pihak administrasi bertindak seolah tidak ada yang keliru. Padahal untuk mencapai *good governance* perlu adanya transparansi yang diikuti dengan pengawasan tidak saja secara internal namun juga pengawasan eksternal dari masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, untuk kepentingan penelitian dapat diajukan beberapa permasalahan, yaitu :

1. Mengapa terjadi tindakan maladministrasi ?
2. Bagaimana prosedur pelaksanaan pengawasan eksternal dalam rangka mewujudkan *Good Governance* yang dilakukan Ombudsman ?

C. Pembahasan

1. Konsep *Good Governance* dalam Pelayanan Publik

- 8 Widodo, dalam Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hlm. 43.

3 ANTARA News.com, diakses Selasa 10 Januari, 2012

4 Pos Kota, Kamis, 8 Januari 2012

5 Liputan6.com, diakses, 6 Desember 2011

6 Hukum Online.com, diakses, 22 Februari 2011

7 Medan Pos Online, diakses, 20 Januari 2011

Pelayanan publik menurut Pasal 1 angka (1) Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam hal ini, penyelenggara pelayanan yaitu setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik, harus memberikan layanan yang baik dan memuaskan pada masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

- a. Kepentingan Umum;
- b. Kepastian hukum
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Pelayanan publik yang baik adalah sesuai dengan konsep negara hukum, dimana negara hukum itu menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.⁹ Dalam sejarah dikenal dua konsep yang sangat berpengaruh, yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Sekalipun keduanya berkembang atas dasar perbedaan, yaitu *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya *the rule of law* berkembang secara evolusioner, namun dalam perkembangannya tidak dipermasalahkan, karena

9 Arief Budiman, dalam Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, edisi revisi*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm.1

pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar.¹⁰

Sejalan dengan dinamika masyarakat, konsep negara hukum yang berlaku dalam masyarakat juga mengalami perubahan, dimana konsep negara hukum sudah beralih dari negara hukum dalam arti sempit, (yaitu negara yang pengambilan keputusannya semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan saja), menuju ke negara hukum yang demokratis (*social rechtsstaat*). Sementara di pertengahan abad ke-20 faham negara hukum yang demokratis itu bahkan terus bergeser menjadi faham negara hukum yang bertanggung jawab (*verantwoordings rechtsstaat*).¹¹ Jadi pada waktu sekarang ini, selain harus mengikuti ketentuan yang terdapat pada peraturan perundangan, asas yang berlaku, juga harus adanya pertanggung jawaban dari administrasi sebagai, khususnya dalam pemberian pelayanan publik. Mengingat konsep dasar dari negara hukum adalah terpenuhinya hak-hak dasar, yang dalam rangka penyelenggaraan negara adalah adanya pelayanan publik yang baik dan memuaskan, karena masyarakat berhak atas fasilitas tersebut disamping kewajiban yang harus dipenuhi.

Secara mudah hal itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Titik tolak negara hukum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan adalah bahwa setiap keputusan yang diambil oleh lembaga negara dan aparat pemerintahan senantiasa harus berlandaskan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang ditentukan oleh wakil-wakil rakyat (DPR). Inilah yang disebut legalitas atau asas kepastian hukum.

Pemerintah negara hukum yang demokratis, diwajibkan untuk memberikan pelayanan yang sama (baik dan cepat) kepada semua warga negara secara merata, agar setiap warga negara diberi kesempatan untuk hidup sesuai dengan norma-norma yang me-

10 Phillipus M Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah, tanpa tahun, hal. 1.

11 PH.M.Langbroek & P. Rijpkema, dalam *Ombudsprudence*, (Jakarta, Ombudsman Republik Indonesia, 2009), hlm. 14.

mungkinkan mereka hidup mandiri. Akibat tuntutan masyarakat yang kian meningkat terhadap kinerja birokrasi, aparatur Administrasi Pemerintahan tidak hanya wajib memperhatikan peraturan perundang-undangan saja (asas legalitas), tetapi juga harus memperhatikan norma-norma yang terkandung dalam putusan pengadilan dan kode-kode etik. Semua ini perlu pemahaman agar tujuan mencapai good governance dapat terwujud.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dari segi *functional aspect: governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya? World Bank memberikan definisi "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*". Sementara UNDP mendefinisikan sebagai "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels.*" Berdasar definisi dari UNDP tersebut, maka *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu: *economic, politic, and administrative*. *Economics governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economics governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. Administrasi *governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat, yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.¹²

12 Lembaga Administrasi Negara dan badan Penga-

Untuk memahami konsep *good governance* secara mendalam, maka perlu mengetahui tentang karakteristik dari *good governance*, yang mana menurut UNDP meliputi antara lain :

1. **Participation.** Setiap warganegara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. **Rule of law.** Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. **Transparency.** Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. **Responsiveness.** Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. **Consensus orientation.** *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. **Equity.** Semua warganegara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. **Effectiveness and efficiency.** Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

wasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*, (Jakarta Penerbit Lembaga Administrasi Negara, 2000) hlm. 7.

8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Kesembilan karakteristik tersebut di atas saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri,¹³ namun yang menjadi intisari adalah *rule of law*, *transparency*, *accountability*. *Rule of law* atau kepastian hukum bagi setiap masyarakat. Setiap pejabat publik berkewajiban memberikan jaminan bahwa dalam berurusan dengan penyelenggara negara, setiap masyarakat pasti akan memperoleh kejelasan tentang tenggang waktu, hak dan kewajiban, dan lain-lain sehingga masyarakat akan memperoleh rasa keadilan, khususnya ketika berhadapan dengan penyelenggara negara. *Transparency* maksudnya transparansi publik, mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang partisipasi kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik (khususnya menyangkut pengelolaan sumber daya publik) dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak oleh masyarakat. Tidak diminta maksudnya semestinya ada mekanisme publikasi yang luas kepada masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik sehingga masyarakat dapat berpartisipasi secara lebih aktif. *Accountability* yang diartikan sebagai akuntabilitas publik mensyaratkan bahwa setiap perilaku dan tindakan pejabat publik baik dalam membuat kebijakan (*public policy*), mengatur dan membelanjakan keuangan negara maupun pada saat melaksanakan penegakan hukum haruslah terukur dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.¹⁴

13 *Ibid.*, hlm. 7

14 Budhi Masthuri, *op.cit.*, hlm. 49.

Berdasar konsep negara hukum abad 21 yang menuntut adanya pertanggung jawaban dari administrasi. Dimana tindakan administrasi tersebut harus sejalan dengan konsep neagar hukum, yang salah satu tolok ukurnya adalah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, *abb* atau yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia adalah azas-azas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam hal ini tidak saja berdasarkan perundang-undangan namun dalam beberapa hal berdasarkan *freies ermesen*, namun hal tersebut memungkinkan munculnya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, *willekeur*. Guna menghindari hal tersebut, pemerintah Belanda membentuk komisi *de monchy* pada tahun 1950 yang menghasilkan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, *abb*.¹⁵ Di Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, bahwa azas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas kepastian hukum, asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas Kepentingan umum, asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan, asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif ten-

15 Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta UII Press, 2003), hlm. 180-181.

tang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak azasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas, asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas tersebut lebih merupakan etika dalam penyelenggaraan kenegaraan, bukan sebagai kaidah hukum,¹⁶ dengan demikian maka dalam penyelenggaraan kenegaraan asas ini harus mendapat perhatian dari pemerintah dalam rangka mewujudkan *good governance*.

2. Maladministrasi

Dalam pelaksanaannya, ternyata masih banyak kegiatan yang dilakukan pemerintah yang tidak sesuai baik dengan peraturan perundang-undangan maupun asas-asas sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tersebut, dan inilah yang sering disebut dengan maladministrasi. Maladministrasi adalah suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktek administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi.¹⁷ Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia disebutkan bahwa maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian

kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Menurut Crossman, bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi adalah : berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena.¹⁸ Sementara itu menurut C.F.G Sunaryati Hartono, substansi permasalahan yang menjadi kompetensi Ombudsman adalah: penundaan berlarut, tidak menangani, persekongkolan, pemalsuan, di luar kompetensi, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, bertindak sewenang-wenang, korupsi, kolusi dan nepotisme, penyimpangan prosedur, melalaikan kewajiban, bertindak tidak layak, penggelapan barang bukti, penguasaan tanpa hak, bertindak tidak adil, intervensi, nyata-nyata berpihak, pelanggaran undang-undang, perbuatan melawan hukum.¹⁹

3. Kinerja Ombudsman sebagai Pengawas Eksternal

Agar supaya pemerintah dalam menjalankan tugas kenegaraan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak terjadi adanya maladministrasi, maka perlu adanya pengawasan. Selama ini memang sudah dikenal adanya lembaga-lembaga pengawas internal seperti, pengawasan yang dilakukan oleh atasan kepada bawahan, Inspektur Jenderal kepada Departemen, Badan Pengawas Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan. Namun ternyata keberadaan lembaga tersebut dirasa untuk saat ini masih kurang memberikan dampak positif atas perolehan hasil berupa kinerja administrasi yang memuaskan masyarakat. Untuk itu maka perlu adanya lembaga lain yang juga berperan aktif dalam pengawasan. Dalam hal ini lembaga yang dimaksud adalah yang melakukan tugas pengawasan secara eksternal sebagai penyeimbang

18 Antonius Sujata, dalam Budhi Masthuri, *op.cit.*, hlm. 45.

19 C.F.G Sunaryati Hartono, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, (Komisi Ombudsman Nasional, 2003), hlm. 18-21.

16 *Ibid.*, hlm. 190

17 Widodo, dalam Budhi Masthuri, *op.cit.*, hlm. 43

pengawas internal. Pengawasan eksternal ini dilakukan oleh warga masyarakat yang merasakan kurang puas atas kinerja administrasi selama ini, dan bermaksud mewujudkan perubahan pada kondisi yang lebih baik.

Lahirnya Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan pada tanggal 7 Oktober 2008 merupakan tonggak awal bagi reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatut Penyelenggara Negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. Untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya peningkatan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas Penyelenggara Negara dan pemerintahan.²⁰

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal, mendasarkan penilaian tidak saja berdasarkan ketentuan undang-undang sebagaimana yang dilakukan oleh Polisi, Jaksa maupun Hakim, namun juga mendasarkan pada kepatutan, kewajaran, kehati-hatian, sopan santun dan keramahan sesuai konsep dasar Ombudsman pada umumnya, yaitu *low profile*. Adapun sasaran yang dituju adalah berkait dengan maladministrasi, dengan hasil akhir berupa rekomendasi. Ombudsman merupakan keniscayaan dalam sebuah negara hukum yang demokratis dimana transparansi publik menjadi prasyarat penting.²¹

Pengawasan atas maladministrasi menjadi kewenangan dari Ombudsman, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, bahwa Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan men-

gawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sebelum lahirnya Ombudsman, masyarakat mengadukan masalah pelayanan publik pada pejabat yang dilaporkan, dan kurang mendapat perlindungan. Lahirnya Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan pada tanggal 7 Oktober 2008 merupakan tonggak awal bagi reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatut Penyelenggara Negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. Untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya peningkatan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas Penyelenggara Negara dan pemerintahan.²²

Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan: kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan dan kerahasiaan. Berdasarkan asas-asas tersebut, Ombudsman menjalani fungsi pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Sesuai

20 Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

21 Budhi Masthuri, *op.cit.*, hlm. 21.

22 Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Pasal 4 Undang Undang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman bertujuan :

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

Ombudsman berkedudukan di Ibukota Negara dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia, dan saat sekarang sudah memiliki 6 (tujuh) perwakilan meliputi Wilayah Nangroe Aceh Darussalam & Sumatera Utara, Wilayah Jawa Barat, Wilayah DIY Dan Jawa Tengah, Wilayah Jawa Timur, Wilayah Kalimantan Selatan, Wilayah Sulawesi dan Gorontalo, Wilayah NTT dan NTB. Susunan dan keanggotaan Ombudsman terdiri dari 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang wakil ketua merangkap anggota, 7 (tujuh) orang anggota. , dengan tugas utama menerima laporan atas dugaan maladministrasi dan melakukan upaya pencegahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi merupakan obyek yang menjadi wewenang Ombudsman dengan hasil akhir berupa rekomendasi. Rekomendasi menurut Pasal 1 Angka 7 Undang Undang Ombudsman adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Dalam menjalankan tugas pengawasan eksternal ada beberapa cara yang dilakukan

Ombudsman, yaitu :

- a. Menerima laporan dari masyarakat,
- b. Mengangkat issue-isue yang berkembang dalam masyarakat,

Ombudsman yang terdiri dari 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota dan 7 (tujuh) orang anggota akan memeriksa laporan yang disampaikan masyarakat. Laporan dapat disampaikan oleh setiap Warga Negara Indonesia atau penduduk tanpa adanya pemungutan biaya, dapat melalui surat, telpon, email maupun pelapor datang sendiri ke kantor Ombudsman dengan memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, meliputi:

- a. memuat nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat lengkap Pelapor;
- b. memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci; dan
- c. sudah menyampaikan laporan secara langsung kepada pihak Terlapor atau atasannya, tetapi laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.

Maladministrasi yang dilaporkan tidak boleh lewat dari 2 (dua) tahun sejak terjadinya.

Atas laporan yang masuk, seandainya ada kekurangan, maka Ombudsman akan memberitahu secara tertulis untuk melengkapinya. Dalam kenyataannya ada beberapa laporan yang bukan kewenangan Ombudsman, maka Ombudsman dapat memuat saran kepada Pelapor untuk menyampaikan laporannya kepada instansi lain yang berwenang. Sebaliknya kalau laporan tersebut merupakan kewenangan Ombudsman, maka bisa dilanjutkan dengan investigasi, baik di belakang meja maupun investigasi lapangan, yang selanjutnya dibuatlah rekomendasi. Keseriusan Ombudsman untuk mengawasi masalah maladministrasi sesuai fungsinya mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, adakalanya Ombudsman "tertarik" atas issue-isue yang berkembang dalam masyarakat berkait dengan maladministrasi, sekalipun tidak ada

laporan yang masuk, Ombudsman dapat secara aktif melakukan klarifikasi, investigasi hingga memberikan rekomendasi.

Rekomendasi Ombudsman bukan saran biasa, karena seperti dikemukakan oleh Masdar F Masudi, di dalamnya terkandung nilai-nilai luhur kemanusiaan, dan sifatnya *morally binding* yaitu menempatkan manusia pada martabat mulia sehingga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu seorang pejabat publik tidak harus diancam dengan sanksi hukum, melainkan melalui kesadaran moral yang tumbuh dari lubuk hati paling dalam. Untuk mendukung sistem *morally binding*,²³ Untuk mendukung sistem *morally binding* tersebut, sesuai ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Ombudsman menyampaikan laporan berkala setiap 3 (tiga) bulan sekali dan laporan tahunan yang disampaikan pada bulan pertama tahun berikutnya. kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Di samping itu, Ombudsman juga dapat menyampaikan laporan khusus. Laporan tahunan tersebut dipublikasikan setelah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden oleh Ombudsman. Adapun laporan tahunan tersebut sekurang-kurangnya memuat mengenai:

- 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;
- 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;
- f. Laporan keuangan;
- g. Kegiatan yang sudah atau yang belum terlaksana dan hal-hal lain yang diang-

gap perlu.

Rekomendasi Ombudsman dapat disusun sesuai kebutuhan penyelesaian permasalahan yang dilaporkan oleh masyarakat. Pilihan jenis rekomendasi yang tepat akan semakin memberikan efektifitas bagi tindak lanjut yang diambil Terlapor dalam merespon rekomendasi tersebut. Adapun jenis rekomendasi meliputi:

- a. Membantu penyelesaian masalah Pelapor, dengan materi meliputi: 1) mempercepat tindakan; 2) permintaan ma'af; 3) mempertimbangkan kembali keputusan yang telah diambil; 4) mengubah keputusan; 5) memberikan penjelasan; 6) menjelaskan pertimbangan; 7) keringanan; 8) ganti rugi.

b. Pemberian sanksi

Berkait dengan kualitas pelayanan umum pada masyarakat, Ombudsman dapat memberikan rekomendasi agar Atasan Terlapor melakukan pemeriksaan, dan apabila terbukti telah melakukan tindakan maladministrasi agar mengenakan tindakan disiplin, sanksi administrasi sampai mengusulkan Terlapor diajukan ke Pengadilan.

c. Mencegah tindakan *maladministrasi*

Rekomendasi Ombudsman dapat diberikan kepada instansi Terlapor sebagai upaya pencegahan terjadinya tindakan maladministrasi., yang biasanya terjadi karena adanya ketimpangan posisi sosial antara Pelapor dengan Lawannya.

d. Mengubah proses atau sistem.

Materi rekomendasi yang dapat disusun untuk sasaran perubahan sistem atau proses pelayanan umum di Instansi Terlapor antara lain sebagai berikut: 1) mengubah prosedur, 2) mengubah kebijakan, 3) mengubah peraturan hukum, 4) mengadakan peraturan perundangan yang baru.

Adakalanya suatu tindakan maladministrasi tidak perlu diselesaikan sampai rekomendasi apabila ada komitmen untuk menye-

23 Masdar, dalam Budhi Masthuri, *op.cit.*, hlm. 67-68.

lesaikan.²⁴

Terhadap rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman, perlu adanya monitoring untuk mengetahui ketaatan Terlapor melaksanakan rekomendasi tersebut. Sesuai dengan ketentuan Pasal 38 Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008, bahwa :

- (1). Terlapor dan Atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.
- (2) Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi.
- (3) Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi.
- (4) Dalam hal Terlapor dan Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan Atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

D. Penutup

Masih banyak ditemukan tindakan maladministrasi yang dilakukan pejabat publik dalam pemberian pelayanan publik, hal ini disebabkan karena adanya faktor yang berasal dari diri pelaku, seperti karakter, ekonomi, pendidikan, sedangkan faktor dari luar adalah lingkungan. Sementara pengawasan yang dilakukan kebanyakan adalah pengawasan internal. Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal, mendasarkan penilaian tidak saja berdasarkan ketentuan undang-undang sebagaimana yang dilakukan oleh Polisi, Jaksa maupun Hakim, namun juga mendasarkan pada kepatutan, kewajaran, kehati-hatian, sopan santun dan keramahan sesuai konsep dasar Ombudsman pada umumnya, yaitu *low profile*. Adapun sasaran yang dituju adalah berkait dengan maladministrasi, dengan hasil akhir

berupa rekomendasi. Ombudsman merupakan keniscayaan dalam sebuah negara hukum yang demokratis dimana transparansi publik menjadi prasyarat penting.

DAFTAR PUSTAKA

- Harahap, Zairin, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, edisi revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Hartono, C.F.G Sunaryati, 2003, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.
- HR Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Lembaga Administrasi Negara dan badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*, Penerbit Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Masthuri, Budhi, 2005, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, PT Pradnya Paramita, Jakarta.
- PH.M.Langbroek & P. Rijkema, 2009, *dalam Ombudsprudence*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta.
- Philipus M Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah.
- ANTARA News.com, Kamis 1 Desember 2011.
- ANTARA News.com, Selasa 10 Januari, 2012
- Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri, 2002, dalam Loina Lalolo Krina, Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi
- Hukum Online.com, 22 Februari 2011
- Liputan6.com, 6 Desember 2011
- Medan Pos Online, 20 Januari 2011
- Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

24 C.F.G Sunaryati Hartono, *op. cit.*, hlm 78-85.