Komisi Ombudsman Nasional 5Th

PERANAN OMBUDSMAN

DALAM PEMBERANTASAN DAN PENCEGAHAN KORUPSI SERTA PELAKSANAAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

2005

Komisi Ombudsman Nasional 5Th

PERANAN OMBUDSMAN

DALAM PEMBERANTASAN DAN PENCEGAHAN KORUPSI SERTA PELAKSANAAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

2005

PERANAN OMBUDSMAN
DALAM RANGKA PEMBERANTASAN DAN PENCEGAHAN KORUPSI SERTA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

Penanggung Jawab
Antonius Sujata, SH, MH

Editor
Prof. DR. C. F. G Sunaryati Hartono, SH

Diterbitkan
Komisi Ombudsman Nasional
Jl. Aditiawarman 43 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12160
Telp. (021) 7258574-77 Faks. (021) 7258579
Email: ombudsman@ombudsman.or.id
Website: http://www.ombudsman.or.id

Sanksi Pelanggaran Pasal 44
Undang-undang No.7/1987 tentang Perubahan atas Undang-undang No.6/1982
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk […] Dipidana dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun dan atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyerahkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hal pelanggaraan Hak Cipta sebagaimana dimaksud dengan ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

ISBN: 979-96802-6-3

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagaian atau seluruhnya dalam bentuk dan cara apapun juga, baik secara mekanis maupun elektronis, termasuk fotokopi, rekaman dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penerbit.

DAFTAR ISI

1. Pengantar Kata 5

2. Peranan Ombudsman Dalam Pencegahan Korupsi dan
   Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik..... 6
   Oleh : Antonius Sujata

3. Ombudsman melawan Positivisme Hukum demi Good Governance dan Keadilan..... 34
   Oleh : Masdar F. Mas'udi

4. Good Governance dan Ombudsman..... 41
   Oleh : Teten Masduki

5. Ombudsman dan Upaya Memberantas KKN..... 53
   Oleh : RM Surachman

6. Laporan Masyarakat Mengenai Putusan-Putusan Pengadilan yang Melukai Rasa Keadilan.... 69
   Oleh : Erna Sofwan Sjukri

7. Ombudsman Daerah, Upaya Untuk Mencegah Desentralisasi Korupsi..... 96
   Oleh : Budhi Masthuri

8. Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi secara Sistemik.....116
   Oleh : C. F. G Sunaryati Hartono

9. Penutup 137
10. Daftar Pustaka 139
11. Profil Para Ombudsman Indonesia 141

Pengantar Kata

Dari pengalaman sebagai Ombudsman selama 5 tahun sebagai Ketua, Wakil Ketua, Anggota dan Asisten Komisi Ombudsman Nasional kami mendapat kesan bahwa masyarakat Indonesia bahkan masyarakat Sarjana Hukum Indonesia juga belum faham benar apa sebetulnya fungsi dan tugas Ombudsman itu sebagai suatu lembaga negara yang di berbagai negara mempunyai tugas untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh departemen-departemen dan berbagai unitnya (seperti Badan Pertanahan Negara, BUMN, dsb). Seringkali terdapat salah faham seolah-olah Ombudsman adalah "hakim pengganti" atau "atasan eksekutif" yang mampu mengubah putusan hakim atau menghukum pejabat/pegawai negeri sipil. Tentu saja hal ini tidak demikian, sekalipun memang tugas Ombudsman adalah antara lain untuk ikut menjaga agar hukum yang adil ditegakkan.
Di lain fihak ada juga (notabene dari kalangan pengacara dan Sarjana Hukum) yang menamakan majalahnya "Ombudsman", hal mana membuktikan, bahwa penerbitnyapun belum faham benar akan kedudukan, tugas, dan kewajiban Ombudsman yang diseluruh dunia diwajibkan memberi informasi dan pelayanannya dengan cuma-cuma.

Terdorong oleh pengalaman pahit tersebut Komisi Ombudsman Nasional berkenaan dengan *Lustrum* atau ulang tahunnya yang kelima merasa perlu untuk menerbitkan buku yang berjudul ***"Peranan Ombudsman dalam rangka pemberantasan dan pencegahan korupsi serta penyelenggaraan pemerintahan yang bersih"*** . Juga memperkenalkan visi para Ombudsman Indonesia baru. Ini memuat karangan dan buah fikiran dari Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Ombudsman yang pada saat ini masih setia memperjuangkan eksistensi Komisi Ombudsman Nasional. Juga terdapat karangan dari seorang Asisten Ombudsman, mewakili enam orang asisten Ombudsman, yang tanpa bantuannya yang gigih serta tanpa memperhatikan iming-iming gaji yang lebih besar sebagai pengacara, telah membantu Komisi Ombudsman Nasional menangani pengaduan dan laporan masyarakat selama berdirinya lembaga itu berdasarkan Keputusan Presiden K.H. Abdurrachman Wahid No.4 Tahun 2000.

Perlu dikemukakan bahwa cobaan dan serangan atau cemoohan yang bertubi-bertubi telah diterima oleh Komisi Ombudsman Nasional selama perjalanan hidup yang baru satu *Lustrum* itu, namun berkat kebijaksanaan Ketuanya, Bapak Antonius Sujata, SH, MH dan kepercayaan masyarakat yang semakin banyak melapor ke Ombudsman, maupun dukungan kalangan Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah sendiri, yang diwakili oleh Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara telah semakin mendapat kepercayaan masyarakat. Terutama penegasan Kepala Negara Republik Indonesia Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yang secara tegas telah menyatakan perlunya dan pentingnya Komisi Ombudsman Nasional dalam upaya Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi serta Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih, Komisi Ombudsman Nasional semakin dikenal dan diakui peranannya oleh masyarakat Indonesia dan kalangan internasional, terutama oleh para Ombudsman luar negeri.
Untuk itu kami bersyukur dan berterima kasih atas dukungan pemerintah dan masyarakat, termasuk sejumlah pengacara , guru besar dan sarjana hukum lainnya, yang telah memberi pelajaran kepada Ombudsman bagaimana memberi pelayanan yang bermutu dan secepat mungkin kepada masyarakat yang berhak memperoleh pelayanan itu.
Sebab tanpa laporan-laporan tersebut niscaya Komisi Ombudsman Nasional tidak mungkin akan berkembang seperti sekarang, sehingga kami sudah mulai dikenal oleh rakyat Indonesia yang sangat mendambakan hidup di Negara Hukum yang Pemerintahnya menyelenggarakan tugasnya secara bersih, benar dan patut.
Dengan mengucapkan "Syukur kepada Allah" yang telah memberkati kami semua dengan secercah harapan akan Masa Depan yang lebih baik dan bersih, kami serukan "Selamat Ulang Tahun yang Kelima" dan "Dirgahayu Komisi Ombudsman Nasional" semoga tetap hidup beratus-ratus tahun lagi!

Komisi Ombudsman Nasional.
Wakil Ketua,
Prof.DR. C. F. G. Sunaryati Hartono, SH (Editor)

Antonius Sujata

Peranan Ombudsman Dalam Pencegahan Korupsi Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik

Keinginan Mencegah Korupsi Dan Menyelenggarakan Negara Yang Bersih

Cita-cita untuk menyelenggarakan pemerintahan negara yang bersih telah dinyatakan lebih dari 5 (lima) tahun yang lalu ketika mendirikan lembaga Ombudsman. Hal terebut tercantum dalam salah satu pertimbangan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional yang menyatakan:

> "Pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme"

Sebelum itu telah ada Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, dan juga Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

Lebih dari itu, Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme telah memerintahkan penyelenggara negara agar segera membentuk Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi salah satu diantaranya adalah Ombudsman.

Dengan demikian posisi Komisi Ombudsman Nasional dalam pemberantasan korupsi sesuai TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001 berada pada wilayah prevensi.

Korupsi, Koruptif dan Tindak Pidana Korupsi [1]

Pemahaman makna korupsi di Indonesia sering dibelokkan dengan maksud terselubung untuk melakukan pembenaran atas perilaku diri sendiri, kelompok atau aparat penyelenggara negara.

Kelompok ini memaknakan korupsi hanya sebagai tindak pidana korupsi , dengan kata lain hanya mengakui dan menganggap ada korupsi apabila seseorang diambil tindakan hukum berdasarkan Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.

Tolok ukur pemberantasan korupsi semata-mata adalah rangkaian tindakan hukum oleh aparat yang menggunakan perangkat Undang-Undang Pemberantasan Korupsi dalam bentuk penyelidikan, penyidikan, penuntutan serta peradilan terhadap pelaku tindak pidana korupsi.

Area penanganan korupsi dalam arti ini berada di seputar Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Pengadilan. Sebagai akibatnya para pelaku dengan mudah bersembunyi ataupun membebaskan diri di balik undang-undang formal dan prosedural dengan mengandalkan asas praduga tak bersalah, *rule of law*, putusan belum memperoleh kekuatan hukum tetap, proses hukum yang sedang berjalan dan lain-lain.

Dengan demikian seluruh perbuatan yang belum berada pada area aparat penegak hukum tidak masuk hitungan sebagai korupsi atau dengan kata lain bentuk permintaan imbalan, suap, sogok serta perilaku koruptif lainnya bukan termasuk korupsi.

Menurut hemat kami hal ini merupakan kekeliruan mendasar oleh karena menimbulkan kondisi yang sedemikian rupa sehingga masyarakat merasakan korupsi dimana-mana dan kapan saja namun aparatur negara menanggapinya bahwa hal itu harus dibuktikan lebih dulu. Korupsi, koruptif dan tindak pidana korupsi seharusnya dipahami secara sama dalam arti serta hakikat yang tidak boleh dibeda-bedakan.

---

[1] Antonius Sujata. *Korupsi, Koruptif, dan Tindak Pidana Korupsi*. Artikel Majalah Hidup Nomor 21 Tahun ke-58 tanggal 23 Mei 2004

Mengartikan serta meninjau korupsi seharusnya tidak semata-mata berdasarkan perundang-undangan saja karena jika demikian nanti akan terbentur oleh masalah interpretasi unsur-unsur pembuktian serta prosedur penanganan.

Bahwa hukum tidak mengakomodir perilaku koruptif hal mana ternyata dari rumusan Undang-Undang tindak pidana korupsi yang hanya mencakup tiga elemen yaitu:

a) secara melawan hukum memperkaya diri

b) menyalahgunakan kewenangan/jabatan

c) merugikan negara

Betapa besar perbedaan persepsi mengenai korupsi hal mana dapat dirasa dalam menyikapi suap; di negara-negara maju suap identik dengan korupsi. Di sini korupsi identik dengan mengambil uang negara.

Berdasarkan persepsi yang berbeda tersebut maka perbuatan suap disikapi secara lemah karena dianggap bukan korupsi. Begitu pula sikap yang lemah terhadap perbuatan serta perilaku koruptif. Lebih parah lagi ketika kita menyikapi penilaian dunia Internasional khususnya Transparency Internasional bahwa Indonesia adalah salah satu negara paling korup di dunia (Tahun 2002 peringkat ke-4 dari 102 negara dan Tahun 2003 peringkat ke-6 dari 133 negara).[2]

Mengapa Indonesia termasuk dalam ranking negara paling korup:

1. *Secara kuantitatif* yang dirasakan oleh banyak orang dalam masyarakat memang memberikan petunjuk adanya praktek-praktek koruptif yang berada pada banyak tempat serta sektor-sektor masyarakat dalam proses memperoleh pelayanan.

2. *Secara substantif* suasana korupsi banyak kita rasakan ketika masyarakat sulit memisahkan antara suatu tindakan yang kenyataannya membebani masyarakat namun warga tidak dapat berbuat lain karena warga tersebut harus memperoleh pelayanan tertentu. Pembebanan dilakukan dengan dalih antara lain untuk perbaikan fasilitas, tidak adanya anggaran, atau untuk kepentingan umum. Lebih dari itu kemudian berbagai penyimpangan ini dilegitimasi melalui suatu produk yang tertulis sehingga penyimpangan tersebut resmi berlaku secara mengikat

---

[2] Antonius Sujata. *Penegakan Hukum Untuk Menanggulangi KKN*. Makalah pada Seminar dengan tema : "Supremasi Hukum Dalam Memperkokoh Integrasi Nasional" yang diselenggarakan oleh Lembaga Ketahanan Nasional RI pada tanggal 7 Oktober 2003 di Jakarta

atau sebagai suatu kebijakan. Dengan kata lain di sini kita sulit membedakan antara suatu penyimpangan/kejahatan dengan suatu kebijakan/aturan perundang-undangan.

3. Salah satu indikasi suasana koruptif di Indonesia adalah banyaknya penyelenggara negara yang memegang jabatan rangkap baik dalam pemerintahan, institusi kenegaraan, swasta, organisasi secara serentak sehingga tentunya dapat menimbulkan potensi *Conflict of interest* dalam melaksanakan berbagai jabatan secara bersamaan. Akibat dari konflik kepentingan ini selain kecenderungan terjadinya penyimpangan juga dapat berupa kebijakan dan ataupun tindakan yang bersifat koruptif.

Korupsi yang semula bersifat personal (*individual*) kemudian merambah ke arah yang bersifat struktural. Lebih dari itu telah menjadi kultural atau membudaya, bahkan kemudian menjadi sistemik.

Dikatakan *personal* karena hampir selalu disebut bahwa pelakunya adalah oknum/perseorangan dan bukan institusional. Ia mewakili dirinya sendiri, bertindak untuk kepentingan pribadi dan bukan atas nama organisasi/instansi tempat ia bekerja.

Bersifat *struktural* karena ternyata penyelewengan korupsi merambah bukan saja pada oknum tertentu tetapi telah masuk dalam struktur kelembagaan sehingga pada hakikatnya lembaga tersebut sudah dicemari korupsi secara kualitas maupun kuantitas.

Dimaksudkan sebagai *kultural* karena dirasakan telah menyatu dengan kebiasaan masyarakat serta tradisi turun temurun sehingga dianggap sebagai suatu kultur, padahal anggapan tersebut hanyalah merupakan upaya untuk memperoleh pembenaran.

Menjadi *sistemik* karena perilaku koruptif dikemas sedemikian rupa melalui suatu proses yang memperoleh landasan-landasan hukum secara formal sehingga sulit sekali dipisahkan/dibedakan apakah kemasan tersebut legal atau tidak legal.[3]

Untuk menanggulangi korupsi maupun praktek koruptif ada beberapa langkah yang bisa dilakukan antara lain:

---

[3] Antonius Sujata. *Pemberantasan Korupsi Salah Visi*. Artikel Kompas tanggal 26 Januari 2004

Pertama, adanya tekad yang konkrit dari seluruh pimpinan penyelenggara negara khususnya pimpinan pemerintahan untuk memberantas serta mencegah perilaku koruptif (*political will*).

Kedua, pembaharuan perangkat perundangan dengan memformulasikan bentuk-bentuk perbuatan koruptif (*corruptive practices*) yang lebih konkrit dan tidak konvensional sebagaimana rumusan perundangan saat ini.

Ketiga, praktek koruptif yang menjadi kebiasaan sebenarnya justru paling sering terjadi dan banyak sekali memberi penderitaan pada masyarakat karena langsung dirasakan oleh masyarakat sehari-hari. Praktek semacam itu bagi pelakunya harus diambil tindakan langsung dan tegas bahkan kalau perlu bersifat final.

Keempat, meningkatkan kualitas pelayanan merupakan prinsip utama dari asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Implementasi korupsi adalah sikap ataupun perilaku yang tidak ingin memberi pelayanan kepada masyarakat. Budaya tidak memberi pelayanan, pola aparat yang lebih bersikap meminta pelayanan merupakan perilaku koruptif. Karena itu suatu lembaga kontrol yang bertugas melakukan pengawasan atas pemberian pelayanan dalam penyelenggaraan negara harus memperoleh prioritas.

Kelima, penyimpangan dalam pelaksanaan wewenang (*maladministration*) juga merupakan pola kegiatan (vide budaya) yang bersifat koruptif yang harus dicegah dan ditindak. Bentuk-bentuk maladministration antara lain tindakan yang janggal (*inapproriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular, illegitimate*), penundaan berlarut (*undue delay*).

Keenam, semua bentuk pelayanan publik oleh aparatur harus gratis, karena itu bentuk pemberian apapun baik sebelum, pada waktu ataupun setelah pemberian pelayanan publik harus dilarang dan diambil tindakan tegas terhadap pelakunya.

Berkenaan dengan rumusan tentang tindak pidana korupsi sebagaimana Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menurut hemat kami unsur yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara seharusnya diperluas/ditambah unsur masyarakat atau orang lain. Sebagai alternatip, unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dihapus saja. Alasan kami mengusulkan hal itu adalah sebagai berikut:

a) Tindak pidana korupsi pada hakikatnya tidak hanya merugikan negara akan tetapi juga merugikan orang lain (perseorangan) serta masyarakat.

b) Rumusan tindak pidana korupsi yang lebih menekankan pada adanya kerugian negara, merupakan rumusan yang ganjil dan hanya Indonesia yang memiliki rumusan seperti itu.

c) Rumusan khas Indonesia tidak sesuai dengan *United Nations Convention Against Corruption*.

d) Rumusan usulan tersebut selain pembuktiannya lebih sederhana/mudah juga akan mencakup perilaku koruptif (*corruptive practices*).

Mengenai perilaku koruptif telah pula diakomodir dalam Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, dimana pada angka ke-10 dicantumkan perintah untuk meningkatkan upaya pengawasan dan pembinaan aparatur untuk meniadakan perilaku koruptif.

Pencegahan Korupsi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Pasal 1 Sub 3 menyatakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi.

Sementara itu dalam *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC Chapter II Article 5 – 14) juga diatur mengenai *preventive measures*. Namun demikian dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana kita ketahui tidak ada Pasal atau ketentuan khusus mengenai pencegahan korupsi.

Memperhatikan hal tersebut di atas, menurut hemat kami perlu ditambahkan beberapa ketentuan yaitu:

1. Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ditambahkan ketentuan yang berbunyi :

   Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah rangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi.

2. Setelah Bab I Ketentuan Umum pada Bab II diatur Pasal-Pasal mengenai Pencegahan Tindak Pidana Korupsi.

a) Kewajiban Penyelenggara Negara untuk memiliki dan mengaplikasikan Pedoman Perilaku bagi Pejabat Publik (Vide Article 8 Codes of Conduct for Public Officials dari UNCAC).

b) Kewajiban Penyelenggara Negara menerapkan asas keterbukaan dan akuntabilitas pengelolaan aset negara serta keuangan negara.

c) Kewajiban Penyelenggara Negara untuk menyampaikan laporan kepada publik.

d) Kewajiban Penyelenggara Negara untuk memiliki serta melaksanakan Pedoman Pemberian Pelayanan kepada masyarakat.

e) Koordinasi, supervisi serta monitoring implementasi pencegahan tindak pidana korupsi dilakukan oleh Komisi Pemberantasan tindak Pidana Korupsi.

Selain itu perlu ditambahkan beberapa Pasal yang berhubungan dengan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi.

1. Penyelenggara Negara yang tidak melaksanakan kewajiban untuk mencegah Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal (vide angka I.3 sub (2) usul perubahan) diancam dengan pidana penjara setinggi-tingginya …….
2. Penyelenggara Negara yang karena kelalaiannya tidak melaksanakan kewajiban mencegah tindak pidana korupsi sebagaimana ayat (1) diancam dengan pidana kurungan ……
3. Setiap orang yang tidak melaporkan harta kekayaannya sebagaimana diwajibkan oleh ketentuan perundangan dipidana dengan pidana penjara setinggi-tingginya ……..
4. Setiap orang yang melaporkan harta kekayaannya secara tidak benar dipidana dengan penjara setinggi-tingginya…….

Peran Ombudsman dalam mewujudkan Good Governance [4]

1. Latar belakang Pembentukan Ombudsman

Tantangan terbesar yang dihadapi oleh Indonesia saat ini adalah bagaimana membangun kredibilitas agar mayoritas rakyat patuh serta mau bekerja sama dengan pemerintahnya. Kredibilitas dapat diproses serta dikembangkan melalui program-program yang memberi kesejahteraan kepada banyak orang, ataupun dengan memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Dalam bidang hukum, para penegak hukum sangat diharapkan untuk dapat melaksanakan kewajibannya dengan memberi jaminan kepastian, persamaan, ketidak-berpihakan serta ketentraman kepada para pencari keadilan. Pada hakikatnya, memperoleh rasa keadilan merupakan cita-cita setiap orang, dan oleh karenanyalah keadilan harus diciptakan oleh Polisi, Jaksa, Pengacara serta lebih-lebih oleh para Hakim.

Masyarakat juga memiliki peranan dalam proses membangun penegakan hukum untuk memperoleh keadilan, karena mereka adalah bagian, dan juga sasaran, dari keadilan itu sendiri. Masyarakat adalah komponen yang semestinya merasakan keadilan, dan bukan sebaliknya, menjadi obyek serta korban ketidakadilan

Agar para individu, terutama masyarakat golongan rendah dan miskin, secara terus menerus tidak menjadi korban penyalahgunaan wewenang maka masyarakat sendiri harus mendapat tempat untuk melakukan pengawasan. Institusi pengawas tersebut telah kita kenal dengan nama Ombudsman.

Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan karena penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan negara pada hakikatnya didasarkan atas mandat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pengawasan oleh Ombudsman adalah pengawasan riel, yaitu pengawasan untuk memperoleh pelayanan sebaik-baiknya dari aparatur pemerintah.

---

[4] Antonius Sujata. *Peran Ombudsman Dalam Mewujudkan Good Governance* pada Seminar "Otonomi Daerah dan Urgensi Pembentukan Ombudsman Daerah" yang diselenggarakan atas kerjasama Komisi Ombudsman Nasional dengan Commonwealth Ombudsman of Australia serta didukung oleh Yayasan Pembangunan Masyarakat (Yaspem) Maumere, pada tanggal 1 November 2004 di Maumere

Masyarakat berhak mengawasi dan menilai apakah mandat yang diberikan kepada pemerintahnya untuk menyelenggarakan pemerintahan serta memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya telah dilaksanakan secara baik atau belum. Penyelenggaraan negara, khususnya penyelenggaraan pemerintahan, tanpa disertai kontrol oleh masyarakat, akan cenderung represif dan koruptif sehingga dalam jangka panjang bukan saja kurang memperoleh dukungan, tetapi juga tidak memberi kesejahteraan kepada rakyatnya. Pengawasan oleh masyarakat akan dapat mencegah instabilitas, penyalahgunaan wewenang serta disintegrasi.

Mengenai hubungan antara masyarakat dengan Penyelenggara Negara yang mencakup tanggung jawab, wewenang serta hak dalam penyelenggaraan negara secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

Pasal 9 mengatakan :

(1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan Penyelengaraan Negara yang bersih.

(2) Hubungan antara Penyelengara Negara dan masyarakat dilaksanakannya dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelengaraan negara.

Asas-asas umum penyelengaraan negara dimaksud mencakup: Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Kepentingan Umum, Asas Keterbukaan, Asas Proporsionalitas, Asas Profesionalitas dan Asas Akuntabilitas.

Adapun peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara diwujudkan dalam bentuk (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999) :

- Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.
- Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dalam penyelenggaraan negara.
- Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab.
- Hak memperoleh perlindungan hukum.

2. Landasan Hukum dan Pengakuan

1) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

   Diktum TAP MPR tersebut merekomendasikan pemberantasan KKN dengan membentuk Undang-Undang beserta pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya salah satu diantaranya adalah Ombudsman.

2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)

   Pada matriks Program Nasional Pembentukan Peraturan Perundangan dicantumkan bahwa ditetapkannya Undang-Undang Tentang Ombudsman merupakan indikator keberhasilan kinerja pemerintah.

3) Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional

   "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".

4) Rancangan Undang-Undang (RUU) Ombudsman Republik Indonesia atas usul inisiatip DPR RI (awal tahun 2003).

5) Saat ini sudah lebih dari 25 (dua puluh lima) daerah menghendaki pembentukan Ombudsman Daerah. Dalam RUU Ombudsman Republik Indonesia, institusi Ombudsman Daerah bersifat independen bukan menjadi bagian dari Ombudsman Republik Indonesia

6) Selanjutnya berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta telah terbentuk pula Ombudsman Daerah dan Ombudsman Swasta Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada tanggal 20 Oktober 2004 berdasarkan Keputusan Bupati Kepala Daerah Kabupaten Asahan telah terbentuk pula Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan. Pada tanggal 7

Februari 2005 berdasarkan Keputusan Walikota Pangkal Pinang Nomor 28 Tahun 2005 telah terbentuk Ombudsman Daerah Kota Pangkalpinang.

7) Usulan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Komisi Konstitusi dengan menambahkan Pasal 24 G yang berbunyi:

   a. Ombudsman Republik Indonesia adalah Ombudsman yang mandiri guna mengawasi penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat.

   b. Susunan, kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia diatur dengan Undang-Undang.

8) Ombudsman Indonesia telah memperoleh pengakuan internasional dengan menjadi anggota *International Ombudsman Institute* (IOI) dan anggota *Asia Ombudsman Association* (AOA). Bahkan pada konperensi internasional Ombudsman (4 tahun sekali) di Quebec pada tanggal 6 - 10 September 2004 yang dihadiri oleh lebih dari 100 negara, Indonesia ditunjuk sebagai Ketua workshop dalam konperensi tersebut.

3. Meski telah ada berbagai Lembaga Pengawas masih diperlukan Ombudsman [5]

   Institusi Ombudsman pertama kali dibentuk pada tahun 1809 di Swedia. Sekarang telah berkembang menjadi salah satu pilar penting dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern. Lebih dari 130 negara di dunia memiliki lembaga Ombudsman dengan nama yang bervariasi, bahkan lebih dari 50 negara mencantumkannya dalam konstitusi.

   Lembaga Ombudsman saat ini telah menjadi simbol/identitas negara yang:

   - Bertekad menciptakan asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*)
   - Ingin menegakkan demokrasi dengan memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.
   - Melindungi Hak Asasi Manusia.
   - Memberantas Korupsi

[5] Antonius Sujata, (*et. all*). *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*. Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002. Halaman 69-72

Dalam pergaulan internasional Indonesia memperoleh pengakuan sebagai negara reformis dengan alasan utama oleh karena memiliki lembaga Ombudsman.

Untuk membedakan dengan Lembaga Pengawas yang telah ada, sekaligus menghapus kesan tumpang tindih serta persepsi keliru dengan fungsi-fungsi pengawasan yang kita kenal selama ini, kiranya hal-hal berikut dapat menjadi bahan informasi/referensi.

1) Lembaga Pengawas Struktural sebagaimana selama ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan/ departemen terkait. Dalam menghadapi dan ataupun menindaklanjuti laporan sangat ditentukan oleh atasan. Lagi pula pengawasan yang dilakukan bersifat intern artinya kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan hanya mencakup urusan institusi itu sendiri.

2) Lembaga Pengawas Fungsional (Badan Pengawasan dan Pemeriksaan Keuangan) meskipun tidak bersifat intern namun substansi/sasaran pengawasan terbatas pada aspek tertentu terutama masalah keuangan. Lagi pula aparat pengawas fungsional pada umumnya tidak menangani keluhan-keluhan yang bersifat individual, mereka melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan secara rutin baik yang merupakan anggaran rutin maupun pembangunan. Dengan kata lain Aparat Pengawas Fungsional selain cakupannya sangat sempit juga kurang memperhatikan penyimpangan-penyimpangan yang sering menjadi keluhan langsung masyarakat kerena pengawasan yang dilakukan merupakan kegiatan rutin.

3) Lembaga Pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam Konstitusi memang melakukan pengawasan namun pada satu sisi substansi yang diawasi terlalu luas dan bersifat politis karena memang secara kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan Lembaga Politik serta mewakili kelompok-kelompok politik sehingga pengawasannya juga tidak terlepas dari kepentingan–kepentingan kelompok yang mereka wakili. Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan pada satu sisi substansi yang diawasi cukup luas yaitu mengenai Keuangan Negara yang mencakup kebijakan ataupun pengelolaannya, namun dari sisi lain juga dapat dikatakan terlalu sempit karena hanya mengenai segi keuangannya saja, sementara aspek-aspek lain

dalam penyelenggaraan negara belum disentuh, apalagi kepentingan-kepentingan warga yang bersifat individual dan bukan merupakan penyimpangan sistem ataupun kebijakan, jelas belum terakomodasikan.

4) Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sekarang ini telah menjadi *trend* dan berkembang pesat. Namun karena sifatnya swasta dan kurang terfokus sehingga lebih banyak ditanggapi dengan sikap "acuh tak acuh". Terlebih lagi pengawasan yang dilakukan sering kurang data dan lebih mengarah pada publikasi sehingga faktor akurasi dan keseimbangan fakta kurang memperoleh perhatian. Terdapat jarak ataupun "jurang" yang cukup dalam antara aparat negara/pemerintah dengan organisasi non pemerintah yang disebabkan perbedaan landasan keberadaan mereka masing-masing. Lembaga Swadaya Masyarakat eksistensinya berasal dari masyarakat itu sendiri sementara lembaga negara/pemerintah secara formal dilandasi oleh perundang-undangan yang berlaku sehingga dengan bertitik tolak dari landasan yang berbeda tersebut muncul sikap resistensi satu sama lain. Resistensi tersebut makin dalam manakala menghadapi suatu permasalahan konkrit di mana Lembaga Pemerintah menggunakan parameter pranata yang bersifat formil serta prosedur yang struktural hierarkis sementara Organisasi Non Pemerintah mendekati permasalahan berdasarkan kenyataan-kenyataan yang dihadapi dengan prosedur yang tidak hierarkis karena LSM memang bukan merupakan institusi struktural.

4. Beberapa alasan mendasar negara-negara membentuk Ombudsman [6]

1) Secara institusional bersifat independen baik struktural, fungsional maupun personal. Sifat independen ini akan sangat mempengaruhi efektifitasnya karena dalam bertindaknya akan bersikap secara objektif, adil, tidak berpihak.

2) Sasaran pengawasan adalah pemberian pelayanan artinya dalam bertindak seharusnya aparat menjadi pelayan sehingga warga masyarakat diperlakukan sebagai subjek pelayanan dan bukan objek/korban pelayanan. Selama ini belum/tidak ada lembaga yang memfokuskan diri pada pengawasan atas pemberian pelayanan umum, padahal jika dicermati sebenarnya pelayanan

[6] *Ibid*. Halaman 73 - 74

inilah yang merupakan inti dari seluruh proses berpemerintahan karena di dalamnya terkandung nilai-nilai kepatutan, penghormatan hak-hak dasar, keadilan serta moralitas.

3) Keberhasilan suatu pengawasan sangat ditentukan oleh prosedur ataupun mekanisme yang digunakan, apabila proses pengawasan berbelit-belit melalui liku-liku yang panjang maka pelaksanaan pengawasan akan beralih dari masalah substansional ke masalah prosedural. Padahal inti persoalan pokok adalah penyimpangan dalam pelayanan umum. Jika pada akhirnya terjebak pada prosedur yang panjang maka akan menghabiskan waktu penyelesaian yang lama sehingga penyimpangan akan terus berlangsung tanpa ada perbaikan dan jalan keluar. Bahkan mungkin sekali akan muncul problem baru yaitu tentang mekanisme itu sendiri. Sesungguhnya suatu prosedur penyelesaian yang singkat dan sederhana di manapun akan lebih efisien. Termasuk dalam aspek ini adalah cara penyelesaian melalui mediasi di mana masing-masing pihak langsung bertemu dan membahas permasalahan sekaligus menentukan jalan keluar terbaik melalui prinsip saling memberi dan saling menerima (*win-win solution*)

4) Masalah pelayanan yang menjadi sasaran pengawasan Ombudsman dalam praktek lebih banyak menimpa masyarakat secara individual, meskipun juga tidak jarang berkaitan dengan suatu sistem atas kebijakan sehingga melibatkan ("mengorbankan") kepentingan individu-individu dalam jumlah yang lebih banyak. Biasanya anggota masyarakat kurang peka terhadap pemberlakuan sistem/kebijakan yang merugikan karena merasa lemah berhadapan dengan kekuasaan. Dengan demikian ia membutuhkan bantuan, membutuhkan dukungan dan membutuhkan pihak lain untuk menyelesaikan masalah tanpa harus menanggung resiko munculnya masalah baru.

5) Berkenaan dengan substansi pengawasan yaitu pelayanan umum oleh penyelenggara negara meskipun nampaknya sederhana namun memiliki dampak yang amat mendasar. Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat akan memberi nilai positif dalam menciptakan dukungan terhadap kinerja pemerintah. Apabila aparat pemerintah melalui bentuk-bentuk pelayanannya mampu menciptakan suasana yang kondusif dengan masyarakat maka kondisi semacam itu dapat dikatagorikan sebagai keadaan

yang mengarah pada terselenggaranya asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Asas pemerintahan yang baik dalam implementasinya diwujudkan melalui ketaatan hukum, tidak memihak, bersikap adil, keseimbangan bertindak, cermat, saling percaya dan lain-lain. Dengan demikian sesungguhnya pelayanan umum sebagai hakikat dasar dari asas pemerintahan yang baik menjadi harapan utama keberadaan lembaga Ombudsman.

6) Masyarakat kecil ataupun korban pelayanan secara mayoritas adalah kelompok ekonomi lemah karena itu mereka menjadi ragu untuk memperjuangkan keluhannya karena keterbatasan masalah keuangan. Institusi Ombudsman dengan tegas dan terbuka mengatakan bahwa pengawasan yang dilakukan ataupun laporan yang disampaikan kepada Ombudsman tidak dipungut biaya. Ketentuan bebas biaya ini merupakan salah satu prinsip Ombudsman yang bersifat universal yang sekaligus sebagai implementasi integritasnya. Ombudsman sangat menjunjung tinggi asas ini sehingga diharapkan sekali agar warga masyarakat tidak memberikan imbalan sekecil apapun kepada Ombudsman sebelum, pada waktu dan ataupun sesudah berurusan dengan Ombudsman. Berurusan dengan Ombudsman tanpa memberi imbalan kepadanya merupakan salah satu bentuk dukungan terhadap eksistensi Ombudsman.

5. Ombudsman Daerah

Dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pembentukan Ombudsman Daerah merupakan tuntutan mendesak sejalan dengan implementasi Otonomi Daerah. Pelimpahan kekuasaan kepada daerah otonom akan menimbulkan potensi distribusi penyimpangan ke daerah.

Sebagaimana Otonomi Daerah maka Ombudsman Daerah juga dilandasi oleh prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Kewenangan yang terpusat termasuk wewenang pengawasan akan memperlemah fungsi kontrol. Ombudsman Daerah akan dapat lebih mengoptimalkan efisiensi dan efektifitas pengawasan.

Eksistensi Ombudsman Daerah bersifat otonom dan dipilih oleh daerah sendiri, dengan demikian Ombudsman Daerah berstatus independen tidak

bertanggungjawab atau berada di bawah Ombudsman Nasional. Namun dapat dan perlu menjalin kerjasama dengan Ombudsman Nasional serta Ombudsman Daerah lainnya.

Sebagaimana Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah harus memiliki kriteria/ciri-ciri ataupun landasan kerja yang bersifat universal antara lain:

- Independensi: Struktural, Fungsional dan Personal.
- Prosedur kerjanya sederhana.
- Dimungkinkan penyelesaian secara mediasi.
- Laporan langsung dapat diterima tanpa harus melalui pihak lain.
- Kewenangan mencakup pemberian pelayanan individual ataupun sistemik.
- Pemberian pelayanan tidak dipungut biaya.
- Rekomendasi tidak mengikat secara hukum.
- Memberi laporan kepada publik.

6. Lima Tahun Perjalanan Ombudsman [7]

Lima tahun yang lalu, waktu itu belum banyak orang yang berbicara mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (*good governance*) Komisi Ombudsman Nasional telah menyelenggarakan seminar Nasional mengenai Ombudsman Dan Penyenyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik di Jakarta dan Surabaya dengan mengundang sebagai pembicara tokoh-tokoh Ombudsman dunia dari Selandia Baru, Australia, Swedia, Amerika Serikat dan Belanda.

Kini hampir setiap hari kita dapat mendengar terminologi *good governance* tersebut.

Hal yang sama adalah mengenai pelayanan. Pada saat ini kita mulai mendengar upaya untuk meningkatkan pelayanan, padahal upaya untuk meningkatkan kualitas palayanan oleh aparat pemerintah termasuk peradilan telah dilakukan oleh Komisi Ombudsman Nasional sejak lima tahun yang lalu.

---

[7] Antonius Sujata. *Catatan Perjalanan Komisi Ombudsman Nasional*. Artikel Suara Ombudsman Edisi Khusus 5 Tahun Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, Maret 2005.

Sekarang, setelah 5 Tahun Komisi Ombudsman Nasional berdiri masih sedikit yang berbicara mengenai pencegahan korupsi, mengenai pencegahan perilaku koruptip. Korupsi lebih sering dimaknakan sebagai tindak pidana korupsi dan pemberantasan korupsi diartikan semata sebagai tindakan represip (Dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak ada pasal mengenai pencegahan). Sungguh ironis, adagium yang menyatakan mencegah lebih baik daripada mengobati tidak disadari oleh pembentuk Undang-Undang.

Komisi Ombudsman Nasional telah berbicara dan melaksanakan tugas untuk mencegah korupsi dari perilaku koruptip sejak 5 (lima) tahun yang lalu.

Beberapa Kasus Yang Dilaporkan Ke Komisi Ombudsman Nasional

1. Laporan Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB)

   a. Terdapat penyimpangan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor : 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD, maupun pelanggaran terhadap rasa keadilan masyarakat menyangkut pos anggaran DPRD Sumatera Barat.

   b. Penyimpangan yang mengandung indikasi korupsi tersebut diantaranya adalah pengalokasian dana premi asuransi pimpinan dan anggota DPRD, pengalokasian dana tunjangan kesejahteraan/tunjangan kehormatan, pengalokasian dana sewa rumah dinas dan biaya perjalananan dinas terutama biaya perjalanan dinas paket studi banding luar daerah masa sidang III.

   c. Menurut FPSB, tindakan-tindakan sebagaimana disebutkan pada point 2 (dua) di atas telah cukup sebagai alasan dan bukti bagi aparat Kejaksaan untuk melakukan proses hukum terhadap DPRD Sumatera Barat.

   d. Mengacu kepada ketentuan hukum yang berlaku yaitu masyarakat berperan serta dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi maka FPSB mempertanyakan belum diprosesnya laporan oleh pihak Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat walaupun telah lebih dari 30 (tiga puluh) hari, karena menjadi kewajiban Kejaksaan untuk memberikan jawaban baik secara lisan maupun tertulis tentang hasil penanganannya.

2. Laporan Yogyakarta Corruption Watch

   Anggaran tunjangan dan perbaikan penghasilan yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sleman melebihi ketentuan yang diatur dalam PP No.110 Tahun 2000. Pasal 8 Peraturan pemerintah dimaksud menyatakan bahwa : Pimpinan dan Anggota DPRD diberikan tunjangan Perbaikan Penghasilan yang besarnya sama dengan ketentuan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil.

   Pada saat ini jumlah total tunjangan perbaikan penghasilan DPRD Kab. Sleman adalah Rp.970.588.400,00 (Sembilan ratus tujuh puluh juta lima ratus delapan puluh delapan ribu empat ratus rupiah). Dibanding dengan 4 DPRD Kabupaten/Kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta jumlah tunjangan perbaikan DPRD Kab. Sleman jumlahnya kurang lebih dari 200% lebih banyak dari DPRD lainnya.

   Menurut perhitungan Yogyakarta Corruption Watch apabila tunjangan perbaikan penghasilan tersebut dihitung dengan ukuran PP No.110 Tahun 2002 maka hanya mencakup alokasi kurang lebih Rp.300.000.000,00 (Tigaratus juta rupiah).

   Menurut Pasal 16 ayat (2) dan (4) Peraturan Pemerintah No.110 Tahun 2000 menyatakan bila ada Peraturan Daerah yang mengatur penyediaan anggaran untuk kegiatan DPRD di luar yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah ini dapat dibatalkan dan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berada pada Gubernur , Komisi Ombudsman Nasional berharap kiranya Gubernur Yogyakarta melakukan penelitian terhadap informasi yang disampaikan melalui Yogyakarta Corruption Watch dimaksud.

3. Laporan Perkumpulan Pengembangan Inisiatif dan Advokasi Rakyat (PIAR) NTT

   a. Perkumpulan Pengembangan Inisiatif dan Advokasi Rakyat (PIAR) menemukan dugaan penyimpangan dana Kontigensi pada Pemerintah Kota Kupang senilai Rp. 1.419.418.693 (Satu milyar empat ratus sembilan belas juta empat ratus delapan belas ribu enam ratus sembilan puluh tiga rupiah).

   b. Dugaan penyimpangan tersebut telah dilaporkan kepada Kejaksaan Tinggi Nusa Tenggara Timur pada tanggal 8 Nopember 2004.

c. Kecuali melaporkan kepada Kejaksaan Tinggi NTT , Pelapor juga melakukan konferensi pers dengan berbagai media massa dengan tujuan agar masyarakat dapat turut serta melakukan kontrol atas tindak lanjut temuan tersebut oleh instansi terkait, apalagi masalah anggaran merupakan masalah publik.

d. Akibat publikasi tersebut Walikota Kupang melaporkan Direktur Eksekutif PIAR ke Polresta Kupang dengan tuduhan pencemaran nama baik dan penghinaan terhadap kekuasaan umum.

e. Polresta Kupang telah melakukan pemanggilan terhadap Direktur Eksekutif PIAR sebagai saksi dalam perkara pelanggaran pasal 310, 311 dan 207 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana pada tanggal 29 Nopember 2004 namun dugaan penyimpangan anggaran sebagaimana ditemukan PIAR belum memperoleh perhatian dari Kejaksaan Tinggi NTT.

4. Laporan Direktur PT. Agung Mulia Iriana, Wamena Papua

a. PT Agung Mulia Iriana merupakan perusahaan jasa pelaksana konstruksi yang ditunjuk Dinas Pekerjaan Umum Kab. Paniai sebagai kontraktor Proyek pembangunan lapangan terbang di daerah Waghete, Kab. Paniai pada tahun anggaran 2001-2002 .

b. Kejaksan Negeri Nabire melakukan peyelidikan dan penyidikan atas pelaksanaan proyek tersebut dengan alasan pelaksanaannya tidak sesuai kontrak dan menetapkan Pelapor , Pimpro dan Kepala Dinas PU Kab. Paniai sebagai Tersangka.

c. Kepala Kejaksaan Negeri Nabire memanfaatkan situasi tersebut dengan memanggil Kepala Dinas PU kemudian meminta uang sejumlah Rp. 1.000.0000.000,00 (satu milyar rupiah) tunai dan berjanji untuk membereskan masalahnya.

d. Kepala Dinas PU Kab. Paniai meneruskan permintaan tersebut kepada Pelapor dan karena terpaksa kemudian ditemani stafnya menyerahkan uang tersebut langsung kepada Kajari Nabire, HB di rumahnya pada tanggal 23 Mei 2003 pukul 22.00 WIT .

e. Setelah menyerahkan uang Pelapor dan Kepala Dinas PU diteror tetap akan diproses sampai ke Pengadilan.

f. Dalam penanganan kasus ini Pelapor juga dipanggil melalui telpon oleh Polda Papua / Direskrim Polda namun pada waktu Kuasa Hukumnya datang , Asisten Tindak Pidana Khusus Kejati Papua berada di ruang Direktur Reskrim Polda Papua dan tidak dapat menjelaskan maksud dan tujuan pemanggilan .

5. Laporan Ketua Forum Komunikasi Independent Masyarakat Adonara Flores Timur NTT

a. Pelapor mengemukakan kekhawatirannya atas situasi sekarang Kabupaten Lewotana Flores Timur sudah sangat buruk sebagai buah kepemimpinan Bupati dan Wakil Bupati selama kurang lebih dua tahun, dan kalau situasi ini dibiarkan akan bertambah jelek lagi. Dalam keadaan ini seharusnya harapan untuk mengatasi adalah DPRD, ternyata tidak dapat diharapkan karena sudah terjadi KKN antara eksekutif dan legislatif.

b. Keadaan yang sesungguhnya terjadi adalah pembangunan daerah yang tidak menjawab kebutuhan rakyat/masyarakat banyak meskipun dengan berpedoman pada skala prioritas. Hal ini terbukti dari tidak dipatuhinya Renstra Daerah yang menetapkan pengembangan ekonomi berfokus pada bidang pertanian dan perikanan, namun APBD Th.2001 bidang pertanian dan perikanan memperoleh porsi yang kecil sekali hanya 16%, padahal bidang-bidang ini menyangkut hidup dan kesejahteraan rakyat banyak. Sangat jelas bahwa yang dibutuhkan rakyat adalah jalan raya yang lebih baik, dermaga laut yang memadai, air bersih. Kenyatannya yang dilaksanakan adalah membeli mobil dinas kelas mewah yang tidak menyentuh kebutuhan ukuran rakyat miskin Flores Timur. Pembelian kapal ferry cepat yang tidak memenuhi kebutuhan masyarakat. Juga pembelian kapal multifungsi disoroti harganya sangat mahal untuk patroli pengawasan pemboman ikan yang diragukan kemampuannya menangkap pelakunya, Lampu pengatur lalu lintas (*traffic light*) sangat tidak tepat karena lalu lintas di daerah masih sangat jauh dari padat, tetapi setiap bulan membayar listrik yang mencapai Rp.600.000. Tidak adanya kebijakan tata niaga hasil tanaman rakyat yang berpihak pada rakyat,

rakyat tidak cukup dilindungi karena seolah-olah rakyat menjadi kuli di kebunnya sendiri. Pembelian tanah telah menyingkirkan sejumlah petani kehilangan tanah tempatnya berkebun yang selama ini menjadi gantungan hidupnya.

c. Pengelolaan Keuangan tidak tertib dan melawan hukum, memang dana yang tersedia merupakan wujud solidaritas Kabupaten lain yang berlebihan dalam semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga penggunaan dana sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat dan harus mempertimbangkan prinsip hemat, sederhana, bersahaja sesuai kemampuan daerah dalam kenyataannya pengelolaan keuangan tidak transparan, menyalahi prosedur dan berbagai peraturan perundangan yang ada. Pelaksanaan tender proyek direkayasa demi kepentingan para konco.

d. Organisasi pemerintahan dan penetapan personil yang berstruktur terlalu gemuk berakibat pada biaya tinggi. Koordinasi kacau, pelaksanaan program tumpang tindih. Penempatan personil lebih berdasarkan pertimbangan kepentingan pribadi, kelompok, KKN dari pada untuk pelayanan publik.

e. Fungsi kontrol tidak efektif dan tidak jalan. Penyelenggaraan pemerintahan dan kebijakan pembangunan dilakukan lebih untuk kepentingan sendiri tidak memperhatikan kepentingan rakyat banyak.

f. Pelapor pada akhirnya sangat menghawatirkan adanya Pimpinan puncak Kabupaten saat ini sangat berbahaya, menjadi raja kecil yang dapat berbuat seenaknya sendiri untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Pelapor berharap agar keadaan ini harus cepat diperbaiki, kerusakan harus segera dihentikan, demi menegakan keadilan bagi warga masyarakat.

6. Laporan Frans Amune, Pr, Sekretariat Pastoral Keuskupan Larantuka

a. Diduga terjadi penyimpangan dan praktek korupsi yang melibatkan Bupati Flores Timur dan beberapa staf pemerintahan di Flores Timur yang menyangkut:

- Pembelian tanah untuk Terminal Timur/Weri
- Pembelian tanah di Puken Tobi Wangi Bao

- Pembelian tanah di Lamawalang
- Sewa Rumah Markus Ike Temu
- Proyek kerjasama antara Pemda/BPM Flores Timur dengan PT Tapo Makmur
- Pembelian Kapal Fery Cepat Andhika Mitra Express
- Pembelian *Traffict Light*
- Pengadaan benih oleh Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan
- Jaminan kredit BRI kepada PT Gemohing oleh Pemda

b. Data-data menyangkut dugaan korupsi tersebut telah disampaikan oleh Forum Reformasi Flores Timur (Forflotim) melalui surat Nomor : II/014/FRF/.9/2002 tertanggal 30 September 2002 kepada Kepala Kejaksaan Negeri Larantuka.

c. Dari kasus-kasus yang dilaporkan Kejaksaan Negeri baru mengumumkan seorang tersangka yaitu Sdr. HML untuk kasus pembelian tanah Terminal Weri.

d. Saat ini justru Pelapor tengah menjalani proses pengadilan di Pengadilan Larantuka dengan dakwaan memfitnah Bupati Flores Timur karena mempersoalkan praktek korupsi tersebut.

e. Pihak Kepolisian dan Kejaksaan kurang responsif terhadap laporan atau masukan dari masyarakat tentang dugaan korupsi tersebut sehingga sebagian besar kasus yang dilaporkan belum ditindaklanjuti dengan benar.

7. Secara Umum laporan yang menyangkut perilaku koruptip/tidak memberi pelayanan dengan baik, yang ditangani oleh Komisi Ombudsman Nasional antara lain mengenai:

   a. Aparat yang tidak menanangani laporan kejahatan menunda-nunda penanganan atau nyata-nyata berpihak.

   b. Pemerintah Daerah tidak memberi Izin Membangun Bangunan tanpa alasan

   c. Badan Pertanahan Nasional tidak mau melakukan pemecahan sertifikat, atau memberikan ganti ruga kepada yang tidak berhak, atau mengeluarkan izin tidak sesuai peruntukan

d. Uang eksekusi putusan pengadilan dititipkan pada rekening pribadi Ketua Pengadilan Negeri dalam kasus sengketa kontrak pembangunan sarana kelistrikan antara PT. PLN (Persero) dengan pihak swasta dimana PLN dikalahkan, serta campur tangan Pejabat Mahkamah Agung RI dalam pelaksanaan eksekusi.

e. Kasus meledaknya tabung gas pada kendaraan bermotor berbahan bakar gas yang menyebabkan korban cacat seumur hidup, tabung gas yang dipakai diduga tidak laik namun sampai saat ini masih berjumlah ribuan beredar di masyarakat sehingga merupakan bom waktu yang bisa menimbulkan korban lagi.

f. Penyelesaian perkara di pengadilan sampai tahap kasasi di Mahkamah Agung RI berlangsung selama ± 35 tahun namun belum memperoleh putusan dan kepastian hukum.

g. Putusan perkara kepailitan di Pengadilan Niaga Jakarta Pusat, salinan putusan perkara sama dengan duplik yang diajukan Penasehat Hukum penggugat terlihat dari format ketikan putusan tebal/tipis huruf, bentuk huruf, sehingga menimbulkan kecurigaan terjadi penyalahgunaan wewenang oleh Pengadilan.

h. Berbagai permintaan uang yang dilakukan oleh oknum-oknum penegak hukum dalam strata Kepolisian, Kejaksaan atau Pengadilan.

i. Aparat pemerintah tidak mau melaksanakan penetapan pengadilan ataupun putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap.

8. Peraturan Daerah Perdagangan Telur Penyu di Sukabumi

Komisi Ombudsman Nasional menerima laporan dari Direktur Eksekutif Lembaga Advokasi Satwa (LASA), Jln. Cendrawasih V No. 7 Kompleks Departemen Luar Negeri Fatmawati, Jakarta Selatan pada pokoknya sebagai berikut:

a. Pada wilayah Kabupaten Sukabumi berlaku Perda No. 2 Tahun 2001 Tentang Pajak Sarang Burung Walet, Telur Penyu dan Rumput Laut.

b. Dalam rangka melaksanakan Perda tersebut Bupati Sukabumi menerbitkan Surat Keputusan Nomor : 973/Kep.171-BPKD/2001 Tentang Penetapan Nilai Jual Standar Harga Sarang Burung Walet, Telur Penyu dan Rumput

Laut/Kades Sebagai Penetapan Pajak dan Tata Cara Pelaksanaan Pelelangan di Kabupaten Sukabumi.

c. Menurut Pelapor jenis penyu yang telurnya dapat diperdagangkan adalah Penyu Hijau (*Chelonia Mydas*) yang jelas termasuk satwa yang dilindungi berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999.

d. Berdasarkan Pasal 21 ayat 2 huruf e menyatakan bahwa setiap orang dilarang untuk mengambil , merusak, memusnahkan, memperniagakan, menyimpan atau memiliki telur dan atau sarang satwa yang dilindungi.

e. Pelapor telah berupaya mengingatkan secara tertulis mengenai Peraturan Daerah tersebut namun dalam tanggapannya Pemda Kab. Sukabumi melalui surat No: 188.342/834/HUK tanggal 23 Juni 2004 menyatakan : "*Bahwa alangkah tidak bijaksananya dan tidak adil apabila telur penyu yang diciptakan Tuhan untuk dapat di konsumsi secara halal tapi dilarang oleh manusia……"*

f. Menteri Kehutanan Republik Indonesia melalui Surat No. S.354/Menhut-II/2004 tanggal 7 September 2004 menyatakan Penyu Hijau *(Chelonia Mydas*) tidak dapat dilakukan perburuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa serta Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 751/Kpts-II/1999 tentang Tatacara Permohonan , Pemberian Ijin Usahan Berburu Telur Penyu Hijau (*Chelonia Mydas)* dan Penyu Sisik *(Eretmochelsys imbricata*), dengan syarat setelah ditetapkan sebagai satwa buru oleh Menteri Kehutanan berdasarkan rekomendasi LIPI bahwa satwa tersebut telah kelebihan populasi.

g. Berdasarkan hal tersebut dalam poin 6 Menteri Kehutanan meminta bantuan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah Kab. Sukabumi No.2 Tahun 2001 Tentang Pajak Sarang Burung Walet, Telur Penyu dan Rumput Laut.

h. Sampai saat Pelapor menyampaikan laporannya Perda No: No.2 Tahun 2001 Tentang Pajak Sarang Burung Walet, Telur Penyu dan Rumput Laut, belum dibatalkan.

9. Secara khusus kiranya perlu dikemukakan laporan kasus paling mutakhir mengenai eksekusi tanah PT. Taspen atau kasus eksekusi Arthaloka (dikupas dalam Bab lain).

Langkah Ke Depan

Sampai akhir tahun 2004 yang lalu Komisi Ombudsman Nasional telah menerima 4417 laporan masyarakat mengenai berbagai tindakan *maladministrasi* dalam pemberian pelayanan umum. Maladministrasi merupakan istilah yang umum digunakan oleh Ombudsman untuk perbuatan aparat pemerintahan yang menyimpang dari hukum maupun kepatutan dalam pelayanan umum. Maladministrasi atau perilaku koruptif lebih luas dari tindak pidana korupsi. Pelayanan Instansi yang paling sering dikeluhkan adalah Pengadilan: 35%, Kepolisian: 9%, Kejaksaan: 6%, Pemerintah Daerah: 8%, Badan Pertanahan Nasional: 5%, Institusi Pemerintah lainnya: 37%. Berdasarkan hal tersebut kami memprioritaskan pelayanan lembaga-lembaga penegak hukum dalam penanganan laporan. Dalam rangka membantu proses percepatan penanganan kasus korupsi kami sedang merencanakan kegiatan monitoring penanganan kasus-kasus korupsi lembaga penegak hukum untuk mengetahui problematikanya dan hasilnya akan kami serahkan kepada pimpinan tingkat pusat sebagai acuan dalam menentukan kebijaksanaan dengan tetap tidak melupakan pengawasan terhadap instansi lain.

Dalam konteks pemberantasan praktek KKN, posisi Komisi Ombudsman Nasional adalah sebagai lembaga yang berfungsi untuk melakukan pencegahan melalui fungsi pengawasan pelayanan umum secara eksternal. Menurut hemat kami pelayanan umum merupakan *entry point* bagi praktek KKN, karena dari pelayanan umumlah interaksi antara masyarakat dan aparat penyelenggara negara berlangsung dan dari situlah pertama kali praktek korupsi dimulai. Menurut hemat kami dalam program pemberantasan KKN, perbaikan dan pengawasan pelayanan umum belum menjadi agenda yang serius, agenda utama pemberantasan korupsi kita lebih didominasi oleh kegiatan represesif dalam arti penegakan hukum dan lebih sempit lagi dalam bidang hukum pidana.

Dalam rangka mendukung implementasi Inpres No. 5 Tahun 2004 , Komisi Ombudsman dapat berperan dalam hal :

a. Peningkatan kualitas pelayanan kepada publik baik dalam bentuk jasa atau perijinan melalui transparansi dan standarisasi pelayanan yang meliputi persyaratan-persyaratan, target waktu penyelesaian dan tarif biaya yang harus dibayar oleh masyarakat *(Vide butir Keempat Inpres No. 5 Tahun 2004).* Bersama dengan Kantor Menpan telah menyusun konsep Rancangan Undang-undang Pelayanan Publik.

b. Meningkatkan upaya pengawasan dan pembinaan aparatur untuk meniadakan perilaku koruptif dilingkungan *(Vide butir Kesepuluh Inpres No. 5 Tahun 2004).* Maladministrasi yang menjadi terminologi bagi Ombudsman pada hakekatnya adalah perilaku koruptif karena lebih luas cakupannya dari sekedar tidnak pidana korupsi.

c. Menyiapkan rumusan kebijakan dalam uapaya peningkatan kualitas pelayanan publik (*Vide butir Kesebelas angka 4 huruf a. Inpres No. 5 Tahun 2004).* Komisi Ombudsman Nasional selalu mendorong instansi publik untuk menyusun standar pelayanan yang jelas kepada masyarakat.

Penutup

Secara universal diakui bahwa pada hakikatnya Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral. Pertimbangan, saran serta rekomendasi Ombudsman meskipun tidak mengikat (*not legally binding*) namun secara moral diikuti (*morally binding*) dan menjadi penyeimbang (*amicus curie*) antara aparatur pemerintah dengan rakyatnya.

Ombudsman tidak memberi sanksi hukum sebagaimana Lembaga Peradilan (*Magistrature of Sanction*) akan tetapi memberi pengaruh kepada aparatur (*Magistrature of Influence*).

Dengan mengedepankan pengawasan yang dilandasi serta diarahkan kepada moralitas diharapkan pemberian pelayanan kepada masyarakat akan lebih meningkat kualitasnya.

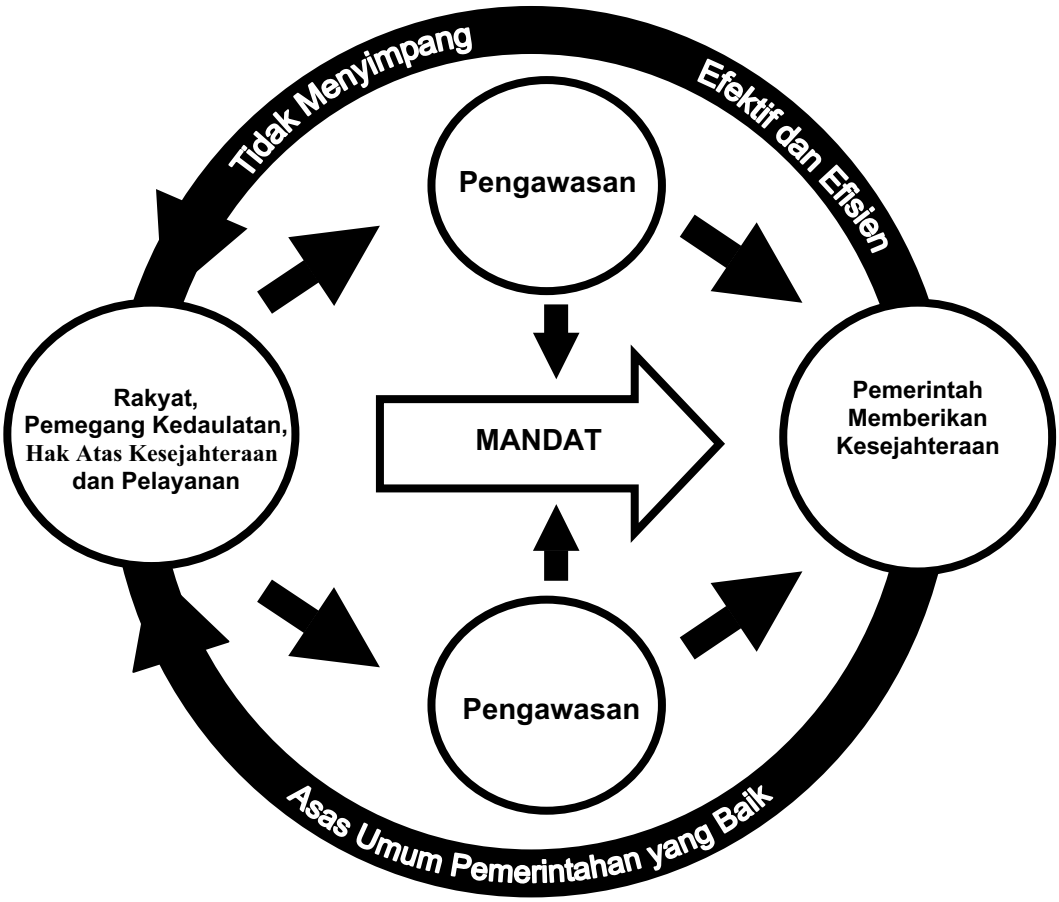
Memperoleh pelayanan secara baik dari Penyelengara Negara merupakan hakekat permasalahan bangsa yang harus kita selesaikan bersama pada saat ini maupun saat mendatang.

Institusi Ombudsman ingin mengembalikan paradigma bahwa sesungguhnya pengawasan serta sanksi moral lebih mendasar daripada pengawasan serta sanksi hukum

---

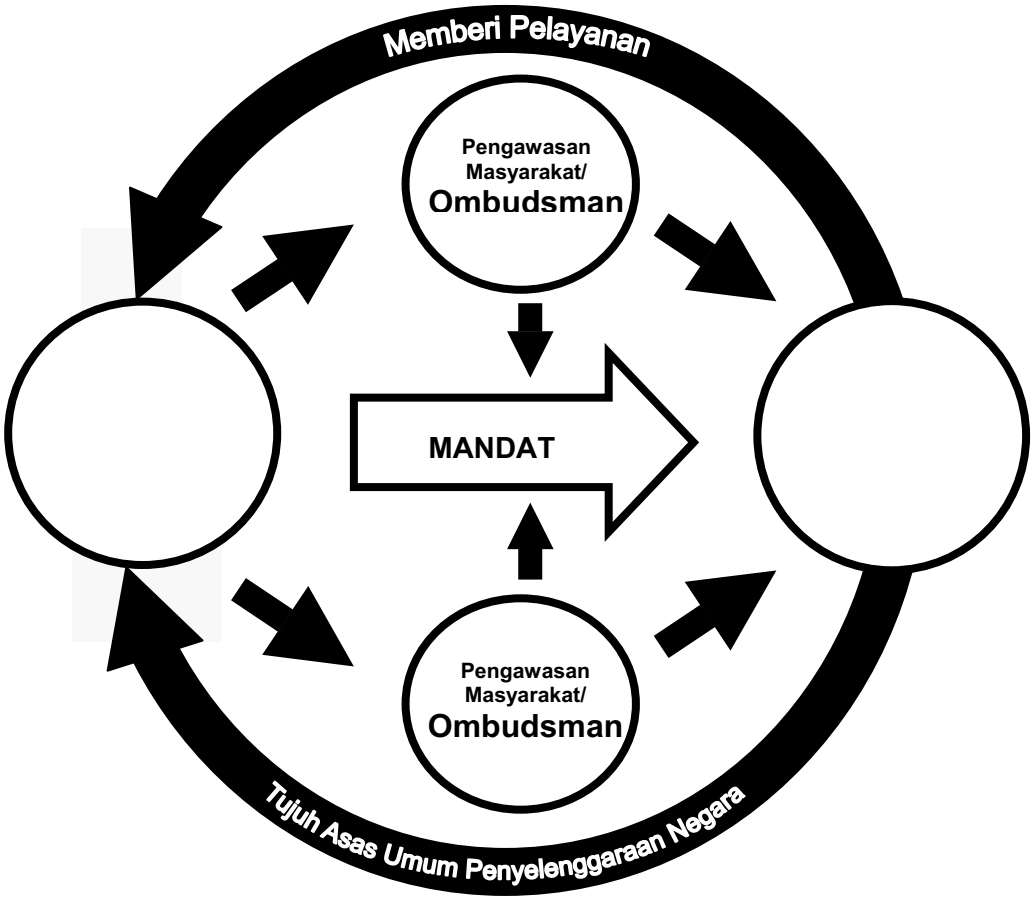
Lampiran 1

HUBUNGAN ANTARA
RAKYAT – LEMBAGA PENGAWASAN - PEMERINTAH



Lampiran 2

HUBUNGAN ANTARA
RAKYAT–OMBUDSMAN–PENYELENGGARA NEGARA



Masdar F. Mas'udi

Ombudsman melawan Positivisme Hukum demi Good Governance dan Keadilan

Belum terbiasa lidah kita mengucapkannya, **OMBUDSMAN**. Kosa kata ini memang baru tercatat dalam kamus administrasi ketatanegaraan kita, ketika lima tahun lalu terbit Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres RI) No. 44, Tahun 2000, yang ditandatangani oleh Presiden RI ketika itu, KH Abdurrahman Wahid.

Visi Ombudsman, seperti termaktub dalam Keppres, adalah terselenggaranya pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Banyak teori tentang Pemerintahan yang Baik. Tapi, initinya adalah pemerintahan dijalankan oleh orang-orang yang menyadari betul bahwa melayani kepentingan warga bukan sekedar kewajiban legal, tapi sekaligus kewajiban moral. Kewajiban legal adalah kewajiban yang dipaksakan dari luar; kewajiban moral adalah kewajiban yang dituntut dari dalam, dari diri sendiri.

Sementara itu, pemerintahan yang baik, tentu saja, tidak mungkin terwujud kalau bukan sekaligus merupakan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) dari 'daki' kepentingan pribadi para penguasa/pejabatnya. Bentuk paling kasar dari 'daki' kepentingan pribadi adalah apa yang populer disebut korupsi. Karena itu, *Good Governance* lazim diucapkan senafas dengan *Clean Government*.

Secara spesifik, misi Ombudsman adalah "meningkatkan kualitas layanan aparat pemerintah selaku pelayan publik kepada warga masyarakat sebagai konstituen atau *stakeholder* utamanya". Dari situ lah dirumuskan tugas utama yang paling menonjol dari Ombudsman adalah: melayani keluhan masyarakat berkenaan dengan layanan aparat negara/pemerintah yang dinilai tidak atau kurang semestinya. Baik dari sudut waktu, biaya, proses, mutu, maupun *unggah-ungguhnya*.

***

Sejak reformasi bergulir memang cukup banyak komisi-komisi bermunculan di republik ini. Selain Ombudsman Nasional, bisa dicatat: Komisi Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN, alm.), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Nasional (KPN), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Konstitusi (KK, alm), dan sebentar lagi Komisi Judicial, dll.

Bisa dimaklumi jika ada apatisme masyarakat mengiringi hadirnya berbagai komisi tersebut. Pertama, karena dianggapnya komisi-komisi itu hanya menambah beban anggaran negara yang sudah payah. Kedua, sebagian komisi dianggap tumpang tindih atau duplikasi terhadap peranan lembaga negara/pemerintahan yang sudah ada.

Terdengarlah lontaran-lontaran, misalnya: "Kenapa harus bikin KPK, sementara kita sudah punya Kejaksaan & Kepolisian? Kenapa harus bikin KHN sementara sudah ada

BPHN?" Dan, "Kenapa harus bikin KOMNAS HAM toh pada akhirnya yang harus menangani tuntas juga lembaga penyidik, yakni Kepolisian dan Kejaksaan? Kenapa harus ada Komisi Judicial, toh sudah ada fungsi pengawasan oleh Mahkamah Agung? Bukankah lebih *afdhol* menyehatkan dan mengefektifkan lembaga/badan/komisi yang sudah ada saja?"

Komisi Ombudsman pun tidak luput dari sorotan serupa, sebagai tumpang tindih dengan lembaga pengawasan yang sudah lebih dahulu ada: Inspektorat, BPK, BPKP, bahkan DPR/D?. Untuk itu, perlu dilihat dengan lebih seksama, apakah fungsi dan peranan Ombudsman ini telah atau dapat sepenuhnya diambil alih oleh lembaga yang sudah ada. Jika iya, tentunya lebih baik dibubarkan saja. Tapi jika tidak, jika apa yang dilakukan oleh Ombudsman memang unik dan perlu bagi kemaslahatan masyarakat luas, maka ceritanya pun menjadi beda.

***

Untuk menjawab pertanyaan di atas, perlu kita lihat satu persatu: Pertama beda Ombudsman dengan perangkat pengawasan struktural yang dilakukan oleh inspektorat yang ada di semua instansi/badan/lembaga adalah pada independensinya. Perangkat inspektorat, di mana pun dan pada level apa pun, adalah bagian integral dari badan/instansi yang diawasi. Termasuk kategori ini BAWASDA (Badan Pengawasan Daerah) di tingkat Pemerintahan Daerah I/II. Lagipula, yang diawasi oleh Inspektorat hanya menyangkut urusan disiplin internal institusi yang bersangkutan.

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

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

Obyek pengawasan BPK/BPKP adalah aspek keuangan menyangkut seberapa jauh pembelanjaannya sesuai dengan rencana pembelanjaan dan penganggarannya; dan obyek pengawasan DPR/D adalah kebijakan publik yang bersifat umum dan tentu saja ada nuansa politisnya. Sementara sasaran pengawasan Ombudsman pada "mutu layanan aparat yang bersifat langsung kepada warga masyarakat". Itulah sebabnya, sasaran utama kerja Ombudsman adalah keluhan masyarakat terhadap mutu layanan publik dari aparat.

Juga ada yang bertanya, "kenapa keluhan masyarakat tidak ditangani saja oleh aparat hukum kepolisian atau kejaksaan?" Seperti diketahui, yang dijangkau oleh kedua aparat negara itu adalah tindakan hukum, baik dalam kategori pelanggaran, kejahatan atau sengketa hak. Yang ditangani oleh Ombudsman adalah hal-hal yang

lebih bersifat "diskresi" dari aparat sebagai manusia yang bebas yang tidak bisa diatur secara kaku, tegas dan mekanis seperti mesin.

Misalnya, yang banyak dikeluhkan masyarakat, ketika ada seseorang atau sekelompok orang menyampaikan informasi kepada aparat tentang indikasi korupsi oleh seorang pejabat. Kenapa yang sering dijadikan bulan-bulanan oleh aparat hukum justru yang menyampaikan laporan, sementara yang dilaporkan dibiarkan? Atau, ketika sejumlah buruh berunjuk rasa menunut perbaikan gaji. Kenapa sering terjadi bahwa yang pertama, bahkan satu-satunya pihak, yang diusut oleh aparat justru buruh yang menuntut hak mereka, sementara si majikan dibiarkan saja?

Mutu layanan sebagai fokus utama kerja Ombudsman memang sesuatu yang lebih *subtle*, lebih 'lembut' dan tidak serta-merta dapat diukur dengan timbangan-timbangan legal formal dalam pasal-pasal yang rinci sekalipun. Ia menyangkut *sense*, atau rasa yang subyektif tapi sangat eksistensial: "rasa keadilan" yang begitu lembut, menyentuh dan hanya bisa ditangkap dengan jelas oleh akal budi dan berperasaan.

Atau jika ia bisa diatur, tidaklah mungkin dengan aturan bersanksi hukum yang *rigid* dan diproses melalui prosedur peradilan yang rumit. Misalnya hal-hal yang menyangkut soal waktu, persyaratan, biaya, dan semisalnya. Katakanlah, mestinya berperkara di pengadilan, mengurus perizinan, SIM, KTP, paspor, dan dokumen-dokumen lain bisa selesai dalam jangka waktu tertentu, dengan biaya tertentu yang masuk akal dan terjangkau, lebih-lebih oleh masyarakat kebanyakan yang hidupnya pas-pasan.

Bahkan ada aspek layanan yang lebih halus lagi, yang menyangkut norma kepatutan, bahkan sopan santun dari aparat publik dalam memberikan layanan. Perlakuan aparat yang tidak mengikuti norma-norma kepatutan dan kepantasan secara material memang tidak menimbulkan kerugian yang nyata. Di-'pingpong' oleh aparat, dari satu pintu ke pintu yang lain, jelas tidak berakibat kehilangan uang. Akan tetapi siapa bilang perlakuan seperti itu adalah perkara sepele? Perlakukan tidak manusiawi seperti itu adalah pelecehan terhadap martabat yang jika harus dinilai dengan uang bisa tidak terhingga. Memastikan aparat publik untuk melayani rakyat sebagai manusia bermartabat dan pemegang kedaulatan itulah misi utama Ombudsman.

Sehingga, jika kerja Ombudsman dikaitkan pula dengan "usaha memberantas korupsi", bukan berarti bahwa tugasnya adalah mengusut tindak pidana menyangkut uang negara. Inilah tugas dan kewenangan KPK atau Jaksa dan Polisi. Korupsi dalam perspektif Ombudsman adalah perilaku buruk (*corruptive practices*) dari aparat kekuasaan atau pejabat publik sebagai *mukadimah* (pintu masuk) terjadinya tindakan pidana korupsi.

Jadi, jika belakangan ini ramai disorot mutlaknya Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) dan Pemerintahan yang Bersih (*Clean Government*), maka kerja Ombudsman lebih fokus pada tujuan yang pertama, *Good Governance*. Bukan dalam pengertian bahwa Ombudsman sendiri yang akan memberikan layanan kepada masyarakat, mengambil alih tugas lembaga-lembaga pemerintahan sebagai pelayan publik yang sudah ada. Misi Ombudsman hanya ingin memastikan, <u>bagaimana fungsi layanan publik yang menjadi tanggungjawab semua badan/instansi/lembaga-lembaga tersebut berjalan seperti yang diinginkan oleh masyarakat yang memerlukannya</u>. Tidak lebih.

***

Pemerintah yang melayani rakyat tidak pelak lagi merupakan paradigma baru yang masih harus diikhtiarkan dengan sekuat tenaga. Tidak bisa ditutup-tutupi, bahwa sampai sekarang, di sana-sini, yang lebih terasa adalah aroma paradigma lama: bukan pejabat yang melayani rakyat, melainkan rakyatlah yang melayani pejabat.

Tidak mudah mengubah paradigma hubungan rakyat dengan aparat negara/pemerintah. Sejak awal berdirinya republik ini, aparat negara atau pegawai pemerintah menyebut dirinya sebagai abdi negara. Negara, sebagaimana dihayati dalam budaya politik tradisional yang kita warisi adalah metamorfosa dari kerajaan. Yakni organisasi kekuasaan yang berpangkal pada sang penguasa tunggal ("monolitik") bernama raja. Maka, ungkapan abdi negara tidak dihayati lain kecuali, pertama-tama sebagai abdi raja, abdinya orang yang paling berkuasa--bukan abdi rakyat.

Mengapa aparat mengabdi kepada raja? Karena secara material rajalah yang menghidupi mereka dengan gaji atau dengan *bengkok*-nya. *Bengkok* adalah tanah yang diperuntukkan raja untuk para pegawai kerajaan sebagai "abdi dalem". Gaji adalah uang yang dibayarkan secara reguler oleh kerajaan. Sebagai pihak yang menghidupi dalam pengertian yang hampir harfiah, raja dianggap sebagai pihak yang sungguh layak untuk menerima kebaktian dan pengabdian total mereka.

Bukan tidak diketahui, baik oleh para aparat kerajaan/negara sendiri, bahwa uang gaji dari kerajaan hakikatnya adalah uang rayat yang dihimpun atau dipungut oleh kerajaan sebagai pajak (upeti). Jika ini nalarnya, kenapa pengabdian aparat negara bukan kepada rakyat, melainkan kepada raja? Rupanya ada nalar lain yang lebih mengatasi, yakni bahwa uang rakyat yang dibayarkan kepada raja pada hakikatnya adalah uang raja juga, karena diperoleh dari olah tanah/bumi yang, dalam kosmologi tradisional, didefinisikan sebagai milik "Sang Raja".

Sebutan raja-raja Jawa yang diabadikan sampai sekarang (mohon maaf!) masih menjadi saksi betapa raja adalah pemilik dan sekaligus penguasa jagat dan bumi tempat manusia berpijak dan menggantungkan hidupnya: Pakubuwono, Mangkubuwono, Pakubumi dan Mangkubumi. Dalam kosmologi seperti ini, aparat kerajaan/negara jelas adalah aparat pelayan raja (diimpersonalkan menjadi: "negara"), bukan aparat rakyat.

Itulah mengapa sampai sekarang masih begitu banyak dikeluhkan bahwa ketika harus berhubungan dengan warga masyarakatnya, para pejabat kita cenderung memamerkan (*show off*) kewenangan dan kekuasaannya. Cara yang paling digemari untuk memperlihatkan kekuasaannya kepada rakyat adalah dengan mempersulit mereka. Harga diri seorang pejabat dibuktikan justru dalam kepiawaiannya memperlakukan rakyat sebagai pesakitan dari kekuasaannya.

Sejalan dengan itu, kita mengerti mengapa ketika aparat ditemui rakyatnya, terutama dari kalangan rakyat kecil, cenderung bersikap *serem, macak wibawa,* bernada meremehkan dan mempersulit? Ada 'hukum' tidak tertulis yang konon diikuti betul oleh aparat birokrasi kekuasaan kita dalam menangani masyarakat: Kalau masih bisa dipersulit, kenapa mesti dipermudah? Kalau masih bisa diperlambat,

kenapa mesti cepat-cepat? Dan ujung-ujungnya, Kalau bisa dipunguti biaya, kenapa musti cuma-cuma?

Mungkinkah paradigma itu berubah? Perubahan sejarah memang selalu ditandai dengan perubahan paradigma. Tanpa perubahan paradigma yang terjadi hanyalah reproduksi sejarah, bukan perubahan. Inilah yang kita alami. Meskipun secara formal kita sudah bukan lagi kerajaan, akan tetapi paradigma bahwa pemegang kedaulatan adalah rakyat, bukan lagi raja (yang paling berkuasa), masih belum dihayati.
Untuk ini harus dimulai dari penyadaran publik yang bertumpu pada fakta material yang sangat jelas dan tanpa ambigu sedikit pun. Pertama, bahwa bumi Indonesia tempat kita berpijak dan menggantungkan hidup bukanlah milik penguasa pada level apa pun juga, melainkan adalah anugerah Allah untuk kita semua, segenap rakyat dan tumpah darah Indonesia. Oleh sebab itu tidak ada alasan apa pun bagi si penguasa atau aparat kekuasaan untuk mengklaim pengabdian atau layanan dari rakyat.

Kedua, bahwa gaji yang dibayarkan kepada aparat negara/pemerintah untuk menghidupi diri dan keluarganya bukanlah dari kantong penguasa pribadi melainkan dari pajak rakyat. Dan rakyat pembayar pajak sejati ini janganlah semata-mata dibatasi pada si kaya raya yang secara formal membubuhkan tanda tangannya pada struk pajak,melainkan juga para buruh yang bekerja dengan keringatnya dan juga para petani dan nelayan yang telah mensubsidi mereka dengan kemiskinannya. Oleh sebab itu, tidak ada alasan sedikit pun bagi aparat negara/pemerintah untuk memberikan loyalitas dan pengabdiannya kecuali kepada rakyat, termasuk yang paling jelata.

***

Untuk memastikan kerja Ombudsman berjalan dengan baik, ditetapkan langkah-langkah pokok kerja Ombudsman yang bersifat standar, sbb.: **Pertama**, menerima laporan atau keluhan warga masyarakat, baik perorangan maupun kelompok, berkenaan dengan layanan pemerintah sebagai lembaga publik terhadap dirinya. Sangat baik apabila laporan/keluhan ini disampaikan sendiri oleh yang bersangkutan. Tentu, bahwa laporan/keluhan perlu disertai bukti secukupnya.

Kedua, melakukan telaah terhadap isi laporan/keluhan untuk mendapatkan gambaran yang lebih bulat dan akurat. Jika terasa kurang cukup hanya dengan membaca isi laporan dan dokumen-dokumen pendukung, maka dilengkapi dengan bicara langsung dengan pihak warga yang mengeluhkan.

Ketiga, klarifikasi dengan pihak pejabat publik yang dikeluhkan layanannya, untuk mengetahui kebenaran keluhan dan sekaligus mengetahui tanggapan pihak yang dikeluhkan.

Keempat, jika ada perbedaan yang mencolok antara klaim dari warga yang mengeluhkan dengan klaim dari pejabat publik yang dikeluhkan, atau jika perkara yang dikeluhkan memiliki keterkaitan yang signifikan dengan perkara lain yang kompleks, maka dilakukan investigasi.

Kelima, mediasi atau mempertemukan warga yang mengeluhkan dengan pejabat yang dikeluhkan untuk mencari titik temu menyangkut penyelesaian yang terbaik bagi kedua belah pihak. Mediasi ini ditempuh sejauh menyangkut penyelesaian perkara yang bisa ditempuh dengan kompromi.

Keenam, sebagai muaranya adalah "**rekomendasi"** yang dikeluarkan oleh Ombudsman baik untuk menyelesaikan keluhan itu sendiri maupun untuk mencegah terjadinya keluhan masyarakat lebih lanjut. Yang terakhir ini, dalam kondisi tertentu, bisa berupa rekomendasi agar pejabat yang bersangkutan bisa dikenai tindakan disiplin oleh pihak atasan.

Bicara soal rekomendasi Ombudsman sebagai produk final, banyak orang pesimis. Bagaimana mungkin sebuah lembaga yang berhubungan dengan tuntutan tanggungjawab aparat kekuasaan bisa bekerja hanya dengan rekomendasi yang secara hukum tidak mengikat (*not legally binding*)? Pesimisme ini wajar jika kita melihat kenyataan di masyarakat, dimana dengan ancaman sanksi yang bisa dipaksakan pun banyak orang tidak ambil pusing; bagaimana hanya dengan rekomendasi? Dengan logika ini, sebagian orang bahkan berkesimpulan, sebaiknya Ombudsman dibubarkan saja!

***

Benar, bahwa hidup dalam negara hukum, segala suatu harus diatur dengan hukum dan dijalankan sesuai dengan hukum. Dan hukum, dalam wacana publik, selalu berarti hukum dalam arti ketentuan atau aturan yang ditetapkan oleh pemegang kewenangan formal dan ditegakkan dengan jaminan kekuasaan yang mengancam. Oleh sebab itu, bicara hukum cenderung dipahami sebagai bicara tentang perintah atau larangan yang mesti dikawal ketat oleh sanksi yang menakutkan: denda, penjara sampai dengan nyawa.

Bahwa negara memiliki otoritas yang sangat efektif untuk menegakkan hukum, adalah benar. Demikian pula bahwa hukum selalu mengandaikan sanksi yang diancamkan atau dijatuhkan oleh yang punya otoritas, juga benar. Tapi membatasi otoritas pembuat hukum dan penegak sanksi hanya pada kekuasaan formal kenegaraan jelas terlalu menyederhanakan masalah.

Hukum selalu berhubungan dengan perilaku manusia dalam kerangka penilaian baik-buruk, merugikan/menggangu orang lain, atau sebaliknya. Sementara negara adalah lembaga publik, lembaga untuk mengurus kepentingan orang banyak, sebatas menyangkut perbuatan warganya yang memang bisa diakses secara obyektif juga oleh orang banyak.

Itulah sebabnya, tidak ada kekuasaan negara di dunia ini yang mampu mengatur, memperkarakan dan menjatuhkan sanksi kepada setiap warganya berkenaan dengan sikap atau perilakunya yang subyektif: dalam kategori sopan santun misalnya. Bukan berarti sopan santun dan sikap rendah hati itu tidak ada harganya, melainkan karena keterbatasan negara sebagai lembaga formal untuk menjangkaunya. Yang memiliki kemampuan untuk mengawasi dan mengontrol hal-hal 'lembut' seperti itu adalah masyarakat.

Demikian pula hal-hal yang berkaitan dengan preferensi subyektif, bahkan dari atau oleh aparat hukum negara itu sendiri. Dua orang pencuri barang yang bernilai kurang lebih sama, tidak selalu dijatuhi hukuman yang sama ringan atau sama berat oleh seorang hakim. Koruptor milyaran rupiah bisa dihukum bebas, tapi pencuri ayam atau sendal bolong dihukum berbulan-bulan. Terhadap hal-hal seperti ini apakah yang bisa diperbuat oleh hukum positif dan aparatnya? Di sini lah Ombudsman bekerja.

Dan di mana pun di seluruh dunia, Ombudsman bekerja bukan dengan ancaman sanksi yang menakutkan, melainkan dengan persuasi atau sentuhan tanggung jawab yang menyadarkan. Ombudsman bukanlah "*magistrature of sanction*", melainkan "*magistrature of persuasion*". Maknanya, bahwa Ombudsman lebih memperlakukan aparat negara atau pejabat publik lebih sebagai pribadi-pribadi yang berhati nurani dan berakal budi, ketimbang sebagai sosok-sosok yang hanya berkapasitas fisikal jasmani.

Jadi, apabila ada pejabat publik yang tidak memperhatikan atau hanya memandang sebelah mata rekomendasi Ombudsman, maka sama sekali yang bermasalah bukanlah Ombudsmannya. Yang bermasalah adalah pejabat publik itu sendiri: ia tidak suka diperlakukan sebagai manusia yang berakal budi dan berhati nurani. Masyarakat yang hanya memahami bahasa kekerasan dan hanya bersedia tunduk dengan ancaman, dengan sendirinya sulit bisa memahami urgensi atau fungsi lembaga seperti Ombudsman ini.

Kedengarannya memang agak aneh. Tapi nyatanya, lembaga Ombudsman yang tidak mengancam itu, semakin hari semakin diyakini banyak negara. Kini, lebih dari 130 negara di dunia dengan bangga telah memiliki lembaga Ombudsman, atau sejenisnya. Bahkan lebih dari 50 negara menetapkannya langsung dalam konstitusi mereka.

Ada pemahaman kolektif yang tengah tumbuh, bahwa Ombudsman adalah refleksi dan simbol dari negara beradab yang punya komitmen untuk: menciptakan pemerintahan yang baik, menempatkan rakyat sebagai sasaran pengabdian dan pelayanan, menghormati kemanusiaan, dan tentu saja mewujudkan pemerintahan yang bersih dari segala perilaku dan tindakan yang koruptif. Apakah Indonesia bukan bagian dari mereka?

Teten Masduki

Good Governance dan Ombudsman

Dalam setiap pembicaraan masalah korupsi, perbaikan pelayanan umum atau efesiensi pemerintahan, yang menjadi tema hangat sejak era reformasi, konsep *good governance* (GG) senantiasa menjadi bagian dari pembicaraan itu. Entah itu dalam acara seminar di hotel-hotel berbintang, atau sekedar debat kusir di warung kopi. Pendek kata menjadi pembicaraan di mana saja dan oleh siapa saja. Tak luput dari para mantan pejabat lama yang ingin turut menyandang gelar reformis, ikut-ikutan ngomong GG. Kalangan dunia usaha membicarakannya dalam kerangka *good corporate governance*.

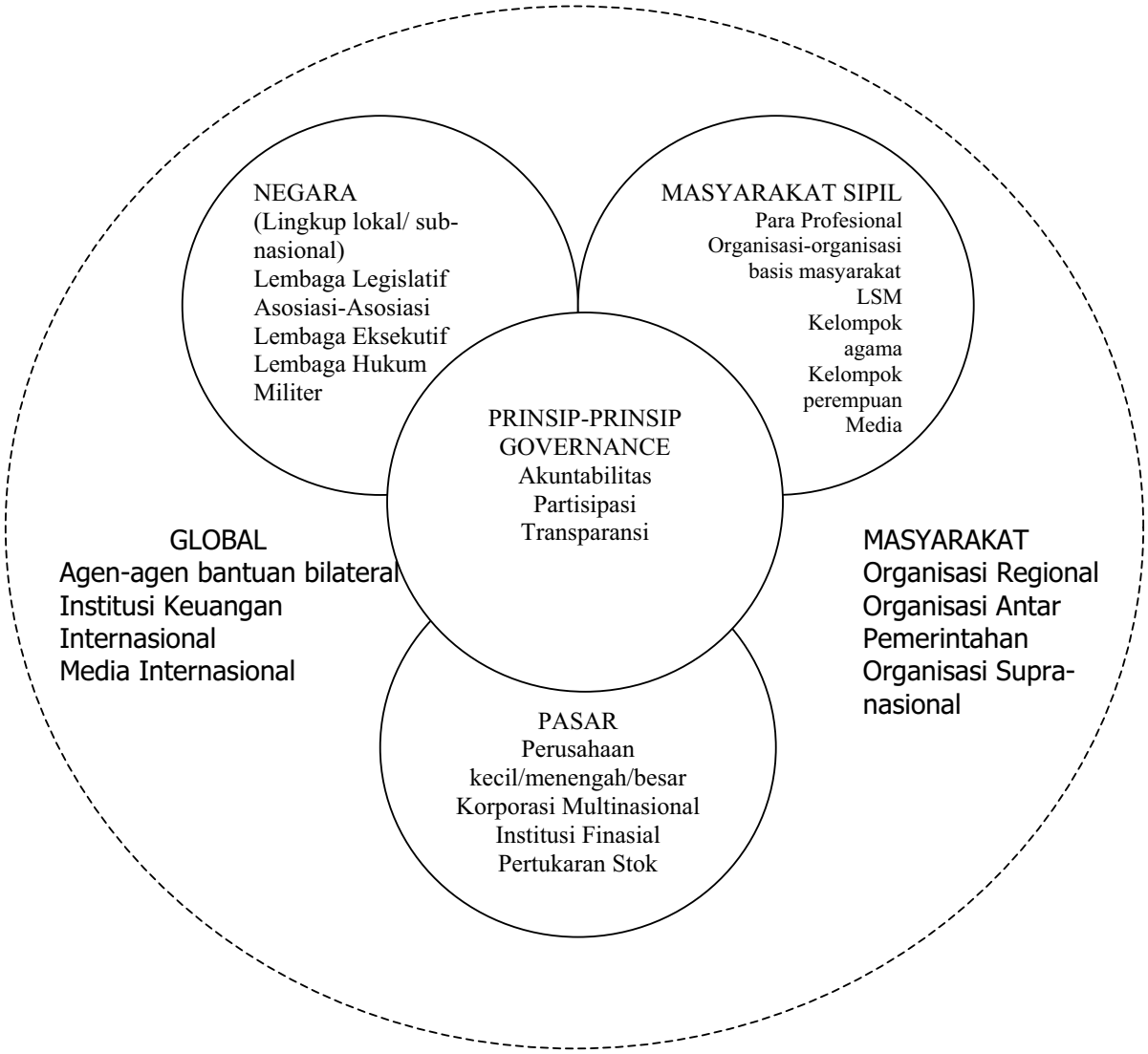
Meskipun tidak sedikit pemahaman tentang konsep GG kurang memadai, bahkan sering disamaartikan dengan pengertian *clean government*. Penyederhanaan terhadap konsep GG sering kita dengar dari pemerintah dalam banyak pembicaraan, semata-mata konsep itu adalah menyangkut keharusan tatakelola berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabiltas dan partisipasi publik, sehingga agenda perbaikan seola-olah hanya dialamatkan kepada perbaikan institusi pemerintah. Padahal dalam kosep GG, pengambilan kebijakan publik sangat ditentukan oleh ekologi kekuatan aktor-aktor-aktor di luar negara atau pemerintah.

Konsep GG yang pada awalnya dipopulerkan oleh Bank Dunia dan kemudian lembaga dana internasional lainnya, dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya antara lain: (1) tuntutan akan kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan; (2) hilangnya efektivitas pemerintahan; (3) perdebatan dunia tentang keseimbangan antara negara, masyarakat sipil dan pasar. Pendek kata, ada tekanan untuk mendefinisikan ulang terhadap peran-peran pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat dan sektor swasta.

Sebagaimana sudah banyak didiskusikan, konsep GG berakar pada suatu gagasan adanya saling ketergantungan (*interdependence*) dan hubungan 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). Pembuatan kebijakan publik dan efektivitasnya, tidak semata-mata ditentukan karena otoritas yang dimiliki oleh pembuat kebijakan, tapi lebih ditentukan oleh kualitas interaksi dan representasi masyarakat di dalamnya. Dalam hal ini penting adanya

keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan sektor swasta. Tidak boleh ada ada aktor kelembagaan di dalam GG yang mempunyai kontrol yang absolut.

EKOLOGI GG



Dalam pendekatan ini korupsi (*abuse of power*) terjadi karena adanya ketidakseimbangan hubungan antara masyarakat atau pasar dengan negara. Kalau *civil society* lemah, tidak punya kompetensi untuk mengontrol pemerintahan, maka penyimpangan kekuasaan menjadi tak terhindarkan. Jadi prinsip-prinsip *rule of law*, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi sebagai suatu prakondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik, sangat tergantung dari aktor-aktor yang terlibat di luar negara. Dengan begitu, mewujudkan GG bukan semata memperbaiki institusi pemerintah seperti kebijakan, peraturan,

birokrasi, aparat penegak hukum, sebagaimana selama ini diimplementasikan dalam agenda pemberantasan korupsi nasional.

Fenomena transformasi korupsi oligarki (*royal corruption*) pada era pemerintahan Soeharto ke korupsi multipartai pada era reformasi bisa dijelaskan dengan kerangka ini, yaitu karena terjadi pergeseran kekuasaan politik dan ekonomi yang semua berpusat di tangan presiden kemudian menjadi menyebar sesuai dengan pembagian kekuasan yang tidak lagi ada yang dominan seperti pada zaman Soeharto. Atau dengan istilah Michael Johnston, pada era Soeharto terjadi *corrupt dictator*, karena pengaruh kekuatan politik (pemerintah) terlalu kuat sementara kalangan masyarakat dan bisnis lemah, sementara saat ini korupsi menjadi terfragmentasi karena kekuasan pemerintah dan bisnis sama-sama lemah.

Atau dalam hal mikro bisa dijelaskan, misalnya soal tender pengadaan di pemerintah, sekalipun aturan pengadaan itu sudah menggunakan standar internasional, ternyata itu tidak banyak gunanya ketika kalangan dunia usahanya tidak memiliki GCG.

Lembaga Perantara

Implementasi GG menghadapi banyak masalah di dalam keadaan masyarakat politik yang korup dan kekuatan *civil society* yang masih lemah, seperti yang terjadi selama ini di Tanah Air. Seperti kita ketahui sekarang ini representasi masyarakat dalam institusi demokrasi seperti partai politik dan parlemen kurang memadai. Ada kalanya keputusan parpol berbeda bahkan bertentangan dengan kepentingan rakyat yang diklaim diwakilinya. Dalam keadaan ini upaya untuk mengimplementasikan GG, maka peranan ombudsman, yang pada dasarnya merupakan *intermediary institution* bisa memperkuat representasi dan interaksi masyarakat dengan pemerintah, khususnya dalam sektor pelayanan umum.

Kata "ombudsman" sendiri, yang berasal dari Skandinavia, sering diartikan sebagai wakil sah seseorang. Lembaga semacam ombudsman pernah dipraktikkan di Cina sekitar 2000 tahun lalu selama Dinasti Han dan di Korea pada era Dinasti Choseon. Pada saat itu bentuknya masih individu yang dipercayai rakyat dan didengar nasehatnya oleh raja, namun telah memainkan peran dalam menjembatani penyelesaian masalah kerajaan dengan rakyatnya atau sebaliknya. Eksistensi ombudsman menjadi sebuah kelembagaan formal yang pertama didirikan di Swedia (*Justitie Ombudsman*) pada tahun 1809. Lembaga *Parliamentary Ombudsman* (*Folketingets*

Ombudsman) yang lebih modern, menjadi *state auxiliary body* mulai didirikan di Denmark tahun 1955 dan kemudian New Zealand pada tahun 1962. Hingga sekarang lembaga ombudsman sedikitnya telah ada di 107 negara termasuk Indonesia, kurang lebih 50 diantaranya berlandaskan konstitusi dan lainnya diatur oleh undang-undang tersendiri.

Secara tradisional ombudsman dikenal sebagai lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (*maladministration*) publik. Yaitu meliputi keputusan-keputusan atau tindakan pejabat publik yang ganjil (*inappropriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuses of power*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) atau pelanggaran kepatutan (*equity*).

Sesungguhnya ombudsman tidak sekedar sebuah sistem untuk menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus, meskipun hal itu merupakan tugas ombudsman yang paling fungsional karena lebih langsung menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Tetapi ombudsman juga bisa mengambil inisiatif tanpa harus atas nama pelapor, untuk meminta akuntabilitas pemerintah dalam pemberian pelayanan umum dalam bentuk meninjau ulang kebijakan atau tindakan pemerintah yang tidak memenuhi asas-asas dan standar pelayanan umum, sehingga melahirkan tindakan maladministrasi yang terus menerus dan sistemik. Di lingkungan ombudsman peran ini sering disebut fungsi *own motion* untuk meninjau aturan, prosedur atau sistem yang rentan terhadap penyimpangan administrasi. Dalam konteks GG, sumbangan terbesar ombudsman melalui kewenangannya dalam melakukan peninjauan kebijakan publik untuk mewakili publik itu, memberi peran langsung dalam upaya memperkuat dan melembagakan partisipasi masyarakat dalam mengontrol pemerintahan agar lebih transparan, akuntabel dan partisipatif. Ini penting, mengingat seperti sudah diulas di atas, tata kelola pemerintahan yang baik hanya dimungkinkan kalau ada keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan sektor swasta, tidak boleh ada ada aktor kelembagaan di dalam *governance* yang mempunyai kontrol yang absolut.

Peran itu dalam hal pemberantasan korupsi, yang merupakan salah satu proyek dari GG, ombudsman berbeda dengan fungsi lembaga represif antikorupsi seperti kejaksaan atau kepolisian Fungsi ombudsman lebih tertuju pada perbaikan administrasi guna memastikan bahwa sistem-sistem tersebut membatasi korupsi sampai tingkat minimum, yakni penyelenggaraan administrasi yang transparan, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Walau

begitu, dari waktu ke waktu fungsi dan wilayah kerja ombudsman juga mengalami perkembangan. Di negara-negara Amerika Latin dan Eropa Timur, ombudsman juga melakukan pengawasan terhadap masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Bahkan misalnya, di Philipina, Papua Nugini, Taiwan, atau Uganda, ombudsman memiliki kewenangan lebih luas yaitu melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, layaknya Independent Commission Against Corruption (ICAC) atau kejaksaan di banyak negara.

Fungsi Komisi Ombudsman Nasional (KON) di Indonesia tidaklah jauh berbeda dengan Ombudsman di banyak negara, yaitu: (1) mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam upaya memperoleh pelayanan umum yang berkualitas dan efisien, penyelenggaraan peradilan yang adil, tidak memihak dan jujur; (2) meningkatkan perlindungan perorangan dalam memperoleh pelayanan publik, keadilan, kesejahteraan dan dalam mempertahankan hak-haknya terhadap kejanggalan tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), keterlambatan yang berlarut-larut *(undue delay*), serta diskresi yang tidak layak.

Di banyak negara, ombudsman telah menjadi lembaga alternatif bagi warga masyarakat untuk menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan terhadap birokrasi pemerintah secara cepat, gratis, tidak perlu bayar pengacara dan aman (kerahasiaan pelapor terlindungi). Penyelesaian melalui lembaga peradilan untuk masalah maladministrasi telah banyak ditinggalkan karena sangat lamban, mahal dan jauh dari kemudahan (*non-user friendly*).

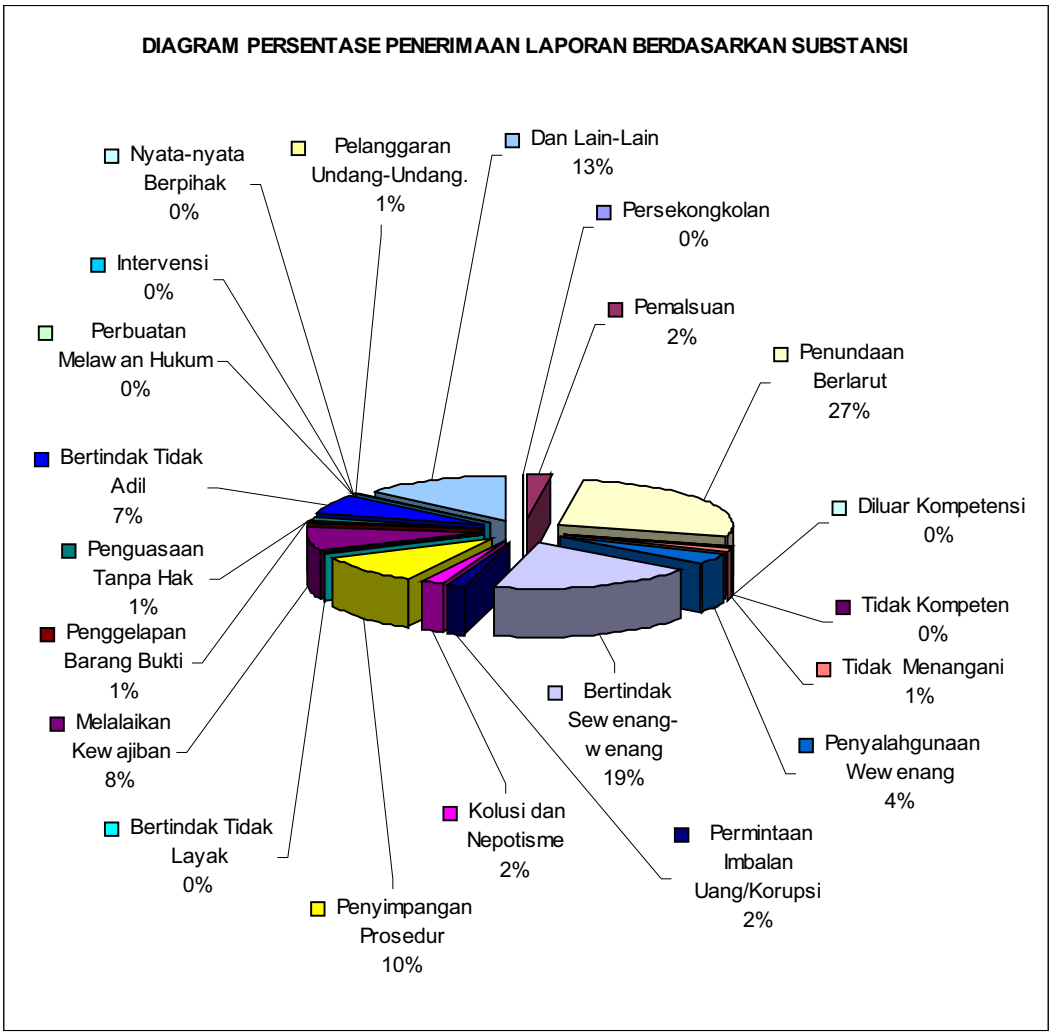
Meskipun belum begitu dikenal di masyarakat tentang peran ombudsman, namun dari waktu ke waktu perkembangannya cukup mengembirakan. Pada tahun 2004, di KON telah tercatat pengaduan dari masyarakat sebanyak 357 dan inisiatif Ombudsman sebanyak 6 perkara. Dari 363 laporan tersebut, 193 perkara ditindaklanjuti dengan memberikan rekomendasi kepada instansi terlapor, 68 laporan dikembalikan kepada pelapor untuk melengkapi berkas laporan, 52 laporan bukan merupakan wewenang KON, 6 laporan merupakan berkas lanjutan sepanjang tahun 2004 dari pelapor yang diteruskan KON kepada instansi terlapor dan saran atau advis kepada Pelapor sebanyak 34 laporan. Kualifikasi pelapor, instansi dan substansi yang dilaporkan sebagaimna terlihat dalam tabel berikut ini.

KLASIFIKASI PELAPOR	JUMLAH
Perorangan/Korban Langsung	261
Kuasa Hukum	66
Badan Hukum	4
Lembaga Bantuan Hukum	6
Lembaga Swadaya Masyarakat	6
Kelompok Masyarakat	12
Organisasi Profesi	0
Instansi Pemerintah	1
Keluarga Korban	1
Dan Lain-Lain/ inisiatif	6
TOTAL	363

DATA STATISTIK KLASIFIKASI SUBSTANSI LAPORAN BULAN JANUARI-DESEMBER 2004

KLASIFIKASI SUBSTANSI	JUMLAH SUBSTANSI
Persekongkolan	0
Pemalsuan	8
Penundaan Berlarut	98
Diluar Kompetensi	0
Tidak Kompeten	1
Tidak Menangani	5
Penyalahgunaan Wewenang	15
Bertindak Sewenang-wenang	70
Permintaan Imbalan Uang/Korupsi	6
Kolusi dan Nepotisme	8
Penyimpangan Prosedur	37
Bertindak Tidak Layak	1
Melalaikan Kewajiban	30
Penggelapan Barang Bukti	4
Penguasaan Tanpa Hak	4
Bertindak Tidak Adil	25
Intervensi	0
Nyata-nyata Berpihak	0
Perbuatan Melawan Hukum	0
Pelanggaran Undang-Undang.	2
Dan Lain-Lain	49
TOTAL	363

KLASIFIKASI TERBANYAK	PERSENTASE
Penundaan Berlarut	27%
Bertindak Sewenang-wenang	19%
Dan Lain-Lain	13%



KLASIFIKASI INSTANSI TERLAPOR

KLASIFIKASI INSTANSI	JUMLAH	PERSENTASE
KEPOLISIAN		
Kepolisian Sektor	12	3.31%
Kepolisian Resort	30	8.26%
Kepolisian Resort Kota	9	2.48%
Kepolisian Wilayah	10	2.75%
Kepolisian Daerah	23	6.34%
PERADILAN		
Pengadilan Negeri	49	13.50%
Pengadilan Tinggi	10	2.75%
Pengadilan Tata Usaha Negara	2	0.55%
Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara	3	0.83%
Pengadilan Agama	2	0.55%
Mahkamah Agung	14	3.86%
PEMERINTAH DAERAH	0	0.00%
Kelurahan	7	1.93%
Kecamatan	1	0.28%
Kabupaten / Kota	30	8.26%
Propinsi	19	5.23%
INSTANSI PEMERINTAH (DEPT.)	38	10.47%
BPN	28	7.71%
KEJAKSAAN	26	7.16%
LAIN-LAIN	26	7.16%
BUMN	10	2.75%

Peranan ombudsman dalam hal penguatan masyarakat untuk mewujudkan prinsip-prinsip partisipasi dan akuntabiltas publik itu di masyarakat awam belum begitu banyak dikenal. Bahkan di kalangan praktisi hukum, DPR, dan pemerintah, masih banyak yang menolak pembentukan ombudsman dengan berbagai alasan. Umumnya mereka berpandangan lebih baik membenahi kelembagaan pengawasan yang telah ada, dan memberdayakan Pengadian Tata Usaha Negara (PTUN). Sekedar analogi, di negeri Belanda perdebatan signifikansi pembentukan ombudsman berlangsung hampir 20 tahun sebelum akhirnya pada tahun 1981 diakomodasi di dalam konstitusi mereka, meskipun di sana sistem peradilan dan institusi demokrasi lainnya telah berjalan relatif sempurna. Hal yang sama juga terjadi di Perancis, pada mulanya mereka menentang pembentukan *ombudsman* karena menganggap PTUN mereka paling efektif di dunia, meski kemudian pada tahun 1973 ombudsman didirikan.

Dalam kerangka GG, dimana efektivitas kebijakan publik bukan didasarakan pada kekuatan kekuasaan untuk menjalankannya, tapi lebih didasarkan pada konsensus dan kepentingan semua pihak untuk menjalankan dan mematuhinya, sangat sejalan dengan cara kerja ombudsman yang lebih merupakan mahkamah pemberi pengaruh (*magistrature of influence*). Walaupun dalam hal ini banyak pihak yang meragukan efektivitas ombudsman, mengingat rekomendasi ombudsman yang bukan merupakan putusan pengadilan yang mengikat secara hukum (*legally binding*) sehingga tidak ada kewajiban untuk mematuhinya. Hal itu barangkali ada benarnya, apalagi di tanah air kita. Jangankan berupa anjuran moral putusan pengadilan yang sudah *inkrah* pun *(inkracht van gewijsde)* masih sulit untuk dijalankan. Tetapi di situ lah justru kekuatan ombudsman yang menarik. Pendekatan yang ingin dibawa ombudsman adalah menyentuh kesadaran moral dan komitmen pribadi dari pejabat publik untuk mau mentaati asas, hukum, prosedur, sistem, serta mengoreksi segala penyimpangan demi meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat seadil-adilnya. Dan satu hal yang penting, tidak semua urusan publik harus diatur dalam undang-undang atau aturan yang mengikat. Tanpa ada kesadaran itu, sekharismatik dan sepiawai apapun *person* ombudsmannya dalam mediasi dan negosiasi, atau sehebat apapun bobot rekomendasinya, ombudsman tidak akan pernah efektif. Seperti tadi, putusan pengadilan yang mengikat pun tidak banyak artinya, kalau tidak ada ketulusan untuk mematuhinya. Karena itu prasyarat dasar pembentukan ombudsman harus dimulai oleh suatu hasrat luhur dari bangsa ini untuk memperbaiki diri, mentaati asas, hukum atau sistem, menghormati HAM untuk meminimalkan pelbagai bentuk penyimpangan kekuasaan atau maladministrasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa dilandasi prinsip itu pembentukan ombudsman hanya akan sia-sia.

Kekuatan ombudsman yang lain terletak pada kepercayaan semua pihak atas pertimbangannya yang kredibel dan tidak berpihak (independen), sehingga tidak boleh ada pihak-pihak atau institusi yang bisa mempengaruhi atau mengintervensi ombudsman dalam menjalankan wewenangnya. Dalam hal ini menyangkut independensi kelembagaan, personal, maupun fungsional. Karena itu sedikitnya ada tiga hal yang perlu mendapat jaminan hukum: (a) ombudsman harus bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga-lembaga lain atau disubordinasi atau diawasi oleh kekuasaan negara, meskipun ombudsman dipilih DPR dan diangkat Presiden, serta harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada yang memilihnya. Kalau bisa ombudsman diberi kedudukan yang tinggi setara dengan lembaga konstitusi lainnya; (b) *Person* ombudsman harus terpercaya, nonpartisan, kompeten, memiliki kejujuran yang tinggi dan kedudukannya harus kuat, tidak mudah dipecat oleh pihak yang

mengangkatnya. Karenanya, pemilihan *person* ombudsman harus melalui satu proses yang ketat dan terbuka bagi uji publik, dan kewenangan dan syarat-syarat pemberhentian ombudsman harus diatur secara jelas dan hanya atas dasar alasan yang terbatas; (c) Dalam menjalankan wewenangnya ombudsman harus diberikan kecukupan dana. Juga harus diberikan imunitas atas rekomendasi-rekomendasi yang dibuatnya.

Di banyak negara, efektivitas ombudsman dalam melakukan investigasi atau klarifikasi atas keluhan masyarakat banyak ditentukan oleh sejauh mana pengakuan hak rakyat untuk mengakses informasi dan mendapat informasi publik yang benar, yang diatur di dalam "undang-undang kebebasan memperoleh informasi pemerintah" (*freedom of information act*). Bahkan ada sejumlah ombudsman yang landasan hukumnya UU tersebut. Dalam hal ini ada semacam *government liability* yang 'mewajibkan' kepada pejabat publik agar mematuhi teguran atau permintaan klarifikasi keluhan masyarakat yang pada dasarnya bersifat sukarela. Di sini lah barangkali kebutuhan akan adanya transaparansi penyelenggaraan pemerintahan sudah menjadi tuntutan dari keberadaan ombudsman. Ketersediaan informasi dan adanya kemudahan bagi masayarakat untuk mengakses informasi pemerintah akan memudahkan kerja ombudsman, terutama pada saat ombudsman melakukan investigasi untuk mengumpulkan keterangan atas sesuatu hal yang dilaporkan masyarakat.

Di sisi lain, pada perkembangannya tidak saja *state ombudsman* yang mengurusi maladministrasi publik, tumbuh juga ombudsman yang dibentuk kalangan *civil society* dengan wilayah kerja yang lebih khusus. Di Inggris dan Australia, misalnya, selain ada *federal ombudsman* dan *commonwealth ombudsman*, juga marak ombudsman industri seperti untuk sektor perbankan, telekomunikasi, perumahan, rumah sakit dan sebagainya. Di Swedia, ombudsman pers yang dibentuk oleh asosiasi wartawan dan industri pers sangat efektif menangani keluhan-keluhan masyarakat yang dirugikan oleh pemberitaan media masa. Di tanah air penerbit pers yang telah memiliki ombudsman misalnya Kompas dan Jawa Pos. Dewan Pers pada tingkat tertentu juga telah menjalankan fungsi ombudsman pers.

Peran-peran *civil society* ombudsman tersebut, dalam praktiknya telah banyak berperan dalam mempengaruhi dan mengontrol mekanisme pengambilan keputusan atau pembentukan gagasan kebijakan publik, dan penilaian kinerja pelayanan, serta mendorong efisiensi pemerintahan.

Pelantikan 7 Anggota Komisi Ombudsman Nasional Tanggal 20 Maret 2000 oleh Presiden republik Indonesia, Bapak Abdurrahman Wahid di Istana Negara

Ketua Komisi Ombudsman Nasional, Antonius Sujata, SH, MH ketika bertemu Presiden Republik Indonesia Ibu Megawati Soekarnoputri di Istana Negara dalam rangka menyampaikan hasil kerja Komisi Ombudsman Nasional, 7 Juli 2003

Ketua Komisi Ombudsman Nasional, Antonius Sujata, SH, MH ketika bertemu Presiden Republik Indonesia Bapak Susilo Bambang Yudhoyono di Istana Negara dalam rangka menyampaikan hasil kerja Komisi Ombudsman Nasional, 31 Januari 2005

Anggota Komisi Ombudsman Nasional, dari kiri; Bapak KH. Masdar F Mas'udi MA, Ibu Ir. Sri Urip, Bapak Antonius Sujata, SH, MH, Prof. Dr. C F G Sunaryati Hartono, SH, Bapak RM Surachman, SH, dan Bapak Drs. Teten Masduki

Mantan Anggota Komisi Ombudsman Nasional; Bapak Prof. Dr. Bagir Manan, SH dan Ibu Ir. Sri Urip

Foto Bersama Anggota Komisi Ombudsman Nasional beserta Asisten dan Staf. Tampak duduk paling kiri Anggota Komisi Ombudsman Nasional yang baru; Ibu Erna Sofwan Sjukrie, SH

RM Surachman

OMBUDSMAN DAN UPAYA MEMBERANTAS KKN DI BERBAGAI NEGARA

Pendahuluan

Kita semua menyaksikan betapa parahnya negeri ini digerogoti kanker korupsi. Keparahan penyakit sosial ini sudah lama diketahui oleh dunia internasional, terutama oleh kalangan akademisi, dan juga para pakar perekonomian dan keuangan internasional.

Roberto McLean, Komisaris PBB untuk Komisi Konpensasi yang Mantan Hakim Agung dan juga Mantan Duta Besar Peru untuk AS, misalnya, berujar: "Di Jakarta, 'keadilan' adalah milik pihak yang [berani] memberi tawaran tertinggi. *("In Jakarta, 'justice' belongs to the party with the largest bid.")*.[1]

Sedangkan Transparency International (TI) setiap tahun mengklasifikasi Indonesia di kelompok negara-negara terkorup di dunia.

Pengertian Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Literatur mengajarkan, tidak ada suatu model yang ideal untuk memberantas korupsi. Setiap negara memiliki kekhasan tersendiri mengingat sejarah dan budayanya, sistem politiknya, serta tingkat perkembangan ekonomi dan pembangunannya.

Pengertian Korupsi. Sementara itu pengertian "korupsi" berbeda dari satu negara ke lain negara. Menurut sebuah definisi: "korupsi adalah penyalah gunaan instansi publik untuk keuntungan pribadi" (*Corruption is the abuse of public office for private gain)*, tanpa mengharuskan adanya kerugian keuangan negara.[2] Mungkin karena itulah, UN Convention against Corruption (2003) tidak memberikan definisi korupsi.

Di **Indonesia**, UU 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN melalui Pasal 1 Angka 3 secara otentik normatif menyatakan, bahwa "korupsi adalah *tindak pidana* sebagaimana dimaksud

---

1 Lihat Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999), hlm. 15 cat 7.

2 Phyllis Dininio-USAID dalam DFID, "Corruption Reading Pack for Government Adviser" (First Version Summer 1999), hlm 55.

dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi" (*huruf condong* dari kami).

Sedangkan UU 30/2002 tentang KPK melalui Pasal 1 Angka 1 menegaskan, bahwa "tindak pidana korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi."

Adapun pengertian tindak pidana korupsi dalam Pasal 1 UU 3/1971 tentang Pemberantasan TPK lebih spesifik merujuk pasal-pasal KUHPidana, dan mensyaratkan harus terjadi kerugian keuangan negara. Demikian juga penjabarannya ke dalam beberapa pasal dalam UU 31/1999 penggantinya. Paling akhir, UU 20/2001 merumuskan langsung, tanpa menyebut pasal-pasal aslinya dalam KUHPidana.

Pengertian Kolusi. UU 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, melalui Pasal 1 Angka 4 menyatakan secara otentik normatif bahwa "kolusi adalah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau sesama Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau negara." Tersirat dari pengertian tersebut, bahwa permufakatan tersebut haruslah tidak berupa suatu tindak pidana, karena permufakatan yang bersifat pidana sudah diatur dalam KUHPidana dan UU 31/1999 tentang Pemberantasan TPK.

Pengertian Nepotisme. Secara otentik normatif, perbuatan tidak terpuji ini sudah diberi definisi melalui Pasal 1 Angka 5 UU 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN: "Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarga dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara." Sebagaimana dalam pengertian Kolusi, tersirat dari pengertian nepotisme tersebut, bahwa sekalipun perbuatannya melawan hukum, tapi nepotisme harus berupa perbuatan yang bukan suatu tindak pidana.

Nepotisme Legal. Di beberapa negara, misalnya di Filipina, menurut pengamatan, terdapat nepotisme yang sah, tidak melawan hukum. Nepotisme legal demikian itu berlaku, karena pejabat-pejabat tinggi

tertentu, misalnya Hakim Tinggi dan Hakim Agung di sana boleh mempekerjakan isterinya atau suaminya, anaknya atau menantunya, kakaknya atau adiknya sebagai sekretarisnya dengan dibayar resmi oleh Pemerintah. Selintas pandang, praktek demikian merupakan nepotisme yang merugikan orang lain yang lebih profesional untuk diangkat menjadi sekretaris pejabat tersebut. Akan tetapi menurut mereka tidak demikian, karena sekretaris-sekretaris pribadinya akan diberhentikan juga, begitu mereka turun dari jabatannya. Sedangkan sekretaris yang profesional, yang bukan salah satu kerabat dekat sang pejabat, pemberhentiannya tidak tergantung pada masa jabatan pejabat yang diikutinya.

Praktek Koruptif. Secara netral sebenarnya baik kolusi maupun nepotisme dapat dikategorikan sebagai praktek yang bersifat koruptif *(corruptive practices)*. Pengertian ini adalah untuk menghindari apakah suatu perbuatan yang tercela merupakan tindak pidana korupsi atau bukan. Lagi pula dengan menggunakan praktek koruptif dan juga perilaku yang koruptif, dapat memudahkan dalam membicarakan pemberantasan korupsi atau *the fight against corruption.*

Akan tetapi di Indonesia, melalui Pasal 1 Angka 3 UU 30/2002 tentang KPK, pemberantasan korupsi bahkan diberi definisi secara otentik normatif: "Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Komisi Ombudsman Nasional dan pemberantasan KKN

Secara universal mandat Ombudsman adalah mengawasi pelayanan Instansi Publik kepada masyarakat banyak agar cermat dan baik, serta sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi mal-administrasi *(maladministration)* atau cacat administrasi (*defective administration)* yang dapat menimbulkan atau telah menimbulkan ketidak adilan. Secara implisit, mandat Ombudsman untuk mencegah terjadinya praktek-praktek koruptif atau di Indonesia dikenal sebagai KKN. Dalam pada itu secara universal juga, Ombudsman hanya diberi wewenang sebatas memberikan rekomendasi yang secara hukum tidak mengikat *(not legally binding).* Karena itu menurut Ombudsman Federal Belgia,

Ombudsman itu adalah *Magistrate of Influence* (Magistrat Pemberi Pengaruh). Tepat sekali pengumpamaan Pakar Ombudsman Kanada, Donald C. Rowat, bahwa Ombudsman itu boleh menggonggong tetapi tidak boleh menggigit. Akan tetapi pengalaman di negara-negara yang telah lebih dahulu mendirikan Ombudsman Nasional, rekomendasi Ombudsman pada umumnya dipatuhi oleh Instansi-instansi Publik yang telah dilaporkan. Rahasia tingkat kepatuhan tersebut, antara lain, karena (1) mendapat **dukungan penuh *(back up)* dari DPR**; (2) berhasil mempertahankan sifat tidak berpihak dan adil; (3) berhasil menyadarkan pihak Instansi Publik bahwa pematuhan sangat bermanfaat bagi citra instansinya; dan (4) mendapat **dukungan Anggaran dari Negara**.[3] Di beberapa negara, seperti misalnya di Filipina, Finlandia, Papua Nugini, Taiwan, Uganda dan Zambia, Ombudsman memang diberi mandat untuk melakukan pemberantasan korupsi seperti halnya Kejaksaan yang khusus. Namun Presiden Abdurrachman Wahid dan Bapak Antonius Sujata yang menjadi Ketua Komisi Ombudsman Nasional menjatuhkan pilihan pada sifat dan kompetensi yang asli, seperti dikembangkan di Swedia. Sehingga kompetensi Komisi Ombudsman Nasional meliputi pengawasan terhadap semua bentuk pelayanan publik termasuk pelayanan Badan-Badan Pengadilan kepada pencari keadilan.

Dalam pada itu, mandat Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan KEPPRES 44/2000 tidak secara eksplisit mengawasi juga perilaku KKN. Akan tetapi dalam rangka memberi saran kepada Eksekutif tentang arah kebijakan pemberantasan dan pencegahan KKN, MPR tanggal 9 Nopember 2001 mengeluarkan TAP MPR No. VIII/MPR/2001 di mana Pasal 2 Angka 6 Huruf g merekomendasikan antara lain pembentukan undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi: (a) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); (b) Perlindungan Saksi dan Korban; (c) Kejahatan Terorganisasi; (d) Kebebasan Mendapatkan Informasi; (e) Etika Pemerintahan; (f) Kejahatan Pencucian Uang; dan **(g) Ombudsman.**

Menurut Ketua Ombudsman Antonius Sujata, pencantuman Ombudsman dalam TAP dimaksud, antara lain merupakan pengakuan, bahwa Ombudsman merupakan salah satu pilar penting dalam pemberantasan

---

[3] Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Intersional* (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hlm. 196-201.

korupsi [kolusi dan nepotisme].[4] Bahkan jauh sebelum lahirnya rekomendasi MPR tesebut, sewaktu memimpin Workshop Panel C *Ombudsman and Judiciary* di Manila, Filipina (Asian Ombudsman Conference, 17-20 Juli 2000), Ketua Komisi Ombudsman Nasional menyatakan, bahwa tujuan jangka panjang Komisi ini antara lain ingin mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dalam pengertian demokrasi sipil yang menghormati HAM dan kebebasan dasar yang mempertahankan persamaan kesempatan dan keadilan bagi semua orang. Komisi selalu melaksanakan tugas sebaik-baiknya dan secara sungguh-sungguh serta tulus demi kepentingan mereka yang merasa menjadi korban mal-administrasi, korban penyalahgunaan kekuasaan, dan korban persidangan pengadilan yang tidak adil dan berpihak. Oleh karena itu Komisi Ombudsman selalu memahami pengertian "pemerintahan yang baik" bukan hanya ditujukan bagi pihak Pemerintah atau Eksekutif, melainkan juga bagi seluruh penyelenggara administrasi negara. Dalam keseluruhan sistem negara, di samping Badan Eksekutif, yaitu Presiden dan Kabinetnya, ada juga Badan Legislatif dan Badan Judikatif. [5] Sangat penting dicatat, bahwa dalam konteks Indonesia, makna hakiki dari reformasi hukum adalah melakukan reformasi di bidang penegakan hukum dan peradilan.[6] Selanjutnya, di waktu yang akan datang Komisi Ombudsman Nasional ini akan menjadi suatu institusi seperti di banyak negara (Swedia, Austria, Belanda, Spanyol, dan Filipina) sewaktu melakukan investigasi, kalau perlu dapat memanggil secara paksa,[7] serta diberi pula wewenang melakukan mediasi antara pihak pelapor dengan instansi publik yang dilaporkan seperti dilakukan oleh Ombudsman *(Médiateur)* di Prancis dan di negara-negara berbahasa Prancis di Afrika dan Amerika.[8]

Lagi pula, seperti dinyatakan oleh Wakil Ketua Komisi Ombudsman Sunaryati Hartono, yang juga seorang Guru Besar, dalam salah satu diskusi pembahasan Naskah RUU Ombudsman, bahwa sebenarnya mal-administrasi merupakan salah satu perbuatan yang dapat mengarah kepada atau dapat mengakibatkan terjadi KKN.

---

4 "Kata Pengantar" dalam Komisi Ombudsman Nasional, *Laporan Tahunan 2001.*
5 Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia,* hlm. 90.
6 Ibid.
7 Lihat RUU Ombudsman Republik Indonesia.
8 Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia.* Hlm. 122.

Pendapat demikian tepat, bukan mengada-ada atau mencari-cari alasan pembenar bagi mandat Komisi Ombudsman Nasional. Memang mandat utama Ombudsman di mayoritas negara-negara di dunia adalah untuk mengawasi pejabat publik agar tidak melakukan mal-administrasi atau menghasilkan cacat administrasi. Namun adalah kenyataan, sebagaimana dikonstatir oleh Jeremy Pope, bahwa mal-administrasi biasanya disebabkan oleh korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan *(public administration).* [9]

Di Afrika Selatan bahkan lebih ditegaskan lagi, bahwa korupsi bukanlah sekedar penyuapan pejabat pemerintahan, melainkan juga mal-administrasi dan salah urus *(mismanagement).* Oleh karena itu, sekalipun di negara yang berada di ujung Benua Hitam ini terdapat KPK, namun Ombudsman Afrika Selatan *(Public Protector)* dapat menenggarai dan menyelidiki praktek koruptif. Kalau kita perhatikan, jenis-jenis laporan/keluhan yang menjadi wewenang Ombudsman Afrika Selatan selain mal-administrasi dalam arti aslinya, terdapat juga mal-administrasi khusus dalam bentuk kecurangan atas finansial publik *(dishonestly with money)* dan memperkaya diri sendiri/memperoleh kekayaan tidak wajar *(enrichment/improper advantage)*.[10] Akan tetapi mal-administrasi dalam arti khusus tersebut, di Indonesia, diatur oleh UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Beberapa Resep

Syed Hussein Alatas, Mantan Rektor Universitas Malaya, pakar dan pengarang buku-buku masalah korupsi dan pernah pula menimba ilmu di Negeri Belanda, menyatakan bahwa perkembangan korupsi di Indonesia melalui tiga tahapan:[11]

(1) Korupsi tahapan pertama. Korupsi yang masih dilakukan segelintir *elite* pemerintahan dan bisnis besar-besaran (1949-1955).

(2) Korupsi tahapan kedua. Korupsi yang sudah mewabah *(endemic)* dilakukan oleh semua strata, bersifat individual, bahkan institusional. Singkatnya: "Tidak ada gratifikasi (imbalan), tidak ada pelayanan publik" (1955-medio 1970an).

---

[9] Jeremy Pope, *Strategi memberantas Korupsi*, terj. Masri Maris (Jakarta: Transparency International Indonesia & Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 162.

[10] Lihat Public Protector of South Africa, *Annual Report 1999,* hlm. 15 dan 16.

[11] Syed Hussein Alatas, *Corruption and the Destiny of Asia* (Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd., 1999), hlm. 17-19.

(3) Korupsi tahapan ketiga. Korupsi sudah merupakan bagian dari kekuasaan yang sulit sekali diubah, karena sudah kuat dan permanen. Singkatnya, korupsi sudah menjadi bagian dari "sistem" yang ada (Sejak medio 1970an).

Konsekuensinya, pemberantasan korupsi harus diawali di kalangan *elite.* Setelah strata atas bersih serta melaksanakan *leadership* keteladanan, maka sasaran pemberantasan adalah *middle management,* golongan angkatan kerja menengah. Adapun korupsi kecil-kecilan yang dilakukan oleh strata paling bawah, lambat laun akan lenyap, jika kalangan elit dan pegawai/petugas menengah menghindari praktek-praktek koruptif.

Indryanto Seno Adji, sebaliknya mengemukakan, korupsi di Indonesia sudah bersifat sistemik, maka pemberantasannya pun harus dengan pendekatan sistemik pula. Artinya, korupsi harus diberantas secara terpadu dengan metode sistemik dan simultan.[12] Namun cara ini perlu biaya tinggi, karena itu harus berdasarkan skala prioritas.

Menurut Robert Klitgaard pemberantasan korupsi dapat dilakukan secara institusional seperti antara lain melakukan perbaikan seleksi personalia, perubahan gaji/uang imbalan dan perubahan perundang-undangan.

Dalam pada itu Susan Rose-Ackerman mengkonstatir kerawanan terjadinya korupsi di beberapa instansi pelayanan publik yang langsung antara lain bea cukai, perpajakan, polisi, dan instansi-instansi pemberi perizinan. Karena itu, pemberantasan dan pembersihan harus didahulukan terhadap instansi-instansi pelayanan tersebut. Setelah itu, baru perbaikan sistem pengadaan/sistem rekruitmen, dan sistem pengawasan dalam pemerintahan.[13]

Sementara itu UNDP[14], Global Forum I (Washington DC, AS 1999), dan Kongres PBB Ke 10 (Wina, Austria 2000), dan UN Convention against Corruption (Preamble, paragraph 5) menyarankan pendekatan multi disipliner dalam memberantas korupsi.

Salah satu bentuk pendekatan multi disipliner adalah "sistem integritas nasional", sebagai metode komprehensif dalam memberantas korupsi. Namun, "sistem integritas nasional" itu mencakup banyak aspek,

---

[12] Indriyanto Seno Adji, *Sekilas Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi* (Jakarta: Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum "Prof. Oemar Seno Adji, SH & Rekan", 2003), hlm. 50.

[13] Rose-Ackerman, *Corruption and,* hlm. 15-21.

[14] Sebagaimana dikutip oleh Philiat Matsheza and Constance Kunaka, *Anti-Corruption Mechanism and Strategies in Southern Africa* (Harare: Zimbabwe, HRRDTSA, 2000), p.29.

misalnya strategi memberantas korupsi publik, *"watchdog" agencies* (termasuk **ombudsman**), kesadaran masyarakat, peradilan, media, sektor swasta, dan kerja sama internasional.[15]

Tekad "Global Forum"

Sedangkan Pemimpin/tokoh dunia dari lebih 90 negara berkumpul di Washington DC, AS (24-26 Februari 1999) dalam forum global bernama: "A Global Forum on Fighting Corruption I". Laporan Akhir Konferensi, mencatat "resep" efektif untuk memberantas korupsi yang terdiri dari 12 segmen. Setiap segmen dirinci lagi menjadi beberapa cara yang lebih terfokus, yang jumlah keseluruhannya menjadi 60 cara yang potensial dapat mencegah korupsi.[16] Untuk sekedar mempersingkat uraian, kami pilihkan saja beberapa cara dari beberapa segmen berikut:

Segmen Pertama, membangun dan menyempurnakan sistem yang dapat menjamin keterbukaan, kepatutan, dan efektifitas dalam kepegawaian pemerintah.

- Di **Singapura**, kebersihan para penegak hukum disebabkan mereka sangat berkecukupan. Begitu pula, kejujuran Polisi **Hong Kong** meningkat setelah secara substansial gajinya ditingkatkan.
- Di **Amerika Latin**, ada gagasan membentuk Dana Internasional untuk Purnawirawan Tentara dan Polisi, sehingga mereka tidak lagi cemas menghadapi masa pensiun. Ini berarti, praktek koruptif di kalangan Tentara dan Polisi dapat ditekan.

Segmen Ketiga, membangun kode etik dan administrasi guna meningkatkan profesionalisme/integritas.

- Di **Amerika Serikat**, dibentuk "Instansi Etika Pemerintahan" (1978) atau **Office of Government Ethics (OGE)** yang independen. Misi utamanya: melakukan pencegahan melalui kebijakan-kebijakan, sehingga Pejabat/Petugas Eksekutif Federal AS dapat terhindar dari konflik kepentingan.

---

[15] Cf. "National Integrity System" Belanda ternyata memiliki masalah-masalah dan beberapa kekurangan, sebagaimana ditunjukkan oleh Petrus C. van Duyne, Leo W.J.C. Huberts and J. Hans J. van den Heuvel, "Political Corruption in The Netherlands" dalam Martin J. Bull and James L. Newell eds., *Corruption in Contemporary Politics* (Palgragrave MacMillan, 2003), hlm. 158-159

[16] "A Global Forum on Fighting Coruption, safeguarding integrity among Justice and security officials" (Washington, DC., 1999), pp. v-xii.

- Di **Korea Selatan**, seperti di negara-negara Asia lainnya, menghadapi masalah **"Nilai-nilai Asia"**, yaitu kebiasaan diberi hadiah tanda terima kasih, karena dianggap telah berjasa. Tradisi yang sudah lama ini sering disalah gunakan dengan cara menerima pemberian/hadiah secara melawan hukum. Solusinya, Republik Korea membuat UU Pembatasan Penerimaan Gratifikasi, di samping memperbanyak aturan perbaikan etika, serta mempergiat peningkatan kesadaran masyarakat akan bahaya tradisi tersebut.
- Di **Indonesia**, ketentuan-ketentuan Kode Etik dan larangan bagi Pejabat untuk melakukan bisnis sudah dibuat dalam beberapa ketentuan perundang-undangan kepegawaian. Dalam hal ini **Kementerian Negara PAN** dan **Badan Kepegawaian Negara** sudah lama berperan. Sayang sekali, penegakannya kurang dioptimalkan. Adapun pengaturan dan pelarangan merima **gratifikasi** mulai diterapkan melalui UU 20/2001 Tentang Pemberantasan Korupsi jo UU 30/2002 tentang KPK.

Segmen Kelima, membuat/menyempurnakan praktek manajerial dan prosedur pengauditan, dengan meningkatkan pelaporan kegiatan yang bersifat koruptif, sehingga korupsi lebih terlihat.

- Di **Botswana**, melalui **UU Korupsi dan Tindak Pidana Ekonomi 1994**, dibentuk Badan Korupsi dan Tindak Pidana Ekonomi dengan menerapkan **tiga unsur strategi** yang meliputi penyelidikan/ penyidikan korupsi, pencegahan korupsi, dan pendidikan bagi masyarakat. Tujuannya: menciptakan budaya melaporkan dugaan korupsi yang dilakukan pejabat/petugas pemerintahan. Anggota masyarakat yang melapor dengan itikad baik, dilindungi dan dihargai.
- Di **Indonesia** pemberian penghargaan/premi bagi yang melaporkan dugaan TPK, sehingga pelakunya dapat dipidana serta kerugian keuangan negara dapat dipulihkan, sudah diatur dalam UU 20/2001.
- **Beberapa negara** yang tergabung dalam **OECD** menerapkan sistem pemungutan pajak yang bersifat mencegah korupsi, melalui **Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions**.

- Di **Amerika Serikat**, dibuat undang-undang yang mengaharuskan hakim dan pejabat senior pemerintahan melaporkan kekayaan yang dimilikinya. Ketentuan demikian yang dipadukan dengan kebebasan pers, dapat menjamin kepercayaan atas badan peradilan termasuk kejaksaan dan kepolisian.
- Di **Indonesia** sudah diatur dalam UU 30/2002 tentang KPK.

Segmen Keenam, perlu memberdayakan para penyelidik, penyidik, dan jaksa penuntut perkara korupsi agar di dalam membongkar kasus-kasus semacam itu lebih efektif.

- Di **PRChina**, **Kementerian Pengawasan**, mengembangkan sistem untuk melindungi para pelapor *(whistleblowers)* kasus korupsi. Lagi pula, ternyata, 80% kasus-kasus korupsi yang diselidiki/disidik berawal dari adanya laporan para *whistleblowers.*
- Di **Amerika Serikat**, **Office of Special Councel** atau Kantor Penasihat Hukum Khusus yang independen, didirikan dua puluh lima tahun lalu, untuk melindungi para pelapor *(whistleblowers)*. Yang dimaksud *whistleblower* di **AS** adalah petugas pemerintahan yang mengorbankan risiko keselamatan dirinya karena mengungkapkan dugaan terjadinya perbuatan tercela/melanggar hukum di kalangan pemerintahan. Singkatnya, *whistleblower* tidak sama dengan informan.

Segmen Kesembilan, harus mendorong masyarakat dan media massa dapat memperoleh informasi tentang korupsi.

- Di **Amerika Serikat** diterapkan sistem dan peraturan yang memberi keleluasaan kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dan meminta penegak hukum memberikan pertanggungan jawab atas tindakan-tindakannya. Dewasa ini dengan biaya murah dapat mengakses informasi melalui jaringan *virtual*.

Segmen Kesebelas, mendorong penelitian dan diskusi publik tentang mempertahankan integritas dan mencegah korupsi di kalangan pejabat/petugas peradilan serta penegak hukum dan pejabat pemerintahan lainnya yang bertugas menegakkan *rule of law.*

- Di **Inggris**, instrumen hukum nasional ditinjau kembali, oleh sebuah Komisi dengan memperhatikan 7 asas kegiatan publik, yaitu tanpa pamrih, integritas, objektivitas, akuntabilitas, keterbukaan, kejujuran, dan kepemimpinan yang jelas. Contoh keberhasilan, antara lain Kepolisian Metropolitan London *(Scotland Yard)* yang memegang teguh asas: "Kejujuran tak dapat ditawar-tawar" *(Integrity is Non-Negotiable)*.
- **Palermo, (Sisilia, Itali)** dalam satu dekade berubah dari kota Mafia menjadi kota yang lebih aman/demokratis. Keberhasilan ini, berkat terus-menerus dilakukan pendidikan masyarakat melalui *civic education* agar membenci dan menolak perbuatan jahat/korup.
- Di **Hongkong** , seperti di **Sisilia**, sikap anti korupsi ditanam sejak anak-anak menerima pendidikan di sekolah. Dengan tidak hanya memberikan pendidikan akademis, tetapi juga *civic values*, akhirnya terjadi perubahan sikap anti korupsi, sehingga membantu polisi dan penegak hukum lainnya di dalam pemberantasan korupsi.

Kongres PBB Ke-10 di Wina

Dalam pada itu, *Workshop on Corruption* Kongres PBB ke 10 di Wina, Austria (10-17 April 2000), membahas antara lain enam segmen cara memberantas korupsi:[17]

Sektor Publik. Membuka lebar-lebar pemerintahan dengan mendorong masyarakat sipil agar mengawasi program-program pemerintah.

Penegak Hukum. Memperkuat indepedensi pengadilan dan kejaksaan; menjamin integritas peradilan dengan Kode Etik/Perilaku.

Legislatif. Menjamin integritas dengan Kode Etik/Perilaku; memperkuat lembaga pengawas *(Watchdog)* anti korupsi yang melapor kepada legislatif.

Sektor Swasta. Memperjelas perundang-undangan dalam membedakan kegiatan yang sah dan kegiatan *illegal.*

Independensi Masyarakat Sipil. Melibatkan/mendidik masyarakat sipil untuk melakukan penelitian dan pemantauan *good governance.*

---

[17] Lihat "Report on the Tenth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatments of Offenders" (Vienna, Austria, April 2000).

Internasional. Meratifikasi dan memberlakukan instrumen internasional untuk memperkuat program nasional anti korupsi; meningkatkan kerja sama internasional dalam investigasi, penuntutan dan persidangan perkara.

Sehubungan dengan itu, patut dikemukakan Kongres Perhimpunan Internasional Hukum Pidana Ke-17 (Beijing, PRChina 10-19 September 2005) yang diselenggarakan oleh **A**ssociation **I**nternationale de **D**roit **P**énal (AIDP) Prancis. Kongres tersebut membahas pemberantasan korupsi dalam hubungannya dengan bisnis internasional, menghasilkan keputusan antara lain:[18]

- Korupsi sangat merugikan ekonomi, merusak integritas dan efesiensi penyelenggaraan pemerintahan *(public administration)*. Lebih berbahaya lagi, jika korupsi dilakukan secara sistemik dan lintas negara *(systemically and transnasionally)*, maka pemberantasannya harus melalui usaha bersama dari masyarakat internasional.
- Budaya pemerintahan yang baik dan terbuka, memiliki integritas dengan dukungan masyarakat luas adalah *sine qua non* guna mencegah dan mengawasi praktek dan tindak pidana korupsi, sehingga negara harus memelopori kegiatan meningkatkan kesadaran masyarakat atas bahaya korupsi melalui pendidikan. Salah satu upaya itu melalui pembentukan **Ombudsman Korupsi** atau Komisi Independen Anti Korupsi.
- Media dan LSM berperan penting di dalam menjamin keterbukaan. Maka negara harus menjamin hak masyarakat untuk mengakses informasi. Perlu dipertimbangkan pula pemberitahuan kekayaan pejabat publik beserta aset keluarganya.
- UU Pencucian Uang yang mengkriminalisasi pencucian uang hasil tindak pidana korupsi harus dibuat dan ditegakkan secara efektif.
- Hukum pidana nasional harus mengkriminalisasi penyuapan terhadap para pejabat publik negara asing dan organisasi internasional.

---

[18] Lihat "Resolution of the 17th AIDP Congress of the International Penal Law", Section II.

- Investigasi, penuntutan, dan persidangan perkara korupasi harus bebas dari pengaruh politik, pengaruh ekonomi, dan pengaruh lainnya.
- Negara harus menjamin perlindungan HAM bagi pelaku korupsi, dalam investigasi, penuntutan dan persidangan perkaranya, khususnya hak atas kebebasan privatisasinya, hak atas peradilan yang adil dan hak atas pembelaan diri.
- Negara membentuk mekanisme pengembalian aset hasil korupsi sesuai dengan Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi.
- Negara dianjurkan meratifikasi Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi dan Konvensi-konvensi lainnya.

Cara Terbaik dan Peran Komisi Ombudsman Nasional

Puluhan Cara dari Global Forum I (1999), Kongres PBB di Wina (2000), dan Kongres AIDP Ke-17 (2004) terurai di muka, jika dilaksanakan secara simultan akan merupakan proyek maha raksasa yang memerlukan personalia dan dana yang besar sekali jumlahnya. Negara-negara maju yang lebih jauh makmur dari Indonesia sekalipun mustahil dapat mengerjakan proyek yang demikian besarnya dalam satu rengkuhan. Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, kita harus memilih langkah-langkah mana yang harus dijadikan prioritas.

Menurut pengamatan selama ini, strategi pemberantasan korupsi selalu mencakup **"3 P"**: **P**emidanaan, **P**encegahan, dan **P**endidikan.[19]

Pemidanaan. Pendekatan tradisional terhadap pemberantasan korupsi adalah pemidanaan. Sebenarnya, lebih tepat **Penindakan** (termasuk penyelidikan, penyidikan dan penuntutan). Karena di samping pemidanaan, harus ada **tambahan tindakan,** misalnya di-*blacklist* dalam tender pengadaan barang dan tidak diijinkan lagi membuat kontrak dengan pemerintah. Juga harus ada kaitan antara hukum pidana dan perdata, untuk melindungi pihak ketiga yang aset/kekayaannya tersita/terampas. Sebaliknya, melalui hukum perdata negara harus dapat memperoleh aset dan ganti rugi dari para terpidana perkara korupsi. Indonesia sudah memiliki ketentuan perundang-undangannya. Namun segala instrumen hukum yang sudah ketinggalan jaman harus di-*update* kembali, sehubungan perkembangan dalam hubungan tingkat regional

[19] Cf. Matsheza and Kunaka, pp.29-32.

dan internasional. Lagi pula, dibandingkan dengan negara-negara tetangga serumpun, apalagi dengan negara-negara maju, Indonesia jauh ketinggalan dalam bidang penegakan hukum.

Pendekatan pemidanaan ini akan membawa kita kepada pembahasan dampak penjeraan, teori pemidanaan yang setimpal, kesamaan di depan hukum, proses beracara (hukum acara) untuk perkara korupsi yang harus jelas dan memperhatikan hak asasi, cara menyita dan merampas hasil kejahatan dalam perkara korupsi termasuk pencucian uang dari hasil korupsi.

Pencegahan. Pencegahan (preventif) bertujuan meminimalkan praktek-praktek korup. Jadi perlu ada evaluasi dan perbaikan sistem/prosedur dan untuk menemukan kelemahan/celah hukum yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan kecurangan/korupsi. Sebenarnya pencegahan tersebut, termasuk juga pemberantasan korupsi yang bersifat kuratif. Tujuan utama pembentukan Badan-badan Anti-Korupsi di banyak negara adalah dalam rangka pencegahan, bukan dalam rangka penindakan secara represif.

Pendidikan. Maksud pendidikan di sini, adalah pendidikan kepada masyarakat luas tentang bahaya praktek koruptif. Tidak kalah pentingnya, pendidikan bagi media massa dan para pengamat masyarakat terhadap perbuatan korupsi. Kegiatan ini di beberapa negara sangat giat dilakukan, misalnya oleh Ombudsman Filipina (semacam KPK Indonesia), Ombudsman Maccao, Badan Anti Korupsi Hong Kong, dan satu dua Badan Anti Korupsi di Afrika. Bahkan di satu dua negara sejak dini sudah diberikan kepada murid-murid sekolah dasar pendidikan akan bahaya tindakan curang dan korupsi.

Sebenarnya ketiga **"P"** dalam strategi pemberantasan korupsi harus saling mengisi dan melengkapi. Akan tetapi hampir semua pakar dan pengamat anti korupsi memandang **"P" ke 2 (Pencegahan)** adalah yang paling penting dan harus dilaksanakan secara berkelanjutan dan komprehensif. Hal ini berlaku pula bagi Indonesia. Konsekuensinya, sekalipun KPK memiliki sumber dana dan manusia yang mencukupi, namun bidang Pencegahan memerlukan biaya dan tenaga besar. Di bidang Pencegahan inilah, Komisi Ombudsman Nasional dapat menunjukkan peranannya membantu upaya pemberantasan KKN. Semua komponen masyarakat, baik secara kelompok maupun berbentuk LSM, berhak, bahkan wajib, berpartisipasi aktif melakukan pemberantasan korupsi. Singkatnya,

Pencegahan Korupsi (termasuk Kolusi dan Nepotisme) bukan monopoli KPK. Peran serta masyarakat yang demikian itu diakui pula oleh UU 31/2002 tentang KPK. Apalagi Komisi Ombudsman Nasional diberi mandat untuk mengawasi Instansi Publik/Penyelenggara Negara agar memberi pelayanan kepada masyarakat secara baik dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan demi mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih (bebas KKN).

Belum lama ini dikeluarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Sekalipun Komisi Ombudsman Nasional tidak secara eksplisit turut diberi Instruksi, akan tetapi dari beberapa muatannya tidak dapat diragukan lagi, bahwa Komisi Ombudsman pun memperoleh pijakan yang lebih *legitimate* di dalam upaya memberantas KKN. Perhatikan, misalnya, Instruksi KEEMPAT (peningkatan kualitas pelayanan kepada publik), KESEMBILAN (kerja sama dengan KPK dalam menelaah/mengkaji system-sistem yang dapat menimbulkan tindak pidana korupsi), dan KESEPULUH (meningkatkan pengawasan).

Dalam "sistem integritas nasional" di beberapa negara, misalnya di Belanda, ternyata Ombudsman merupakan salah satu komponen yang harus eksis dalam rangka upaya pemberantasan korupsi.[20] Oleh karena itu sudah ditunjukan di muka, bahwa di beberapa negara misalnya di Filipina, Finlandia, Papua Nugini, Taiwan, Uganda dan Zambia, Ombudsman memang diberi mandat untuk melakukan pemberantasan korupsi. [21]

Penutup

Dalam rangka meningkatkan upaya pemberantasan KKN, langkah-langkah yang bersifat pencegahan patut dijadikan pilihan utama. Dalam hubungan ini sangat penting adalah perbaikan integritas para penyelenggara negara termasuk petugas/pejabat peradilan dan penegak hukum.

Adalah kenyataan, memberantas korupsi di semua cabang kekuasaan pemerintahan tidak akan berhasil selama peradilan tidak bersih dan tidak bebas. Pengalaman Hong Kong menunjukkan, bahwa pemberantasan korupsi akan lebih berhasil jika para petugas peradilan menjauhi

---

[20] Lihat. Pope, *Strategi Memberantas,* hlm. 155-176. Cf. van Duyne, Huberts and van den Heuvel dalam Bull and Newell, *Corruption in,* hlm. 150-151.

[21] Khusus untuk Kantor Inspektur Jenderal Pemerintah [atau Ombudsman] Uganda, lihat Pope, *Strategi Memberantas,* hlm. 176.

perbuatan korupsi. Rahasia keberhasilan ICAC Hong Kong (semacam KPK), karena Pengadilan Hong Kong mengikuti tradisi Inggris, yaitu diperkuat oleh hakim-hakim yang sangat jujur dan independen.

Secara bertahap dan sistematik, pemberantasan korupsi di Indonesia harus diutamakan terhadap pengadilan, karena pengadilan adalah benteng terakhir tempat berlindung para *justitiabelen*. Bagi Komisi Ombudsman sangat relevan, karena merupakan Institusi yang berwenang mengawasi peradilan, sepanjang mengenai pemberian pelayanan terhadap masyarakat melalui putusan-putusannya yang harus adil, tidak berpihak, dan sepanjang bersifat prosedural, bukan substantifnya.

Tahap berikutnya para penegak hukum, seperti jaksa dan polisi harus mendapat giliran dibersihkan dan ditertibkan. Tentu saja, para petugas dan pejabat Komisi Ombudsman Nasional sendiri harus menjadi perintis keteladanan, menjadi komunitas yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Erna Sofwan Sjukrie

Laporan Masyarakat Mengenai Putusan-Putusan Pengadilan Yang Berkaitan Dengan Yudicial Maladministration

I. PENDAHULUAN

Sesuai dengan perkembangan zaman dan dinamika masyarakat saat ini perlu **kesadaran untuk kembali kepada penerapan prinsip beracara di pengadilan hendaknya dilaksanakan dengan *jujur, cepat, sederhana* dan *dengan biaya ringan,*** karena hal tersebut merupakan **pelayanan publik bidang hukum yang merupakan hak yang harus diterima oleh masyarakat**, meskipun menurut fakta pelaksanaannya tidaklah sesederhana bagaikan membalik telapak tangan.

Kepastian hukum masih merupakan cita-cita yang belum dapat diraih dengan pasti, untuk mendapatkan kepastian hukum suatu putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap, serta penyelesaian pelaksanaan eksekusi secara tuntas, memerlukan waktu lama yang belum menentu. **Keadilan** seolah-olah hanya berpihak kepada golongan tertentu yang berkuasa, berpengaruh atau mereka yang berpunya.

II. TUJUAN REKOMENDASI KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Salah satu penyebab lemahnya kepercayaan kepada negara kita saat ini yang banyak mendapat sorotan masyarakat adalah **penegakan hukum**. Bukan menjadi rahasia lagi bahwa sekarang keadilan dapat ***"diperdagangkan"*** dan tidak jarang terjadi ***"tawar menawar"*** untuk mendapatkan keadilan **yang dikehendaki pihak yang berperkara**, walaupun sulit membuktikannya, namun dalam kehidupan sehari-hari fakta tersebut sering terjadi.

Ditengah carut marutnya penegakkan supremasi hukum tersebut dibutuhkan terobosan serta upaya perbaikan yang sistematis untuk **beracara dipersidangan dengan tertib dan benar.** Cara yang dapat ditempuh ialah dengan meningkatkan kualitas SDM para aparat penegak hukum, meningkatkan integritas, disiplin pengawasan para aparat penegak hukum, pembenahan pengawasan fungsional, mengurangi/ meniadakan resistensi dari instansi penegak hukum untuk menerima kritik dan saran masyarakat serta menindak lanjuti rekomendasi dari lembaga pengawasan eksternal. Diharapkan pihak Pimpinan instansi tidak segan-segan

menjatuhkan teguran/sanksi bagi aparat yang bersalah, tetapi sebaliknya memberi penghargaan *(reward)* bagi para aparat penegak hukum terutama Polisi, Jaksa, Hakim, Lembaga Permasyarakatan atas prestasi dalam menegakan keadilan, kehormatan dan keluhuran martabat serta perilaku yang santun. Hal-hal tersebut merupakan pemikiran dengan **tujuan membangun kembali citra aparat penegak hukum** terutama **menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, menjaga perilaku sopan dan santun aparat penegak hukum yaitu Polisi, Jaksa terutama Hakim yang diatas pundaknya menyandang tugas melaksanakan kewajiban memberi putusan yang benar dan berkeadilan**.

Keadilan bukanlah hanya ditujukan untuk dan menjadi hak bagi terdakwa semata, tetapi keadilan juga merupakan **hak dari korban, pencari keadilan/masyarakat termasuk saksi.**

III. KEWENANGAN KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Sesuai pasal 2 yang diamanatkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000, Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan ***klarifikasi, monitoring*** dan ***pemeriksaan*** atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian wewenang tersebut mencakup aspek pelayanan publik yang **seharusnya dilakukan** dan **diberikan oleh aparat badan peradilan** serta hak dari masyarakat untuk **menerima pelayanan publik yang baik.**

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa Komisi Ombudsman Nasional memiliki kewenangan melakukan pengawasan eksternal terhadap aspek pelayanan publik yang dianggap merugikan masyarakat, sedangkan pengaduan masyarakat yang menyangkut substansi perkara (teknis yuridis) menjadi kewenangan pengadilan (Hakim) dalam memutuskan perkara.

Namun demikian dalam hal menangani pengaduan masyarakat yang walaupun disampaikan dengan bahasa yang sederhana yang pada intinya menyampaikan keluh kesah tentang **ketidakadilan yang dialaminya** ataupun **putusan-putusan pengadilan yang nyata-nyata menusuk dan melukai rasa keadilan**

masyarakat, terutama bilamana disebabkan adanya penyimpangan azas kepatutan, kesengajaan merekayasa, dan ada dugaan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang tercakup dalam lingkup ***yudicial maladministration*** dalam memutuskan perkara, Komisi Ombudsman Nasional akan sepenuhnya memberi perhatian sesuai kewenangan Komisi Ombudsman Nasional dalam rangka melaksanakan pengawasan eksternal terhadap institusi aparat penegak hukum (termasuk pelayanan umum dibidang hukum yang harus diberikan oleh badan peradilan). Demikian juga terhadap aparat penyelenggara pemerintahan yang harus memberi pelayanan publik yang baik, termasuk pula terhadap **sikap pembiaran terjadinya penyimpangan** oleh aparat penyelenggara pemerintahan yang dapat digolongkan **melakukan perbuatan maladministrasi**.

Perhatian Komisi Ombudsman Nasional sebagai mitra pemerintah dan badan peradilan diwujudkan dengan memberikan **rekomendasi** kepada instansi penegak hukum terkait termasuk pengadilan, dengan tujuan agar dapat melakukan **introspeksi** dan dapat **mengoreksi** agar dapat dicegah terulangnya tindakan-tindakan dimaksud dimasa mendatang serta mengambil tindakan sebagai sanksi atas segala penyimpangan ataupun perbuatan berupa *yudicial maladministration* termasuk sikap serta perilaku tidak patut, perilaku koruptif dari masing-masing aparatnya melalui mekanisme pengawasan internal masing-masing instansi untuk **mengembalikan citra kepercayaan masyarakat kepada instansi-instansi tersebut.**

IV. PENGADUAN TERBANYAK TERHADAP PUTUSAN PENGADILAN

Sesuai statistik pengaduan masyarakat berupa keluhan yang disampaikan kepada Komisi Ombudsman Nasional sejak awal berdiri sampai dengan saat ini telah memasuki tahun ke lima, ternyata sebagian besar sebanyak 35 % adalah mengenai pengaduan yang ditujukan kepada instansi penegak hukum terutama **instansi disemua tingkat peradilan;** baik peradilan umum maupun peradilan khusus.

Jumlah besar pengaduan masyarakat termaksud adalah tindakan, sikap dan perilaku aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim, aparat Lembaga permasyarakatan) termasuk petugas-petugas pengadilan yang tidak berprilaku patut atau **malakukan penyimpangan** sehubungan dengan **jabatannya atau karena kewenangannya melakukan keberpihakan yang menyolok, melakukan**

KKN, tidak mematuhi ketentuan Undang-undang dengan merekayasa. Tindakan, sikap dan perilaku semacam itu merupakan antara lain salah satu contoh yang menggambarkan bahwa hukum belum dapat digunakan sebagai alat yang ampuh dan berperan sebagai panglima bagi para pencari keadilan. Bahwa aparat penegak hukum belum memberi secara maksimal perlindungan, pengayoman, penertiban, belum sepenuhnya memberi rasa aman kepada masyarakat dan **belum menggunakan perangkat hukum secara tepat**, menerapkan hukum secara benar dan adil. Sebaliknya aparat penegak hukum masih sering menjadi ***"momok"*** yang menakutkan karena perangkat hukum yang ada justru dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi atau golongan sehingga keadilan makin jauh untuk dapat dijangkau.

Dari data tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa **pelayanan hukum bagi publik oleh pengadilan masih jauh dari harapan masyarakat yang sangat mendambakan tegaknya keadilan.**

Persoalan yang dikeluhkan masyarakat yang melibatkan aparat penegak hukum termasuk aparat pengadilan, misalnya ;

1. Penundaan berlarut *(undue delay)* penyelesaian perkara dari Kepolisian ke Kejaksaan dan ke Pengadilan sampai ke penyelesaian putusan oleh Hakim.
2. Mengulur-ngulur waktu dalam mengirimkan berkas perkara pihak-pihak yang menggunakan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi, memohon Pemeriksaan kasasi atau permohonan Peninjauankembali ke Mahkamah Agung RI.
3. Melakukan penyimpangan dalam menerapkan Hukum Acara; baik dalam perkara pidana maupun perdata misalnya surat panggilan kepada pihak-pihak, panggilan kepada korban, saksi, oleh juru sita dikirimkan dan diserahkan tidak dalam jangka waktu yang patut (3 hari sebelum sidang) atau alamat diketik dengan nomor yang salah, hingga tidak diterima langsung oleh yang bersangkutan, dengan akibat tidak dapat menghadiri sidang, dengan demikian hak untuk mempertahankan kebenaran dipersidangan hilang.
4. Diperparah lagi mengenai panggilan atau pemberitahuan yang diserahkan melalui LURAH/ Kepala Desa untuk disampaikan kepada yang bersangkutan. Oleh Hukum Acara dianggap sebagai telah

dilakukannya dengan cara yang patut, meskipun pihak aparat kelurahan/Kepala Desa tidak menyampaikan kepada yang bersangkutan, karena belum menyadari bahwa satu-satunya tugas yudisial yang diberikan oleh Undang-undang kepada aparat Pemerintah (Lurah/Kepala Desa) tercantum dalam pasal 390 H.I.R / Hukum Acara Perdata yang diperbaharui (RID). Dan tugas tersebut wajib hukumnya untuk dilaksanakan, tetapi sayangnya tidak disertai sanksi bilamana tidak dilaksanakan oleh pihak kelurahan/Kepala Desa.

5. Mengabaikan, melalaikan tugas yang dilakukan aparat pemerintah semacam ini sudah sejak lama menjadi senjata ampuh untuk mempermainkan kebenaran dan keadilan di persidangan baik dalam perkara perdata maupun pidana yang sangat merugikan masyarakat pencari keadilan.

V. PENEGAKAN HUKUM OLEH PENGADILAN MASIH JAUH DARI HARAPAN

Hal-hal tersebut terjadi karena tindakan aparat penegak hukum polisi, Jaksa, Hakim yang sengaja tidak melaksanakan tugas penerapan dan penegakan hukum dengan benar misalnya Hakim tidak melakukan pengecekan terhadap relaas panggilan pada waktu beracara dipersidangan apakah sudah dilaksanakan secara patut, baik oleh jaksa maupun oleh juru sita. **Pembiaran terjadinya penyimpangan, keteledoran penerapan/pelaksanaan hukum** semacam itu amat sangat merugikan pencari keadilan, sehingga mengakibatkan kerugian yang tak ternilai, karena kekhilafan Hakim tersebut dapat menyebabkan putusan-putusan pengadilan yang sangat tidak adil, dengan akibat sangat melukai rasa keadilan masyarakat.

Mengingat sedemikian besar harapan masyarakat akan pelayanan umum yang baik diberbagai bidang pelayanan hukum, khususnya oleh instansi penegak hukum, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan Lembaga Permasyarakatan, oleh Komisi Ombudsman Nasional diusahakan untuk meminta **klarifikas**i atau menyampaikan **rekomendasi** sebagai **wujud keikutsertaan Komisi Ombudsman Nasional dalam menegakkan keadilan bagi masyarakat dan penegakan supremasi hukum.**

Dalam rangka memperingati ulang tahun ke lima pada tanggal 20 Maret 2005,

Komisi Ombudsman Nasional menyajikan laporan/keluhan masyarakat yang menarik perhatian, yaitu tentang putusan pengadilan yang terkait dengan yudicial maladministration, sehingga melukai rasa keadilan masyarakat. Contoh kasus tersebut **merupakan cermin dari ketidakberdayaan masyarakat ketika keadilan *"dicampakkan"* sendiri** oleh pejabat pemberi keadilan yaitu para aparat penegak hukum, Polisi, Jaksa, Hakim dan Lembaga Pemasyarakatan sebagai tempat/wadah melaksanakan putusan pengadilan dan pembinaannya.

Persoalan **Eksekusi Putusan Pengadilan** merupakan suatu **dilema tersendiri** dalam dunia peradilan karena sebagus apapun suatu putusan pengadilan dalam kenyataan dilapangan, belum tentu dapat dilaksanakan eksekusinya dengan tuntas karena berbagai alas an. Tetapi sebaliknya putusan yang menurut rasa keadilan seharusnya tidak dapat dieksekusi, ternyata dimungkinkan dengan mudahnya untuk dilaksanakan eksekusinya. Kemungkinan hal ini dapat terjadi karena kurangnya/minimnya pengetahuan hukum (SDM) **sang eksekutor** (ketua pengadilan negeri), adanya ***kekurang hati-hatian*, kiat-kiat/trik-trik karena adanya *perilaku koruptif*, adanya keberpihakan yang menyolok atau adanya *"yudicial maladministration".***

Beberapa kasus yang dilaporkan ke Komisi Ombudsman Nasional dan ditangani Komisi Ombudsman Nasional misalnya :

1. Putusan Pengadilan dalam kasus kecelakaan lalu lintas (tabrakan kendaraan) yang mengakibatkan korban meninggal dunia, namun pemidanaan terhadap terdakwa diputus conform antara tuntutan Jaksa dan putusan Hakim dengan hukuman percobaan.
2. Pelaksanaan Eksekusi yang bukan atas permohonan dari pemenang perkara / pihak ke tiga, yang bukan sebagai pihak dalam perkara. Dikabulkannya eksekusi putusan pengadilan yang diajukan oleh kuasa Pemohon, padahal diketahui oleh ketua pengadilan sebagai eksekutor, bahwa pemohon eksekusi in-person masih berstatus "buronan" masuk Daftar Pencarian Orang (DPO) dari pihak kepolisian karena dugaan melakukan tindak pidana pemalsuan tandatangan terhadap surat permohonan pembagian Harta Peninggalan dan menggunakannya sebagai dasar memperoleh hak atas tanah sengketa yang akan dieksekusi.
3. Tidak dilaksanakannya putusan Peninjauankembali Mahkamah Agung RI oleh Pengadilan dengan alasan obyek sengketa sudah beralih kepada pihak ketiga meskipun diketahui tidak dengan itikad baik.

4. Eksekusi dilaksanakan terhadap putusan Peninjauankembali Mahkamah Agung RI meskipun sebelumnya sudah dinyatakan non eksekutabel (un executable) atas barang bukti yang didapat dari hasil korupsi yang nota bene sudah dirampas dan diserahkan kepada Negara.

I. PUTUSAN HAKIM YANG TERKAIT DENGAN YUDICIAL MALADMINISTRATION

Pemidanaan yang tidak setimpal, dengan kesalahan yang dilakukan terdakwa.

KELUHAN :

Pelapor S.T. dengan surat tanggal 13 Desember 2004 menyampaikan keluhan tentang perkara pidana yang dijatuhkan oleh Pengadilan dengan pertimbangan yang sangat tidak adil, karena pemidanaan yang dijatuhkan kepada terdakwa tidak setimpal dengan kesalahan yang dilakukannya yang mengakibatkan istri pelapor meninggal dunia.

PERMASALAHAN :

Keluhan pelapor yang istrinya menjadi korban pelanggaran lalu lintas dalam peristiwa tabrakan antara mobil BMW yang dikendarai oleh terdakwa dengan istri pelapor yang mengendarai sepeda motor. Karena salahnya setelah menabrak mobil yang sedang berhenti dan tidak dapat menguasai kendaraannya terdakwa menabrak lagi istri pelapor dari belakang yang sedang mengendarai sepeda motor dengan arah yang sama. setelah korban terpental sejauh 7 meter dari tempat semula, kemudian masih terlindas mobil lagi oleh mobil terdakwa tersebut. Hal ini terjadi disebabkan terdakwa tidak mampu segera menghentikan mobilnya, hingga korban setelah terlindas mobil, terseret pula sejauh 10 meter dari tempat kejadian. Bahwa korban baru dapat dikeluarkan dari bawah mobil, setelah mobil diangkat bersama-sama oleh masyarakat setempat, kemudian dibawa ke Rumah Sakit dengan mobil bersangkutan, tetapi tidak lama kemudian korban meninggal dunia. Meskipun keluarga korban sudah mengalami penderitaan sedemikian rupa, tetapi terdakwa tidak menghiraukan permintaan ganti rugi dari keluarga korban (suami dan anaknya) kecuali biaya perawatan di Rumah Sakit. Terdakwa tidak pernah kerumah Pelapor menyatakan duka cita ataupun mengemukakan permasalahannya apalagi meminta maaf.

Dipersidangan Terdakwa dituduh karena kelalaiannya dan kesalahannya mengakibatkan meninggalnya orang (korban) melanggar pasal 359 KUHP. Kelalaian yang diakui terdakwa telah mengendarai mobil dan sambil bernyanyi-nyanyi, hingga kurang memperhatikan keadaan jalan, tidak melihat adanya mobil yang berada disamping mobil terdakwa dan tidak melihat pula adanya orang (korban) yang sedang mengendarai motor didepan mobilnya.

Oleh Jaksa terdakwa dituntut karena kesalahannya, agar terdakwa dijatuhi hukuman 10 bulan dalam masa percobaan 1 (satu) tahun, karena kesalahan terdakwa telah menyebabkan meninggalnya orang (korban), Hakim menjatuhkan pidana conform dengan tuntutan Jaksa dan terhadap barang bukti antara lain SIM (Surat Izin Mengemudi) diperintahkan untuk dikembalikan kepada terdakwa.

LANGKAH - LANGKAH KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL :

Dengan surat tanggal 24 Februari 2005 No. 0073/KON-Lapor, Komisi Ombudsman Nasional menyurati dan meneruskan keluhan atas putusan pidana yang dinilai tidak adil dan melukai rasa keadilan oleh pelapor kepada Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Utara dengan tembusan antara lain ke Ketua Mahkamah Agung RI, Kejaksaan Agung RI dan Ketua Pengadilan Tinggi DKI, untuk diketahui adanya Jaksa dan Hakim yang menuntut serta memutus perkara tidak memenuhi rasa keadilan, sangat kurang mempertimbangkan nurani serta penderitaan korban dan keluarganya.

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL memberikan rekomendasi yang antara lain berbunyi :

Meskipun Komisi Ombudsman Nasional tidak berwenang menilai, menganulir atau membatalkan suatu putusan Pengadilan, karena merupakan wewenang dari Pengadilan (Hakim) dalam mengadili perkara, namun dalam kasus ini sesuai ketentuan hukum yang berlaku pelapor selaku ahli waris korban tidak dimungkinkan menggunakan upaya hukum banding atau upaya hukum yang lain; lagi pula tuntutan Jaksa/Penuntut Umum adalah conform (persis sama) dengan lamanya pemidanaan yang dijatuhkan oleh Hakim dalam amar putusannya, sehingga tidak ada harapan pihak Jaksa/Penuntut Umum akan mengajukan upaya hukum banding. Karenanya Komisi Ombudsman Nasional menaruh perhatian terhadap cara penegak hukum menutup pintu keadilan dengan hanya menerapkan aspek ***"legal justice"*** tetapi mengabaikan asas-asas hukum ***"moral justice"***. Pertimbangan Komisi Ombudsman Nasional menjadi pemahaman kita bersama, bahwa

tujuan hukum yang sebenarnya dan yang hakiki, adalah agar tercapai keadilan bagi segenap anggota masyarakat termasuk para pencari keadilan.

Oleh sebab itu penyalahgunaan kewenangan hakim menerapkan hukum dalam memberi keadilan, yang terjadi dalam praktek di Pengadilan seperti ini merupakan "***judicial maladministration***" atau mengarah pada dugaan keras atau kemungkinan besar terjadinya perbuatan koruptif yang mengarah pada tindak pidana korupsi oleh penegak hukum.

Keadilan bukanlah hanya khusus diperuntukkan bagi terdakwa semata, tetapi adalah juga hak bagi korban dan keluarganya, demikian pula untuk masyarakat.
Perlu mendapat sorotan pula tentang pengembalian barang bukti SIM (Surat Izin Mengemudi) kepada terdakwa, padahal sudah dipertimbangkan, karena kelalaian dan kesalahannya mengakibatkan meninggalnya korban, namun masih tetap diberi hak untuk mengemudi. Adalah pantas dan adil demi sikap kehati-hatian dan rasa keadilan agar kepada terdakwa tidak diberikan hak untuk mengemudi dalam waktu tertentu memperhatikan pasal 10, 35 dan 227 KUHP.

II. PENYIMPANGAN HUKUM ACARA DAN AZAS KEPATUTAN

Pelaksanaan eksekusi yang bukan dimohonkan oleh pemenang perkara dan bukan pula sebagai pihak dalam perkara.

KELUHAN :

Pelapor ke empat dalam kasus ini adalah I.H. dan F.R., yang dengan surat tertanggal 17 Juni 2004 masing-masing mewakili kliennya dalam perkara perdata di PN. Jkt.U. yang telah ada putusan dalam ketiga tingkat peradilan : Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan kasasi di Mahkamah Agung. Pemohonan Peninjauankembali di Mahkamah Agung masih dalam taraf pemeriksaan.

1. Pelapor mengadukan mengenai tindakan KPN Jkt.U. yang akan melaksanakan eksekusi perkara perdata No: ---- tanggal 22 November 2000, namun eksekusi tersebut bukan atas permintaan N.B.A. selaku penggugat yang memenangkan perkara, tetapi atas permintaan pihak ketiga yang tidak ikut menggugat / bukan sebagai pihak dalam perkara.

2. KPN Jkt.U. tidak meneliti bukti-bukti tertulis yang ada. KPN Jkt.U. telah bersikap tidak patut, karena telah mengabulkan permohonan pelaksanaan eksekusi atas permohonan dari **pihak ketiga yang secara formal tidak ikut melakukan gugatan dan juga tidak memberikan kuasa kepada Penggugat dalam Perkara No. ---- tersebut, tetapi KPN Jkt.U justru mengenyampingkan permohonan pengangkatan sita jaminan / eksekusi yang diajukan oleh N.B.A. sebagai pihak yang memenangkan Perkara, padahal permohonan angkat sita jaminan terlebih dahulu diajukan oleh N.B.A, yakni pada tanggal 1 Maret 2004. Sedangkan permohonan pelaksanaan eksekusi yang dimohonkan melalui kuasanya diajukan pada tanggal 4 Maret 2004, hal tersebut sesuai dengan Surat Penetapan Eksekusi Pengosongan No. --- Jo. No. -- Jo. --- yang dikeluarkan oleh KPN Jkt. U. pada tanggal 19 Mei 2004**. Terlebih lagi berdasarkan pasal 196 HIR yang berhak mengajukan permohonan eksekusi adalah pihak yang memenangkan perkara, bukan pihak ke tiga yang bukan sebagai pihak berperkara.
3. Bahwa meskipun pelaksanaan eksekusi adalah wewenang KPN tetapi dalam pelaksanaan eksekusi, KPN Jkt.U. tidak diperbolehkan melanggar hak seseorang yang telah memenangkan perkara dan mengenyampingkan Perjanjian Perdamaian yang dibuat oleh dan antara para pihak yang berperkara yang justru berdasarkan ketentuan pasal 1858 KUH Perdata, Perjanjian Perdamaian tersebut diantara para pihak mempunyai kekuatan hukum seperti merupakan suatu putusan hakim dalam tingkat yang penghabisan.
4. Berdasarkan pasal 36 Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman telah menetapkan suatu kewajiban moral bagi para pejabat atau petugas yang terkait dalam eksekusi agar dalam melaksanakan putusan Pengadilan diusahakan supaya memperhatikan nilai perikemanusiaan dan perikeadilan. **Namun sepertinya KPN Jkt.U. dalam menjalankan tugasnya telah tidak berpedoman pada Undang-undang tersebut;**

PERMASALAHAN :

1. Asal mula kasus ini diawali dengan surat kuasa yang diperoleh N.B.A. dari saudara-saudaranya (6 orang) untuk mengurus akte permohonan Pertolongan Pembagian Harta Peninggalan (P3HP). Dengan terbitnya P3HP No: ----- tanggal 8 Oktober 1999 dari P.A Jkt.U. digunakan oleh N.B.A untuk dapat menetapkan adanya hak N.B.A atas

tanah yang menjadi obyek sengketa (ternyata surat kuasa itu palsu, vide putusan pidana PN Jkt.U. No: ---- tanggal 7 Juni 2004 dengan amar : N.B.A. terbukti bersalah melakukan pemalsuan surat dan menggunakan surat palsu , perkara dimohonkan banding).

2. N.B.A dalam mengajukan perkara perdata No: ----- tanggal 22 Juni Tahun 2000 bertindak atas nama pribadi/sendiri, tidak mendapat kuasa dan/atau bertindak atas nama saudara-saudaranya. Dengan demikian saudara-saudara N.B.A bukan berkedudukan sebagai pihak dalam perkara tersebut.
3. Bahwa dalam perkara tersebut N.B.A adalah pihak yang menang dengan putusan PN, PT dan kasasi MA. (sedang dimohonkan pemeriksaan PK) terhadap tanah yang menjadi obyek sengketa telah diletakkan Sita Jaminan oleh KPN Jkt.U.
4. Sementara itu antara pihak-pihak dalam perkara tersebut telah dibuat dan ditandatangani Perjanjian Perdamaian diluar pengadilan dengan Akte Perdamaian tanggal 9 Januari 2004 dan akte Perubahan tanggal 16 Februari 2004 (akte notaris). Maka sesuai pasal 1858 KUH Perdata, dengan adanya Perjanjian Perdamaian berarti pihak-pihak yang berpekara telah mengakhiri sengketa dan Akte Perjanjian Perdamaian tersebut mempunyai kekuatan seperti putusan Hakim dalam tingkat akhir.

   Menindaklanjuti Perjanjian Perdamaian tersebut diatas, N.B.A tidak menginginkan eksekusi perkara perdata tersebut dilaksanakan, dengan bukti N.B.A mengajukan Permohonan Pengangkatan Sita Jaminan/eksekusi melalui kuasa hukum I.H. pada tanggal 1 Maret 2004 dan telah melunasi biaya pengangkatan sita tersebut.
5. Sebelum Perjanjian Perdamaian dibuat kuasa hukum N.B.A tingkat kasasi yaitu H.S berdasarkan surat kuasa khusus No: --- tanggal 19 April 2002 telah mengajukan permohonan pelaksanaan eksekusi kepada KPN Jkt.U. dan telah dikabulkan dengan terbitnya penetapan eksekusi No: ---- tanggal 7 juni 2003. Bahwa surat kuasa tersebut telah dicabut oleh N.B.A tanggal 19 November 2003 dan tidak memberikan kuasa baru kepada pihak manapun untuk mewakilinya mengurus eksekusi di PN Jkt.U.
6. KPN Jkt.U. meskipun berkali-kali ditemui tetapi tidak bersedia memberi penjelasan tertulis, mengapa tidak mengeluarkan penetapan angkat sita jaminan yang diajukan 1 Maret 2004, namun hanya memberi keterangan lisan bahwa N.B.A tidak berhak atas barang sengketa, karena kuasa yang diberikan kepada N.B.A oleh saudara-saudaranya sudah dicabut dan saudara-saudara N.B.A. telah ada kuasa baru tanggal

27 januari 2004 dengan menunjuk H.S Cs(person yang sama yang semula adalah kuasa hukum N.B.A) untuk mengajukan permohonan dan menerima hasil eksekusi putusan perkara perdata tersebut.

LANGKAH KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Sehubungan dengan perkara yang sama sebelumnya Komisi Ombudsman Nasional telah menyampaikan 4 rekomendasi terhadap laporan para pelapor yang terdahulu :

1. Atas laporan F.H.W. terhadap perkara antara PT. C.P.J. melawan N.B.A. dengan surat No.0188/KON-Lapor.0283/VIII/2003-DM tanggal 20 Agustus 2003 kepada K.M.A RI.
2. Atas laporan F.H.W. tentang keberatan atas penetapan sita jaminan dari KPN Jkt. U. Karena N.B.A. (penggugat) selaku pemohon sita jaminan masih berstatus "buron" masuk Daftar Pencarian Orang (DPO) dari pihak kepolisian karena menjadi tersangka pemalsuan tandatangan dalam hal mengajukan permohonan warisan di P.A Jkt.U sebagai dasar memperoleh tanah yang menjadi obyek sengketa dengan surat No : 0357/Kon-Lnj.0283/X/2003-DM tanggal 17 oktober 2003.
3. Surat No: 002/KON.Lanj.0283/2004-DM tanggal 7 Januari 2004 kepada M.A berdasarkan laporan F.H.W & Patners tentang informasi tertangkapnya N.B.A oleh pihak berwajib pada tanggal 19 November 2003 dan sedang dalam tahanan Polda Metro Jaya.
4. Surat No: 0020/KON-Lapor.0017/II/2004-DM tanggal 4 Februari 2004 kepada KPN DKI Jkt berdasarkan laporan Sdr. I.A.L dan A.S. Yayasan A.P.H. selaku Kuasa Hukum dari Pembantah yaitu B.P, D.A.L. dan L.S tentang permohonan pemantauan atas perkara bantahan No: ---- antara B,D,dan L melawan N.B.A. Komisi Ombudsman Nasional menyampaikan antara lain adanya Surat Edaran K.MA RI No: 6 Tahun 1988 tanggal 10 Desember 1988 tentang Penasehat Hukum atau Pengacara yang menerima Kuasa dari Terdakwa/Terpidana *"In Absentia"* yang pada intinya menyatakan *"Terdakwa atau Terpidana yang tidak pernah hadir dipersidangan….. namun memberikan Kuasa kepada Pengacara atau Penasehat Hukumnya untuk mengurus kepentingannya….. maka Pengadilan wajib menolak atau tidak melayani Pengacara atau Penasehat Hukum yang demikian tanpa kecuali".*

RESPON ATAS REKOMENDASI KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL :

1. Hasil Rekomendasi 2, sebagai jawaban KPN Jkt.U. No: ---- tanggal 19 November 2003, pada intinya menyampaikan bahwa perkara No: ---- tetap dilaksanakan eksekusi karena telah mempunyai kekuatan hukum pasti, walaupun adanya laporan Polisi tentang pemalsuan namun tidak dapat dijadikan alasan untuk menangguhkan pelaksanaan eksekusi pengosongan.
2. Hasil Rekomendasi 4, sebagai tanggapan KPN DKI melalui surat No: --- tanggal 30 Maret 2004 kepada KPN Jkt.U. dengan tembusan kepada Ketua Komisi Ombudsman Nasional tentang permintaan kepada KPN Jkt.U. untuk meneliti masalah yang dikemukakan dan memberikan penjelasan mengenai hal tersebut kepada P.T. Tanggapan KPN Jkt.U. dengan surat No: --- tanggal 29 April 2004 yang menjelaskan perkara bantahan No: --- yang diajukan Pembantah telah dikirim ke PT DKI (tingkat banding) dengan surat pengantar No: --- tanggal 12 Maret 2004.

Dari informasi terakhir yang diperoleh Komisi Ombudsman Nasional dari Sdr. F.R menjelaskan bahwa KPT DKI melalui surat No: --- tanggal 9 Juli 2004 kepada KPN Jkt.U. dengan tembusan kepada pejabat terkait di MA. Pada intinya menyatakan telah ada perdamaian antar Penggugat (NBA) dengan tergugat II dan dicabutnya kuasa dalam permintaan eksekusi, maka dengan sendirinya putusan tersebut tidak dapat dieksekusi. Jika ada ahli waris lain merasa berhak atas obyek sengketa yang akan dieksekusi tersebut, maka seharusnya ia mengajukan gugatan. Oleh sebab itu **Kuasa yang dibuat kepada H.S untuk memohon eksekusi, tidak mempunyai dasar hukum karena pemberi kuasa tersebut bukanlah pihak dalam perkara perdata No: ----- yang akan dieksekusi. Surat KPN Jkt.U. No: ---- tanggal 13 Juli 2004, antara lain menyatakan bahwa :**

Eksekusi perkara No: ---- sedianya dilaksanakan pada tanggal 14 Juli 2004 jam 09.00 WIB dengan bantuan Polisi/justice setelah membaca;

1. S.K. P. T. DKI Jakarta No: ------ tanggal 9 Juli 2004
2. Surat Gugatan Perlawanan dalam perkara No: ---- tanggal 6 Juli 2004 yang diterima di Kepaniteraan PN Jkt.U.
3. Surat dari F.R & rekan tanggal 6 Juli 2004
4. Surat dari In House Legal Counsellor T.P tanggal 9 Juli 2004; KPN Jkt.U. untuk sementara menunda/menangguhkan pelaksanaanya sampai ada penetapan lebih lanjut.

KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL :

Memperhatikan laporan diatas serta surat KPN Jkt.U. yang untuk sementara menangguhkan pelaksanaan eksekusi hingga ada penetapan lebih lanjut, Komisi Ombudsman Nasional dalam rangka pelayanan hukum kepada masyarakat dan untuk adanya kepastian hukum perlu menyampaikan beberapa hal sebagai berikut :

1. Bahwa eksekusi putusan pengadilan merupakan tindakan administrative yang ada pada dan menjadi tugas serta kewenangan KPN bersangkutan untuk melaksanakannya.
2. Permohonan Pelapor untuk mengangkat sita jaminan sebagai pemenang perkara perdata No: -- yaitu N.B.A. kiranya memperoleh pertimbangan dan prioritas penanganan secara tuntas demi rasa keadilan dan kepastian hukum para pihak dan para pencari keadilan *(justisiable)* lainnya, mengingat pihak yang mengajukan permohonan eksekusi adalah bukan pihak yang terlibat dalam perkara sehingga sesuai ketentuan hukum acara yang berlaku tidak berhak mengajukan permohonan eksekusi.
3. Dengan adanya Akta Perjanjian Perdamaian tersebut telah mengikat pihak-pihak bersangkutan (pasal 1858 jo pasal 1959 KUH Perdata), namun status Tergugat I perlu pula kiranya memperoleh pertimbangan mengingat oleh para pihak yaitu Penggugat dan Tergugat II, III dan IV telah ada kesepakatan untuk mengeluarkan Tergugat I (Termohon Peminjauan Kembali II) sebagai pihak dalam perkara.
4. Demi menjamin kepastian dan tegaknya hukum bagi semua pihak yang berperkara, baik Penggugat maupun Tergugat I, II, III, IV serta menghindari penundaan berlarut (undue delay) yang dapat dikatagorikan sebagai *judicial maladministration*, menurut hemat Komisi Ombudsman Nasional kiranya dapat menjadi pertimbangan bilamana pengadilan mengambil sikap dalam perkara tersebut dengan mengembalikan kasus posisi perkaranya sebagaimana keadaan semula sebelum terjadi perkara perdata No: ---, karena sepatutnya perkara tersebut tidak layak untuk dieksekusi. Sehingga bagi pihak ketiga atau pihak pencari keadilan lainnya yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan baru atau gugatan ganti rugi, mengingat bunyi dictum No: --- putusan PN Jkt. U. yang antara lain menyatakan tindakan Tergugat I memiliki dan menguasai tanah sengketa sebagai perbuatan melawan hukum dan menghukum Tergugat I serta orang yang mendapatkan hak darinya untuk menyerahkan tanah sengketa dalam keadaan kosong kepada Penggugat sebagai pemilik yang sah. Oleh karenanya demi rasa keadilan dan kepastian hukum kepada yang bersangkutan

(Tergugat I) diberikan pula kesempatan untuk melakukan upaya hukum guna memperoleh hak-haknya.

5. Kiranya K.MA RI mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya atas fakta-fakta tentang ketidakcermatan dan sikap serta perilaku KPN Jkt.U. sebagai wujud kesungguhan MA RI selaku pengawas tertinggi (vide pasal 32 Undang-undang No: 14 tahun 1985 jo Undang-undang No: 5 Tahun 2004) demi citra baik pengadilan dan demi pengembalian kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan yang dapat memberikan putusan yang adil dan benar.

III. DUGAAN REKAYASA HUKUM

Penolakan melaksanakan putusan Peninjauan kembali Mahkamah Agung dan dinyatakan *"Non Eksekutabel"* dengan alasan obyek sengketa sudah beralih kepada pihak ke tiga walaupun dilakukan secara melawan hukum.

KELUHAN :

Pelapor I.H. bertindak atas nama Ny. P.S. menyampaikan pengaduan kepada Komisi Ombudsman Nasional dan menyatakan keberatan atas penetapan KPN Cj No: --- jo No.: --- tanggal 5 Agustus 2004 yang menolak permohonan pelaksanaan putusan Peninjauankembali ke Mahkamah Agung RI No: ---- tanggal 29 September 2003 yang diajukan Pelapor dengan alasan tidak dapat dilaksanakan *(Non Executable)* karena obyek sengketa sudah beralih kepada pihak ketiga.

Karena KPN Cj S.D. telah membenarkan pengalihan obyek eksekusi sebagaimana dalam penetapan tersebut tanggal 5 Agustus 2004, walaupun mengetahui bahwa pengalihan tersebut dilakukan secara melawan hukum/vide Penetapan KPN Cj No: --- tanggal 25 Maret 2004. Pelapor mempertanyakan hal ini apakah merupakan kelalaian atau suatu kesengajaan yang dilakukan oleh KPN Cj karena pelapor merasa sangat dirugikan. Pelapor telah melaporkan pula D.S. ke KAPOLDA Metro Jaya, Karena adanya dugaan melakukan tindak pidana dengan sengaja melaporkan barang yang telah disita dan merekayasa pembelian saham dengan maksud menghambat eksekusi putusan Peninjauankembali Mahkamah Agung RI. Pelapor mengharapkan putusan Peninjauankembali Mahkamah Agung RI No: --- tanggal 29 September 2003 seharusnya secara hukum tetap dilaksanakan dan dilakukan

tindakan tegas terhadap KPN Cj apabila terbukti benar telah mengeluarkan penetapan yang bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga merugikan Pelapor.

MASALAH :

1. Penetapan KPN Cj bahwa Peninjauankembali Mahkamah Agung RI tidak dapat dilaksanakan *"Non Eksekutabel"* diterbitkan berdasarkan pertimbangan setelah mempelajari bukti-bukti yang diajukan Termohon Eksekusi yang dituangkan dalam Berita Acara Pendapat KPN Cj tertanggal 5 Agustus 2004 No: --- jo No: ---- yang menyatakan pelaksanaan isi putusan (eksekusi) atas putusan Peninjauan kembali No…….. tanggal 29 September 2003 tidak dapat dilaksanakan mengingat obyek sengketa saat ini telah beralih kepada pihak ketiga. Disamping itu menurut Pelapor, KPN Cj tidak mempertimbangkan keberatan yang diajukan Pemohon eksekusi serta mengabaikan semua bukti yang mendukung dan menjelaskan tentang fakta yang sebenarnya serta hanya mempertimbangkan secara sepihak keberatan yang disampaikan Termohon eksekusi.
2. Bahwa berdasarkan penetapan PN Tng No: ---- tanggal 20 Agustus 2000 klien Pelapor Ny. P.S melakukan perkawinan secara sah dengan Termohon eksekusi D.S. maka penghibahan antara suami istri adalah batal demi hukum karena tidak dibenarkan berdasarkan pasal 1678 BW. Dengan demikian penghibahan 375 saham NV. H dan RM milik Pemohon eksekusi kepada Termohon eksekusi sebagaimana dituangkan dalam Akte Penghibahan Saham No: --- tanggal 27 Juli 1988 yang dibuat dihadapan Notaris L.W, di Jakarta batal demi hukum. Pasal 1678 BW ini pula yang menjadi dasar pertimbangan putusan Peninjauankembali Mahkamah Agung RI No: --- tanggal 29 September 2003 yang membatalkan putusan Kasasi Mahkamah Agung RI No: --- tanggal 22 Januari 1996. Berdasarkan putusan Peninjauankembali maka obyek sengketa harus dikembalikan kepada Pemohon eksekusi, karena hibah yang diterima Termohon eksekusi adalah batal demi hukum.
3. Obyek eksekusi masih tetap ada, karena tanah dan bangunan H dan RM yang sudah di rubah manjadi PT. H dan RM. Sertifikat HGB No: --- atas nama PT. Tersebut, Desa Cipanas, Kecamatan Pacet, Kabupaten Cianjur, Propinsi Jawa Barat Surat Ukur No: ---Tahun 1983 tertanggal 11 November 2003 jelas merupakan perpanjangan dan berasal dari Sertifikat HGB No: --- atas nama NV. H dan RM, surat Ukur No: ---Tahun 1983.
4. Termohon eksekusi telah bertindak seolah-olah sebagai pemilik obyek sengketa

dengan mengalihkan status Hotel dan Restaurant (obyek eksekusi) menjadi Perseroan dan mengalihkan kepemilikan saham yang bukan miliknya kepada pihak ketiga masing-masing dibuat dihadapan Notaris walaupun obyek eksekusi sedang dalam status penyitaan oleh PN Cj sejak tanggal 17 Desember 1993 (vide penetapan KPN Cj No: --- dan baru dicabut pada tanggal 25 maret 2004 sehingga bertentangan dengan pasal 199 HIR jo pasal 214 RBG).

5. Pengalihan obyek sengketa dilakukan oleh Termohon eksekusi setelah adanya putusan Peninjauankembali Mahkamah Agung RI No. 53PK/PDT/2003 tanggal 29 September 2003, hal ini menurut Pelapor menunjukan Termohon Eksekusi mempunyai itikad buruk. Lagi pula tindakan pengalihan obyek eksekusi tersebut dianggap benar menurut Termohon eksekusi (D.S), maka seharusnya yang bersangkutan tidak berhak mengajukan keberatan terhadap Permohonan eksekusi karena D.S sama sekali tidak mempunyai hubungan hukum dengan obyek eksekusi, karena yang seharusnya mengajukan perlawanan adalah pihak yang tersita (vide pasal 195 (6) HIR mengingat D.S mengakui dan masih selaku pemilik obyek eksekusi).

LANGKAH – LANGKAH KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL :

Komisi Ombudsman Nasional Melalui surat No. 0030/KON-Lapor.0228/I/2005 tanggal 12 Januari 2005 yang ditujukan kepada KPT Bdg, mohon agar dilakukan penelitian secara seksama sampai dimana kebenaran keluhan Pelapor bahwa Putusan Peninjauankembali tidak dapat dilaksanakan dengan alasan obyek sengketa telah beralih kepada pihak ketiga yang menurut Pelapor dilakukan secara melawan hukum, karena diduga adanya rekayasa hukum.

REKOMENDASI KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL :

Memperhatikan pengaduan di atas, Komisi Ombudsman Nasional mengharapkan kiranya PT Jawa Barat selaku ujung tombak (voor post) Mahkamah Agung RI dalam rangka melakukan pengawasan dalam menyelesaikan perkara (pasal 32 Undang-undang No. 14 Tahun 1985 jo Undang-undang No. 5 Tahun 2004 jo pasal 53 Undang-undang No. 2 Tahun 1986) melakukan penelitian secara seksama, mendalam dan obyektif keluhan Pelapor apakah benar dan apakah berdasarkan hukum bahwa putusan Peninjauankembali Mahkamah Agung RI No. 53PK/PDT/2003 *"Non Executable"* karena sudah beralih kepada pihak ketiga, dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku (pasal 1678 BW) dan *"penerapan asas extunc"*

sehingga Pelapor sebagai anggota masyarakat pencari keadilan mendapat pelayanan dan kepastian hukum yang adil dan benar.

HASILNYA :

KPN Cj memberi tanggapan dengan surat No: --- tanggal 26 Januari 2005 atas Rekomendasi Komisi Ombudsman Nasional yang intinya tetap pada pertimbangan semula antara lain :

1. Bahwa Putusan Peninjauankembali tidak dapat dilaksanakan *(Non Executable)* karena obyek sengketa sudah beralih kepada pihak ketiga berdasarkan :
    a. Akte Notaris No. 25 tertanggal 27 Juni 2003 tentang Pernyataan Keputusan Rapat telah disetujui tentang perubahan nama yang semula PT. NV. H dan RM menjadi PT. HRM;
    b. Akte Notaris No. 1 tertanggal 7 November2003 dari Notaris Ny. Th. Dj, SH Notaris Depok, yang menyatakan bahwa Termohon Eksekusi (D.S) bukan lagi sebagai pemegang saham PT. HRM, karena telah dijual kepada :
        1. Tuan A. Dj sebayak 132 saham;
        2. Tuan Tj. H sebanyak 112 saham;
        3. Tuan L.S.K sebanyak 112 saham;
    c. Bahwa ternyata SHGB No: ---/Cipanas telah berubah menjadi SHGB No: --/ Cipanas Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi Jawa Barat tanggal 25 Juli 2003 No: --- tercatat atas nama PT.HRM bukan atas nama D.S.
2. Pada waktu dilakukan peneguran / aanmaning Pada tanggal 22 Juli 2004 Termohon Eksekusi (D.S) menerangkan bahwa ia telah menjual PT.HRM kepada 3 orang tersebut diatas, dengan memperlihatkan bukti-bukti akta Notaris (terlampir) dan KPN Cj tidak etis menilai lagi pembuktian dari para pihak karena perkara telah diputus oleh Mahkamah Agung RI kecuali fakta hukum yang ada dan nyata;
3. Bahwa berdasarkan Putusan PN Tng No: --- tanggal 6 Januari 1997 jo Putusan PT Bdg No: --- tanggal 15 Mei 1997 jo Putusan Mahkamah Agung No: --- tanggal 25 September 1999 yang telah berkekuatan hukum tetap, Pemohon Ny. P.S tidak dapat membuktikan adanya perkawinan yang sah sebagaimana dimaksud pasal 76, 78 dan 80 KUH Perdata.
4. Bahwa adanya putusan kasasi Mahkamah Agung No: --- tanggal 22 Januari 1996 yang telah berkekuatan hukum tetap tidak ditangguhkan dengan adanya Permohonan Peninjauankembali dan pemohon S.K D.S berhak mengalihkan obyek

eksekusi. Karena Termohon S.K adalah pihak yang dimenangkan dan sita jaminan yang mengikat terhadap Permohonan tersebut telah gugur dengan sendirinya demi hukum.

5. Bahwa tidak benar Termohon S.K mengalihkan obyek sengketa setelah adanya putusan Peninjauankembali tanggal 29 September 2003 yang benar pengalihan obyek sengketa adalah pada tanggal 7 November 2003 dengan akte Notaris dan termohon S.K baru mengetahui Putusan Peninjauankembali tanggal 22 Juni 2004 sejak diberitahukan oleh juru sita PN Cj.

IV. DUGAAN PENYIMPANGAN / MANIPULASI HUKUM

Eksekusi Putusan Peninjauankembali mahkamah Agung RI tetap dilaksanakan terhadap barang bukti yang di dapat dari hasil korupsi yang sudah dirampas dan diserahkan kepada Negara meskipun sudah dinyatakan Non Eksekutabel.

KELUHAN :

Komisi Ombudsman Nasional menerima pengaduan dari Direktur Utama PT. TP tanggal 2 Februari 2005 yang menyampaikan :

1. pengaduan tentang dugaan penyimpangan/penyelewengan/manipulasi hukum yang dilakukan oleh I.M.K selaku KPN Jkt.U. dengan cara membuat keterangan palsu dalam menerbitkan penetapan No: --- tanggal 6 September 2004 yang membatalkan penetapan *non executable* (tidak dapat dieksekusi) yang semula dikeluarkan oleh KPN Jkt.U. yang terdahulu H.M.S dengan penetapan No: --- tanggal 9 September 2003.

   Sehingga sangat merugikan kekayaan Negara cq PT. TP, karena obyek yang dieksekusi oleh KPN Jkt Pst adalah berupa barang bukti yang didapat dari hasil korupsi yang dirampas untuk Negara, yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dan pelaksanaan eksekusi barang bukti sudah diserahkan kepada Negara, sudah selesai/tuntas

2. Pelapor berkeberatan juga atas putusan Peninjauankembali No: --- tanpa ada bukti baru (Novum), Majelis Hakim Peninjauankembali merubah bunyi pasal 19 ayat (2) butir c Undang-undang No. 5 Tahun 1960 yang semula berbunyi *"Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat"* menjadi *"Pemberian surat-surat tanda bukti hak (hanya) berlaku sebagai alat pembuktian*

yang kuat" sehingga mengubah arti dan maksud serta tujuan pasal tersebut, serta keberatan-keberatan lain yang pada intinya sangat merugikan Pelapor termasuk mengabaikan pedoman pelaksanaan tugas dan administrasi pada Mahkamah Agung RI khususnya Buku III Mahkamah Agung.

3. Atas dasar alasan-alasan diatas Pelapor mohon agar :
   Komisi Ombudsman Nasional dapat membantu menyelesaikan penyimpangan/penyelewengan /manipulasi hukum dalam perkara ini agar bukti hasil tindak pidana korupsi berupa tanah milik Negara cq PT. TP dikembalikan kepada pelapor, karena pembiaran penyimpangan penyelewengan peradilan akan menjadi modus baru dalam upaya kembalinya barang bukti tindak pidana kepada terpidana korupsi.

MASALAH :

1. Asal mula kasus ini diawali dengan adanya perkara tindak pidana korupsi yang didakwakan kepada Drs. W.S pekerjaan Direktur Utama PT. MRE dan Ir. R.P pekerjaan Direktur PT. MRE, dalam perkara pidana di PN Jkt Pst register No: ---. Perkara Pidana tersebut telah diputus oleh PN Jkt Pst dengan No: --- tanggal ---- jo Putusan PT DKI Jkt, Putusan kasasi MA dan 2 Putusan Peninjauankembali MA dengan perbaikan kwalifikasi dalam amar Putusan Kasasi MA antara lain ***"para terdakwa W.S dan R.P. dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana korupsi dilakukan bersama-sama dan berulangkali sebagai perbuatan berlanjut...dst.*** *"Merampas untuk Negara cq PT.TS PS barang-barang bukti berupa tanah yang terletak di jalan Jenderal Sudirman No.--- Kelurahan Karet Tengsin, Kecamatan Tanah Abang Jakarta Pusat, seluas kuran lebih 23.000 M2/halaman dan pelataran parker gedung Art atas nama PT. MRE sebelumnya atas nama PT. Arch dst….".*
2. Karena tidak ada keberatan dari pihak ke tiga sebagaimana dimaksud pasal 35 (2) Undang-undang No. 3 Tahun 1997, maka Jaksa/PU melaksanakan putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, dan menyerahkan barang bukti kepada Negara cq PT. TP Berita Acara tanggal 21 Oktober 1987 dan dimohonkan sertifikat atas tanah tersebut.
3. Atas obyek sengketa tersebut dalam butir 2 oleh PT. MRE diajukan gugatan melawan PT. TP dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dengan putusan kasasi

Mahkamah Agung No: -- tanggal 23 Desember 1988 (tolak kasasi penggugat asal PT. MRE).

4. Selanjutnya terhadap obyek sengketa yang sama pada tanggal 9 Oktober 1995, H. Prb yang mengaku dalam kedudukan sebagai Direktur Utama Bertindak untuk dan atas nama PT. MRE. menggugat lagi (perkara kedua). PT. Art dan PT. TP. Di PN Jkt Pst. Perkara tersebut telah diputus di PN Jkt Pst, PT DKI Jkt dan kasasi MA No: ---- tanggal 19 Desember 1997 dengan amar *"Menolak gugatan penggugat seluruhnya".* Kemudian oleh PN Jkt Pst. Diterbitkan penetapan pengangkatan sita jaminan No: --- tanggal 19 April 1999 dengan Berita Acara 21 April 1999.
5. Setelah putusan kasasi tersebut dalam butir 4 berjalan 2 tahun PT. MRE melalui Direkturnya N.L. mengajukan permohonan Peninjauankembali ke MA tanggal 20 September 1999 dengan alasan antara lain adanya kekeliruan yang nyata (pasal 67 f UU Tahun 1985). Oleh Mahkamah Agung Pemohon Peninjauankembali tersebut dikabulkan sebagian dengan membatalkan putusan Mahkamah Agung tanggal 19 Desember 1997 No: --- dengan Putusan No: --- tanggal 28 Juni 2002. Menurut Pelapor proses persidangan sampai putusan perkara peninjauankembali terbesit seluruhnya dilakukan penuh dengan manipulasi, baik mengenai tenggang waktu permohonannya maupun pertimbangan hukumnya dengan memalsukan bunyi pasal 19 ayat 2 huruf c Undang-undang No. 5 Tahun 1960.
6. Surat Ketua MA menjawab surat tanggal 26 November 2002 ke Menteri Keuangan yang mohon perlindungan hukum terhadap Putusan Peninjauankembali antara lain, Ketua MA mengemukakan bahwa perkara tersebut telah diputus sesuai dengan peraturan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, apabila pemerintah berpendapat tanah tersebut milik Negara dan pemerintah tidak menjadi pihak dalam perkara, dapat melakukan perlawanan eksekusi (kalau ada perintah eksekusi). Bahwa pihak Pemenang yaitu PT. MRE mengajukan Permohonan Eksekusi terhadap putusan Peninjauankembali ke PN Jkt Pst. Sebaliknya PT. TP persero mengajukan verzet terhadap perintah eksekusi PN Jkt Pst antara lain menolak eksekusi Putusan Peninjauankembali dan mohon Putusan Peninjauankembali dinyatakan *"non eksekutabel".*
7. PT DKI Jkt dengan surat tanggal 12 Mei 2003 No: --- memberi petunjuk dan pendapat kepada KPN Jkt Pst antara lain bahwa putusan No: -- harus dinyatakan non eksekutabel karena pihak penggugat/pemohon Peninjauankembali dalam perkara perdata tersebut adalah juga pihak Terdakwa yang telah dihukum dalam perkara

pidana, sehingga barang bukti hasil kejahatan berupa tanah di jalan Jenderal sudirman Kav. No.—Kelurahan Karet Tengsin, Kecamatan Tanah Abang Jakarta Pusat dirampas untuk Negara cq PT. TP dan putusan tersebut telah dieksekusi oleh Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat. Sehubungan dengan hal tersebut KMA dengan surat tanggal 5 September 2003 No: --- kepada KPN Jkt Pst yang intinya adanya petunjuk dari PT ke PN Jkt Pst, bahwa Putusan Peninjauankembali dimaksud tidak dapat dieksekusi *(non eksekutabel),* karen aKPN Jkt Pst (yang lama) H.M.S menerbitkan Penetapan No: --- tanggal 9 September 2003 yang mengatakan Putusan Peninjauankembali MA No: --- tanggal 28 Juni 2002 tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak bisa dilaksanakan eksekusinya *(non executable)*.

8. KPN Jkt Pst (I.M.K.) setelah mengirim surat ke MA tanggal 3 Oktober 2003 No: --- menyampaikan surat PT. MRE mohon perlindungan hukum atas pelaksanaan eksekusi Putusan Peninjauankembali No: --- tanggak 28 Juni 2003. Namun setelah mendapat jawaban dari MA, KPN Jkt Pst pada tanggal 6 September 2004 telah menerbitkan Penetapan No: --- yang isinya membatalkan penetapan KPN Jkt Pst (terdahulu) yang dibuat oleh H.M.S. tanggal 9 September 2005 No: --- dengan alasan adanya petunjuk dari MA tanggal 9 Juni 2004 (tanpa nomor surat) dengan mempertimbangkan surat KPT DKI tanggal 5 Agustus 2004 No: --- yang pada intinya menyatakan apabila benar ada petunjuk dari KMA, maka petunjuk tersebut harus dituruti agar penetapan non eksekutabel dan KPN Jkt Pst terdahulu dicabut.
9. Pada tanggal 7 Desember 2004, Jurusita PN Jkt Pst menyampaikan Surat Pemberitahuan Pengosongan No: ---- kepada PT. Art yang akan dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 2004 jam 10.00 WIB secara paksa(didahului dengan teguran masing-masing tanggal 10 September 2004 dan 6 Oktober 2004 oleh Jurusita PN Jkt Pst), dan melalui berbagai upaya Pelapor berusaha untuk menunda pelaksanaan eksekusi termasuk melakukan perundingan karena tidak jelasnya batas-batas tanah yang akan dieksekusi dan adanya informasi akan keluarnya petunjuk dari MA RI, maka eksekusi dibatalkan, namun sekelompok orang yang tidak dikenal dengan dikawal oleh kepolisian menyerbu ke dalam halaman tanah milik Negara cq PT. TP dengan memasang pagar besi secara permanent sedangkan pihak Pelapor tidak mampu menghadapinya.
10. Wakil Ketua MA RI dengan surat No: WKMA/YUD/XII/2004 tanggal 17 Desember 2004 kepada KPN jkt Pst antara lain menyatakan sesuai pasal 50 huruf d Undang-undang No: 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pihak manapun dilarang

melakukan penyitaan terhadapnya (termasuk sita eksekusi dalam rangkaian eksekusi putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap), namun sampai saat ini surat tersebut tidak diindahkan oleh KPN Jkt Pst.

11. Pelapor menyampaikan pula bahwa manipulasi yang dilakukan oleh KPN Jkt Pst (I.M.K) dalam rangka eksekusi putusan Peninjauankembali MA RI No: --- terbukti ketika DIrektur Utama PT. Art menemui yang bersangkutan dan menanyakan kebenaran tentang surat petunjuk KMA RI tertanggal 9 Juni 2004 (tanpa nomor surat) dijawab oleh KPN Jkt Pst tidak ada, demikian pula halnya surat KPT DKI Jkt No: --- tanggal 5 Agustus 2004 yang menyatakan *"Apabila memang ternyata ada petunjuk tersebut maka petunjuk tersebutlah yang harus dituruti"* membuktikan bahwa KPT yang melakukan fungsi pengawasan terhadap eksekusi suatu putusan pengadilan tidak pernah melihat dan membaca atau melakukan pengecekan kebenaran ke MA RI, adanya petunjuk KMA RI tanggal 9 Juni 2004. KPN Jkt Pst bahkan membuat kesimpulan sendiri untuk berusaha mencabut dan membatalkan penetapan non executable tanggal 9 September 2004 No: -- yang telah ditetapkan oleh KPN jkt Pst sebelumnya karena perintah KPT DKI Jkt tidak pernah ada dan tidak tertulis dengan tegas.
12. Menurut Pelapor, tidak logis dan tidak masuk akal bahwa KMA akan mengeluarkan 2 (dua) petunjuk yang saling bertentangan terhadap kasus yang sama, sebagaimana yang dipertimbangkan oleh KPN Jkt Pst (I.M.K.) dalam penetapan No: --- tanggal 6 September 2004. Dalam penetapan tanggal 6 September 2004 dimaksud sama sekali tidak ada memakai petunjuk tertulis Ketua MA RI untuk membatalkan penetapan "non executable" KPN Jkt Pst. tanggal 9 September 2003 dan tidak ada memakai petunjuk bukti baru yang dapat membatalkan penetapan non executable sehingga mematahkan penetapan I.M.K. selaku KPN Jkt Pst. yang berbunyi *"Non executable dapat berubah sesuai dengan kebenaran yang didapat".* I.M.K. dapat diduga telah melakukan perbuatan membuat dan menggunakan keterangan palsu pada penetapan pembatalan non executable yang dilakukannya sendiri sebagai KPN Jkt Pst serta melanggar pasal 50 huruf d Undang-undang No: 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara sehingga negara dirugikan ratusan milyar rupiah(± Rp. 260 milyar).

LANGKAH –LANGKAH KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL :

Dengan surat No: 0086/KON-Lapor.0067/III/2005-DM tanggal 8 Maret 2005 Komisi Ombudsman Nasional menyampaikan surat kepada Ketua MA RI dan kepada KPT DKI Jkt dengan surat No: 0085/KON-Lapor.0067/III/2005-DM tanggal 8 Maret 2005 perihal yang sama : Pengaduan penyimpangan/penyelewengan/manipulasi hukum oleh I.M.K. KPN Jkt Pst., memberitahukan tentang permasalahan dan dimohon meneliti kebenaran keluhan/laporan tersebut, karena baik putusan Peninjauankembali dimaksud dan tindakan KPN Jkt Pst. Negara dirugikan ratusan milyar rupiah.

REKOMENDASI KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL :

Memperhatikan keluhan Pelapor, Komisi Ombudsman Nasional berpendapat sepanjang menyangkut putusan perkara di Pengadilan, maka sesuai dengan amanat KEPRES RI No: 44 Tahun 2000, Komisi Ombudsman Nasional tidak ikut mencampuri hal tersebut karena merupakan masalah teknis yuridis yang menjadi kewenangan pengadilan (Hakim) dalam memutuskan perkara. Namun demikian terhadap putusan pengadilan yang terkait dengan ***yudicial administration,*** terutama bilamana disebabkan adanya penyimpangan, kesengajaan untuk merekayasa dan adanya dugaan keberpihakan dalam memutuskan perkara, Komisi Ombudsman Nasional akan memberi perhatian sesuai kewenangan Komisi Ombudsman Nasional dalam rangka melaksanakan pengawasan eksternal terhadap institusi aparat penegak hukum khususnya aparat penyelenggara pemerintahan yang harus memberi pelayanan public yang baik termasuk pelayanan hukum yang harus diberikan oleh badan peradilan.

Demikian pula terhadap sikap *pembiaran terjadinya penyimpangan* oleh aparat penyelenggara pemerintahan terutama badan pengadilan dapat digolongkan dalam melakukan perbuatan maladministrasi.

I. Kepada MA RI disampaikan Rekomendasi yang pada intinya sebagai berikut :

   1. Tanpa mengurangi rasa hormat (Signa Omne Reverencia) terhadap putusan Peninjauankembali No: --- yang dipermasalahkan.

      Sebagaimana fakta yang kita ketahui bersama, bahwa terhadap putusan permohonan Peninjauankembali tidak ada tersedia lagi upaya hukum lain untuk meninjau ulang, walaupun putusan Peninjauankembali itu merugikan Negara ataupun melukai rasa keadilan masyarakat pencari keadilan, karenanya sangat diharapkan adanya kehati-hatian untuk dapat memberi putusan yang bijak dengan pertimbangan berlandaskan *legal justice* dan

moral justice, sehingga dapat dicegah terjadinya putusan Peninjauankembali yang tidak sejalan dengan system hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

2. Bahwa MA RI berdasarkan surat Wakil Ketua MA RI No: WKMA/YUD/XII/2004 tanggal 17 Desember 2004 kepada KPN Jkt Pst. telah memberi petunjuk yang jelas dan tepat untuk dipatuhi dan dilaksanakan, sebagaimana bunyi kalimat penutup butir ke 3 (tiga) surat Wakil Ketua MA RI yang berbunyi "Demikian untuk menjadi perhatian dan pelaksanaannya".
3. Kiranya Ketua MA RI dapat melakukan penelitian secara mendalam, proporsional dan obyektif atas persoalan tersebut dan mengambil langkah-langkah sesuai ketentuan yang berlaku dengan memberikan sanksi bagi pejabat KPN Jkt Pst. bilamana terbukti melakukan tindakan sebagaimana yang dituduhkan pelapor, mengingat sikap dan perilaku KPN Jkt Pst. dimaksud tidak mencerminkan sebagai pejabat yang mengemban tanggung jawab memutus perkara dimana diatas pundaknya terletak tugas, kewajiban memberi keadilan kepada masyarakat pencari keadilan yang harus disertai sikap kehati-hatian dan menjaga keluhuran martabat sebagai Hakim yang bijaksana dalam mengambil putusan ataupun menerbitkan Penetapan Eksekusi putusan Pengadilan dan bertanggung jawab sekaligus terhadap pelaksanaannya.

II. Kepada Ketua PT DKI disampaikan Rekomendasi yang pada intinya;

1. Dimintakan klarifikasi :
   a. Sampai dimana kebenaran pernyataan KPN Jkt Pst. (I.M.K.) tentang adanya petunjuk MA dalam surat tanggal 9 Juni 2004 (tanpa nomor).
   b. Ketua PT DKI Jkt kiranya dapat memberikan klarifikasi sejauh mana kebenaran surat No: ---- tanggal 5 Agustus 2004 yang digunakan sebagai landasan KPN Jkt Pst. menerbitkan Surat Penetapan Eksekusi No: --- tanggal 6 September 2004 yang antara lain menyatakan :

      "Menurut surat KPN Jkt Pst, bahwa telah ada petunjuk dari Bapak Ketua MA RI tanggal 9 Juni 2004, yang memberikan petunjuk sebagai berikut :

      - Sesuai ketentuan dan praktek eksekusi adalah merupakan kewenangan KPN dibawah pengawasan dan kendali KPT;
      - Segala hal mengenai pelaksanaan eksekusi dijalankan sesuai

ketentuan yang berlaku;

- Bahwa non eksekutabel bukan merupakan suatu hambatan setiap sikap administrasi atau putusan administrasi dapat berubah sesuai dengan kebenaran yang kemudian didapat.

Apabila memang ternyata ada petunjuk tersebut maka petunjuk tersebutlah yang harus dituruti. Surat yang ada sebelumnya dari PT DKI Jkt tanggal 12 Mei 2003 No: -- yang menyatakan bahwa putusan MA RI No: ---, tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel) yang berarti tidak sesuai dengan petunjuk Ketua MA RI tersebut dianggap tidak berlaku.

Dengan demikian penetapan *Non executable* yang dibuat oleh KPN Jkt Pst. tertanggal 9 September 2003 No: --- yang merupakan perwujudan surat dari KPT DKI Jkt tanggal 12 Mei 2003 dapat saudara cabut".

c. Perlu dipertanyakan pula apakah Ketua PT DKI Jkt tanpa meneliti atau terlebih dahulu mengecek kebenaran adanya surat Ketua MA RI (tanpa nomor) tertanggal 9 Juni 2004, kemudian langsung memberi petunjuk ke KPN Jkt Pst, hingga terkesan kurang cermatnya dan kurang hati-hatinya sikap dan tindakan KPT sebagai voorpost MA RI, mengingat melalui surat No: -- tanggal 5 September 2003, perihal eksekusi putusan MA No: --- butir 2. c. Ketua MA RI menjawab surat KPN Jkt Pst tanggal 2 Mei No: ---, yang pada intinya menyampaikan bahwa KPT DKI jkt telah memberi petunjuk kepada KPN Jkt Pst mengenai tidak dapat dieksekusi (non executable) putusan MA RI No: ---.

2. Menyampaikan Rekomendasi :

a. Pelapor sebagai Direktur Utama PT. TP telah menyampaikan surat kepada berbagai instansi terkait mengenai keberatan dan penolakan Penetapan KPN Jkt Pst. No: --- tanggal 6 September 2004 yaitu kepada:

- KPN Jkt Pst. melalui surat tertanggal 5 Oktober 2004 No: --- dan tanggal 8 Desember 2004 No: ---
- KPT DKI Jkt tertanggal 5 Oktober 2004 No: --- dan tanggal 8 Desember 2004 No: --- dan tanggal 13 Desember 2004 No: ---
- Ketua MA RI melalui surat No: ---- tanggal 22 Desember 2004

perihal laporan dan pengaduan perampasan tanah milik Negara.

- Bpk. H. B. M. Ketua MA RI No: --- tanggal 5 Januari 2005 tentang pelaksanaan surat Wakil Ketua MA RI No: --- tanggal 17 Desember 2004, yang pada intinya pihak PT. TP mohon kepada Ketua MA RI untuk memerintahkan KPN Jkt Pst. membatalkan penetapan No: --- tanggal 6 September 2004 No: --- yang menyatakan "Demikian untuk menjadi perhatian dan pelaksanaa".

b. Terhadap kekayaan Negara, sesuai petunjuk dalam surat Wakil MA tanggal 17 Desember 2004 No: --- perihal Perlindungan hukum atas penetapan KPN jkt Pst. No: --- tanggal 6 September 2004 yang ditujukan kepada KPN jkt Pst. menyatakan :

"Bahwa oleh karena tanah yang akan dieksekusi oleh PN Jkt Pst berdasarkan putusan MA No: ---- adalah milik Negara, maka sesuai dengan pasal 50 huruf d Undang-undang No: 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadapnya (termasuk sita eksekusi dalam rangkaian eksekusi putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap)".

Mengingat pada kalimat penutup butir 3 dalam surat Wakil Ketua MA tersebut berbunyi :

"Demikian untuk menjadi perhatian dan pelaksanaannya".

Sehingga sudahlah jelas dan adalah tepat bahwa surat Wakil Ketua MA tersebut segera mendapatkan tindak lanjut dari KPN Jkt Pst dengan petunjuk dan pengawasan dari KPT DKI, agar Peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya. (Pasal 53 (2) (3) UU No: 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum yaitu berbunyi ayat 2 *"Selain tugas sebagaimana dimaksud dengan ayat (1), KPT di daerah hukumnya melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan di tingkat PN dan menjaga agar peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya, ayat 3"* . Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2), Ketua Pengadilan dapat memberikan petunjuk, teguran, dan peringatan yang dipandang perlu).

Budhi Masthuri[*]

OMBUDSMAN DAERAH
Upaya Untuk Mencegah Desentralisasi Korupsi

Pengantar

Pelaksanaan desentralisasi kekuasaan yang tidak diikuti dengan pembangunan sistem akuntabilitas dan pengawasan eksternal yang kuat cenderung akan mengakibatkan terjadinya desentralisasi korupsi. Kondisi ini dialami pemerintah Indonesia pada saat mulai mencoba menjalankan desentralisasi melalui konsep otonomi daerah sejak tahun 2000 lalu. Dari Laporan Tahunan ICW terungkap bahwa hingga tahun 2004 kasus korupsi di daerah jumlahnya mencapai 432 kasus dengan potensi kerugian negara hampir mencapai Rp 5 triliun. Pelakunya juga didominasi oleh elit politik tingkat lokal kepala daerah sebanyak 83 kasus, dan DPRD sebanyak 124 kasus. Selama periode Oktober 2004 s.d. Februari 2005, Kejaksaan Agung juga telah melimpahkan 173 kasus korupsi di daerah ke pengadilan. Kasus tersebut kebanyakan melibatkan anggota parpol, baik sebagai anggota DPRD maupun kepala daerah (fajar online, 19-2-05).

Menurut Andrinof A Chaniago, seorang peneliti di *The Habibie Centre*, regulasi tentang otonomi yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah saat itu (UU No.22/1999) memberikan hak (baca:kekuasaan) yang besar kepada penyelenggara pemerintahan di daerah untuk mengatur dan mengalokasikan anggaran, tetapi tidak secara bersamaan mengatur tentang mekanisme pertanggungjawaban yang transparan kepada publik (Tempo, 4-11-04). Sistem pengawasan internal yang dibangunpun tidak dapat bekerja secara optimal karena menghadapi beberapa kendala terkait dengan independensi. Badan Pengawas Daerah[1] (Bawasda) sebagai pengawas utama, pada saat yang sama personilnya adalah bawahan kepala daerah, dan institusinya menjadi bagian dari lembaga pemerintahan daerah.

---

[*] Asisten Ombudsman, Alumni Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, memperoleh gelar Sarjana Hukum pada tahun 1997. Bergabung dengan Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000 s/d sekarang. Sebelumnya aktif di beberapa LSM yang bergerak dalam bidang advokasi, a.l. di LBH Yogyakarta.

[1] Badan Pengawas Daerah adalah lembaga teknis dan berfungsi sebagai unsur penunjang pemerintah daerah di bidang pengawasan. Bawasda dipimpin oleh seorang kepala badan yang kedudukannya setingkat dengan asisten sekretaris daerah, Kepala Dinas dan pimpinan lembaga teknis lainnya (Kepala Badan dan Kepala Kantor). Kepala Bawasda bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Secara umum pengawasan internal pemerintah daerah mencakup: 1).Penyelenggaraan pemerintah daerah 2). Kinerja aparatur pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya peran Bawasda lebih banyak berfokus kepada pertanggungjawaban keuangan daripada pertanggung jawaban output. Perannya sangat mirip dengan peran auditor keuangan (*governance brief*-CIFOR).

Akibatnya, kekuasaan pemerintah daerah dan DPRD yang begitu besar diberikan UU No. 22/1999 ketika itu nyaris dilaksanakan tanpa pengawasan dan sistem akuntabilitas yang memadai.

Saat ini UU No.22/1999 telah diganti dengan UU Pemerintahan Daerah yang baru, No. 32/2004. Meskipun demikian, dalam UU yang baru tersebut, mekanisme pertanggungjawaban yang dibangun lebih bernuansa pada upaya-upaya mengembalikan kekuasaan (resentralisasi) dengan pola-pola subordinasi pusat-daerah. Peranserta masyarakat sangat minim sehingga UU ini juga mengandung potensi celah terjadinya praktek-praktek penyimpangan dan desentrlaisasi korupsi di daerah. Oleh karena itu, kehadiran ombudsman daerah menjadi sangat penting karena keberadaannya akan menjadi wadah bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi melakukan pengawasan kepada penyelenggara pemerintahan di daerah.

Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi dan desentralisasi merupakan konsep tentang penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka melayani kepentingan masyarakat. Sedangkan ombudsman daerah merupakan instrumen pendukung yang idealnya bertugas untuk mengawal proses pelaksanaan wewenang dan urusan tersebut. Oleh karena itu pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tanpa diikuti dengan pengawasan eksternal yang memadai bagaikan sayur yang kurang lengkap bumbunya.

Pengaturan lebih rinci tentang otonomi dan desentralisasi dapat dilihat dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari UU No. 22/1999 jo UU No.5/1974. Meskipun judulnya UU Pemerintahan Daerah, karena didalamnya mengatur tentang otonomi maka undang-undang ini kemudian lebih dikenal sebagai UU Otonomi Daerah. Didalamnya terdapat prinsip-prinsip otonomi yang dianut sebagai paradigma utama bagi penyelenggara pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi dan desentralisasi. Pertama*: Prinsip otonomi seluas-luasnya* adalah, daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintah daerah berwenang membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Kedua: *Prinsip otonomi yang nyata dan*

bertanggung jawab adalah urusan pemerintahan yang ditangani pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi itu sendiri.

Konsekwensi dari pelaksanaan desentrlaisasi dan otonomi daerah adalah terjadinya pengalihan tugas dan tanggungjawab pengelolaan potensi sumber daya, administrasi kekuasaan pemerintahan, dan yang terpenting adalah pelayanan umum sebagai tugas utama pemerintah daerah, baik propinsi maupun kabupaten dan kota. Kebijakan tersebut memberikan keuntungan besar bagi pemerintahan di daerah, khususnya kabupaten dan kota, karena dengan demikian akan terjadi pembagian pendapatan yang lebih besar dari alokasi sumber daya alam kepada masing-masing daerah.

Hubungan antara lembaga pemerintahan di pusat dengan daerah, termasuk antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dibentuk dalam pola relasi yang lebih mengedepankan prinsip kesetaraan. Sehingga meskipun dalam tingkatan tertentu pemerintah kabupaten/kota masih dalam pengawasan gubernur, tetapi secara umum pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan yang luas dan otonom untuk mengelola administrasi kekuasaan dan tugas-tugas pelayanan umumnya. Adapun pemerintah propinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat di daerah lebih banyak mengemban tugas dan tanggung jawab koordinatif saja. Dalam hal-hal tertentu dan sangat terbatas Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat masih diberikan wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Mekanismenya antara lain dengan cara mewajibkan Bupati dan Walikota menyampaikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri setiap satu tahun sekali melalui Gubernur. Dalam hal ini, wewenang gubernur sebatas meminta klarifikasi atas laporan tersebut apabila membutuhkan penjelasan lebih lanjut.

Pada dasarnya UU No.32/2004 disusun untuk menggantikan UU No.22/1999 karena dalam praktek dilapangan selama ini terjadi banyak penyimpangan/korupsi. Pada saat yang bersamaan juga terdapat keinginan berbagai pihak untuk mengembalikan kewenangan pemerintah propinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat dalam melakukan kontrol dan pengawasan kepada pemerintah kabupaten/kota. Satu hal yang oleh banyak kalangan dirasa bertentangan dengan prinsip-prinsip otonomi itu sendiri. Pada prakteknya, meskpun pemerintah propinsi (kembali) dapat melakukan kontrol dan pengawasan, pemerintah

kabupaten/kota tetap memiliki otonomi yang luas untuk mengelola sumber daya alam, administrasi dan tugas-tugas pelayanan umum.

Pemberian otonomi luas kepada kabupaten/kota untuk mengelola sumber daya, administrasi kekuasaan pemerintahan dan pelayanan umum dilakukan dengan pertimbangan untuk mencegah terjadinya disintegrasi dan sparatisme di daerah. Otonomi yang luas tidak akan diberikan kepada propinsi karena secara politis hal tersebut dapat mendorong penguatan entitas propinsi sehingga berpotensi mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme. Dengan demikian, kekhawatiran sebagian orang bahwa pemberian otonomi luas kepada kabupaten/kota akan memunculkan disintegrasi dan separatisme adalah tidak relevan dan kurang beralasan. Justru, belakangan ini yang patut dikhawatirkan adalah bahwa otonomi luas yang diberikan (khususnya) kepada kabupaten/kota berisiko dapat memindahkan (desentralisasi) praktek-praktek korupsi di daerah. Di sisi lain, otonomi daerah juga mengandung potensi dapat mendorong mobilisasi keinginan sebagian masyarakat yang merasa tidak puas untuk membentuk daerah otonom baru melalui pemekaran wilayah. Ini sangat rawan terjadi konflik vertikal dan horisontal sehingga membutuhkan pengelolaan serta penanganan masalah secara lebih bijak. Oleh karena itu, kehadiran ombudsman daerah pada dasarnya sangat diperlukan karena akan menjadi lembaga yang dapat berfungsi untuk menampung dan menyalurkan keluhan masyarakat dalam rangka mencegah praktek-praktek korupsi melalui pengawasan proses pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara pemerintahan daerah. Namun sebelum kita mengulas lebih jauh tentang ombudsman daerah, terlebih dahulu kita perlu memperoleh deskripsi sederhana tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Pembagian kewenangan tersebut nantinya sangat berkaitan erat dengan proses pemetaan wilayah kerja dan kompetensi ombudsman daerah.

Pembagian Urusan dan Kewenangan

Pembagian kewenangan menjalankan urusan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam pasal 10 UU Otonomi Daerah No. 32 tahun 2004. Kewenangan pemerintah pusat adalah meliputi urusan 1).***Politik luar negeri*** misalnya dalam hal mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya. 2).***Pertahanan*** misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara

atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya. 3).***Keamanan*** misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya. 4).***Yustisi*** misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti dan abolisi, membentuk undang-undang, Perpu, PP, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan sebagainya. 5).***Moneter dan fiskal Nasional*** misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya. 6).***Agama*** misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan kegamaan dan sebagainya. Selain enam hal tersebut, pemerintah pusat juga berwenang mengurus hal-hal lain yang berskala nasional dan tidak diserahkan kepada daerah.

Otonomi daerah memberikan jaminan bahwa pemerintah daerah berwenang menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali yang oleh undang-undang ditentukan menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi setidaknya enam urusan tersebut di atas. Dalam pasal 13 dan 14 UU No.32/2004 diatur urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah propinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintah daerah dibagi menjadi urusan yang sifatnya wajib dan urusan yang sifatnya pilihan. Urusan yang sifatnya pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Selain yang bersifat pilihan, masing-masing pemerintah daerah propinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang melaksanakan secara otonom enam belas urusan. Hampir semua dari enam belas urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota juga menjadi kewenangan propinsi. Pada bagian penjelasan UU No.32/2004 tidak diuraikan tentang apa yang membedakan wewenang dan tanggungjawab pelaksanaanya. Namun setidaknya bila kita menggunakan *spirit* otonomi, semestinya pemerintah propinsi hanya diberi kewenangan menjalankan urusan tersebut sebatas pada fungsi-fungsi koordinatif dan sifatnya lintas kabupaten/kota yang oleh UU secara eksplisit tidak boleh dijalankan oleh pemerintah kabupaten/kota misalkan darurat nasional dan sebagainya.

Sesuai dengan porsi kewenangan administratif yang dimiliki masing-masing daerah, propinsi dan kabupaten/kota sama-sama berwenang dalam urusan perencanaan pembangunan, tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, bidang kesehatan, pendidikan, penanggulangan masalah sosial, ketenagakerjaan, koperasi dan UKM, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, administrasi umum pemerintahan, administrasi penanaman modal, dan pelayanan dasar serta urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari keenambelas urusan, kabupaten/kota tidak berwenang menangani beberapa urusan apabila sifatnya lintas kabupaten/kota seperti alokasi SDM potensial karena harus dilakukan secara lintas kabupaten/kota, penanggulangan masalah sosial yang sifatnya lintas kabupaten/kota, pelayanan bidang ketenagakerjaan yang sifatnya lintas kabupaten/kota, fasilitas pengembangan UKM yang termasuk lintas kabupaten/kota, pelayanan pertanahan yang termasuk lintas kabupaten/kota, pelayanan administrasi penanaman modal yang termasuk lintas kabupaten kota, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.

Khusus untuk daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sendiri sumber daya diwilayah laut meliputi; 1).Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut. 2).Pengaturan administratif 3).Pengaturan tata ruang 4).Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat 5).Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan, dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara. [pasal 18 ayat (1) dan (3) UU No. 32/2004].

Tentang kewenangan pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten/ kota) secara lebih detail dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1
Urusan Pemerintah Daerah

Urusan Propinsi (pasal 13 UU. No. 32 / 2004)	**Urusan Kabupaten/Kota** (pasal 14 UU. No. 32/2004)
a. perencanaan dan pengendalian pembangunan	a. perencanaan dan pengendalian pembangunan

b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat d. penyediaan sarana dan prasarana umum e. penanganan bidang kesehatan f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumberdaya manusia potensial g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota j. pengendalian lingkungan hidup k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil m. pelayanan administrasi umum dan pemerintahan n. pelayanan administrasi penenaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan	b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat d. penyediaan sarana dan prasarana umum e. penanganan bidang kesehatan f. penyelenggaraan pendidikan g. penanggulangan masalah sosial h. pelayanan bidang ketenagakerjaan i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah j. pengendalian lingkungan hidup k. pelayanan pertanahan l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil m. pelayanan administrasi umum pemerintahan n. pelayanan administrasi penanaman modal o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sumber: UU No. 32/2004

Pembagian kewenangan menjalankan urusan sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004 tersebut sedikit berbeda dengan UU No. 22/1999. Dalam konteks pengawasan ombudsman, hal tersebut menempatkan ombudsman daerah sama strategisnya baik dibentuk pada level kabupaten/kota maupun pada level propinsi. Sebab saat ini, pemerintah propinsi sebagai wakil pemerintah pusat (kembali) diberikan wewenang kontrol dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota. Pada saat yang sama, pemerintah kabupaten/kota juga masih diberikan otonomi yang luas untuk mengelola administrasi kekuasaan, sumber daya alam dan pelayanan kepada masyarakat.

Prospek Ombudsman Daerah

Dalam kaitannya dengan pengawasan ombudsman daerah, isu terpenting dari otonomi daerah dan desentrlaisasi adalah terkait dengan dampak langsung dari tindakan pemerintah pusat yang menyerahkan sebagian besar wewenangnya kepada daerah otonom untuk

mengatur dan mengurus sendiri administrasi kekuasaan, pengelolaan sumberdaya alam dan manusia, serta pemberian pelayanan umum. Otonomi daerah dan desentralisasi memberikan dampak langsung berpindahnya sebagian besar tugas/kewajiban dan wewenang pemberian pelayanan umum yang semula menjadi tanggung jawab pemerintah pusat kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota. Bagaimana dengan pemerintah daerah propinsi? Meskipun UU No. 32/2004 memberikan kewenangan yang relatif lebih signifikan dari sebelumnya, pada dasarnya wilayah administratif propinsi yang dapat dikelola secara otonom sangatlah terbatas. Bahkan orang sering membuat *joke* bahwa sesungguhnya wilayah administratif pemerintahan propinsi hanyalah sebatas dinding tembok kantor gubernuran. Posisi pemerintah propinsi memang penting, namun dalam hal ini kita perlu menitikberatkan perhatian dan pengawasan pada tanggungjawab pengelolaan administrasi serta pemberian pelayanan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Pada pundak pemerintah kabupaten/kota-lah beban dan tanggung jawab pemberian pelayanan umum lebih terfokus karena setiap harinya berhadapan langsung dengan masyarakat sebagai pengguna pelayanan umum (*user*) yang disediakan pemerintah daerah. Tanpa ada mekanisme pengawasan yang memadai, perubahan volume penyelenggaraan pelayanan umum lebih besar di kabupaten/kota sangat potensial untuk disimpangkan. Kita harus belajar dari pengalaman masa lalu yang menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi luas tanpa disertai dengan pembangunan sistem akuntabilitas dan mekanisme pertanggungjawaban serta pengawasan yang memadai hanya akan menjadi lahan subur bagi praktek-praktek penyimpangan dan desentralisasi korupsi di daerah.

Secara formal pada dasarnya selama ini pengawasan sudah dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawas internal seperti antara lain Badan Pengawas Daerah. Meskipun belum terlalu terasa efektifitasnya, mekanisme pengawasan melekat (waskat) atasan kepada bawahan juga telah dijalankan. Namun, kelemahan mendasar dari sistem pengawasan internal adalah masalah independensi. Budaya birokrasi di Indonesia yang masih kental dengan pengaruh nilai-nilai paternalisme antara lain menjadi penyebab mengapa lembaga-lembaga pengawasan internal menjadi tidak efektif. Oleh karena itu secara objektif, dalam pelaksanaan otonomi daerah diperlukan mekanisme dan sistem pengawasan eksternal yang lebih independen. Selama ini juga telah tumbuh dan berkembang lembaga-lembaga pengawas eksternal seperti LSM, Pers, Mahasiswa dan sebagainya. Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh LSM, Pers dan Mahasiswa sejauh ini lebih berfungsi sebagai pressure

dan kurang terfokus sehingga seringkali ditanggapi oleh penyelenggara negara secara acuh tak acuh (sujata:2004:4).

Bila problem pokok lembaga pengawas internal adalah masalah independensi, maka problem pokok dari lembaga pengawasan eksternal seperti LSM, Pers dan Mahasiswa adalah pada efektifitas dan akurasi. Sejauh ini lembaga pengawas eksternal seperti LSM, Pers dan mahasiswa lebih berfungsi sebagai *pressure groups*. Mereka hanya efektif *bermain* pada tingkat penggalangan opini, dan ini sangat sulit untuk membuat para pelaksana kebijakan termasuk pemerintah daerah mematuhi keinginan serta saran-saran perbaikan dan perubahan, kecuali apabila mereka berhasil membangun solidaritas yang *massive* dan didukung oleh kekuatan oposisi dalam parlemen dan birokrasi. Pada bagian lain, sebenarnya UU No.32/2004 memberikan kewenangan yang cukup signfikan kepada DPRD untuk bertindak sebagai lembaga pengawas eksternal. Namun untuk saat ini sepertinya kita masih belum bisa berharap banyak, karena kompleksitas masalah yang ada dalam tubuh parpol. Kompleksnya permasalahan mulai dari soal tidak adanya standar rekruitmen politik sampai dengan masalah integritas personal. Semuanya itu mengakibatkan anggota DPRD tidak mampu menerjemahkan fungsi pengawasan yang melekat dalam dirinya secara elegan. Sejauh ini justeru yang terlihat adalah gejala kurang kondusif bagi terciptanya *check and balance* dalam sistem kekuasaan pemerintahan di daerah. Kewenangan signifikan yang diberikan kepada DPRD untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah, kerapkali justru hanya digunakan sebagai alat tawar menawar untuk memperoleh keuntungan material bagi individu dan kelompok. Biasanya kecenderungan ini semakin hari semakin terasa, khususnya pada saat-saat penyusunan anggaran dan mendekati pembacaan Laporan Pertanggungjawaban kepala daerah setiap tahunnya. Sehingga momentum Laporan Pertanggung jawaban (LPJ) oleh sebagian kepala daerah dianggap sebagai "momok" yang sangat ditakuti (Kompas 26 Juli 2002). Hal tersebut dapat dirasakan dalam salah satu contoh kasus sebagaimana pernah dimuat Media Indonesia pada awal tahun 2001 lalu, yaitu pada APBD 2000/2001, anggota DPRD di salah satu propinsi di pulau jawa (kembali) mendapatkan mobil dinas seharga Rp 118 juta yang disinyalir terkait dengan "pemulusan" Laporan Pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD (Media Indonesia 23 Pebruari 2001).

Dalam kondisi seperti ini, pemerintah daerah yang telah diberikan hak otonomi luas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah memerlukan lembaga pengawas eksternal yang terjamin independensinya dan dapat mengawasi secara lebih efektif. Kewenangannya

juga harus berbeda dengan pengawas internal dan eksternal yang sudah ada selama ini. Lembaga pengawas tersebut harus berwenang melakukan investigasi, meminta klarifikasi dan memberikan rekomendasi kepada penyelenggara pemerintahan di daerah, dan pemerintah daerah wajib menindaklanjutinya. Sehingga dengan demikian akan dapat mendorong proses perbaikan sistem pelayanan umum guna mencegah korupsi di daerah dalam rangka mendukung program pemberantasan korupsi secara nasional. Sampai disini, sistem pengawasan ombudsman perlu memperoleh perhatian serius. Dalam era otonomi dan desentralisasi, ombudsman daerah memiliki prospek yang baik untuk berperan sebagai lembaga pengawas dimaksud. Pandangan ini didasarkan atas pertimbangan bahwa:

Pertama, ombudsman memberikan peluang yang luas bagi terjadinya pelibatan partisipasi masyarakat dalam menentukan siapa "pejabat pengawas" yang mereka tunjuk dan patut dipercaya. Hal ini penting, mengingat kecenderungan selama ini adalah bahwa masyarakat sudah sedemikian kurang percaya terhadap lembaga dan orang-orang yang ditunjuk oleh penguasa sebagai pengawas, baik di pusat maupun di daerah. Proses pemilihan anggota ombudsman dilakukan melalui mekanisme yang partisipatif, transparan dan *accountable*.

Kedua, ombudsman adalah institusi yang independen. Kekuatannya secara vertikal berada pada keinginan (*political will*) penyelenggara pemerintahan daerah melakukan perbaikan pelayanan umum serta memberantas KKN. Secara horisontal legitimasinya ada pada dukungan publik dari masyarakat. Artinya apabila sebuah daerah otonom sudah berkeputusan membentuk ombudsman di daerah, maka secara bersamaan hal tersebut juga harus diterjemahkan dengan tindakan konkrit yang tercermin dalam setiap kebijakan operasional di lapangan sebab nantinya akan berhadapan dengan masyarakat.

Ketiga, ombudsman memiliki pengaruh kuat dan tindakannya mengandung konsekwensi struktural bagi penyelenggara negara yang mengabaikan pengawasannya. Hal ini berbeda dengan LSM, Pers dan lembaga pengawas eksternal lainnya. Pengaruh ombudsman masuk melalui rekomendasi yang disusun dan diberikan kepada penyelenggara pemerintahan di daerah. Walaupun dalam hal ini rekomendasi ombudsman tidak mengikat secara hukum (*non legally binding*) tetapi bukan berarti dapat diabaikan begitu saja. Sebab ombudsman memiliki mekanisme pelaporan kepada DPR/DPRD. Apalagi bila nantinya ombudsman daerah dibentuk oleh DPRD (*parlianmentary local ombudsman*). Dalam kasus-kasus yang signifikan dan krusial, melalui mekanisme yang tersedia, DPR/DPRD dapat meminta

pertanggungjawaban eksekutif atas tindakan pengabaiannya terhadap eksistensi dan rekomendasi ombudsman.

Keempat, ombudsman merupakan salah satu (barangkali mungkin satu-satunya) lembaga pengawas pejabat publik di suatu negara yang memiliki jaringan cukup kuat dan diakui secara internasional. Pada era global sekarang ini isu *good governance* sama pentingya dengan isu hak asasi, demokrasi dan terorisme. Oleh karena itu, mengabaikan eksistensi ombudsman berpotensi dapat berhadapan dengan komunitas Internasional yang menghendaki terciptanya *good governance* disetiap negara demokratis. Meskipun demikian, ombudsman bukanlah sebagai kepanjangan tangan kepentingan negara-negara asing. Karena sifat independensi yang melekat dalam prinsip dasar ombudsman juga mengandung arti bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, ombudsman bebas dari intervensi dan tekanan negara-negara asing.

Urgensi pembentukan ombudsman daerah dalam era otonomi antara lain didasarkan atas pertimbangan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi mengandung sejumlah potensi penyimpangan. Potensi ini ada karena UU Otonomi Daerah memang masih mengandung beberapa sisi kelemahan. Selain itu, permasalahan "kebiasaan" melakukan korupsi yang diturunkan melalui budaya birokarasi paternalistik sebagai praktek-praktek di daerah (desentralsisasi korupsi) menjadi pertimbangan penting bahwa membentuk ombudsman daerah adalah suatu kebutuhan yang tidak dapat ditunda.

Memetakan Kompetensi Ombudsman

Sampai saat ini memang belum ada UU tentang Ombudsman Republik Indonesia[2]. Keputusan Presiden No. 44 tahun 2000 sebagai landasan yuridis Komisi Ombudsman Nasional juga tidak mengatur tentang ombudsman daerah. Padahal dalam catatan Komisi

---

[2] RUU Ombudsman Republik Indonesia yang menjadi usul inisiatif DPR periode 1999-2004 kandas begitu saja karena tidak ada keinginan kuat pemerintah Megawati mewujudkannya menjadi UU. Amanat Presiden yang diharapkan oleh DPR tidak kunjung dikeluarkan Predien Megawati sampai akhir masa jabatannya. Padahal Amanat Presiden adalah instrumen penting dalam pembahasan sebuah RUU. Diharapkan dengan Amanat tersebut Presiden menunjuk wakil pemerintah yang akan menjadi mitra DPR membahas dalam RUU Ombudsman Republik Indonesia. Pada saat ini, oleh DPR periode 2004-2009, RUU Ombudsman harus diulang pembahasannya kembali dari awal. Ini terjadi karena DPR memang tidak mengenal istilah pewarisan RUU, sehingga semua RUU yang belum diselesaikan oleh DPR periode sebelumnya harus dibahas ulang. Dalam Program Legislasi Nasional, RUU Ombudsman Republik Indonesia memang masuk daftar pembahasan, tetapi kembali sangat disayangkan, karena RUU Ombudsman Republik Indonesia tidak dimasukkan dalam daftar RUU yang menjadi prioritas untuk dibahas dan disahkan pada tahun 2006. Padahal kalau digunakan tolok ukur Badan Legislasi, mestinya RUU Ombudsman Republik Indonesia menjadi prioritas karena keberadaannya diamanatkan oleh TAP MPR seperti RUU Kebebasan Informasi dan RUU Perlindungan Saksi dan bagian dari strategi pencegahan serta pemberantasan korupsi di indonesia.

Ombudsman Nasional diketahui lebih dari dua puluh daerah menginginkan pembentukan ombudsman daerah (masthuri:29-09-04). Bahkan ada tiga daerah yang telah membentuk ombudsman daerah, yaitu Propinsi DI. Yogyakarta, Kabupaten Asahan/Sumatera Utara, dan Kota Pangkal Pinang/Babel. Dengan demikian sesungguhnya saat ini sangat diperlukan upaya untuk memetakan kompetensi ombudsman nasional, ombudsman daerah propinsi dan ombudsman daerah kabupaten/kota. Pemetaan kompetensi sangat penting karena sedini mungkin dapat menghindarkan kemungkinan terjadinya *overlapping* dan sengketa kompetensi antar ombudsman.

Sebelum kita melakukan pemetaan lebih lanjut tentang kompetensi ombudsman daerah mari kita lihat salah satu contoh model pembagian kompetensi ombudsman di negara tetangga Australia. Model ini akan memberikan gambaran kepada kita bahwa selain menggunakan basis UU tentang otonomi dan desentralisasi, kompetensi ombudsman daerah juga dapat dipetakan dengan menggunakan basis bentuk negara dimana ombudsman berada. Di Australia, ombudsman daerah (*state ombudsman*) hanya diberi wewenang mengawasi proses pemberian pelayanan umum dari lembaga publik yang bukan merupakan bagian dari pemerintah federal Australia. Karena bentuk negara Australia adalah federasi, maka tiap-tiap negara bagian memiliki sistem administrasi dan penegakan hukum tersendiri. Coba bandingkan dengan sistem desentralisasi di Indonesia yang menggunakan otonomi luas. Lembaga-lembaga publik yang menjadi bagian dari Pemerintahan Federal Australia seperti misalnya kepolisian federal, pengadilan, dll (sekalipun kantornya berada di negara bagian tertentu) tetap dibawah kekuasaan langsung Pemerintahan Federal Australia. Hal tersebut mempengaruhi pembagian kompetensi antar ombudsman. Pembagian kompetensi antara ombudsman nasional (*commonwealth ombudsman*) dengan ombudsman daerah (*state ombudsman*) ditentukan dengan melihat apakah lembaga-lembaga publik tersebut berada dibawah kekuasaan langsung pemerintah negara bagian atau di bawah kekuasaan langsung pemerintah federal. Dengan demikian, meskipun suatu lembaga publik seperti misalkan *Australian Federal Police,* berkantor di negara bagian tertentu, tetapi karena secara langsung ia berada dibawah kekuasaan administrtif Pemerintah Federal Australia maka kewenangan pengawasan tetap menjadi kompetensi ombudsman nasional (*commonwealth ombudsman*). *commonwealth ombudsman* adakalanya juga bertindak seperti lembaga banding (*appeal*) terhadap tindak lanjut yang dirasa kurang memuaskan atas keluhan masyarakat terhadap lembaga-lembaga publik di negara bagian yang ditangani *state ombudsman*.

Indonesia bukan negara federal, sehingga dalam hal ini tentu saja logika federasi tidak dapat diadopsi sepenuhnya dalam memetakan kewenangan antara ombudsman nasional dengan ombudsman daerah. Untuk memetakan kewenangan tersebut kita dapat menggunakan beberapa basis peraturan perundangan, dan dalam hal ini UU No 32/2004 adalah yang paling relevan untuk digunakan sebagai basis pemetaan.

Pemetaan kompetensi ombudsman daerah secara sederhana dapat dimulai dengan menelaah pembagian kewenangan menjalankan urusan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004. Sekilas pembagian kewenangan menjalankan urusan seperti disebutkan dalam UU tersebut memang tidak secara otomatis mencerminkan pembagian tanggungjawab pemberian pelayanan umum. Sebab pembagian kewenangan yang dilakukan UU tersebut berbasis pada urusan, bukan berbasis pada pelaksana urusan. Oleh karena itu, sebelum kita membuat peta kompetensi, enambelas urusan sebagaimana diatur dalam pasal 13 dan 14 UU No. 32/2004 harus diuraikan terlebih dahulu dengan cara menentukan siapa atau instansi mana yang bertanggungjawab melaksanakan urusan tersebut dilapangan. Demikian juga halnya urusan yang menjadi kompetensi pemerintahan pusat sebagaimana tercantum dalam pasal 10 UU No.32/2004. Secara umum Instansi-intansi yang merupakan bagian dari pemerintahan pusat seperti departemen dan lembaga non departemen pengawasanannya dapat dipetakan menjadi kompetensi ombudsman nasional. Pelaksana urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam pasal 10 UU 32/2004 dapat petakan sebagai berikut:

1. Urusan politik luar negeri, dilaksanakan oleh Departemen Luar Negeri dan institusi pusat lain yang ditunjuk oleh Presiden.
2. Urusan pertahanan, dilaksanakan oleh Tentara Nasional Indonesia, Menteri Pertahanan, BIN, dll.
3. Urusan keamanan, dilaksanakan oleh Kepolisian Nasional, TNI, dll.
4. Urusan yustisi, dilaksanakan oleh Pengadilan, Kejaksaan, Departemen Kehakiman, dll.
5. Urusan moneter dan fiskal, dilaksanakan oleh Bank Indonesia, Departemen Keuangan, dll
6. Urusan agama, dilaksanakan oleh Departemen Agama, dll.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa institusi pusat didaerah yang merupakan bagian dari pelaksana keenam urusan tersebut pengawasannya dipetakan menjadi kewenangan

ombudsman nasional. Misalnya seperti seluruh jajaran Tentara Nasional Indonesia dari mulai Kodam s.d. Koramil, seluruh jajaran kepolisian dari mulai Polda s.d. Polsek, seluruh jajaran Pengadilan dari mulai Pengadilan Tinggi s.d. Pengadilan Negeri, seluruh jajaran Kejaksaan dari mulai Kejaksaan Tinggi s.d. Kejaksaan Negeri. Juga termasuk lembaga-lembaga pemasyarakatan yang ada di daerah. Bagaimana dengan kewenangan ombudsman daerah propinsi atau kabupaten/kota?

Dalam pasal 120 UU No. 32/2004 disebutkan bahwa perangkat daerah propinsi terdiri atas sekretariat daerah propinsi, Sekretariat DPRD I, dinas propinsi, dan lembaga teknis daerah propinsi. Adapun perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah kabupaten/kota, sekretariat DPRD II, dinas kabupaten/kota, lembaga teknis daerah kabupaten/kota, kecamatan dan kelurahan. Dengan demikian, pelaksana enambelas urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota tentunya harus mengacu pada ketentuan tentang perangkat daerah sebagaimana diatur dalam pasal 120 tersebut, antara lain dinas-dinas seperti dinas pendidikan, dinas kesehatan, dinas tenaga kerja, dinas sosial dll. Adapun lembaga teknis daerah seperti antara lain badan perencanaan daerah, badan penanaman modal daerah, kantor arsip daerah, kantor perbendaharaan dan kas daerah, dll.

Tabel
Contoh Susunan Perangkat Pemerintah
Kabupaten Sleman
tahun 2003

No	Nama Instansi
1	Sekretariat Daerah
2	Sekretariat Dewan
3	Dinas Permukiman, Prasarana Wilayah dan Perhubungan
4	Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam
5	Dinas Pertanian dan Kehutanan
6	Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi dan Penanaman Modal
7	Dinas Kesehatan
8	Dinas Pendidikan
9	Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Keluarga Berencana
10	Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat
11	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
12	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
13	Badan Pengawasan Daerah
14	Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah
15	Badan Pengendalian Pertanahan Daerah
16	Badan Kepegawaian Daerah

17	Rumah Sakit Umum Daerah
18	Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah
19	Kantor Telekomunikasi dan Informatika
20	Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan
21	Kantor Pengelolaan Pasar
22	Kantor Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil
23	Balai Latihan Kerja
24	Kecamatan
25	Kelurahan

Sumber: Website Pemkab Sleman

Selain dinas dan lembaga teknis, di daerah juga terdapat instansi-instansi yang sifatnya vertikal. Instansi vertikal ini pada dasarnya adalah sebagai pelaksana urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Seperti contohnya kantor-kantor departemen yang ada di daerah, kantor dan beberapa kantor wilayah yang masih dipertahankan di propinsi. Instansi-instansi vertikal tersebut pada dasarnya adalah menjalankan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, semestinya pengawasannya dapat dipetakan menjadi kompetensi ombudsman nasional. Namun demikian, adakalanya urusan yang dilaksanakan oleh instansi vertikal merupakan wilayah abu-abu yang menjadi bagian dari kewenangan pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah. Seperti misalkan pada kantor badan pertanahan, adakalanya suatu urusan yang harus dikerjakan sekaligus mengandung dimensi urusan yang sifatnya nasional sehingga menjadi kewenangan BPN pusat. Untuk memetakan urusan yang sifatnya abu-abu ini kita harus melihatnya secara kasus-perkasus.

Mencegah Korupsi di Daerah

Sebelum kita membahas tentang bagaimana peran ombudsman daerah dalam mencegah desentralisasi korupsi, perlu kita memahami apa saja bentuk dan bagaimana modus korupsi yang ada di daerah. Mengenai hal ini *The Habibie Center* (tempo:04-11-04) pernah mengadakan penelitian dan menemukan dua puluh pola dan modus korupsi di daerah seperti berikut ini:

1. Korupsi Pengadaan Barang

Modus :

a. Penggelembungan (*mark up*) nilai barang dan jasa dari harga pasar.
b. Kolusi dengan kontraktor dalam proses tender.

2. Penghapusan barang inventaris dan aset negara (tanah)

Modus :

a. Memboyong inventaris kantor untuk kepentingan pribadi.

b. Menjual inventaris kantor untuk kepentingan pribadi.

3. Pungli penerimaan pegawai, pembayaran gaji, kenaikan pangkat, pengurusan pensiun dan sebagainya.

Modus : Memungut biaya tambahan di luar ketentuan resmi.

4. Pemotongan uang bantuan sosial dan subsidi (sekolah, rumah ibadah, panti asuhan dan jompo)

Modus :

a. Pemotongan dana bantuan sosial

b. Biasanya dilakukan secara bertingkat (setiap meja).

5. Bantuan fiktif

Modus :

Membuat surat permohonan fiktif seolah-olah ada bantuan dari pemerintah ke pihak luar.

6. Penyelewengan dana proyek

Modus :

a. Mengambil dana proyek pemerintah di luar ketentuan resmi.

b. Memotong dana proyek tanpa sepengetahuan orang lain.

7. Proyek fiktif fisik

Modus : Dana dialokasikan dalam laporan resmi, tetapi secara fisik proyek itu nihil.

8. Manipulasi hasil penerimaan penjualan, penerimaan pajak, retribusi dan iuran.

Modus :

a. Jumlah riil penerimaan penjualan, pajak tidak dilaporkan.

b. Penetapan target penerimaan pajak lebih rendah dari penerimaan riil.

9. Manipulasi proyek-proyek fisik (jalan, jembatan, bangunan, kantor, sekolah, asrama)
Modus :
a. *Mark up* nilai proyek
b. Pungutan komisi tidak resmi terhadap kontraktor

10. Daftar Gaji atau honor fiktif
Modus : Pembuatan pekerjaan fiktif.

11. Manipulasi dana pemeliharaan dan renovasi fisik.
Modus :
a. Pemotongan dana pemeliharaan
b. *Mark up* dana pemeliharaan dan renovasi fisik

12. Pemotongan dana bantuan (inpres, banpres)
Modus : Pemotongan langsung atau tidak langsung oleh pegawai atau pejabat berwenang.

13. Proyek pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) secara fiktif (tidak ada proyek atau intensitas)
Modus : Tidak ada proyek atau intensitas yang tidak sesuai laporan. Misalnya kegiatan dua hari dilaporkan empat hari.

14. Manupulasi ganti rugi tanah dan bangunan
Modus : Pegawai atau pejabat pemerintah yang berwenang tidak memberikan harga ganti rugi secara wajar atau yang disediakan.

15. Manipulasi biaya sewa fasilitas dan transportasi
Modus : Manipulasi biaya penyewaan fasilitas pemerintah kepada pihak luar

16. Pembayaran fiktif uang lauk pauk Pegawai Negeri sipil, prajurit, tahanan dan lain-lain
Modus :
a. Alokasi fiktif uang lauk pauk Pegawai Negeri Sipil, prajurit tahanan dalam catatan resmi seperti APBD.
b. Menggunakan kuitansi fiktif.

17. Pungli Perizinan; IMB, sertifikat SIUPP, besuk tahanan, ijin tinggal, ijin TKI, ijin

frekuensi, impor ekspor, pendirian apotik, RS, klinik, *Delivery Order* pembelian sembilan bahan pokok agen dan distributor.

Modus :
a. Memungut biaya tak resmi kepada anggota masyarakat yang mengurus perijinan.
b. *mark up* biaya pengurusan ijin
c. Kolusi dengan pengusaha yang mengurus ijin.

18. Pungli kependudukan dan Imigrasi
Modus :
a. Memungut biaya tidak resmi kepada anggota masyarakat yang mengurus perijinan.
b. *mark up* biaya pengurusan ijin
c. Kolusi dengan pengusaha yang mengurus ijin.

19. Manipulasi Proyek Pengembangan Ekonomi Rakyat
Modus : Penyerahan dalam bentuk uang.

20. Korupsi waktu kerja
Modus :
a. Meninggalkan pekerjaan
b. Melayani calo yang memberi uang tambahan
c. Menunda pelayanan umum

Dari keduapuluh pola dan modus korupsi tersebut, berdasarkan sifat dan bentuknya dapat dikelompokkan menjadi:

Korupsi Manipulatif.
Korupsi yang sifatnya manipulatif ini dlakukan dengan cara membuat manipulasi data keuangan, data pekerjaan, dan sebagainya. Di lapangan dapat berbentuk tindakan mark up anggaran dan manipulasi laporan keuangan. Dan yang paling banyak terjadi di daerah, misalkan mark up dalam proses pengadaan barang dan jasa, penyusunan laporan penerimaan yang tidak sesuai misalkan dalam penerimaan pajak, retribusi dan iuran, manipulasi proyek, permohonan bantuan fiktif, membuat proyek fiktif, membuat daftar gaji atas pekerjaan fiktif, dan sebagainya.

Korupsi Klepto Aktif

Istilah klepto aktif digunakan untuk menggambarkan perilaku orang yang sangat suka mencuri barang-barang milik orang lain. Korupsi yang sifatnya klepto aktif didaerah biasanya berbentuk pengambilan aset fisik pemerintah dengan cara memboyong (baik dipakai sendiri maupun dijual) peralatan inventaris kantor untuk kepentingan pribadi. Untuk menghapus jejak, tindakan pencurian aset tersebut biasanya disertai penghapusan data barang inventaris. Hal ini juga dilakukan untuk mengambil tanah-tanah kas pemerintah daerah. Selain yang terlihat nyata secara fisik, korupsi jenis ini juga dapat berbentuk penyelewengan dana proyek dengan cara mengambil dana proyek diluar ketentuan resmi tanpa sepengetahuan orang lain.

Korupsi Opportunistik

Korupsi opportunistik dilakukan dengan memanfaatkan perbedaan posisi tawar antara pejabat pemerintah sebagai pemberi pelayanan dengan masyarakat sebagai konsumen (*user*) pengguna pelayanan. Pada bagian lain korupsi yang sifatnya opportunistik juga dapat terjadi karena adanya perbedaan mencolok antara permintaan masyarakat yang ingin dilayani dengan kemampuan pejabat pemerintah melayani. Dalam hal ini falsafah yang selalu digunakan adalah *aji mumpung*, mumpung ada peluang, mumpung posisi sedang berkuasa, mumpung masyarakat sedang membutuhkan dan sebagainya. Korupusi opportunistik bisa berbentuk misalkan pungutan liar dalam penerimaan pegawai, pembayaran gaji, kenaikan pangkat, pengurusan pensiun dan sebagainya. Selain itu juga bisa dilakukan dengan cara memungut biaya tidak resmi kepada masyarakat yang mengurus perijinan, atau menggelembungkan dana pengurusan perijinan, dan sebagainya. Bentuk-bentuk korupsi seperti ini yang banyak terjadi didaerah misalnya pungutan liar pada pengurusan IMB, KTP, Sertifikat SIUPP, besuk tahanan, ijin tinggal, ijin TKI, ijin frekwensi, ijin pendirian apotik, rumah sakit, dan klinik.

Korupsi Reduktif

Kata-kata reduktif merupakan padanan dari tindakan pemotongan uang yang semestinya diterima oleh masyarakat. Jenis korupsi seperti ini terjadi didaerah biasanya pada saat ada dropping dana bantuan sosial, subsidi untuk sekolah, rumah ibadah, panti asuhan panti jompo, dll. Caranya adalah dengan memotong bantuan tersebut sehingga yang sampai ke tangan masyarakat penerima tidak penuh. Pemotongan (lebih dikenal dengan istilah "sunat") dana tersebut terjadi secara bertingkat di pada tiap-tiap meja.

Perilaku Koruptif

Selain tindakan yang nyata dapat dilihat sebagai bentuk korupsi, juga ada tindakan yang secara hukum formal bukan merupakan tindak pidana korupsi tetapi secara substansial sangat merugikan negara. Tindakan seperti ini disebut sebagai perilaku koruptif. Salah satu jenisnya adalah korupsi waktu kerja. Biasanya dilakukan dengan cara meninggalkan pekerjaan sebelum waktunya, menunda-nunda pemberian pelayanan umum, diskriminasi pelayanan, melalaikan tugas dan kewajiban, dan sebagainya. Dari uraian tersebut kita dapat melihat bahwa sebagai salah satu bentuk *extra ordinary crime* korupsi di daerah juga memiliki kompleksitas yang sangat tinggi. Oleh karena itu memberantas korupsi didaerah semestnya juga merupakan pekerjaan yang mengandung kompleksitas, sehingga dalam hal ini pendekatannya haruslah konprehenshif. Korupsi tidak akan pernah habis dengan diberantas, ia seperti penyakit keturunan yang selalu memunculkan generasi-generasi terbaru. Sehingga strategi melawan korupsi harus meliputi pencegahan, penindakan, dan perbaikan.

Sebagai lembaga yang menitikberatkan pada pengawasan proses pemberian pelayanan umum, dalam konteks pemberantasan korupsi di daerah, ombudsman daerah berperan di baris paling depan guna mencegah terjadinya korupsi dan perilaku koruptif setiap aparatur penyelenggara pemerintahan daerah. Peran ombudsman daerah dalam proses pencegahan korupsi dimulai dengan mendorong upaya perbaikan sistem pelayanan umum pemerintahan daerah dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas publik. Pendapat ini dibangun dengan asumsi bahwa sistem pelayanan umum (termasuk proses penegakan hukum) menjadi tidak berjalan secara baik karena didalamnya sarat dengan praktek-praktek penyelenggaraan negara yang koruptif, sehingga apabila proses pemberian pelayanan umum diawasi sedemikian rupa, maka setidaknya dapat mencegah adanya peluang bagi penyelenggara negara melakukan tindakan-tindakan yang bersifat koruptif (sujata:2004:6-7). Bila tindakan penegakan hukum (represhif) dampaknya tidak secara langsung dirasakan masyarakat, pencegahan korupsi yang dilakukan ombudsman lebih menyentuh langsung dan hasilnya dapat dirasakan seketika karena menyangkut sendi-sendi kehidupan sehari-hari dari masyarakat didaerah, misalkan dalam mengurus KTP, IMB, Sertifikat Tanah, dan sebagainya. Bila ombudsman daerah dapat secara efektif mencegah praktek-praktek koruptif dalam berbagai fungsi pelayanan yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah, maka masyarakat akan secara langsung dapat merasakan manfaatnya karena dapat mengurus perijinan dll secara cepat tanpa dipungut biaya tambahan yang tidak resmi dan memberatkan.

C.F.G. Sunaryati Hartono

Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi secara Sistemik

"The illiterate of the 21st century will not be those, who cannot read ang write, but those who cannot learn, unlearn and relearn."
(Alvin Toffler)

Pendahuluan

Dalam masyrakat Indonesia, Kolusi[1], Korupsi[2], dan Nepotisme[3] bukanlah hal yang baru. Bung Hatta, bahkan pernah mengeluh bahwa "korupsi seakan-akan sudah membudaya". Harus diakui bahwa dalam perjalanan hidup bernegara dan berbangsa, praktek-praktek koruptif telah lama – yaitu sejak berdirinya Republik Indonesia – menggerogoti moral, pemerintahan, perekonomian dan kehidupan politik mau pun citra negara hukum Republik Indonesia.

Praktek-praktek koruptif telah dimulai dengan kolusi dan nepotisme antara pemerintah/birokrasi dan masyarakat di satu fihak (Grup Banteng dan "pengusaha aktentas"), dan antara kalangan pengusaha atau penyelundup dan tentara di lain fihak (penyelundupan opium, tembakau dan gula untuk memperoleh senjata). Bahkan sebelum kemerdekaan, pemberian upeti dan suap telah lama menjadi adat kebiasaan dalam kalangan pangreh praja, bahkan merupakan suatu kewajiban bagi bawahan untuk memberi "upeti" kepada atasannya (misalnya dari patih kepada bupati, atau dari wedana kepada residen) sebagai tanda loyalitasnya.

Sejak tahun 1957 praktek koruptif kemudian menjalar ke lembaga penegak hukum melalui pemisahan kejaksaan dari pengadilan yang menghasilkan nepotisme dan suap-menyuap antara terdakwa, jaksa dan panitera pengadilan (sejak pemerintahan Djodi tahun 1957).

Ketika itu Panitera Pengadilan mulai kurang terawasi oleh Ketua Pengadilan, yang mengakibatkan kolusi antara pengacara/pembela dan panitera serta jaksa menjadi semakin mudah dan marak. KKN (korupsi, Kolusi dan nepotisme) berlanjut dengan pengangkatan Jaksa Agung sebagai Menteri. Kemudian, dengan melepaskan asas hakim karier mantan Jaksa Agung diangkat sebagai Ketua Mahkamah Agung, sehingga antara Presiden (eksekutif), Jaksa Agung dan Ketua Mahkamah Agung (yudikatif) terjadi "kerjasama" kolusi yang menghapus asas *Trias Politica* dan asas *check and balances*, yang semakin memudahkan kolusi, nepotisme dan korupsi, serta mewujudkan negara yang semakin otoriter dengan meletakkan seluruh kekuasaan dan kewenangan kenegaraan di tangan Presiden yang merangkap sebagai pimpinan Negara **dan** pimpinan Pemerintahan.

Keadaan Sekarang dan Sebab-sebab terjadinya KKN

Jika kita bertanya mengapa KKN – sekali pun sudah lama diadakan upaya-upaya pemberantasan KKN – tetap saja semakin meningkat frekuensinya, maka berdasarkan kesimpulan dan saran setumpuk penelitian yang sudah sejak 10 tahun terakhir diadakan, baik oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, universitas-universitas, LSM-LSM, Partnership, Komisi Hukum Nasional, tayangan

---

[1] Yang dimaksud dengan "Kolusi" adalah kerjasama anatara seseorang dengan pejabat penguasa/pengambil keputusan publik dengan maksud untuk memperoleh/memberi sesuatu yang menurut Hukum mestinya tidak boleh diperoleh/diberikan kepada/oleh salah satu fihak yang lain atau untuk mempercepat atau melebihi perolehan hak seorang penduduk atau pegawai dari pejabat Pemerintah yang lain.

[2] "Korupsi" adalah : "*behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends*" (Samuel Huntington:"Political Order in Changing Societes").

[3] "Nepotisme" diartikan sebagai pemberian jabatan-jabatan penting kepada anggota keluarga, sanak saudara dan/atau teman.

di televisi dan diskusi di Forum 2004 dan Komisi Ombudsman sendiri, ternyata bahwa faktor-faktor yang mendorong semakin maraknya KKN adalah obsesi manusia Indonesia untuk dengan cara yang **mudah dan secepat mungkin** mencapai kehidupan yang mapan dan kalau bisa kaya (*the American dream*).
Heddy Shri Ahimsa-Putra mengatakan bahwa:

> "Masalah korupsi adalah masalah **perubahan kebudayaan**, masalah peralihan dari budaya politik yang "tradisional" ke budaya politik yang "modern".
>
> "Semangat reformasi yang merebak di Indonesia kini telah memunculkan tatanan-tatanan sosial baru. Desentralisasi, pemberdayaan masyarakat lokal, penguatan lembaga-lembaga tradisional, dukungan terhadap perangkat nilai budaya etnik yang tradisional adalah fenomena yang kini banyak memperoleh dukungan", kata Ahimsa Putra dalam makalah "Korupsi di Indonesia".
>
> Padahal budaya tradisional tidak/belum mengenal perbedaan dan pembedaan antara kepentingan pribadi (*private*) dan kepentingan publik (pemerintah/masyarakat) yang menjadi ciri masyarakat modern[4], sehingga banyak perbuatan yang di dalam masyarakat tradisional merupakan adat atau sopan santun, di dalam masyarakat dan negara modern dianggap sebagai perbuatan koruptif, atau sebaliknya, perilaku atau perbuatan yang dalam budaya Barat modern dianggap sebagai korupsi tidak dirasakan demikian oleh misalnya masyarakat yang masih kokoh berpegangan pada adat tradisional seperti di Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, Batak dan Papua (Sentani).

Padahal mayoritas masyarakat Indonesia tergolong masyarakat miskin (*subsistence economy*) dan Pegawai Negeri Sipil yang menjadi aparat pemerintahan (birokrasi) yang sehari-hari ditemui masyarakat untuk dilayani, gajinya hanya cukup untuk keperluan hidup seminggu, kalau tidak kurang dari itu.

Lain-lain faktor pendorong atau pemicu KKN adalah:

1. Modernisasi yang terlalu cepat dan semakin cepat, padahal masyarakat Indonesia masih hidup dalam suasana dengan nilai-nilai hidup tradisional (hukum adat), agraris (non-industrial) dan pluralistis.

2. Praktek/contoh/pamer hidup mewah pemimpin negara dan pengusaha serta Pejabat Pemerintah.

3. Praktek partai politik yang cenderung egois, tidak jujur, rakus dan mau menang sendiri dan tidak segan-segan (melanggar hukum).

4. Teknologi informasi serta komunikasi nasional dan internasional selama 24 jam sehari melalui TV terus menerus memamerkan dan menganjurkan kehidupan dan gossip selebritis, hidup mewah dan seksi serta kasus-kasus kriminal, yang justru menjadi contoh buruk bagi masyarakat.

5. Praktek-praktek bisnis "modern" dan internasional yang cenderung memperlihatkan trik-trik yang "hebat' tetapi licik dan "memelintir" arti peraturan dan asas hukum yang berlaku, yang ditiru oleh pengusaha dan pengacara Indonesia.

6. Misinterpretasi masyarakat, LSM, pejabat dan pemimpin negara tentang arti, standar dan luas lingkup sebenarnya dari arti "kebebasan berpendapat', "kedaulatan rakyat", "hak asasi manusia", "demokrasi", "kebebasan hakim", "kewenangan pejabat/aparat", "supremasi

---

[4] Baca Ahimsa Putra: "Korupsi di Indonesia" dalam majalah Wacana, edisi 14, tahun 2002, h. 54.

hukum", dan lain-lain, yang "diimpor"[5] dari sistem politik dan sistem hukum negara-negara Barat yang sudah melalui perkembangan selama paling sedikit 300 tahun (Amerika Serikat) dan paling lama 1000 tahun (Inggeris) dengan berbagai pengaruh dan akibat negatif di bidang politik, sosial ekonomi, budaya dan hukum di negara-negara berkembang seperti Indonesia, karena mengadopsi **tanpa mengadaptasi** keadaan fisik dan ekonomis, politis dan budaya negara sendiri.

7. Tuntutan masyarakat (politik) internasional dan dunia usaha global serta perusahaan transnasional agar pemerintah, negara dan masyarakat Indonesia secara instan (seketika) mewujudkan sarana dan prasarana fisik dan non-fisik, baik perangkat keras, perangkat lunak dan sumber daya manusia yang dituntut oleh Perdagangan, Komunikasi, Hukum dan Politik Global dari negara dan bangsa Indonesia[6].
   Padahal ternyata, bahwa:

   a. Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah untuk masyarakat masih jauh dari harapan.
   b. Sistem Informasi yang tersedia mengenai berbagai prosedur dan layanan yang tersedia, termasuk biayanya, masih sangat tertutup (tidak transparan).
   c. Peraturan dan Sistem Hukum yang ada masih menunjukkan kekosongan-kekosongan hukum, karena kebanyakan aturan perundang-undangan dan lembaga-lembaga hukum yang ada masih belum disesuaikan dengan Sistem Ekonomi Global abad ke- 21 ini, atau masih bekerja dengan cara-cara dan paradigma lama, yang lebih cocok dengan hukum dan aparatur pemerintahan (birokrasi) yang mendukung masyarakat Industri abad ke 18, dan belum sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan Masyarakat Informasi dan Masyarakat di abad ke 21 ini.
   d. Sistem Pengawasan Birokrasi Indonesia pun juga masih lemah. Antara lain karena belum dikenal dan diakuinya lembaga Ombudsman, sebagaimana telah digunakan selama 2 (dua) abad di Swedia dan selama 50 tahun terakhir di lebih dari 100 negara di dunia.
   e. Penerapan Hukum dan Peradilan yang masih jauh dari memadai, belum efektif, tidak pasti dan belum adil.
   f. Dunia bisnis yang cenderung individualistis, egois, kapitalis, tidak menjalankan asas-asas "*good corporate governance*", senang "potong kompas" agar dapat "diadopsi" oleh perusahaan transnasional sebagai *subsidiary* atau anak perusahaan, dan dengan demikian langsung menjadi bagian dari sistem ekonomi global.
   g. Penduduk, terutama generasi muda dan Masyarakat Pra Industri yang semakin besar jumlahnya membutuhkan lapangan kerja yang secara cepat mudah menghasilkan uang banyak, semakin banyak tuntutannya (yang mustahil dapat disediakan oleh negara dan pemerintah) dan cenderung main hakim sendiri.
   h. Struktur organisasi lembaga administrasi pemerintahan dan mekanisme pelayanan publik yang cenderung tidak "*user/*masyarakat-*friendly*", tetapi justru mementingkan kepentingan pejabatnya yang menganggap perlu "dilayani" oleh orang yang membutuhkan pelayanan darinya.
   i. Semua itu cenderung menambah jumlah dan macam kejahatan domestik-nasional, dan memudahkan masuknya kejahatan internasional dan transnasional, seperti *money laundering*, korupsi, dan narkoba serta terorisme.

---

[5] Lihat " Amy Chua: *"World on Fire",* Arrow Books, Random House 2003, h. 195 dimana ia mengemukakan" *"The version of capitalism being promoted outside the West today is essentialy laissezfaire and rarely includes any significant redistributive mechanism. In other words, the United States is aggressively exporting a model of capitalism that the Western nations themselves abandoned a century ago. More broadly, …. The formula of the free market democracy currently being pressed on non-Western nations ….is one that* <u>*no Western nation ever adopted at any point in history*</u> (garis bawah dari penulis – SH).

[6] Lihat Saleh Abdullah dalam makalah "ORNOP: Dari Korupsi Ide ke Korupsi Uang." Wacana, op.cit. h. 84 – 89p.

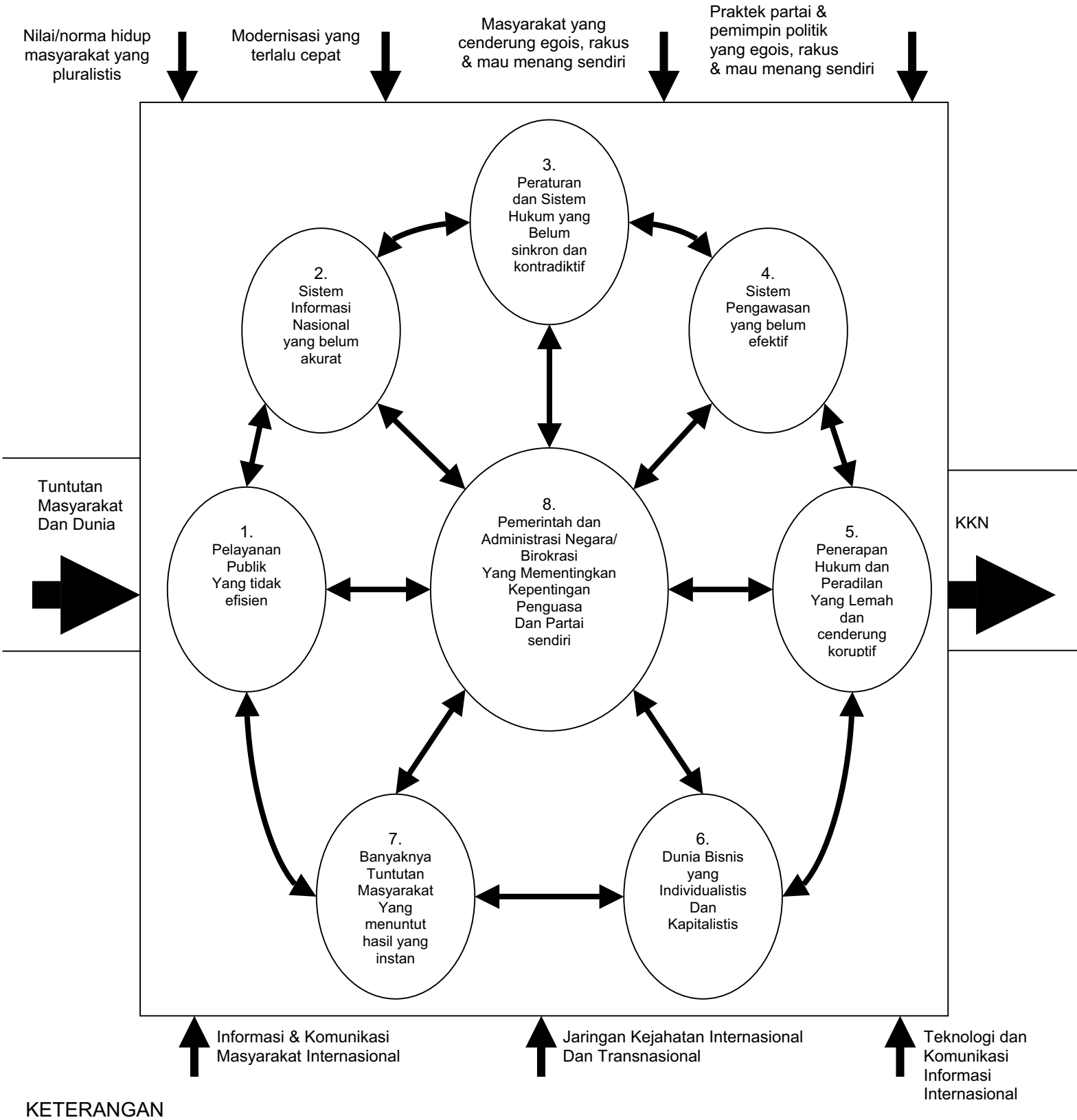
j. Turut sertanya lembaga ekonomi internasional (seperti IMF, World Bank, UNDP, ADB) dan perusahaan transnasional sebagai pelaku jaringan korupsi internasional.[7]

Semua itu akhirnya seakan-akan melahirkan suatu sistem dan jaringan KKN yang sangat efisien dan efektif, yang sulit ditembus oleh orang atau fihak yang tidak merupakan bagian atau anggota dari jaringan (*network)* KKN tersebut, sehingga upaya pemberantasan KKN, seperti juga upaya pemberantasan dan pencegahan kejahatan terorisme menjadi semakin sulit pula.

Hal itu dapat disaksikan dalam Gambar 1 di halaman berikut ini :

[7] Baca Saleh Abdullah dalam makalah "ORNOP: Dari Korupsi Ide ke Korupsi Uang." Wacana, op.cit. dan Popy Ismalina : "Transnational Corporations: Terlibat Korupsi demi Penguasaan Ekonomi", Wacana, o[.cit., h. 133 – 148.

KEADAAN SEKARANG DAN MASALAH/SEBAB-SEBAB KKN



KETERANGAN

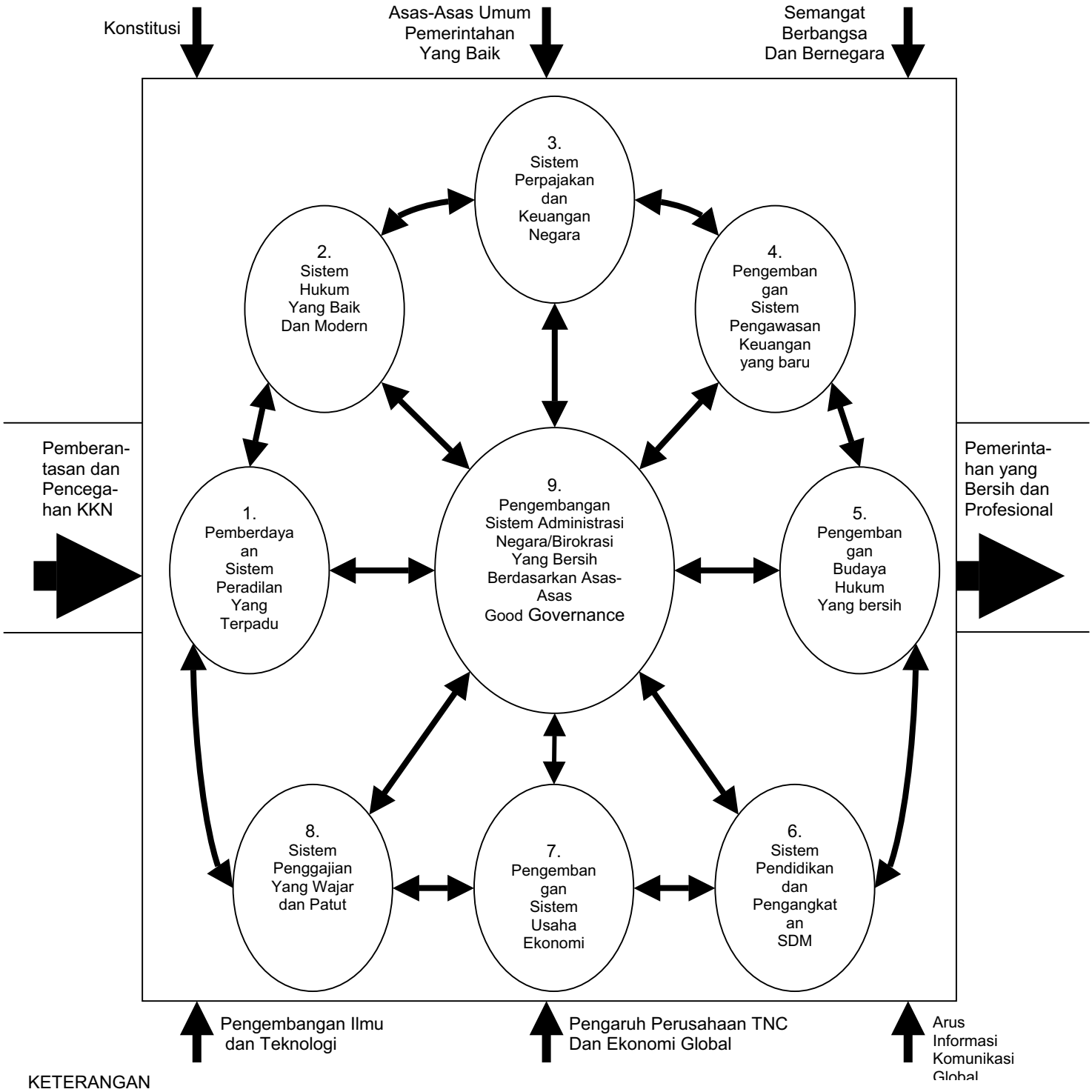
- Pelayanan Publik yang tidak efisien.
- Sistem Informasi yang belum akurat, transparan dan up to date.
- Peraturan dan Sistem Hukum yang belum modern dan memenuhi kebutuhan (sering kontradiktif).
- Sistem Pengawasan yang masih lemah.
- Penerapan Hukum dan Peradilan yang lemah, belum efektif, tidak seimbang dan belum adil (cenderung koruptif).
- Dunia Bisnis yang cenderung Individualistis, Egois, Kapitalistis dan mengikuti keinginan perusahaan trans nasional.
- Masyarakat yang semakin banyak, banyak tuntutannya dan cenderung main hakim sendiri.
- Pemerintahan dan Administrasi Negara/Birokrasi yang mementingkan kepentingan penguasa dan partai sendiri dari pada kepentingan bangsa dan negara

Strategi Pemberantasan dan Pencegahan KKN secara Sistemik

Maka apabila benar, bahwa di Indonesia sudah terbentuk suatu sistem dan jaringan KKN yang sangat canggih, efisien dan efektif, yang sangat sulit ditembus oleh orang luar, yang bahkan juga sudah terkait dengan jaringan-jaringan KKN dan Narkoba di luar negeri sehingga sudah disebut "mafia", maka satu-satunya jalan untuk melawan sistem jaringan KKN ini ialah dengan mengubah dan mentransformasi satuan-satuan, unsur-unsur dan/atau sektor-sektor yang merupakan simpul-simpul jaringan nasional dan global itu, secara fundamental, sistemik, holistik dan serentak, agar setidak-tidaknya upaya pemberantasan dan pencegahan KKN menjadi lebih efektif, (lihat gambar 2).

Hal itu berarti, bahwa Pemberantasan dan Pencegahan korupsi tidak mungkin dilakukan sendiri oleh Komisi Pmeberantasan Tindak Pidana Korupsi, atau oleh Kepolisian atau oleh Kejaksaan Agung, atau oleh Badan-badang Pengadilan sendiri-sendiri, atau oleh Presiden seorang diri. Akan tetapi Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi mau tidak masu harus dilaksanakan secara serentak, bersama-sama dan berdasarkan suatu strategi Pemberantasan dan Pencegahan KKN yang sistemik, holistik dan integral, yang dirumuskan dalam Rencana Aksi Nasional. Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi oleh semua unsur tersebut di atas termasuk Komisi Ombudsman Nasional serta seluruh masyarakat Indonesia, tanpa kecuali.

STRATEGI PEMBERANTASAN DAN PENCEGAHAN KKN



KETERANGAN

1 Pemberdayaan sistem peradilan terpadu yang bersih, obyektif, efisien dan adil (sesuai dengan asas-asas good governance).
2 Sistem hukum yang baik, yang bertujuan mewujudkan dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (good governance).
3 Sistem perpajakan & keuangan negara yang lebih wajar, patut, efektif dan adil yang tidak lepas dari asas-asas good governance.
4 Pengembangan sistem pengawasan keuangan (BPK-DPR) memperbaiki administrasi negara dan sistem pengawasan birokrasi (Irjen-Bawasda-Ombudsman-KPK) yang terpadu berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (good governance).
5 Pengembangan budaya hukum yang lebih menghormati dan mempercayai (aparat) pemerintahan dan penegak hukum.
6 Sistem pendidikan dan pengangkatan tenaga PNS, peradilan, pemerintahan legislatif, perpajakan, penegak hukum, pelayanan publik dan Pengawasan administrasi/birokrasi.
7 Sistem kenaikan penggajian penegak hukum dan aparat birokrasi (PNS) yang lebih wajar, termasuk tenaga pendidikan.
8 Pengembangan Sistem Usaha/Ekonomi Nasional yang Bersih Berdasarkan Asas-Asas Good Corporate Governance.
9 Pengembangan Sistem Adaministrasi Negera/Birokrasi yang bersih berdasarkan Asas-Asas good Governance.

Perlunya Transformasi "Mesin Pemerintahan", "Mesin Pembentukan Hukum" dan "Mesin Peradilan di Indonesia"

Dalam rangka Gerakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN menuju ke pemerintahan yang Bersih dan Benar (*Good Governance*), sejak Bapak Susilo Bambang Yudhoyono menjadi Presiden Republik Indonesia, semakin dirasakan perlunya transformasi "mesin Pemerintahan" (*the administrative machinery*), "Mesin Pembentukan Hukum" (*the legislative machinery*), dan "Mesin Peradilan" (*the judicial machinery*) Republik Indonesia, terutama untuk **mencegah** terjadinya berbagai perbuatan dan perilaku KKN oleh Aparat Pemerintahan dan Aparat Penyelenggara Pelayanan Umum.

Yang dimaksud dengan "Mesin Pemerintahan" itu adalah seluruh bagian dari sistem Pemerintahan Republik Indonesia, baik yang bertugas:

(a) menyelenggarakan fungsi eksekutif/pemerintahan dan *policy making;*
(b) menyelenggarakan tugas keamanan dan penegakan hukum, maupun
(c) yang menyelenggarakan pelayanan publik, serta
(d) yang secara khusus menyelenggarakan administrasi kenegaraan *an sich,*
(e) yang mengelola keuangan negara, serta
(f) yang mengadakan pengawasan terhadap kinerja semua lembaga negara/pemerintahan.

Pengertian "mesin pemerintahan" juga tidak hanya mencakup organisasi dan struktur eksekutif dan kenegaraan yang biasanya disebut sebagai "*de staat in rust*", tetapi juga mencakup pelaksana norma-norma Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara (atau lebih tepat dinamakan Hukum Tata Pemerintahan Negara), yang mencakup personalia/kepegawaian dan prosedur pemilihan/perekrutan mau pun pengangkatan dan kenaikan pangkat, pemindahan mau pun pemberhentian atau pemberian pensiun, tunjangan, bantuan kesehatan, jaminan sosial, penentuan skala gaji, dan sebagainya, kepada aparat Pemerintah/Negara (*de staat in beweging*).

Selain itu "mesin Pemerintahan" itu tentu saja juga mencakup upaya bagaimana memperoleh anggaran bagi segala kegiatan pemerintahan dan bagaimana menggunakan anggaran negara tersebut dengan cara yang tepat (*procurement*), tanpa adanya kebocoran-kebocoran dan tumpang tindih.

Masih termasuk "mesin Pemerintahan" adalah perangkat keras (*hardware*) dan lunak (*software*) serta sistem pengawasan dan pertanggung jawaban dari segala kegiatan mau pun pengeluaran.

Dan di zaman modern dan globalisasi ini tidak mungkin ada organisasi, perusahaan apalagi negara yang bekerja tanpa adanya **perencanaan** terus menerus, yang didasarkan pada **penelitian** yang kontinu, serta yang membutuhkan program **pelatihan** terus menerus, agar Aparat Negara/Pemerintahan siap dan tanggap melakukan tugasnya yang sangat cepat **bertambah** dan bahkan terus **berubah**.

Dengan lain perkataan, kebutuhan masyarakat yang terus bertambah dan berubah menyebabkan, bahwa **seluruh "mesin pemerintahan" Republik Indonesia memerlukan perubahan secara terus menerus; juga untuk memenuhi tuntutan masyarakat yang terus bertambah dan berubah**.

Dalam pada itu, semakin diperlukan **pengawasan eksternal (yaitu Ombudsman)** terhadap penyimpangan-penyimpangan (maladministrasi dan KKN) yang tidak dapat hanya ditugaskan kepada "pimpinan satuan organisasi yang bersangkutan" atau pengawas intern, seperti Irjen, Bawasda, dsb. Hal itu akan mengakibatkan apa yang dalam bahasa Latin disebut menjadi "*iudex in causa sua*", yang berarti menjadi hakim dalam perkara sendiri, yang membuka pintu lebar-lebar

untuk praktek-praktek KKN. Praktek seperti ini sangat banyak dilakukan, apalagi apabila tidak ada peraturan perundang-undangan yang melarang perilaku birokratis (seperti penundaan berlarut) oleh pegawai Aparatur Negara terhadap masyarakat atau PNS yang memerlukan surat keputusan pengangkatan, atau janda yang sangat menunggu surat pensiun (janda)nya; atau orang yang memerlukan sertifikat tanah, izin usaha atau pemasangan air bersih, telepon, dll.

Transformasi seluruh "Mesin Pemerintahan"

Bagian yang terpenting dari arus Reformasi di segala bidang adalah transformasi seluruh sistem Pemerintahan dan Administrasi Negara, sebab "mesin pemerintahan" dan seluruh jajaran yang mengurus Administrasi Negara itulah yang menentukan, apakah negara Republik Indonesia tercinta sudah diatur dengan baik, bersih, efisien, efektif dan adil (yang dicakup dalam satu pengertian yaitu "*good governance*"), atau belum.

Dengan lain perkataan, tanpa adanya transformasi "*machinery of government*", tidak mungkin akan tercapai "*good governance*", dan **tanpa terjadinya transformasi "mesin kepemerintahan" ini mustahil akan dapat diberantas – apalagi dicegah – melakukan perbuatan dan/atau perilaku KKN**. Sebab "mesin pemerintahan" dalam arti luas (yang tidak hanya terdiri dari lembaga-lembaga eksekutif, tetapi juga mencakup lembaga-lembaga **legislatif, yudikatif, perencanaan** mau pun **pengawasan**) itulah yang sejak masa lalu, baik di zaman Orde Lama, Orde Baru, hingga pada hari ini menyebabkan terjadinya nepotisme, kolusi dan korupsi itu[8]. Dengan kata lain perkataan: justru lembaga negara inilah yang kini merupakan *entry point* praktek koruptif.

Dalam pada itu, secara garis besar tugas Pemerintah (dalam arti sempit) dan Aparatur Kepemerintahan dapat dibagi menjadi 7 (tujuh), yaitu:

1. tugas perencanaan pembangunan dan pengembangan,
2. tugas pengaturan,
3. tugas pembiayaan,
4. tugas pengelolaan (manajeman) lembaga pemerintahan yang bersangkutan,
5. tugas pelayanan kepada masyarakat luas (disingkat pelayanan publik),
6. tugas pencatatan, dokumentasi dan administrasi kegiatan,
7. tugas pengawasan.

Yang semua pelaksananya dapat menjadi pintu masuk korupsi, sehingga dikatakan, bahwa di Indonesia masalah korupsi sudah sistemik.

Jadikan "badai tsunami" titik awal Transformasi Mesin Pemerintahan, Pembentukan Hukum dan Peradilan serta Budaya Bersih dari KKN

Apalagi di penghujung tahun 2004 "badai tsunami" sudah memporak-porandakan metode kerja administrasi dan manajeman pemerintahan, pelayanan publik dan pengawasan publik yang lama, dan lembaga-lembaga pemerintahan dan penegak hukum di Banda Aceh. Sehingga secara instan Pemerintah Indonesia memerlukan organisasi "*crisis management*" yang baru, yang tidak mungkin tunduk pada aturan-aturan yang lama dan konvensional. Peristiwa ini tidak hanya menyentuh mesin pemerintahan di Aceh, tetapi berdampak pula pada seluruh penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, sehingga hampir seluruh segmen dan sektor pemerintahan perlu ditinjau kembali atau disesuaikan dengan keadaan baru yang sangat mendesak. Hal ini diperparah lagi dengan gempa bumi di Nias dan seluruh pantai Barat Sumatera pada tanggal 26 Maret 2005 yang lalu.

---

[8] Lihat Gambar 1, supra.

Karena itu alangkah baiknya apabila kita jadikan peristiwa tsunami ini sebagai titik balik untuk benar-benar menuju pemerintahan dan kehidupan berbangsa yang lebih bersih, efisien dan adil, dan untuk itu mengadakan transformasi seluruh "mesin pemerintahan", "mesin pembentukan hukum (DPR dan DPRD)", maupun "Badan-badan Peradilan Negara"; tidak hanya di Aceh, tetapi di seluruh provinsi dan daerah di Indonesia, yang tentu saja harus dimulai oleh Pemerintah Pusat.

Untuk itu diperlukan suatu gerakan penataan kembali seluruh sistem kepemerintahan berdasarkan paradigma tentang Administrasi Negara yang baru, prosedur kerja, sarana dan prasarana maupun sumber daya manusia yang memiliki kemampuan teknis, intelektualitas mau pun moral yang baru, yang cocok dengan kehidupan di abad ke-21

Misalnya: dalam suatu pembahasan di Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara juga terungkap, bahwa semasa pemerintahan mantan Presiden B.J. Habibie sekitar tahun 1998 – 1999 itu memang terjadi tendensi untuk mensentralisasikan kembali apa yang dulu sudah didesentralisasikan; suatu kebijaksanaan yang sesungguhnya bertentangan dengan semangat reformasi yang justru bertujuan untuk lebih mentransparansikan dan **menghorizontalkan** struktur organisasi mesin atau aparatur birokrasi, sesuai dengan tuntutan abad ke-21 yang menuntut modernisasi, efisiensi, demokratisasi, transparansi dan kecepatan bertindak, tanpa mengabaikan keteraturan, kecermatan, kepatutan dan keadilan.

Sebab tuntutan manajeman organisasi modern akibat tuntutan perubahan (*change*) dan penyesuaian yang semakin cepat, yang mengharuskan terjadinya differensiasi dan spesialisasi yang berkesinambungan, tidak mungkin lagi berpegang pada struktur organisasi yang semakin vertikal, dan yang berdasarkan teori-teori administrasi dan birokrasi yang lama. Tetapi sebaliknya struktur organisasi negara itu harus ditambah dengan :

(1) satuan-satuan horizontal dan koordinatif;
(2) tugas-tugas fungsional;
(3) *outsourcing* dan
(4) gaya kepemimpinan yang baru dan lebih sesuai dengan tuntutan zaman (*Transformational leadership*)

Tokoh manajemen Peter Drucker menyebut gaya kepemimpinan yang baru itu sebagai "*management by orchestra*", sebab "*management by objectives*" saja di abad le-21 sudah lama ketinggalan! Apalagi pembagian tugas – seperti yang diajarkan Lembaga Administrasi Negara – berdasarkan "*line and staff*" belaka, yang nota bene dijadikan syarat untuk kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil, justru menghambat kecepatan bertindak aparat dan memudahkan perilaku koruptif dalam birokrasi yang begitu besar (*log*).

Pendapat seperti ini saya baca dari buku Peter Drucker di tahun 1990, yang di Amerika Serikat mulai diterapkan saat itu juga. Jadi jelas, bahwa di abad ke-21 ini bangsa kita mau tidak mau harus membuat lompatan yang sangat besar (*great leap*) dengan mengintroduksi paradigma, cara dan proses pemikiran dan pengaturan serta gaya pengurusan dan kepemimpinan (*leadership*) yang baru, yang lebih cocok dengan kebutuhan dan tuntutan abad ke-21 ini; tidak hanya bagi para pengusaha yang harus membangun "*corporate culture*" yang baru, tetapi terlebih-lebih bagi seluruh aparatur atau mesin pemerintahan (birokrasi), bahkan juga untuk seluruh "mesin Peradilan" (*machinery of Justice*) dan "mesin Pembentukan Hukum" (*legislative machinery*); sehingga pembaharuan dan transformasi itu diperlukan baik di bidang **legislatif, eksekutif,** tetapi juga di bidang **yudikatif**!

Jelas, upaya seperti ini merupakan suatu upaya raksasa yang melibatkan seluruh unsur masyarakat, negara dan bangsa, seiring dengan upaya pemberantasan dan pencegahan KKN, yang juga merupakan suatu upaya raksasa!

Bahkan **kedua upaya raksasa itu begitu erat kaitannya** satu sama lain, sehingga jika upaya Transformasi Birokrasi tidak tercapai, maka pemberantasan dan pencegahan KKN juga akan **gagal**!

Sebab bangsa Indonesia tidak hanya membutuhkan barang-barang baru seperti komputer, *laptop*, alat-alat dapur dan rumah tangga elektronik, robot dan lain-lain sebagai pembantu rumah tangga atau satpam, tetapi agar tidak akan dianggap sebagai bangsa terbelakang atau suku terasing sepuluh tahun dari sekarang, **seluruh struktur organisasi kepemerintahan, termasuk lembaga negara, lembaga penegak hukum dan lembaga-lembaga pelayanan publik wajib dan harus sanggup menyesuaikan visi, metode dan gaya kita dengan "*Reinventing*" seluruh "mesin pemerintahan", "mesin pembentukan hukum", maupun "mesin peradilan" Republik Indonesia.**

Diperlukan: perubahan paradigma pembangunan

Menurut Doug Miller dalam karangan "*The Future Organization*"[9]:

"*The organization of the future…. will be an ultimately adaptable organization. Its shape and apperance will change as its environment and demands placed on the organization change*".

Organisasi abad ke-21 ini memiliki 7 (tujuh) karakteristik, yaitu:

1. Sangat fleksibel.
2. Memperhatikan dan lebih mementingkan kepentingan manusia perorangan (individu); tidak hanya mementingkan kepentingan kelompok.
3. Pandai menggunakan panitia atau tim-tim kecil secara efektif.
4. Mempunyai dan mampu menggunakan dan mengkombinasikan beraneka ragam keahlian dasar/pokok (*core competencies*).
5. Keahlian yang tidak selalu dibutuhkan diambil dari luar (*outsourcing*). Karena itu hal seperti ini tidak mungkin terdapat dalam organisasi yang mementingkan hirarkhi (vertikal).
6. Salah satu keahlian dasar adalah kemampuan untuk menyesuaikan diri dan mudah berubah (*learn, unlearn and relearn*).
7. Keaneka ragaman (*diversity*). Pegawai-pegawai yang mempunyai keahlian dan latar belakang yang berbeda-beda akan maupun mendukung penemuan solusi terhadap berbagai macam masalah (*problem solving*).

Dengan lain perkataan: apabila kita akan mengubah atau merestrukturisasi suatu organisasi, maka **yang pertama-tama harus diubah adalah paradigma** perilaku anggotanya, terutama perilaku/sikap dan paradigma/kerangka pemikiran pimpinan organisasinya. Dengan demikian kita baru akan dapat mengubah budaya organisasi atau "*corporate culture*" organisasi yang bersangkutan.

Apalagi untuk masuk dalam suasana *e-government*, maka sikap pimpinan, staf, mau pun pegawai untuk bersedia mempelajari keahlian-keahlian baru, mau pun meninggalkan cara kerja yang lama merupakan *conditio sine qua non*. Sebab kantor abad ke-21 tidak lagi terdiri dari kamar-kamar pimpinan yang mentereng dan jauh dari stafnya, tetapi seringkali kantor gaya baru itu hanya membutuhkan ruang-ruang pertemuan yang dari hari ke hari ditempati oleh sejumlah orang yang berbeda dan yang bekerja di dalam tim dengan masing-masing laptopnya untuk menemukan jawaban yang dibutuhkan oleh pimpinannya. Akibatnya budaya organisasi "mesin pemerintahan"

---

[9] Dalam buku: France Hesselbein, Marshall Goldsmith & Richard Beckhard (editors), "*The Organization of The Future*", The Peter Drucker Foundation for Non-Profit Management, Jossey-Bas Publishing, San Fransisco, 1997, hal. 119 – 125.

juga harus berubah, dan menjadi lebih demokratis, karena komunikasi tidak lagi diadakan secara tatap muka, tetapi melalui alat-alat elektronik.

Dalam suasana itu hirarki antar pegawai menjadi semakin tipis, dan komunikasi antar pegawai tidak lagi turun dari eselon 1 ke eselon 2 dan seterusnya ke bawah, tetapi mungkin saja terjadi langsung antara eselon 1 dan eselon 3, atau dari eselon 4 langsung ke eselon 2; apalagi karena eselon 4 dan 3 langsung berhadapan dengan masyarakat atau individu!

Itulah sebabnya, asas *line and staff* yang begitu diindoktrinasi oleh Lembaga Administrasi Negara sekarang dan menjadi syarat bagi kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat, sudah perlu modernisasi untuk diganti dengan paradigma pemerintahan yang baru dan yang diperlukan dalam *e-government* dan *e-society*.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Syarat pertama untuk menuju *Good Governance* adalah bahwa eksekutif, yudikatif atau pun legislatif secara ketat berpegangan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, sebagaimana sudah lama kita kenal dalam Hukum Administrasi Negara[10] dan tidak hanya sekedar mengacu pada "peraturan perundang-undangan yang berlaku". (*positivisme hukum*)

Ada pun asas-asas tersebut yang dulu dikenal sebagai "*de algemene beginselen van behoorlijk berstuur*" adalah:

1. **Kecepatan** dalam menangani masalah atau memutuskan perkara;
2. **obyektifitas** dalam menilai kepentingan para fihak yang bersangkutan;
3. Penilaian yang **seimbang** antara kepentingan-kepentingan berbagai fihak yang terkait;
4. **Kesamaan** dalam memutus perkara atau menyelesaikan hal yang sama;
5. **Keadilan** (*fair play*);
6. Memberikan **pertimbangan hukum** yang benar, masuk akal dan adil;
7. **larangan** untuk menyatakan suatu peraturan hukum atau ketentuan lain secara **berlaku surut**;
8. Tidak mengecewakan **kepercayaan** (*trust*) yang telah ditimbulkan oleh perilaku atau kata-kata yang diucapkan pejabat atau hakim;
9. Menjamin **kepastian hukum**;
10. Tidak **melampaui kewenangan** dan/atau menggunakan kewenangan yang dimiliki untuk tujuan lain daripada dasar atau sebab kewenangan itu diberikan (***d'etournement de pouvoir, abus de droit, onrechtmatige daad***).

Kiranya pengenalan, pengakuan dan penerapan asas-asas umum ini di seluruh bidang dan sektor kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan "pintu masuk" dan "titik tolak" menuju Budaya Hukum bangsa yang bersih dari KKN dan menghormati diri sendiri di tengah-tengah Masyarakat Dunia.

---

[10] Lihat juga Jazim Hamidi, S.H.,M.H. dan Winahyu Erwiningsih, S.H., M.H.: Yuresprudensi tentang Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang layak". PT Tata Nusa, Jakarta, 2000, h. 4. Juga Indroharto: Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Putaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999 hal 164-184

Strategi menuju Transformasi Mesin Pemerintahan

Edwin C, Nevis, Joan Lancourt dan Helen G. Vassalo dalam buku "*Intentional Revolutions, A Seven Point Strategy*"[11], membedakan 4 (empat) fase yang biasanya dilalui dalam upaya transformasi organisasi, yaitu[12]:

1. fase atau tahap tradisional;
2. fase eksploratif atau fase coba-coba;
3. fase generatif; dan
4. fase internalisasi.

Apabila keempat fase ini diproyeksikan ke perkembangan yang terjadi di Indonesia, maka tampaknya bangsa Indonesia telah melalui dua fase yang pertama, yaitu "*traditional phase"* (sekitar tahun 1990 – 1997) dan "*exploratory phase*" (1997 – 2004), sehingga kini kita menghadapi ***fase generatif***, yang meliputi:

- komunikasi terbuka;
- pemberdayaan;
- penyusunan kembali struktur organisasi;
- partisipasi masyarakat yang semakin luas untuk hal-hal yang semula dianggap hak prerogatif pimpinan;
- pengujian oleh lingkungan;
- pengujian terhadap kebutuhan-kebutuhan lain (yang bersaing);
- memasukkan asumsi-asumsi/pemikiran baru.

Semua usaha dalam fase ketiga ini tertuju dan merupakan fase persiapan untuk fase keempat atau fase :

- internalisasi perilaku (atau dalam hal kita : internalisasi budaya bersih KKN) dalam prosedur yang berlaku (*standard operating procedure*);

- innovasi dan perbaikan proses dan prosedur yang merupakan bagian dari budaya sehari-hari;

- keluhan masyarakat atau informasi yang berbeda dengan informasi "resmi" segera ditindak lanjuti;

- belajar seumur hidup merupakan bagian dari kebijaksanaan organisasi untuk meningkatkan kemampuan para pegawai/anggota organisasi.

Tujuh langkah stategis menuju Transformasi Birokrasi yang Bebas KKN

Para penulis itu juga menganjurkan 7 (tujuh) langkah sebagai strategi menuju Perubahan Transformal, sebagai berikut[13] :

1. Mengajak orang melihat kemungkinan Hari Depan yang berbeda;

2. Partisipasi Bersama (*joint endeavour*) untuk mencapai tujuan yang diharapkan;

---

[11] Jossey-Bas Publishers, San Fransisco, USA, 1996, h. 37
[12] op.cit.
[13] Edwin C. Nevis, et. Al., op.cit., Part II, h. 67 dsl.

3. Menciptakan lingkungan yang memudahkan orang mengubah sikap dan perilaku, seperti misalnya dalam acara "*role playing*". Harapan-harapan membuahkan berbagai standar atau norma perilaku, tetapi *role modeling* memperlihatkan contoh konkrit;

4. Mengubah/menata kembali struktur organisasi (*structural rearrangement*);

5. Memberi pujian atau hadiah untuk transformasi organisasi yang telah dilakukan (memberi "carrot");

6. Mengetatkan disiplin dan menghukum pegawai/pejabat yang menyimpang dari standar dan peraturan baru (memberi "stick");

7. Mengintegrasikan semua dan seluruh strategi ke dalam satu sistem baru agar memperoleh hasil maksimal.

Salah satu hal yang cukup berat adalah menyakinkan semua pejabat pemerintahan, aparat negara maupun hakim pengadilan untuk memegang teguh asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), termasuk oleh penyusun peraturan perundang-undangan: dari Amandemen Undang-Undang Dasar sampai ke Undang-Undang, Putusan Pengadilan, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, sampai ke keputusan pejabat eksekutif yang paling rendah!

Tampaknya Republik Indonesia baru pada taraf ke 2 atau ke 3 dari tujuh langkah startegis yang diperlukan untuk mengadakan Reformasi Politik dan Transformasi dalam seluruh aspek kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, termasuk dalam menuju Pemerintahan yang Bersih, tetapi tetap lebih Efisien, Efektif dan Adil, sehingga masih banyak sekali yang harus kita lakukan, terutama tahap ke-3, ke-4 dan ke-7.

Sembilan Undang Undang yang segera diperlukan untuk membangun Pemerintahan dan Peradilan yang Bersih, Efisien, Efektif dan Adil

Ada pun perangkat perundang-undangan yang dibutuhkan untuk Transformasi Birokrasi yang diperlukan itu adalah :

1. UU tentang Hukum Administrasi Pemerintah;
2. UU tentang Ombudsman Republik Indonesia;
3. UU tentang Pelayanan Publik;
4. UU tentang Etika Penyelenggara Negara;
5. UU tentang Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah;
6. UU tentang Kepegawaian;
7. UU tentang Perlindungan Saksi dan Pelapor *(Whistle Blowers)*;
8. UU tentang Perubahan UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara (mengubah obyek kompetensi PTUN agar juga meliputi perbuatan melawan hukum Penguasa/Aparat Negara/Pemerintah atau "*onrechtmatige overheidsdaad*");
9. UU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi.
10. Perubahan dalam UU N0 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dimana perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) dijadikan tindak pidana korupsi.

Sehingga nyata, bahwa agar Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi dapat dipercepat, maka Proses Perundang-Undangan pun harus dipercepat dan diperbaiki pula. Atau dengan lain perkataan: baik proses penyusunan RUU di Direktorat Jenderal Perundang-Undangan, Departemen Hukum dan Ham, mau pun proses pesiapan oleh Sekretariat Negara dan pembahasan Program

Legislasi Nasional serta pembahasan semua RUU sendiri di Dewan Perwakilan Rakyat serta pencetakan dan penyebar luasannya secara otentik memerlukan perubahan atau transformasi yang sangat fundamental.

Hal ini berarti, bahwa transformasi "mesin Penyusunan Perundang-Undangan" atau *the legislative machinery* juga segera perlu diadakan, apalagi oleh karena sekalipun DPR tahun 2005-2009 sudah berfungsi selama 6 bulan, namun belum satupun RUU yang sempat dibahas oleh DPR ini! Sehingga dikhawatirkan jangan-jangan 10 (R)UU yang diperlukan di atas baru akan lahir 10 tahun lagi.

Tranformasi Mesin Peradilan

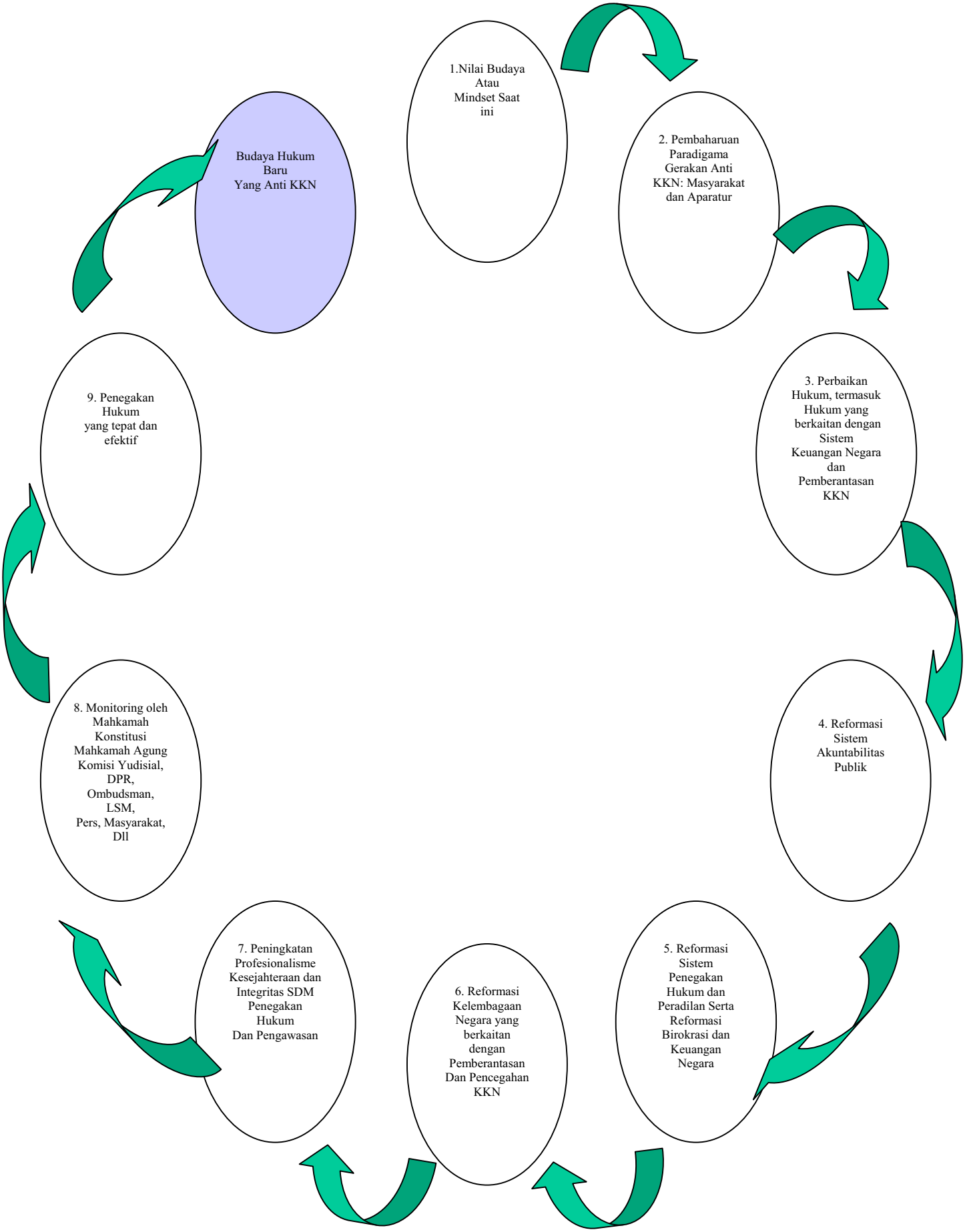
Demikian pula Mesin Peradilan kita sudah waktunya ditinjau kembali setelah ditambal sulam dengan berbagai badan pengadilan ad hoc, seperti Pengadilan Niaga ad hoc, Pengadilan HAM ad hoc, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi ad hoc, dll.

Bahkan kini sudah ada Mahkamah Konstitusi di satu fihak dan Pengadilan Pajak, serta Pengadilan Perikanan di lain pihak yang sebenarnya tidak dapat dikatakan merupakan badan pengadilan yang sesungguhnya, karena kedua-duanya tidak berpuncak pada Mahkamah Agung.

Oleh sebab itu maka Proses Pembaharuan Gerakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN harus berlangsung seperti yang menjadi hasil kesimpulan semiloka tentang Reformasi Birokrasi untuk Meningkatkan Pelayanan Publik dan Pencegahan KKN yang diadakan di Hotel Le Meridien, oleh Komisi Ombudsman Nasional di Jakarta pada tanggal 20-21 Maret 2003[14] (lihat gambar 3 di halaman berikut) :

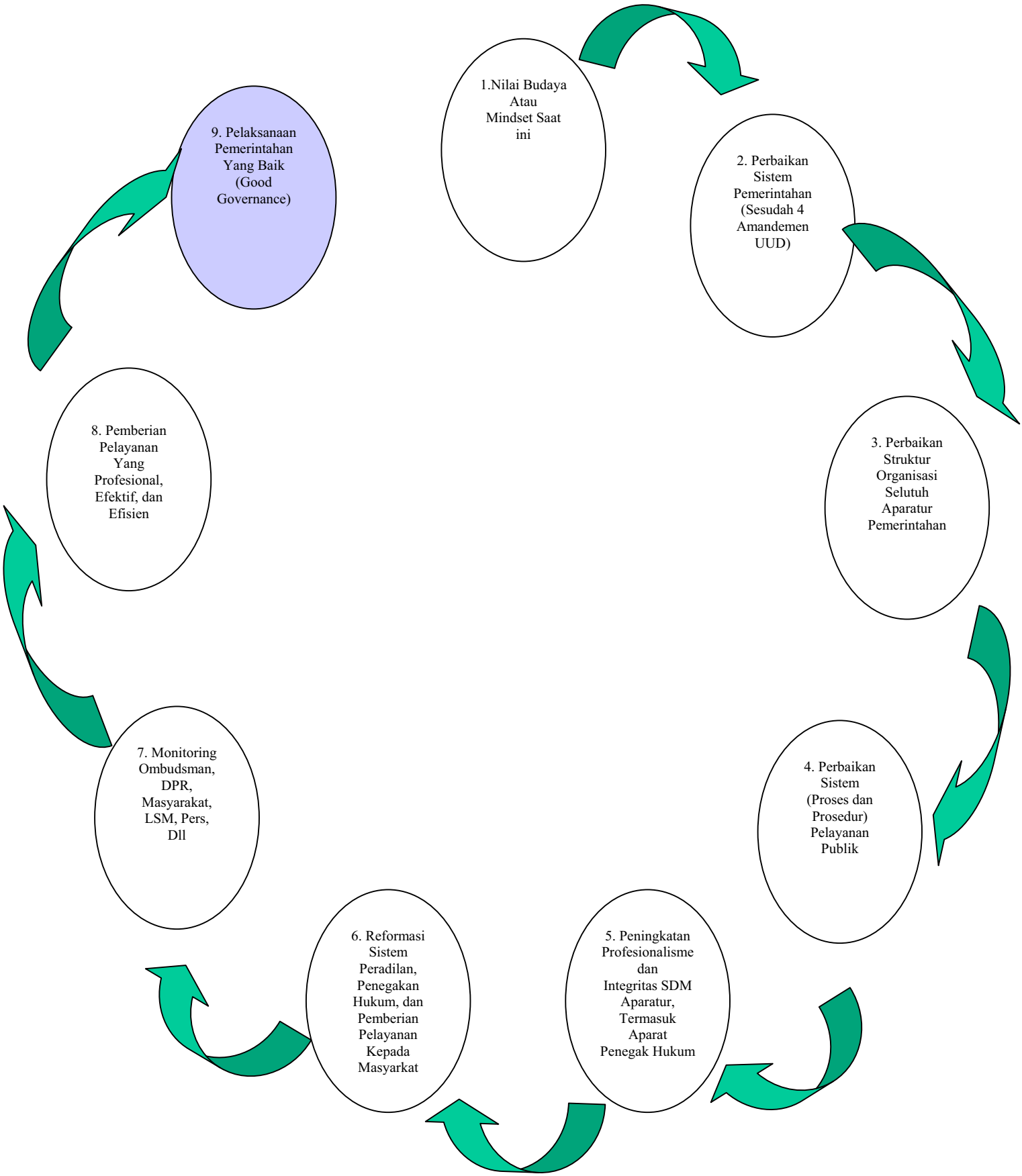
[14] Dikutip dari Komisi Ombudsman Nasional: Kesimpulan dan Saran Semiloka tentang "Reformasi Birokrasi untuk Meningkatkan Pelayanan Publik dan Pencegahan KKN", Jakarta, 20-21 Maret 2003.

PROSES PEMBAHARUAN GERAKAN PEMBERANTASAN DAN PENCEGAHAN KKN



Sementara itu Perbaikan Mutu Pelayanan Publik sendiri seyogyanya berlangsung menurut dan sesuai dengan Proses Perbaikan Mutu Pelayanan Publik sebagai digambarkan dibawah ini:

PROSES PERBAIKAN MUTU PELAYANAN PUBLIK



Peran Ombudsman dalam upaya Memberantas dan Mencegah KKN

Pasal 2 dalam Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 mengatakan bahwa: "Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat manidiri 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".

Pasal ini menunjukkan bahwa tugas dan fungsi Ombudsman adalah mengawasi penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan. Kewenangan untuk mengawasi cara pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik). Ini bahkan juga meliputi pengawasan kepada pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh lembaga peradilan (yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan dan lembaga-lembaga pengadilan).

Lebih jelas pasal 3 Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 mengatakan :

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.

Dilihat secara sistemik, gabungan pasal 2 dan pasal 3 Keppres No. 44 Tahun 2000 secara gamblang menunjuk pada kewenangan Ombdusman Nasional untuk :

1. Mengawasi penyelenggaraan negara oleh aparatur pemerintahan (birokrasi)
2. Mengawasi penyelenggaraan kepolisian, kejaksaan dan badan-badan pengadilan memberikan pelayanan kepada masyarakat
3. Ikut memberantas dan mencegah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di kalangan lembaga dan aparatur pemerintahan dan pengadilan
4. Meningkatkan mutu dan efektivitas pemberian pelayanan publik (kepada masyarakat), agar
5. Hak-hak sipil masyarakat untuk memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan semakin diperhatikan dan meningkat oleh aparat pemerintahan maupun lembaga-lembaga peradilan (yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan).

Pasal 10 Keppres No. 44 Tahun 2000 selanjutnya mengatakan bahwa (sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan) Ombudsman antara lain berwenang :

(b) Mengajak masyarakat melakukan kampanye dan tindakan konkrit anti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan
(c) Mendorong anggota masyarakat untuk lebih menyadari hak-haknya dalam memperoleh pelayanan.

Sedangkan pasal 9 berbunyi, bahwa (sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksaan) Ombudsman berwenang :

(c) Melaksanakan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait …."

Selanjutnya pasal 11 menambahkan bahwa (Sub Komisi Pencegahan) Ombudsman berwenang :

a. Melaksanakan kerjasama dengan perseorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi, Instansi Pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan penyelenggaraan negara.
b. Memonitor dan mengawasi tindak lanjut rekomendasi Ombudsman Nasional kepada lembaga terkait.

Peran dan fungsi Ombudsman Nasional itu kemudian diakui pentingnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena dalam Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 dikatakan, bahwa :

"Menimbang : a. bahwa permasalahan korupsi, kolusi dan nepotisme yang melanda bangsa Indonesia sudah sangat serius, dan merupakan kejahatan yang luar biasa dan menggoyahkan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara;
b. dsb.

MEMUTUSKAN

Pasal 2

1. Mempercepat proses hukum terhadap aparatur pemerintah terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara negara yang diduga melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum.
2. Melakukan penindakan hukum yang lebih bersungguh-sungguh terhadap kasus korupsi, termasuk korupsi yang telah terjadi di masa lalu, ….dsb.
3. Mencabut, mengubah atau mengganti semua peraturan perundang-undangan serta keputusan-keputusan penyelenggara negara yang berindikasi melindungi atau memungkinkan terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.
4. Merevisi semua peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan korupsi sehingga sinkron dan konsisten satu dengan lainnya.
5. Membentuk Undang-Undnag beserta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi :
   a. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
   b. Perlindungan Saksi dan Korban
   c. Kejahatan Terorganisir
   d. Kebebasan Mendapatkan Informasi
   e. Etika Pemerintahan
   f. Kejahatan Pencucian Uang
   g. Ombudsman

Beberapa jalur dan lembaga menuju pemberantasan dan pencegahan KKN

Jelaslah bahwa disamping peran dan kewenangan Ombudsman Nasional sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan dan peradilan, Ombudsman Nasional juga berperan dalam proses pemberantasan dan pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Bahkan, sebagaimana ditunjukkan oleh Tap MPR No. VIII Tahun 2001 itu sesunggguhnya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bersama-sama dengan Komisi Ombudsman Nasional dilihat sebagai dua lembaga yang sama-sama berperan dalam Pemberantasan dan Pencegahan KKN, tetapi masing-masing diberi tugas dan kewenangan untuk memberantas dan mencegah KKN dari sudut dan melalui jalur yang berbeda.

Bila Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertugas dan berperan memberantas KKN yang merupakan tindak pidana, dan karena itu bertindak sebagai Pengawas Kejaksaan dalam hal pemeriksaan dan penuntutan perkara pidana korupsi, yang bahkan dapat menggantikan/mengambil alih peran Kejaksaan itu, maka Komisi Ombudsman Nasional memberantas dan mencegah aspek-aspek KKN dari jalur yang lain, yaitu melalui jalur administrasi dan Penyelenggara Negara, serta melalui pengembangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Benar (*Good Governance*).

Karena itu apabila kewenangan dan sorotan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah melalui investigasi dan penuntutan orang atau pihak yang diduga melakukan tindak pidana korupsi untuk diajukan ke pengadilan, maka kewenangan dan sorotan Ombudsman di negara asal lembaga Ombudsman (yaitu Swedia) dan negara-negara lain adalah melalui pemeriksaan dan investigasi perbuatan-perbuatan maladministrasi. Jadi dengan memeriksa perilaku, dan keputusan aparat negara dan pemerintahan (birokrasi), bahkan juga dari aparat lembaga-lembaga peradilan yang menyimpang atau melampaui kewenangannya, dan/atau merupakan perbuatan sewenang-wenang, seperti *détournement de pouvoir*, *abus de droit* dan *onrechtmatige overheisdaad* (perbuatan melawan hukum oleh aparatur negara).

Bahkan keterlambatan dan kelambanan dalam pelayanan oleh aparat pemerintah atau polisi, kejaksaan, atau pengadilan (*undue delay*) juga termasuk tugas dan kewenangan Ombudsman untuk memeriksanya, oleh sebab seringkali keterlambatan, keengganan atau kelambanan aparat Pemerintah/Negara atau Penegak Hukum sebenarnya merupakan indikasi atau dugaan keras ke arah KKN.

Di sinilah letak peran Ombudsman dalam pemberantasan dan pencegahan KKN, terutama untuk menemukan tempat-tempat dan cara-cara bagaimana aparat pemerintah melakukan KKN, dan karena itu mengupayakan agar proses dan prosedur pelayanan publik di tempat dan simpul-simpul yang rawan KKN itu diawasi, atau diubah untuk diganti dengan prosedur yang lebih transparan dan menutup kemungkinan untuk melakukan suap dan lain-lain perbuatan ataupun perilaku KKN.

Inilah sebabnya Komisi Ombudsman Nasional sangat erat bekerjasama dengan kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara untuk bersama-sama menemukan cara-cara pelayanan publik dan etika aparat Pemerintahan/Negara serta Asas-asas Umum Pemerintahan yang Benar/Good Governance, yang wajib diterapkan oleh setiap aparat Negara/Pemerintah dan Peradilan; bahkan harus dilaksanakan oleh setiap warga negara dan penduduk Indonesia dalam mengambil keputusan sehari-hari. Sebab hanya dengan demikianlah dapat kita harapkan suatu Pemerintahan dan Masyarakat yang Bersih, Transparan dan Efisien, yang dengan sendirinya tidak memungkinkan KKN berkembang.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan di atas adalah antara lain, bahwa :

1. Korupsi tidak hanya terdiri dari tindak-tindak pidana (yaitu tindakan yang dihukum oleh Hukum Pidana saja), tetapi mencakup perbuatan, kelalaian dan perilaku yang tidak merupakan tindak pidana seperti perbuatan melawan hukum (yang merupakan perilaku yang menyimpang dari norma hukum mau pun sopan santun yang berlaku, dan menyimpang dari kewajiban hukum sebagai warga negara, penduduk, apalagi pejabat Negara/Pemerintahan) atau proses dan prosedur yang berlaku.

2. Maraknya KKN disebabkan oleh karena di Indonesia sudah terbentuk jaringan korupsi yang efektif dan sulit di tembus oleh orang lain , sehingga Pemberantasan dan Pencegahan KKN tidak mungkin akan berhasil apabila hanya dilakukan melalui cara menghukum pelakunya oleh

Pengadilan saja, tanpa suatu strategi yang juga sistemik dan wajib menegakkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

3. Bahkan ternyata bahwa, hanya dengan berpegangan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dapat diberantas dan dicegah.
   Sehingga sosialisasi dan upaya menegakkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (Good Governance) di segala bentuk kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan negara adalah sisi lain dari Pencegahan dan Pemberantasan KKN dan merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.

4. Oleh sebab itu pemberantasan KKN oleh Kepolisian, Kejaksaan Agung, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Pengadilan baru merupakan satu sisi Pemberantasan KKN yang masih harus dibantu upaya Pencegahan KKN oleh Badan Pengawas Keuangan, Komisi Ombudsman Nasional dan Kantor Pendayagunaan Aparatur Negara serta seluruh jajaran Eksekutif dan Legislatif untuk menangani aspek birokrasi dan pengelolaan pelayanan publik.

5. Ternyata bahwa bangsa kita memerlukan suatu bencana alam yang maha dahsyat (karena hanya terjadi sekali 200 – 400 tahun) serta mungkin berturutan (karena masih diikuti oleh sejumlah gempa bumi di beberapa tempat lain) untuk mau mengubah dirinya. Semoga jangan lagi kita sia-siakan kesempatan yang Tuhan berikan kepada bangsa kita untuk mau memperbaiki diri dan mempersiapkan suatu Hari Depan yang lebih Baik. Lebih Adil dan lebih Sejahtera bagi anak cucu kita.

6. Sesungguhnyalah, untuk mengejar berbagai ketertinggalan dari bangsa-bangsa lain, Indonesia ternyata mengalami 9 (sembilan) revolusi sekaligus (*nine in one revolution*) dalam kurun waktu yang sangat singkat, yaitu :

   a. revolusi fisik(akibat kehancuran alam dan lingkungan yang sangat besar), yang harus dibangun kembali dalam waktu yang sangat singkat;
   b. revolusi politik dan keamanan negara;
   c. revolusi "mesin pemerintahan negara";
   d. revolusi Hukum;
   e. revolusi "mesin peradilan dan Hukum:;
   f. revolusi ekonomi;
   g. revolusi moral;
   h. revolusi teknologi dan ilmu pengetahuan;
   i. revolusi budaya

7. Karena itu sebaiknya kita jangan lagi menyia-nyiakan waktu dengan saling salah-menyalahkan sebab tuntutan "*nine in one revolution*" ini harus kita atasi dalam waktu yang secara obyektif sangatlah terlalu singkat yaitu hanya 5 tahun dibandingkan dengan waktu yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa (maju) lain, yang membutuhkan paling sedikit 200 sampai 300 tahun untuk mencapai keadaan sekarang. Sebaliknya, marilah kita semua dan masing-masing mengerjakan apa saja yang dapat kita kerjakan, sesuai dengan bidang kita masing-masing, asalkan semua itu dilakukan berdasarkan satu Rencana Aksi Nasional Pemberantasan dan Pencegahan KKN yang sama, di bawah pimpinan Presiden yang telah kita pilih bersama secara sah dan secara langsung.

Kiranya, (setelah mengalami Badai Tsunami yang tidak hanya membuat bangsa Indonesia menangis, tetapi bahkan seluruh dunia), kita secara sungguh-sungguh harus bangkit dari "lumpur KKN' dengan benar-benar membersihkan diri melalui upaya dan perjuangan bersama mentransformasikan seluruh "mesin pemerintahan" dan "mesin peradilan" sambil menggunakan standar dan norma baru yang dapat menjamin tumbuhnya Pemerintahan yang Bersih mau pun Budaya Hukum yang Benar, Adil dan Bebas KKN, yang semuanya sudah kita ketahui dan gariskan. Sekarang **tugas kita semua adalah : Melaksanakan apa yang sudah kita sepakati!**

Penutup

Sebagai penutup buku "Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik" ini kiranya dapat disimpulkan hal-hal berikut:

1. Bahwa dalam rangka upaya peningkatan pemberantasan KKN dan penyelenggaraan Pemerintahaan yang (lebih) baik, langkah-langkah yang bersifat pencegahan patut dijadikan pilihan utama;
2. Bahwa penyelenggaraan Pemerintahan yang baik harus dimulai dengan upaya perbaikan integritas para penyelenggara negara, termasuk petugas/pejabat Peradilan dan Penegak Hukum;
3. Bahwa selama Badan Pengadilan dan Administrasi Pemerintahan tidak bersih dan tidak melaksanakan Undang-Undang Dasar, segala peraturan perundang-undangan, dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, segala upaya pemberantasan korupsi oleh pemerintah dan penegak hukum akan tetap sia-sia;
4. Pada saat ini masyarakat pada umumnya seperti menghadapi keputusasaan akan adanya pemerintahan dan peradilan yang bersih, efektif, efisien dan adil, sehingga setiap langkah Pemerintahan maupun Pengadilan serta merta dicurigai(*distrust*). Hal ini disebabkan karena selama proses peradilan merupakan proses yang sangat lama dan sangat sering dirasakan tidak adil, karena putusan hakim dan/atau keputusan pejabat seringa bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat (*common sense*), maupun tidak jarang bertentangan dengan perasaan keadilan, asas-asas hukum yang berlaku di dalam negara hukum, akibat positivisme hukum yang ekstrim;
5. Karena itu diperlukan suatu solusi alternatif yang dapat mengisi kekosongan dan keputusasaan masyarakat akan kemungkinan dicapainya penyelesaian sengketa yang cepat, murah tetapi tetap "bersih" efisien dan mampu mencipatakan keadilan, sehingga dapat mengembalikan kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada itikad baik lembaga-lembaga negara, khususnya Pemerintah dan Peradilan (termasuk Penegak Hukum);
6. Ombudsman merupakan suatu lembaga alternatif yang menghasilkan suatu "*win-win solution*", (berbeda dengan Pengadilan yang menghasilkan "*win-lose solution*") karena Ombudsman mengarahkan rekomendasinya kepada (atasan) lembaga atau instansi yang telah diduga keras melakukan perbuatan maladministrasi, sehingga lembaga itu sendiri berkesempatan untuk "membersihkan" atau "mengefisienkan" dirinya sendiri (baik itu lembaga Pemerintahan maupun lembaga Penegak Hukum atau Badan Pengadilan;
7. Karena Ombudsman merupakan lembaga pengawasan (eksternal) terhadap penyelenggaraan pelayanan publik oleh lembaga-lembaga pemerintahan, penegak hukum dan badan-badan pengadilan, maka dengan sendirinya tolok ukur yang harus digunakan oleh Ombudsman tidaklah lain adalah juga tolok ukur yang ditentukan oleh UUD, peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, agar tercipta Pemerintahan yang Bersih dan Efisien serta Pengadilan yang adil dan memberi perlindungan kepada masyarakat yang bersangkutan, sehingga seluruh masyarakat Indonesia merasa aman dan menjadi damai;
8. Dengan lain perkataan: dengan melaksanakan tugas kewajibannya sebagai Ombudsman, maka Ombudsman sekaligus juga membantu mempercepat penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan baik dengan ikut mencegah dan memberantas tidak hanya tindak pidana korupsi (Tipikor), tetapi bahkan juga perilaku dan praktek-praktek koruptif (*Corruptive Practices*) yang tidak atau belum dihukum atau dilarang oleh Hukum Pidana Indonesia;
9. Karena itu, maka ruang lingkup Ombudsman sebenarnya adalah lebih luas daripada obyek Hakim Tata Usaha Negara , Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau Pengadilan ad hoc Anti Korupsi karena juga menangani perilaku atau praktek-praktek koruptif yang tidak dikenai peraturan hukum positif, apalagi peraturan hukum pidana;

10. Bagaimana pun juga, karena korupsi sudah merupakan gejala yang sistemik di tanah air kita, maka pemberantasan dan pencegahannya tidak bisa tidak, juga harus dilakukan secara sistemik dan integral, sinkron dan menyeluruh.

Inilah sebabnya Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi untuk mencapai Masyarakat, Pemerintahan dan Peradilan yang (lebih) bersih, efisien dan adil juga harus dilakukan secara sistemik dan bersama oleh semua instansi dan seluruh warga negara maupun penduduk Indonesia, tanpa kecuali secara sinkron, integral dan menyeluruh, dan dilaksanakan berdasarkan asas-asas Negara Hukum dan Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) yang sama-sama telah kita setujui.

Jakarta, 20 Maret 2005

Daftar Pustaka

Antonius Sujata: *Korupsi, Koruptif, dan Tindak Pidana Korups,* Majalah Hidup Nomor 21 Tahun ke-58, 2004

Antonius Sujata: *Penegakan Hukum Untuk Menanggulangi KKN*. Makalah pada Seminar dengan tema : "Supremasi Hukum Dalam Memperkokoh Integrasi Nasional", Jakarta, 7 Oktober 2003.

Antonius Sujata: *Pemberantasan Korupsi Salah Visi*, Kompas, Jakarta, 26 Januari 2004

Antonius Sujata: *Peran Ombudsman dalam mewujudkan Good Governance,* Seminar "Otonomi Daerah dan Urgensi Pembentukan Ombudsman Daerah", Maumere, 1 November 2004.

Antonius Sujata: *et. al*, *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*. Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.

Antonius Sujata: *Catatan Perjalanan Komisi Ombudsman Nasional*, Suara Ombudsman Edisi Khusus 5 Tahun Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, Maret 2005.

Antonius Sujata dan RM Surachman: *Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Intersional,* Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.

"A Global Forum on Fighting Coruption, Safeguarding integrity among Justice and security officials", Washington, DC., 1999.

Ahimsa Putra: "Korupsi di Indonesia" dalam majalah Wacana, edisi 14, tahun 2002.

Annual Report 1999: Public Protector of South Africa.

Chua, Amy: *"World on Fire",* Arrow Books, Random House 2003.

Dininio, Phyllis: "Corruption Reading Pack for Government Adviser", (First Version Summer 1999), USAID.

Hesselbein, France, Goldsmith, Marshall & Beckhard, Richard (editors): "*The Organization of The Future*", The Peter Drucker Foundation for Non-Profit Management, Jossey-Bas Publishing, San Fransisco, 1997.

Huntington, Samuel: "Political Order in Changing Societes".

Indriyanto Seno Adji: *Sekilas Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi,* Jakarta 2003.

Indroharto: Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Putaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

Jazim Hamidi dan Winahyu Erwiningsih: Yuresprudensi tentang Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang layak". PT Tata Nusa, Jakarta, 2000.

Komisi Ombudsman Nasional: *Laporan Tahunan 2001*.

Komisi Ombudsman Nasional: *Laporan Tahunan 2002*.

Komisi Ombudsman Nasional: *Laporan Tahunan 2003*.

Komisi Ombudsman Nasional: *Laporan Tahunan 2004*.

Komisi Ombudsman Nasional: *Lima Tahun Kinerja KON 2005*.

Komisi Ombudsman Nasional: RUU Ombudsman Republik Indonesia, 2002.

Komisi Ombudsman Nasional, Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia, 2002.

Komisi Ombudsman Nasional, Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Upaya Pemberantasan/Pencegahan KKN oleh KON.

Matsheza, Philiat & Kunaka, Constance: *Anti-Corruption Mechanism and Strategies in Southern Africa,* Harare: Zimbabwe, HRRDTSA, 2000.

Nevis, Edwin C.: et. al, dalam Hesselbein (et. al), 1997

Popy Ismalina : "Transnational Corporations: Terlibat Korupsi demi Penguasaan Ekonomi", Wacana, edisi 14, tahun 2002.

Pope, Jeremy: Strategi memberantas Korupsi, terj. Masri Maris, Jakarta: Transparency International Indonesia & Yayasan Obor Indonesia, 2003.

Ratih Hardjono & Stefanie Teggeman (ed): "Kaum Miskin Bersuara, 17 cerita tentang korupsi, Kemitraaan bagi pembaruan tata pemerintahan di Indonesia (Partnership)

Report on the Tenth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatments of Offenders", Vienna, Austria, April 2000.

"Resolution of the 17th AIDP Congress of the International Penal Law".

Rose-Ackerman, Susan: *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* New York: Cambridge University Press, 1999.
Saleh Abdullah: "ORNOP: Dari Korupsi Ide ke Korupsi Uang" Wacana, Edisi 14, tahun 2002.
Sunaryati Hartono: Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991.
Sunaryati Hartono: Apakah arti The Rule of Law?, Alumni, Bandung, 1964.
Syed Hussein Alatas: *Corruption and the Destiny of Asia,* Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd., 1999.
Ten Berge, J.B.J.M / Gerrits Janssens / Widdershovein: Blik op de toekomst van de Nationale Ombudsman, W.E.J Tjeenk Willink Deventer, 1997.
Van Duyne, Petrus C, Huberts, Leo W.J.C, & Van den Heuvel, J. Hans J.: "Political Corruption in The Netherlands" dalam Martin J. Bull and James L. Newell eds., *Corruption in Contemporary Politics,* Palgragrave MacMillan, 2003
Van Tongeren, Caspar; Onhens behandeld, BZZTGH, s-Gravenhage, 1997
Yahya, Iip D: Mengadili menteri, memeriksa perwira, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

PROFIL KETUA DAN ANGGOTA KOMISI OMBUDSMAN NASIONAL

Antonius Sujata, SH, MH

Antonius Sujata, dilahirkan di Kutoarjo, Jawa Tengah, tanggal 20 Januari 1941. Gelar Sarjana Hukum diraih pada tahun 1964 di Universitas Gajah Mada, Yogyakarta dan menyelesaikan Magister Hukumnya di Universitas Padjajaran Bandung pada tahun 2004 Selain lulusan Fakultas Hukum Jurusan Kepidanaan, beliau juga mendapatkan sertifikat dari Universitas Pittsburgh pada tahun 1994 mengenai "Prosecutor Management and White Collar, Environmental, Narcotics, Corporate, and Computer Crimes" disamping sertifikat dari UNAFEI, Tokyo, Jepang pada tahun 1997 mengenai *"Prevention of Crime ana the Treatment of Offenders"*. masih banyak lagi pendidikan formal dan non formal yang beliau jalankan yang tidak semua dapat disebutkan di sini. Dimulai dengan karir sebagai Jaksa di Kejaksaan Negeri Indramayu dari tahun 1964-1969. kemudian dilanjutkan dengan menjadi Kepala Kejaksaan Tinggi Puttusibau, Kejaksaan Negeri Maumere, Salatiga, Bogor hingga menjadi Konsul RI di Hongkong. Karir menunjukkan peningkatan ketika beliau ditunjuk menjadi Staf Ahli Jaksa Agung sampai menjadi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tahun 1999-2000. Sebelum menjabat dan di berikan mandat oleh Presiden RI (Abdurrahman Wahid) menjadi Ketua Komisi Ombudsman Nasional, beliau sempat menjadi anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Pengalaman khusus yang pernah beliau alami adalah ketika menjadi Anggota Komisi Penyelidik Nasional Insiden Dili, Ketua Tim Penyidik kasus mantan Presiden Suharto. Bapak Antonius Sujata sempat menjadi pengajar di UNAFEI, serta sering diminta sebagai pembicara dan penulis di media elektronik maupun media lainnya.

Sejak tahun 2000 beliau aktif sebagai Ketua Komisi Ombudsman Nasional, dan menjadi pembicara dan peserta di Asian Ombudsman Conference ke V di Manila, Philippines, International Ombudsman Conference ke VII di Durban dan mengetuai Asian Ombudsman Conference ke VI di Tokyo, Jepang, sehingga Komisi Ombudsman Nasional Indonesia sudah dikenal dan diakui secara internasional oleh International Ombudsman Institution yang beranggotakan lebih dari 102 negara berkantor pusat di Kanada

Prof. DR. C F G Sunaryati Hartono, SH

Sunaryati Hartono Sunario, lahir di kota Medan, 7 Juni 1931. Gelar Sarjana Hukum diperoleh dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1955. Postgraduate Diploma in Laws diperoleh di University College, London University 1962. Sedangkan gelar DR diperoleh dari Universitas Padjadjaran, Bandung tahun 1972. Banyak gelar dan diploma yang pernah beliau raih dari berbagai universitas di luar negeri dan berbagai bidang hukum. Sekalipun memulai kariernya sebagai Hakim Pengadilan Negeri Malang (1957) dan pernah pula menjadi advokat (1962) akhirnya beliau memilih bidang pendidikan hukum sebagai bidang pengabdiannya kepada nusa dan bangsa. Dalam kapasitas itu beliau selama hampir 50 tahun (yaitu sejak di Malang memberi kuliah kepada siswa SMA Kehakiman dan kursus B, di Malang (1957-1959), Fakultas Hukum S1 dan S2 Universitas Katolik Parahyangan dan Universitas Padjajaran Bandung, Program S2 dan S3 di UI, UNDIP, UNAIR, Atma Jaya Yogyakarta, Universitas Krisnadwipayana dan UNINUS Jakarta (1964 s/d sekarang) memberi kuliah dalam bidang Hukum Ekonomi Internasional, Perbandingan Hukum dan Pembentukan Hukum, Hukum Perselisihan dan lain-lain. Dari tahun 1988 s/d 1996 beliau menjabat sebagai Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman sampai saat pensiun. Sejak tahun 200 beliau menjabat sebagai Wakil Ketua Komisi Ombudsman Nasional dan mempersiapkan draft RUU Ombudsman Republik Indonesia sambil menangani keluhan masyarakat mengenai pajak dan bea cukai. Dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan beliau antara lain menjadi Ketua Tim RUU tentang Hak Asasi Manusia (1997), Ketua Tim RUU tentang Restrukturisasi Utang (2001), Anggota Tim RUU tentang Kepailitan (1998) dan menjadi Ketua Tim RUU tentang Hukum Kontrak (2005). Penelitian yang dikajinya antara lain tentang Kerjasama ASEAN sebagai usaha peningkatan Ketahanan Nasional dan Regional, Ombudsman di beberapa negara Eropa, Hukum Ekonomi Sosial, Hukum Ekonomi Pembangunan, Money Money Laundring, Money Politics dan lain-lain Beliau penyaji makalah dalam pertemuan ilmiah nasional dan internasional. Karya tulis yang diterbitkan pun sangat banyak seperti Apakah arti The Rule of Law? Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Pokok-pokok Hukum Perdata Internasional. Beberapa masalah Transnasional dan PMA di Indonesia, dan lain-lain

RM Surachman, SH, APU

Pada tanggal 21 Maret 2000, Presiden RI selaku Kepala Negara melantik 8 (delapan) orang Anggota Komisi Ombudsman Nasional di Istana. Salah seorang di antaranya adalah RM Surachman. Dalam Komisi Ombudsman, Surachman menjadi penanggung jawab bidang informasi dan komunikasi.

Di samping itu baik sendiri maupun bersama-sama, beliau menulis beberapa buku tentang Perbandingan Penyelenggaraan Peradilan, tentang Narkotika, tentang Ombudsman, dan tentang Peranan Jaksa di pelbagai Negara. Sebelum aktif menjadi Anggota Ombudsman, ia adalah jaksa senior dan juga ahli peneliti senior (IV/e) pada Kejaksaan Agung RI, dengan karir awalnya sebagai jaksa penuntut umum di beberapa kota di Jawa Barat.

Pertama kali ditugaskan ke luar negeri, Surachman mengikuti Seminar Penyelenggaraan Peradilan Pidana, selama 12 (dua belas) bulan pada Fakultas Hukum Syracuse University, New York, AS. Seterusnya ia melakukan penelitian dan survei atau mengikuti pelbagai training, workshops, dan konferensi di banyak negara. Di antaranya ia pernah meneliti Sistem Penangkapan dan Penahanan di Negara-Negara Asean pada ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies) di Singapura. Dalam tahun 1982 Surachman mengikuti training Pencegahan Kejahatan (Prevention of Crimes) di UNAFEI (United Nations Asia and Far East Institute), di Fuchu, Tokyo. Dalam tahun 2001, ia mengikuti program tentang "The Institution and Roles of Ombudsman Around the World" diselenggarakan oleh PAI (Public Administration International)/Reading University, London, Inggris.

Lulusan Fakultas Hukum Universitas Negeri Padjajaran, Bandung, Surachman dilahirkan di Ibukota Kabupaten Garut, di Jawa Barat lebih dari 60 tahun yang lalu. Sebuah Ensiklopedi mencatat, bahwa Surachman adalah seorang sastrawan yang juga jaksa dan menulis sajak dan cerita pendek dalam bahasa Indonesia dan Sunda. Pada saat ini beliau menjadi Anggota Perhimpunan Profesor Hukum Sedunia (World Association of Law Professors) dan Anggota Perhimpunan Internasional Jaksa (International Association of Prosecutors).

KH, Masdar Farid Mas'udi, MA

KH, Masdar Farid Mas'udi lahir di Purwokerto pada tanggal 18 September 1954, menyelesaikan pendidikan di pesantren Tegalrejo, Magelang pada tahun 1968. Di samping melanjutkan kembali di pesantren Krapyak, Yogyakarta, ia juga mendalami kembali di Fakultas Hukum Islam di Universitas Islam Indonesia, di Yogyakarta. Setelah menyelesaikan beberapa pendidikan tersebut di atas, pertama kali beliau menjabat sebagai *Managing Director Pesantren Journal* kemudian menjabat sebagai *Executive Director* P3M (Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat) sampai sekarang. Pada saat ini beliau sedang melanjutkan pendidikan pada Fakultas Filosofi, Universitas Indonesia.

Dalam tahun 1999, KH Masdar diangkat menjadi Katib Syuriah PBNU dan dalam tahun 2000 diangkat menjadi Anggota Komisi Ombudsman Nasional kini menangani laporan masyarakat menyangkut tanah sebagai Ketua Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan

Beberapa buku telah beliau tulis atau menjadi editornya seperti "Reaktualisasi Pemikiran Islam" (1998) serta *"Islamic Women in Textual and Contextual Studies"* (1991). Beliau juga sebagai editor buku *"Islamic Jurisprudence on Parliament"* (1992) *"Theology of Land"* (1993) dan *"Religion and People's Rights"* (1994). Selain buku beliau sedang menulis artikel pada majalah dan koran dan pernah menjadi peserta dalam *Participation in National Research Projects on Weltanschauung of Indonesian Ulama's* bekerjasama dengan LIPI (1988 sampai dengan 1990). Kini beliau aktif di Komisi Ombudsman sebagai anggota sejak tahun 2000

Drs. Teten Masduki

Di samping jabatan Anggota Ombudsman yang gigih, Teten Masduki juga dikenal sebagai Koordinator Indonesian Corruption Watch (ICW), sebuah LSM yang bergerak dalam pengawasan tindak korupsi di Indonesia. Ia juga kerap menulis gagasan-gagasan yang diperjuangkan di harian Kompas, Jawa Pos, dan lain-lain.

Lahir 6 Mei 1963 beliau memperoleh Pendidikan formal pada jurusan Ilmu Matematika dan Kimia yang diselesaikannya pada tahun 1986 di IKIP Bandung. Beliau juga pernah mengikuti kursus selama 3 bulan bagi pimpinan NGO di Tunisia (1990).

Drs. Teten Masduki mengawali kerja sebagai *volunteer* pada Institute of Human Rights Information and Studies (INSAN). Pada saat yang sama, menjadi guru Sekolah Lanjutan Atas Negeri di Tangerang, dan mundur sebelum cita-citanya jadi pemilik sekolah tercapai. Sejak 1990-2000, beliau sibuk mengadakan advokasi masalah perburuhan sebagai tenaga di Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Seperti Ombudsman lainnya beliau menjadi anggota Komisi Ombudsman Nasional sejak saat Komisi Ombudsman Nasional didirikan pada tahun 2000 dan masih aktif sampai sekarang khususnya menangani laporan masyarakat mengenai kejaksaan, kepolisian dan tenaga kerja terutama yang berkaitan dengan upaya peningkatan sistim pelayanan publik.

Hj. Erna Sofwan Sjukrie, SH

Lahir di Solo, 8 Mei 1938. Alumni Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung (1964). Jabatan terakhir Wakil Ketua Pengadilan Tinggi DKI Jakarta (Juni 2001)-- Pembina Utama (IV/e) 1996. Dengan pengalaman kerja sebagai Hakim pada: Pengadilan Negeri Sukabumi (1964), P.N. Istimewa Jakarta (1965), P.N. Jakarta Utara/Timur (1970), P.N. Jakarta Utara (1979). Hakim dengan Tugas Yustisial di Mahkamah Agung RI (1981). Hakim Pengadilan Tinggi Denpasar (1988), Hakim Pengadilan Tinggi DKI Jakarta dengan tugas Sekretaris Ketua Mahkamah Agung RI (1991). Anggota Tim Inti Pembahasan RUU tentang Peradilan Anak Departemen Kehakiman RI di DPR RI (1996). Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Tanjung Karang, Lampung (1996), Wakil Ketua Pengadilan Tinggi DKI Jakarta (2000), Purna Bakti (Juni 2001). Studi Banding Adopsi di Norwegia, Swedia, Belanda (1981), SESPA Departemen Kehakiman angkatan XII (1984), Studi Banding: Hukum Perdata (1986), Intercountry Adoption (1987), Pengadilan Anak (1990), masing-masing di Rijks Universiteit Leiden, Negeri Belanda, Studi Banding Lembaga Perlingdungan Anak di Vietnam dan Filipina (1996). Tanda Kehormatan Satya Lencana Satya 25 tahun (1992), Satya Lencana Karya Satya 30 tahun. Sejak November 2003, diangkat sebagai Anggota Komisi Ombudsman Nasional. Aktivitas lain meliputi kegiatan di antaranya sebagai narasumber di berbagai seminar tentang Ombudsman, Kekerasan terhadap Perempuan dan Perlindungan Anak. Beliau juga aktif mengikuti konferensi di berbagai negara, antara lain: The Third Law Asia Conference di Jakarta (1973), The 8th World Conference on Procedural Law di Utrecht, Negeri Belanda (1987), ikut serta dalam pembentukan Convention on Protection in Respect of Intercountry Adoption di Den Haag, Negeri Belanda (1989-1993), mengikuti The Third East Asia & Pacific Regional Meeting on the CRC di Hanoi, Vietnam (1995), Seventh International Appellate Judges Conference and Sixth Commonwealth Chief Justices Conference di Ottawa, Kanada (1995) serta Seventh International Anti Corruption Conference, di Beijing (1995).