

PERANAN OMBUDSMAN DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA

Oleh: Galang Asmara

Ombudsman institutions formed on March 10, 2000, by former President KH Abdurrahman Wahid, has particular meaning, especially in achieving good governance. As a community control institution, it has the function to accomodate community complaint regarding government policy as well as an authority to give recommendation to government. It is expected to be a vehicle to achieve accountable, transparent and effective governance.

PENDAHULUAN

Setelah berpuluh-puluh tahun lamanya, beberapa orang tokoh Indonesia mengusulkan agar Indonesia memiliki lembaga Ombudsman, baru akhirnya keinginan itu terwujud setelah pada tanggal 10 Maret Presiden **KH Abdurrahman Wahid** mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional yang kemudian diikuti dengan pelantikan 8 delapan orang) anggota Ombudsman pada tanggal 20 Maret tahun 2000 di Istana Negara. Dengan demikian, maka secara *de jure* dan *defacto* sejak bulan Maret tahun 2000 bangsa Indonesia telah memiliki lembaga Ombudsman.

Lembaga yang menurut sejarahnya telah ada sejak tahun 1809 kini telah dibentuk di lebih dari 107 negara dengan bermacam-macam sebutan, seperti: *Parliamentary Comissioner for Administration* (Inggris, Sri Lanka), *Mediateur de la Republique* (Perancis, Gabon, Mauritania, Sinegal),

Defensor del Pueblo (Sepanyol, Argentina, Peru dan Colombia), *Public Protector* (Afrika Selatan), *Wafaqi Mohtasib* (Pakistan), *Lok Ayuta* (India), *Tanod Bayan* (Philipina).

Berdirinya lembaga Ombudsman di Indonesia dapat dipandang sebagai tonggak sejarah baru bagi rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena dengan adanya lembaga ombudsman tersebut akan memungkinkan rakyat berpartisipasi aktif di dalam mengontrol segala sikap tindak pemeirntah termasuk lembaga peradilan yang selama ini seringkali mengecewakan rakyat. Sebelum adanya lembaga Ombudsman memang telah dikenal berbagai lembaga pengaduan masyarakat seperti Tromol. Pos 5000 atau Kotak Pos di beberapa instansi pemeirntahan, akan tetapi lembaga Ombudsman tidak sama dengan lembaga-lembaga pengaduan tersebut, karena memiliki keistimewaan tersendiri yang tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga pengaduan atau lembaga kontrol yang lain, sehingga lembaga

baru ini dapat memberi harapan baru untuk menciptakan pemerintahan yang bersih. Salah satu keistimewaan lembaga Ombudsman adalah adanya kewenangan Ombudsman untuk melakukan investigasi dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk memperbaiki kesalahannya yang dilaporkan oleh anggota masyarakat. Ombudsman juga berwenang atas inisiatifnya sendiri melakukan investigasi terhadap pegawai, dan pejabat pemerintah ataupun terhadap suatu instansi pemerintahan yang diketahuinya atau terdapat indikasi telah bersikap tindak merugikan masyarakat terutama ketika memberikan tugas pelayanan.

Di beberapa negara, seperti di Swedia, Finlandia dan Filipina, Ombudsman diberi kewenangan untuk menjadi penuntut umum (*prosecutor*) di muka sidang pengadilan terhadap pemerintah yang telah dianggap melakukan pelanggaran hukum atau hak-hak masyarakat. Di Denmark, New Zealand, saran-saran atau rekomendasi Ombudsman sangat berwibawa dan karenanya sangat diperhatikan, bahkan jarang sekali dijumpai adanya saran atau rekomendasi seorang Ombudsman diabaikan oleh pemerintah. Hal tersebut selain disebabkan karena Ombudsman bekerja secara profesional dan obyektif, juga didukung oleh Parlemen, karena Ombudsman melaporkan segala aktifitasnya kepada Parlemen, dan laporan Ombudsman kepada Parlemen dijadikan bahan oleh Parlemen untuk menilai kinerja Pemerintah. Sehingga apabila Pemerintah tidak memperhatikan rekomendasi Ombudsman, kemungkinan Pemerintah akan mendapatkan penilaian buruk oleh Parlemen.

Berangkat dari pengalaman di negara lain tersebut, nampaknya keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia memiliki prospek dan keterkaitan yang erat dengan upaya menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia yang telah menjadi cita-cita reformasi sejak tahun 1998.

Bagaimanakah keterkaitan antara Ombudsman dengan upaya menciptakan *good governance* tersebut, kiranya merupakan salah satu isu yang sangat menarik untuk dikaji. Untuk itu dalam tulisan ini hendak ditelaah hubungan antara keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia dengan upaya menciptakan *good governance*. Kajian ini mempergunakan pendekatan konseptual.

Konsep *Good governance*

Dalam beberapa tahun terakhir ini, istilah *governance* dan *Good governance* sangat populer. Istilah ini berkembang sedemikian rupa, sehingga memiliki karakter multidimensional, seperti politik, ideologi, ekonomi, sosial, budaya, nasional, regional dan internasional.

Istilah *good governance* pertama kali diperkenalkan oleh Bank Dunia dalam laporan-laporannya mengenai pembangunan di negara-negara Afrika. Munculnya istilah dan konsep tentang *good governance* antara lain disebabkan adanya kepentingan Bank Dunia dalam pemberian bantuan-bantuan terhadap negara-negara berkembang. Namun lama-kelamaan *good governance* menjadi kebutuhan bagi setiap negara terkait dengan kuatnya tuntutan masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang

efektif dan efisien, bersih dan berwibawa, terbebas dari sikap dan perilaku penguasa yang merugikan rakyatnya seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

Di Indonesia istilah ini mengemuka sejak tahun 1993. (Candra Gautama (Ed.), 2000:2). Oleh sebab itu istilah *good governance* bukanlah suatu istilah yang baru, meskipun harus diakui bahwa penyebutan istilah tersebut lebih sering terdengar dalam beberapa tahun terakhir ini.

Menurut Teten Masduki, munculnya paradigma *Good Governance* di Indonesia dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia di satu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lain. Masyarakat tidak lagi mentoleransi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of public trust*) dan semakin menuntut tanggung jawab dan transparansi dari pejabat publik. Pendek kata, ada tekanan untuk mendefinisikan ulang terhadap peranan pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat dan sektor swasta. (Teten Masduki, 2001:1)

Apa yang dikemukakan oleh Teten Masduki tersebut sesungguhnya merupakan salah satu sebab saja dari pemunculan dan penyebarluasan istilah dan konsep *good governance*. Sebab lain adalah karena *good governance* seringkali dikaitkan dengan persyaratan pemberian bantuan atau pinjaman luar negeri oleh pihak-pihak penyandang dana International, seperti oleh World Bank, IMF kepada negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Tanpa berpretensi negatif terhadap lembaga-lembaga donor tersebut,

dikaitkannya *good governance* sebagai persyaratan pemberian bantuan tersebut adalah wajar untuk menjamin dipergunakannya dana tersebut sebagaimana mestinya, dengan harapan bantuan tersebut dapat bermanfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran bangsa tersebut khususnya dan kemakmuran umat manusia di dunia pada umumnya. Jadi bukan hanya untuk dinikmati oleh segelintir orang saja yang kebetulan duduk sebagai penguasa ataupun pengusaha. Perlu pula diingat bahwa suatu bantuan atau pinjaman, suatu saat harus dikembalikan, sehingga untuk menjamin dikembalikannya dana tersebut sebagaimana diharapkan, wajarlah jika *good governance* dijadikan sebagai salah satu syarat dari suatu pemberian dana pinjaman.

Secara etimologis, istilah *good governance* pada umumnya diterjemahkan menjadi "pengelolaan yang baik" atau "penyelenggaraan yang baik" (Moh. Mahfud MD, 2000:38). *Good governance* juga diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik dan berwibawa (Bank Dunia dalam Miftah Toha, 1999:2). Ada pula yang menyamakan istilah *good governance* dengan *democratic governance*. (Nance Frans H. Winarta, 1999:3)

Akhir-akhir ini ada pendapat yang mengatakan agar istilah *good governance* lebih tepat jika diganti dengan istilah *ethical*. Hingga kini tidak ada keseragaman di dalam mendefinisikan *good governance*. Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi tentang *Good governance*, melainkan hanya memberikan beberapa ciri tentang *good governance*. Menurut Bank Dunia, *Good Governance* atau tata pemerintahan yang baik itu harus *predictable*, terbuka dan proses

pengambilan kebijaksanaannya bebas dari kecurigaan dan bisa dipertanggungjawabkan. Tata pemerintahan yang semacam itu harus bisa melakukan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat, dan *rule of law* harus ditegakkan secara eksklusif Bank Dunia (Miftah Toha.Op.cit., hlm.2)

Pemerintah sendiri, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia mengartikan *good governance* sebagai konsep tentang penyelenggaraan pemerintahan yang setidaknya mencakup prinsip-prinsip: *Participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability and strategies vision.* (Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Umum Pemerintahan, 2001:1-2).

Ada beberapa orang sarjana yang berusaha memberikan definisi tentang *Good governance* dengan berbagai versi, diantaranya ialah Yusuf Wanandi. Menurutnya, *Good Governance* adalah: Kekuasaan yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala kebijakannya diambil secara transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kekuasaan juga harus didasarkan atas aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu. Kekuasaan juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warganegara itu mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum (Jusuf Wanandi dalam Analisis CSIS, 1998:208)

Sementara itu, Frans H.Winarta memberikan pengertian tentang *good governance* sebagai berikut: Frans H.Winarta, "Governance..., Op.cit., hlm.3.

Good governance or democratic governance is a way of organizing the public administrative of notion-state that restrains the dominant and protects the weak. It is based on the rule of law, providing a system of checks and balances that guarantees transparent and accountable government policies. Governing authorities must be constrained and held responsible by law, by an independent and impartial judiciary and by additional countervailing powers such as political parties, civil society, the press, lobby groups, etc.

Dari beberapa pengertian tentang *good governance* tersebut nampak bahwa, rumusan mengenai konsep *good governance* itu tidak ada keseragaman. Hal tersebut tergantung dari persepsi mereka tentang hal-hal yang dapat mempengaruhi terwujudnya *good governance*. Namun nampaknya mereka sepakat pada beberapa hal, yakni: 1) pelaksanaan pemerintahan atas dasar konsep negara hukum; 2) adanya transparansi dan akuntabilitas dalam setiap kebijakan pemerintah; 3) adanya partisipasi masyarakat secara aktif, baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap penetapan kebijakan.

Konsep *Good Governance* sebenarnya berawal pada suatu gagasan adanya saling ketergantungan (*interdependence*) dan interaksi dari bermacam-macam aktor kelembagaan di

semua level di dalam negara, (DPR, eksekutif, yudikatif, militer), masyarakat madani (LSM, pers, organisasi profesi, gereja, pesantren) dan sektor swasta (perusahaan, lembaga keuangan). Dalam hal ini penting adanya keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan sektor swasta. Tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *Good governance* yang mempunyai kontrol yang absolut. Teten Masduki, loc.cit. Oleh sebab itu pada dasarnya wujud dari *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Jadi sesungguhnya ada tiga aktor yang terkait di dalam konsep *governance*, yakni negara (*state*), sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*Society*). Yang disebut *good governance* adalah hubungan sinergis dan konstruktif antara ketiga aktor tersebut.

Dapat dipertegas di sini, bahwa *Good governance* adalah koordinasi bahkan sinergis pengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor masyarakat, terutama swasta, sehingga dapat dihasilkan traksaksional output melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu dalam *good governance* tidak saja dituntut suatu birokrasi publik yang *efisien* dan *efektif*, melainkan juga *private sector governance* yang efisien dan kompetitif. Agar mekanisme pasar tidak di-distorsi, ini juga menjadi tugas *public sector governance*. Pembinaan *governance*

di sektor swasta juga jadi tanggungan sektor publik.

Dengan demikian, *good governance* seharusnya dibangun dan dikembangkan pada ketiga komponen tersebut, yakni baik pada *political society*, birokrasi pemerintahan, dan sektor swasta.

Untuk memahami lebih jauh tentang apa sesungguhnya *good governance* itu, perlu dipahami karakteristik *good governance* melalui indikator-indikator *good governance* itu sendiri. Menurut Carolina G. Hernandez, *governance* itu bisa baik (*good*) dan buruk (*bad*). Kapan menjadi baik dan kapan menjadi buruk, tergambar dari ungkapannya sebagai berikut:

"In general, governance can be good or bad: good when collective goals are served well, the processes of decision making are observed, governors perform their functions and exercise their powers properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goals of a few, especially the governors are served, prescribed processes are breached, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragments dies. Thus, transparency and accountability on the part of those who govern are key elements of good governance as they ensure that the interest of the wider membership is served and because of this, their support for the organization remains ensuring thereby its sustainability and survival". (Carolina G. Hernandez, 1999:3-4

Mengenai indikator *good governance*, Abdul Hakim Garuda Nusantara antara lain menyatakan, bahwa elemen terpenting dari konsep *good governance*, antara lain adalah Kedaulatan Hukum (*rule of law*) dan perlindungan hak asasi manusia. Kedaulatan hukum berarti pengedepanan supremasi hukum. Dalam ajaran supremasi hukum itu hukum dipandang sebagai produk kesepakatan sosial berupa perangkat kaidah yang bersifat otonom yang menegaskan nilai persamaan (*equality*) yang musti dijalankan oleh Badan yang imparisial.

Lebih lanjut Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan, bahwa dalam konteks supremasi hukum harus diartikan supremasi kaidah-kaidah konstitusi. Sedangkan perlindungan hak-hak asasi manusia berarti kaidah-kaidah konstitusi yang superior itu harus mengakui dan menjamin hak-hak asasi manusia. (Dalam praktik bisa jadi Parlemen bersama pemerintah sepakat membuat undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Demikian pula lembaga yudisial tidak taat asas dalam menilai suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan UUD atau peraturan yang lebih tinggi. (Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1999:2)

Carolina G.Hernandez, menyebutkan beberapa unsur *good governance* seperti tergambar dalam untkapannya sebagai berikut:

Governance involves a set of principles and rules defining the organizational structures and the responsibilities, accountabilities, functions, entitlements, and power of those who govern and are governed in an organization. It includes

the processes by which decision affecting the organization are made (Carolina G.Hernandez, *Governance...*, (Loc.cit)

Menurut Miftah Thoha, transparansi dan pertanggungjawaban merupakan syarat terhadap terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis (*democratic and good governance*). Keterbukaan berarti adanya minat dan upaya untuk saling kontrol dan bertanggungjawab. Transparansi ini tidak hanya diperlukan bagi pemerintah saja akan tetapi juga bagi masyarakat. (Miftah Toha, "Transparansi...", Op.cit., hlm.1.

Dalam pada itu Meutia menyebutkan Elemen-elemen *good governance* sebagai berikut: (Carolina, Op.cit., hlm.151)

- a. *Accountability*, yang terdiri dari: Political accountability, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah *rule of law*. Public accountability, yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.
- b. Adanya suatu kerangka hukum dalam pembangunan. Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warganegara dalam menegakkan *accountability* pemerintah;

- c. Informasi, yakni bahwa Informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik;
- d. Transparansi, yakni adanya kebijakan terbuka bagi peng- awasan.

Secara lebih spesifik UNDP (United Nations Development Programs) memberikan karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. *Participation* - All men and women should have a voice in decision making, either directly, or through legitimate institutions that represent their interest. Such broad participation is built on freedom of association and speech, as well as capacities to participate constructively (Ibid);
2. *Rule of law* - Legal frameworks should be fair and enforced impartially, particularly the laws on human rights.
3. *Transparency* - Transparency is built on the free flow of information. Processes, institutions, and information is provided to understand and monitor them;
4. *Responsiveness* - Institutions and processes try to serve all stakeholders;
5. *Consensus orientation* - Good governance mediates differing interests to reach a broad consensus on what is in the best interests of the group and, where possible, on policies and procedures.
6. *Equity* - All men and women have opportunities to improve or maintain their well being.

7. *Effectiveness and efficiency* - Processes and institutions produce results that meet needs while making the best use of resources.
8. *Accountability* - Decision makes in government, the private sector, and civil society organizations are accountable to the public, as well as to institutional stakeholders. This accountability differs depending on the organization and whether the decision is internal or external to the organization.
9. *Strategic vision* - Leaders and the public have a broad and long term perspective on good governance and human development, along with a sense of what is needed for such development. There is also an understanding of the historical, cultural, and social complexities in which that perspective is grounded.

Menurut ESCAP (Economic and Commission for Asia and the Pacific), sebuah lembaga PBB, ada 8 karakter *Good governance*, yakni: *participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law.* (<http://www>)

Dari berbagai pandangan tentang unsur-unsur *Good Governance* di atas, nampak tidak adanya keseragaman tentang indika tor *good governance*. Namun pada umumnya para penulis sepakat tentang beberapa unsur yang harus ada untuk menyatakan adanya *good governance*, yakni: adanya keterbukaan (*transparency*), pertanggungjawaban

(accountability), supremasi hukum, efisiensi dan efektifitas.

Jadi *good governance* adalah terjalannya hubungan sinergis antara pemerintah (*government*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*) yang dilandasi oleh prinsip-prinsip negara hukum, keterbukaan, pertanggungjawaban, efektivitas dan efisiensi dalam rangka mewujudkan tujuan bersama.

Upaya Mewujudkan *Good governance* di Indonesia

Salah satu amanat reformasi yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sejak jatuhnya pemerintahan rezim Orde Baru adalah menciptakan pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Diduga sumber malapetaka yang menimpa bangsa Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini adalah karena pelaksanaan pemerintahan yang buruk, yakni pemerintahan yang ditandai dengan maraknya praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelanggaran HAM. Sementara di pihak lain penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang bersih tersebut, dalam Sidang Umum MPR 1998 dipatri dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam salah satu pertimbangan TAP MPR tersebut (Lihat Konsideran bagian "Menimbang" huruf "d".)

Diakui, bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktik-praktik usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendipenyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan sosial. Oleh sebab itu merupakan tuntutan hati nurani rakyat akan terwujudnya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh tanggung jawab sehingga reformasi dapat berdayaguna dan berhasil guna.

Upaya yang ditempuh untuk melaksanakan tuntutan hati nurani rakyat tersebut menurut TAP MPR tersebut adalah:

1. Memfungsikan secara proporsional dan benar Lembaga Tertinggi Negara, Lembaga Kepresidenan, dan Lembaga-lembaga Tinggi negara lainnya, sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai dengan Undang-undang Dasar (Pasal 1);
2. Dalam rangka penyelenggaraan negara, Lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara [Pasal 2 ayat (1)].
3. Untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme [Pasal 2 ayat (2)].
4. Untuk menghindarkan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, seseorang

- yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
5. Pemeriksaan atas kekayaan seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri dari Pemerintah dan masyarakat.
 6. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten undang-undang tindak pidana korupsi.
 7. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Ketentuan-ketentuan di atas merupakan amanat rakyat melalui wakilnya yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara. Bagi Presiden selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah Majelis, amanat tersebut harus diperhatikan dan diimplementasikan, sedang hasilnya harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di MPR.

Untuk mewujudkan amanat rakyat yang tertuang di dalam TAP MPR tersebut, pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan, diantaranya

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Atas dasar Undang-undang Nomor 28 tersebut kemudian dibentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 1999. Komisi ini berfungsi untuk memeriksa kekayaan pejabat negara. Untuk mendukung pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 tahun 1998 tersebut, telah pula ditetapkan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menggantikan undang-undang Nomor 3 tahun 1971 tentang hal yang sama yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Selain itu, dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, upaya mewujudkan Pemerintahan yang baik telah dinyatakan sebagai salah satu prioritas utama program pembangunan yang dikaitkan dengan program pengawasan terhadap Aparatur negara.

Dalam undang-undang ini nampak jelas pemberantasan KKN sebagai prioritas program pemerintah. Dinyatakan di dalam undang-undang ini, bahwa tujuan program ini adalah mewujudkan aparatur negara yang bersih, berwibawa dan bebas KKN.

Suatu hal yang menarik dalam kedua undang-undang tersebut adalah diberinya kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk berperan serta dalam penyelenggaraan negara. Bentuk-bentuk peran serta masyarakat itu antara lain: a) hak mencari, memperoleh, dan

memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara; b) hak menyampaikan saran dan pendapat serta bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara dan lain-lain. Peran serta masyarakat tersebut, oleh undang-undang Nomor 28 tahun 1998 dikatakan sebagai bentuk hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih (pasal 8). Hak untuk berperan serta ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara.

Di dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, bentuk-bentuk peran serta masyarakat berupa: hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi, dalam hal ini berkaitan dengan adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi. Selain itu, adanya hak menyampaikan saran dan pendapat serta bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani tindak pidana korupsi. Selain beberapa peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, tentu masih banyak ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang terdapat di berbagai peraturan yang ada.

Pembentukan berbagai instrumen yuridis yang berupa TAP MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan lain-lain tersebut dapat dipandang sebagai upaya strategis dalam rangka mewujudkan Good Governance" di Indonesia. Bagaimanapun juga penyelenggara negara merupakan salah satu stake holder atau komponen yang amat vital dalam *good governance*.

Selain menciptakan instrumen yuridis, tentu diperlukan instrumen-instrumen yang lain yang bersifat nonyuridis guna mendukung terciptanya *good governance* tersebut.

Keterkaitan Ombudsman dan Good governance

Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 lembaga Ombudsman di Indonesia dinamakan Komisi Ombudsman Nasional. Komisi Ombudsman ini merupakan suatu lembaga yang bersifat mandiri, dibentuk dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat (Pasal 1). Lembaga ini diberi wewenang antara lain melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 2).

Komisi Ombudsman Nasional dipimpin oleh seorang Ketua dan dibantu oleh seorang Wakil Ketua, serta anggota sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang, yang terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok Ombudsman (Pasal 6). Pelaksanaan kegiatan Ombudsman Nasional sehari-hari dilakukan oleh Sub Komisi yang terdiri dari: Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksaan, Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan, Sub Komisi Pencegahan dan Sub Komisi Khusus.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan wewenangnya, Ombudsman Nasional dilengkapi dengan Tim Aistensi dan staf

Administrasi. Tim Asistensi terdiri dari tenaga yang memiliki kemampuan, pengalaman ataupun keahlian untuk melaksanakan tugas berdasarkan mandat dari Sub Komisi. Staf Administrasi melaksanakan tugas yang bersifat administrasi.

Memperhatikan pengaturan Ombudsman di dalam Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000 tersebut, maka salah satu yang hakiki dari lembaga ombudsman adalah kedudukannya sebagai lembaga pengawasan terhadap otorita publik (pemerintah). Dalam kedudukannya tersebut lembaga ombudsman berfungsi menerima pengaduan dari masyarakat atas sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum, hak asasi manusia ataupun nilai-nilai kepatutan yang berkembang di dalam kehidupan masyarakat. Ombudsman juga berfungsi melakukan klarifikasi dan investigasi serta memberikan saran tindak kepada pemerintah dalam rangka memperbaiki sikap tindaknya yang dianggap salah dan dikeluhkan oleh masyarakat.

Dengan fungsinya yang demikian, maka peranan ombudsman yang nyata dapat dilihat adalah akan membuat pemerintah (penguasa) menjadi lebih bertanggungjawab (accountable), lebih terbuka (transparent) serta memberi harapan yang besar untuk terwujudnya efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan kepentingan publik. Kedudukan lain yang hakiki dari lembaga ombudsman adalah sebagai lembaga perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, ombudsman selain menerima pengaduan masyarakat juga dapat dengan inisiatifnya sendiri menilai,

melakukan monitoring dan investigasi sikap tindak para penyelenggara negara yang bertentangan dengan hukum, hak asasi manusia, nilai-nilai kepatutan yang hidup dalam masyarakat atau bertentangan dengan perasaan keadilan. Bila perlu ombudsman dapat memberikan saran, agar dilakukan penegakan hukum oleh lembaga penegak hukum yang wenang.

Di beberapa negara, pelaksanaan peran dan fungsi ombudsman mendapatkan dukungan yang memadai dari lembaga perwakilan rakyatnya. Laporan-laporan ombudsman kepada lembaga perwakilan rakyat biasanya dijadikan acuan untuk menilai kinerja pemerintah. Apabila pelanggaran-pelanggaran pemerintah yang dilaporkan ombudsman kepada parlemen tidak mendapatkan tanggapan sebagaimana mestinya, maka hal itu akan dijadikan bahan pertimbangan di dalam menilai kinerja pemerintah.

Dengan demikian, maka dapat dinyatakan bahwa apabila peran dan fungsi ombudsman tersebut, dikaitkan dengan karakteristik yang melekat pada *good governance* sebagaimana telah dipaparkan di muka, maka terlihat ada keterkaitannya yang sangat erat. Dalam hal ini ombudsman tidak lain merupakan sarana untuk mewujudkan *good governance*, yakni sarana untuk menciptakan *accountability*, *transparency* dan prinsip-prinsip negara hukum yang merupakan esensi dari *good governance* itu sendiri. Sebaliknya, ombudsman juga membutuhkan *good governance*.

Memang Ombudsman bukanlah satu-satunya sarana pendukung *good*

governance melainkan masih banyak hal-hal lain yang harus diadakan, diantaranya perangkat hukum yang memadai termasuk sarana-sarana mekanisme penegakannya.

Faktor lain adalah tersedianya informasi, yakni informasi yang akurat tentang kondisi pasar dan tentang maksud-maksud pemerintah mengintervensi pasar. Kecuali itu pelaksanaan demokrasi dan demokratisasi. Dalam hubungannya dengan yang terakhir ini, menurut Jusuf Wanandi, *Good Governance* tidak dapat dikembangkan secara sungguh-sungguh tanpa disertai dengan demokrasi dan perkembangan demokratisasi dalam waktu yang bersamaan (Yusuf Wanandi, *Op.cit.*)

Pendapat Jusuf Wanandi tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Revisond Baswir Revisond Baswir, bahwa Upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dari pengembangan demokrasi, karena *good governance* sesungguhnya lebih tertuju sebagai cara untuk mencapai tujuan, bukan tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Sementara itu, Ramlan Surbakti antara lain menyatakan, bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang baik, responsif, dan akountable, --yang bebas dari korupsi, kolusi, koncoisme, dan nepotisme (K3N), maka perlu dirumuskan dan ditegakkan suatu moralitas publik. Lebih lanjut beliau menyatakan, bahwa agar dapat menjadi pegangan bersama dan agar lebih efektif, maka Moralitas Publik perlu dituangkan ke dalam Undang-undang tentang Etika Politik dan Pemerintahan. Semua pejabat publik mulai dari MPR/DPR/DPD, dan para anggota dan pimpinan MA, BPK dan DPA, harus

melaksanakan moralitas publik ini, bukan moralitas pribadi, dan golongan. (A.Ramlan Surbakti, *Op.cit.*,, hlm.40.)

Berdasarkan uraian diatas, maka sesungguhnya terdapat banyak faktor yang harus diperhatikan di dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. Salah satu diantaranya adalah adanya lembaga kontrol yang baik.

PENUTUP

Akhirnya dapat disimpulkan, bahwa keberadaan lembaga Ombudsman di tanah air memberi harapan baru bagi upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Ombudsman dapat disebut sebagai salah satu sarana mewujudkan *good governance*, karena selain membuka peluang partisipasi masyarakat dalam mengontrol pemerintah, juga dapat menciptakan pemerintah lebih bertanggung jawab, dan terbuka.

Lembaga juga sekaligus dapat pula disebut sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial serta sebagai sarana penegakan hukum dan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh sebab itu kehadiran lembaga Ombudsman harus disambut dengan sepuluh jari tangan terbuka.

DAFTAR PUSTAKA

Baswir, Revisond, "Kendala Kelembagaan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", dalam Pemerintahan Yang Bersih Perspektif Politik, Hukum Ekonomi, Budaya dan Agama, UII Press, Yogyakarta.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Umum Pemerintahan, "Politik Lokal/Nasional, Kepemimpinan dan *Good governance*", Makalah, pada Rapat Konsolidasi Pemerintahan Dalam Negeri Propinsi Nusa Tenggara Barat, Mataram, 4 September 2001.

Frans H. Winarta, Nance, "Governance and Corruption", Makalah Conference on *Good governance* in East Asia Realities, Problems, and Challenges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta November 7, 1999.

G. Hernandez, Carolina, "Governance, Civil Society, and Democracy", Makalah Conference on *Good governance* in East Asia Realities, Problems, and Challenges, Jakarta, 17 November 1999.

Gautama, Candara, (Ed.), *Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Masyarakat Warga, Komisi Nasional Hak Asasi*

Kent M. Weeks, *Ombudsman Around the World*, University of California, 1978.

Linda C Reif (Ed.), *The International Ombudsman Antology*, International Ombudsman Institute, Kluwer International, The Hague, 1999.

Mahfud MD, Moh., 2000, "Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi", dalam buku *Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

Masduki, Teten, "Peranan Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi", Makalah, disampaikan pada: Workshop on *Good governance*, Kerjasama antara Universitas Utrecht dengan Fakultas Hukum Unair, Surabaya, Oktober 4-5, 2001.

Simons S.C. Tay, "Governance in East Asia An Agenda for Research and Action", Conference on *Good governance* in East Asia Realities, Problems, and Challenges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta November 7, 1999

Sujata, Antonius dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman International, Sebuah Antologi*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.

Sujata, Antonius, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Penerbit, Jambatan, Jakarta, 2000.

Toha, Miftah, "Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah", Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999.

Wanandi, Jusuf, *Good governance* dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan, *Majalah Analisis CSIS* Tahun XXVII, No.3 Juli-September 1998

Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000