

**FUNGSI OMBUDSMAN  
DAN PELAKSANAAN HAK ASASI MANUSIA\***

**Oleh : Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, S.H.**

**A. STUDI PERBANDINGAN TENTANG OMBUDSMAN NASIONAL DI NEGERI BELANDA, SWEDIA, DENMARK, INGGRIS DAN SPANYOL**

**Pendahuluan**

Berdasarkan Surat Kepala Biro Kerjasama Tehnik Luar Negeri No. KL. 0703/UMPL/086 tertanggal 26 Januari 1999, dinyatakan bahwa "Pemerintah menyetujui penugasan ke luar untuk mengadakan kunjungan ke Swedia dan Belanda untuk melakukan studi banding mengenai :

- a) Hak Azasi Manusia, khususnya mengenai Lembaga dan pranata Ombudsman dan pranata Ombudman nasional dan
- b) Hukum Kepailitan khususnya tentang Penundaan Pembayaran (Surseance van Betaling) dan Restrukturisasi Perusahaan, serta Likuidasi dalam rangka penyusunan (1) Rancangan Undang-Undang Hak Azasi Manusia, (2) Rancangan Undang-Undang Restrukturisasi Hutang Perusahaan serta penyempurnaan Undang-Undang No. 4/1998 tentang Kepailitan, khususnya bagi penyempurnaan peraturan tentang likuidasi, baik diluar maupun dalam rangka proses kepailitan.

Untuk itu Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, S.H. sebelum berangkat ke negeri Belanda telah mempelajari sebuah karangan tentang Ombudsman Nasional di negeri Belanda yang ditulis oleh Mr. Drs. J.A. Smit dengan judul : "Nationale Ombudsman en fiscaliteit, uitg FED, bv. Deventer, 1996.

Informasi tentang Ombudsman Nasional (selanjutnya disebut ON) di negeri Belanda ini menjadi latar belakang dan bekal

---

\* Seminar tentang Ombudsman Dalam Negara Demokrasi, diselenggarakan oleh BPHN bekerjasama dengan The International Center For Legal Cooperation Of The Netherlands, Jakarta, 23-24 Agustus 1999.

dalam pertemuan dan dialog dengan Ombudsman Nasional Belanda Prof. Dr. Mr. Oosting yang berkenan menerima Prof. Dr. Sunaryati Hartono, SH selama lebih dari dua jam.

ON Oosting berkenan memberi berbagai literatur tambahan sebagai pelengkap hasil wawancara beliau, baik dalam bahasa Belanda maupun dalam bahasa Inggris, yaitu :

1. De Nationale Ombudsman : Een korte schets, Den Haag 1998.
2. De Nationale Ombudsman : Klachten over de Overheid?, Den Haag 1998.
3. The National Ombudsman of the Netherlands : Annual Report 1997, Summary.
4. The National Ombudsman ; Contributions on Ombudsman.
5. Het Oordeel van de National Ombudsman ; Laporan di Tweede Kamer, 1988-1989.
6. M. Oosting; Kwaliteit van de Overheid, Kluwer, Deventer 1990.
7. Nationale Ombudsman ; "Behoorlijk behandeld", Europrint B.V. Rijswijk, 1998; cetakan kedua.
8. Caspar van Tongeren ; "Onheus behandeld", Uitgeverij BZZT & H, s'Gravenhage 1977.

## **OMBUDSMAN DI NEGERI BELANDA**

Di bawah ini disajikan sebuah ringkasan dari hasil wawancara dengan Prof. Dr. Mr. Oosting, ON Belanda, yang sudah menjabat jabatan tersebut selama hampir dua masa bakti atau 13 tahun.

### **Sejarah Lahirnya Nationale Ombudsman Belanda**

Sesungguhnya lembaga dan pranata ombudsman sudah dikenal di Swedia sejak tahun 1809, tetapi ombudsman yang dijadikan model bagi ON Belanda adalah ombudsman dari Denmark yang bernama Folketingets Ombudsman, yang berdiri pada tahun 1955.

Sebelumnya antara tahun 1801 dan 1805 di negeri Belanda telah terdapat suatu lembaga "pengawas" terhadap pejabat-pejabat pemerintah yang bernama Nationale Syndicaat dan tugasnya serupa dengan ombudsman.

Dalam tahun 1969 Pemerintah mengajukan suatu nota yang mengusulkan kepada Parlemen Belanda (Tweede Kamer) agar diadakan suatu lembaga tersendiri dan mandiri untuk menangani keluhan-keluhan masyarakat terhadap perilaku pegawai dan pejabat Pemerintah, di samping Komisi di Parlemen (Staten General) yang sudah sejak dulu menerima dan membahas keluhan-keluhan seperti itu.

Dalam tahun 1976 diajukan suatu RUU untuk mendirikan suatu "Komisaris Penyelidik" yang dalam tahun 1980 namanya diganti menjadi Nationale Ombudsman. Akhirnya pada tanggal 4 Februari 1981, UU tentang NO disahkan dan terakhir disempurnakan pada tahun 1982, sehingga pada saat ini telah berumur 17 tahun.

Menurut konsiderans UU tentang NO tersebut di negeri Belanda: "timbul kebutuhan akan suatu cara untuk menyelidiki bagaimana mestinya Pemerintah terhadap warganegara dalam hal-hal tertentu, dan karena itu perlu diadakan lembaga dan jabatan Ombudsman Nasional."

Undang-undang Dasar Belanda yang baru dari tahun 1983 menyatakan dalam pasal 108 bahwa: "Undang-undang menentukan peraturan tentang pendirian struktur Organisasi dan tata cara suatu atau beberapa organ untuk menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat terhadap perilaku (pejabat) Pemerintah."

Berhubung dengan itu maka berdasarkan UU No. 67 tahun 1999/29 Januari 1999, NO akan diatur dalam UUD Belanda Bab 4 dalam pasal 78a, yang memberi kedudukan yang sejajar kepada NO dengan *Raad van State* (Parlemen) dan *Algemene Rekenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan).

Dalam ayat 1 pasal 78a UUD ditentukan bahwa, "Nationale Ombudsman melakukan penyelidikan (*onderzoek*) atas permintaan atau atas inisiatif sendiri terhadap perilaku (*gendragingen*) instansi-instansi pemerintah (*bestuurs organen*) yang ditentukan oleh atau berdasarkan undang-undang."

#### **Aspek-Aspek Internasional**

Sekalipun lembaga dan pranata hukum ombudsman berasal dari Swedia, namun yang menjadi sangat berperan dalam penyebaran

lembaga ini di seluruh dunia ialah organisasi ombudsman di Denmark, yang mulai berdiri sejak tahun 1955.

Berhubung dengan itu maka di samping mengadakan studi perbandingan ke Swedia, Prof.Dr. Sunaryati Hartono,SH juga menemui Ombudsman Nasional Denmark, di Kopenhagen.

Pada saat ini sekitar 80 negara telah memiliki seorang ombudsman dengan nama yang beraneka warna. Di Perancis Ombudsman ini dinamai *Mediateur de la Republique*, Di Hongaria : Komisaris Hak Asasi Manusia; di Portugal : *Provedor de Justica*; di Austria:*Volksanwaltschaft*; di Rusia: Komisaris Tinggi untuk HAM; di Slovenia : Ombudsman untuk HAM; di Spanyol : *Defensor del Pueblo* (Pembela Rakyat); di Rumania Ombudsman juga disebut Pembela Rakyat; di Inggris Ombudsman bernama *Parliamentary Commissioner for Administration*. Di Jerman Komisi Bundestag (Parlemen) yang memeriksa surat-surat permohonan/pengaduan masyarakat menjalankan fungsi sebagai ombudsman.

Di beberapa negara tertentu terdapat lebih dari seorang ombudsman, seperti di Swedia (4 orang) dan di Hongaria dan Austria masing-masing 3 orang, yang masing-masing mempunyai tugas tertentu (misalnya ombudsman untuk masalah perburuhan dan perumahan, ombudsman untuk wanita dan ombudsman untuk anak-anak) atau mempunyai wilayah hukum terbatas.

Di Belgia, Austria dan Spanyol setiap daerah (regio) juga mempunyai ombudsman regional. Beberapa negara lain hanya mengenal ombudsman regional saja, seperti di Italia yang dinamakan *Difensor Civico* (Pembela Warga), beberapa kanton di Swiss, dan di negara bagian Mecklenburg-Vorpommeren serta Rheinland-Pfalz di Jerman.

Di Negeri Belanda, beberapa kotamadya yang besar memiliki seorang ombudsman kotamadya, yaitu di Antwerpen, Leuven dan Mechelen, serta di Swiss ada ombudsman di kota Basel, Winterthur dan Zurich.

Di Inggris terdapat pula *Local Commissioners for Administration* do Scotlandia dan Wales di samping *Parliamentary Commissioner*, yang berfungsi sebagai ombudsman nasional.

Berdasarkan perjanjian Maastrich (art 138E) Uni Eropa juga

memiliki seorang ombudsman Eropa yang menyelidiki perilaku instansi-instansi (organ) Uni Eropa. Jabatan ini pada tahun 1995 dipercayakan kepada seorang mantan ombudsman dari Finlandia, Jacob Soderman bagi ombudsman dari negara-negara Eropa.

Di luar Eropa, negara-negara Australia, Kanada, Selandia Baru, Israel dan sejumlah negara Amerika Latin, Afrika dan Asia sudah memiliki suatu lembaga ombudsman.

Vietnam, Kamboja dan Thailand merupakan negara Asia yang sekarang sedang dalam proses mengadakan lembaga ombudsman di negaranya.

Sehingga di seluruh dunia sekitar 80 negara sudah memiliki ombudsman.

Kanada merupakan tempat kedudukan International Ombudsman Institute (IOI), dan sejak 20 Oktober 1994 Dr. Mr. Oosting, NO dari negeri Belanda terpilih sebagai Ketua IOI tersebut, yang setiap 4 tahun menyelenggarakan suatu Kongres Sedunia untuk ombudsman nasional. Pada tahun 1992 kongres tersebut diadakan di Wina dan tahun 1996 di Buenos Aires.

IOI menerbitkan buku tahunan (year book) dan surat berita (news letter) serta menyelenggarakan lokakarya-lokakarya. IOI juga sering membantu pendirian lembaga ombudsman baru, terutama di negara berkembang dan negara-negara demokrasi baru.

Kedudukan, Fungsi dan Tugas serta Struktur Organisasi NO.

Kedudukan NO sangat tinggi yaitu merupakan salah satu dari 3 alat Negara tertinggi (Hoog College van Staat) di samping Staten-General dan Algemene Rekenkamer, sehingga NO kedudukannya sederajat dengan Ketua Parlemen. Persamaan dengan kekuasaan Kehakiman ialah bahwa NO (seperti juga Raad van Staate dan Rekenkamer) secara formal merupakan badan dan kedudukan yang bebas dari pengaruh Pemerintah. Karena itu, maka NO diangkat dan dipilih oleh *Tweede Kamer* dari *Staten-General* (Parlemen). Juga di lain negara ombudsman sering diangkat oleh Parlemen (misalnya di Inggris) sehingga merupakan ombudsman parlemen (*Parliamentary Ombudsman*).

Pengangkatan NO dilakukan berdasarkan usul suatu komisi yang terdiri dari Wakil Ketua *Tweede Kamer Raad van Staate*, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua *Algemene Rekenkamer*. NO diangkat untuk masa bakti 5 tahun dengan kemungkinan terpilihnya kembali.

Undang-undang tentang NO tidak menyebut syarat-syarat bagi seorang yang dipilih dan diangkat menjadi NO, akan tetapi integritas, pengalaman dan penguasaan bidang hukum dan pemerintahan dengan sendirinya merupakan syarat-syarat tidak tertulis.

NO dapat dipecat apabila ia melanggar ketentuan UU yang sama dengan ketentuan terhadap Hakim apabila menurut *Tweede Kamer* perilakunya sangat merugikan kepercayaan masyarakat terhadapnya (pasal 3).

Kedudukannya sama tinggi dengan pejabat negara yang bersifat politis (anggota DPR atau Menteri) dan gaji seorang NO adalah sama dengan gaji seorang Menteri. Ombudsman dapat mengusulkan untuk mengangkat seorang ombudsman pengganti (*substituut-ombudsman*) atau lebih, yang juga diangkat dan dilantik oleh *Tweede Kamer*.

Tugas utama NO adalah menyelidiki tindak tanduk dan perilaku serta pelaksanaan tugas instansi Pemerintah dan menilai perilaku tersebut untuk mendapat perhatian dan perbaikan Pemerintah.

Penyelidikan ini didasarkan pada suatu pengaduan (art. 12), atau dilakukan atas inisiatif ombudsman sendiri (art. 15). Pengaduan itu harus diadakan sebelum masa 1 tahun berlaku setelah peristiwa yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan perilaku instansi Pemerintah (*berstuurs orgaan*) ialah perilaku setiap pegawai negeri/ambtenaar yang melaksanakan tugas dan fungsi Pemerintah (*Een gedraging van een ambtenaar, verricht in de uitoefening van zijn functie*).

Termasuk kewenangan ombudsman untuk menyelidiki perilaku para menteri, pejabat kepolisian dan lain-lain birokrat sampai kepada pengurus (Rektor) universitas.

Pemeriksaan menteri, pejabat kepolisian dan lain-lain birokrat oleh Ombudsman tidak semata-mata didasarkan pada peraturan hukuman secara yuridis formal, tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan kepantasan, kepatutan dan keseimbangan (*behoorlijkheid, redelijkheid en evenwicht van belangen*).

Disamping berfungsi mengawasi kekuasaan eksekutif (kecuali Kepala Negera), NO juga mengawasi kekuasaan kehakiman melaksanakan tugasnya sekalipun tentu tidak berwenang mencampuri pemeriksaan perkara oleh hakim.

Tetapi apabila, misalnya hakim diduga keras telah menerima uang suap, atau tidak memberi kesempatan yang sama kepada kedua belah pihak yang berperkara (sesuai dengan asas *audi ad alteram partem*), atau sengaja mengulur-ulur pemeriksaan, maka NO dapat mengirim surat ke Ketua Pengadilan yang bersangkutan, yang wajib memeriksa keluhan yang bersangkutan, dan menjawab surat NO dengan menyebut tindakan apa saja yang sudah diambil terhadap hakim yang "menyeleweng" itu.

Bahkan apabila seorang polisi atau jaksa tidak berlaku sopan kepada seseorang terdakwa atau saksi, keluarganya dapat mengirim petisi kepada NO, yang akan mengirim surat berisi pernyataan kepada polisi atau jaksa yang bersangkutan, yang harus ditindak lanjuti oleh atasannya.

#### **Keterbukaan**

Agar supaya diketahui oleh masyarakat apa yang dilaksanakan oleh NO, maka secara berkala Dr. Oosting sebagai NO menulis artikel di surat kabar dan dimunculkan di layar televisi.

Disamping itu NO juga wajib membuat laporan Tahunan untuk Parlemen, yang akan mempelajari dan membahasnya sungguh-sungguh. Apabila ada hal yang kurang diperhatikan oleh suatu instansi maka menteri yang bersangkutan akan diminta pertanggungjawabannya; dan apabila dianggap tidak memuaskan, menteri itu akan dipecat oleh partainya. Karena itu, maka Pemerintah maupun Pengadilan akan benar-benar memperhatikan

surat dan keluhan NO, yang mengakibatkan NO dapat berfungsi dengan baik dalam upaya membina pemerintahan dan peradilan yang bersih, sopan dan efisien, bebas dari KKN.

### OMBUDSMAN DI SWEDIA

Lembaga/Pranata Ombudsman sebenarnya telah dikenal selama hampir 2 abad \*) dan diadakan berdasarkan UUD tahun 1809 setelah turunnya Raja absolut Gustaf IV Adolf pada tahun yang sama.

Setelah Swedia mengalami kesengsaraan akibat ulah raja yang absolut, maka UUD tahun 1809 menjadikan Riksdag (Parlemen) sumber segala kekuasaan. Salah satu unsur demokratisasi itu adalah diadakannya Ombudsman yang diangkat oleh Parlemen dengan fungsi untuk menjaga dan mengawasi agar :

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

Seabad sebelumnya, yaitu oleh Raja Karl XII dalam tahun 1713 sebenarnya juga telah diangkat seorang Ombudsman yang mewakili Raja, yang mempunyai tugas yang serupa dengan ombudsman yang diangkat oleh Parlemen pada tahun 1809. Tetapi pada tahun 1719 Ombudsman yang diangkat oleh raja diberi nama Kanselir Keadilan (*Chansellor of Justice*). Sehingga pada saat ini di Swedia terdapat dua macam ombudsman : yang diangkat oleh Parlemen dan yang diangkat oleh raja (Kanselir Keadilan).

Tujuan diadakannya lembaga ombudsman di Swedia adalah mengadakan pengawasan terhadap pejabat-pejabat negara (birokrasi),

---

\*) Bengt Wieslander : "The Parliamentary Ombudsman in Sweden", The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Bokförlag, 1994 (terjemahan oleh David Jones), hal 7.

termasuk pejabat-pejabat peradilan yang independen dari Pemerintah.

Dikatakan dalam RUU untuk mengadakan Ombudsman itu, bahwa perlu diangkat seseorang, *“known for his knowledge of law exemplary probity, to act as their (=rakyat) representative, in accordance with the instructions which were issued to him, to exercise supervision of the observance of the laws by judges and officers of state and to prosecute, with due process of law, those who in discharging their duties, through violence, personal considerations, or for some other reason, act unlawfully or fail, to fulfil the duties pertaining to their office”*\*)

Berdasarkan ketentuan ps. 96 UUD Swedia tahun 1809 tersebut pada asal mulanya banyak terjadi pembedaan sejumlah hakim dan pejabat negara (\*\*)

Perkembangan yang terjadi di Swedia pada permulaan abad ke 19 ternyata mirip sekali dengan keadaan di Indonesia pada belahan kedua abad ke 20.

Karena itu dengan banyaknya keluhan mengenai KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) maupun berbagai peristiwa pelanggaran hak azasi manusia anggota masyarakat Indonesia dan pelanggaran norma-norma etika dan kepatutan oleh aparat pemerintah maupun peradilan, mengenai salah satu cara memperbaiki keadaan masyarakat Indonesia yang “sakit” dan semakin “tidak berbudaya” ini adalah dengan juga mengadakan lembaga Ombudsman ini, sebagai lembaga penegak dan pengawas HAM disamping mengadakan undang-undang tentang HAM dan segala upaya pemberdayaan lembaga legislatif, serta pembersihan lembaga eksekutif dan yudikatif.

Itulah sebabnya, seperti di Swedia, pada awalnya keputusan Ombudsman (yang diangkat oleh parlemen) perlu diberi kekuatan hukum agar ombudsman itu benar-benar dapat mengupayakan “pembersihan” eksekutif dan yudikatif dari praktek-praktek yang sangat merugikan rakyat.

Baru kemudian, setelah terjadi perbaikan, kewenangan Ombudsman lebih dibatasi di Swedia, sehingga sekarang keputusannya

---

\*) Bengt Wieslander, op.cit h. 17

\*\*) Op.cit. h.

tidak lagi mengikat secara hukum (*legally binding*), sekalipun berbagai surat dan rekomendasinya sangat diperhatikan oleh para hakim dan pejabat eksekutif. Karena, apabila tidak, kedudukan atasannya, bahkan menteri yang bersangkutan akan segera terancam, karena Ombudsman akan membeberkan masalah bersangkutan di surat kabar atau di televisi, atau di Parlemen (melalui laporan tahunannya kepada Parlemen yang wajib dibahas secara terbuka oleh anggota Parlemen).

Dalam pasal 12 UU pengarahannya bagi Ombudsman tahun 1967 dikatakan:

*"If the error committed is not of a serious nature, and there are no particular reasons for any actions, the Ombudsman should, instead of instituting legal proceedings or making a report to an authority which has the right to administer disciplinary sanctions, let things rest with a caution, the provision of a remedy, the presentation of an explanation or what may otherwise have a reason"*

Dengan lain perkataan, dari ketentuan di atas ternyata bahwa Ombudsman mempunyai hak untuk mengadakan tuntutan hukum atau pengawasan kepada pengadilan, dalam hal ini kepada Pengadilan Tata Usaha Negara, atau kalau perlu kepada Pengadilan Konstitusi. Jadi selain mempunyai hak sebagai penuntut umum (*prosecutor*), Ombudsman juga dapat bertindak sebagai penggugat (*to initiate legal proceedings*).

Tetapi di dalam kedua hal itu Ombudsman juga harus mengikuti ketentuan-ketentuan Hukum Acara Pidana maupun Hukum Acara Perdata.

Perkembangan lain adalah yang menyangkut obyek yang diperiksa oleh Ombudsman. Pada permulaan banyak hakim dan lembaga masyarakat yang diperiksa oleh Ombudsman, sehingga Kepala Lembaga Masyarakat (Penjara) diwajibkan mengirim daftar nara pidana yang dihukum di dalam LP yang bersangkutan kepada Ombudsman\*).

---

\*) Bengt Wieslander, op.cit h. 18

Tetapi mulai tahun 1950 perhatian Ombudsman lebih beralih ke lembaga eksekutif \*\*).

Dan sekarang perusahaan maupun universitas juga termasuk kewenangan Ombudsman.

Kewenangan Ombudsman yang lain adalah juga mengusulkan perbaikan atau perubahan dalam undang-undang yang berlaku. Sebab itu Ombudsman seringkali menjadi nara sumber atau konsultan Parlemen yang sangat penting dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pada saat ini terdapat 4 Ombudsman di Swedia, yang masing-masing menangani sektor-sektor yang berbeda. Namun demikian, keluar keempat Ombudsman ini bertindak sebagai satu kesatuan dibawah pimpinan Ombudsman yang mengetuai mereka. Dari 4 Ombudsman itu, 2 orang adalah wanita.

**Sektor-sektor tersebut adalah \*):**

#### **Sektor 1**

- Badan-badan Pengadilan (kecuali mengenai perkara pengampunan).
- Administrasi Badan-badan Pengadilan.
- Badan Penuntut Umum (semua Kejaksaan).
- Badan Kepolisian (kecuali mengenai perkara orang asing).
- Perkara mengenai kewenangan ombudsman, serta surat-surat pengaduan (petisi) yang tidak jelas.

#### **Sektor 2**

- Angkatan Bersenjata, termasuk pegawai negeri non-kombat dan lain-lain perkara yang menyangkut Kementrian Pertahanan.
- Badan-badan Pelaksanaan (*Enforcement*) Hukum.
- Lembaga Kemasyarakatan (Kepenjaraan) dan lain-lain lembaga penahanan.
- Masalah pemungutan berbagai pajak, seperti pajak pendapatan, pajak tanah dan bangunan, pajak atas nilai tambah, pengawasan pajak, dsb.

---

\*\* ) Op.cit. h. 19

\* ) Bengt Wieslander, op.cit h. 109-110

- Masalah Bea Cukai, pengaturan berbagai pungutan seperti pungutan jalan, anjing, pelayanan, dan lain-lain hal yang berkaitan dengan Kementerian Keuangan, yang tidak termasuk sektor lain.

- Asuransi Nasional (seperti asuransi kesehatan, asuransi pensiun, asuransi orang tua dan kehamilan, asuransi kerja, tunjangan pemeliharaan, tunjangan keluarga dan lain-lain tunjangan bagi pegawai negeri.

- Perkara yang menyangkut orang asing.

- Perkara pengampunan (guardianship).

### **Sektor 3**

- Penerapan undang-undang tentang Pegawai Negeri, UU tentang Anak-anak dan Orang Muda, UU tentang Penyalahgunaan Obat.

- Pemeliharaan Kesehatan dan Praktek Kedokteran, Perawatan Orang Cacat Mental, Sekolah-sekolah Luar Biasa, Masalah Kesehatan Mental, Kesehatan Gigi dan Farmasi.

- Lain-lain hal yang menyangkut kegiatan Kementerian dan Kementerian Sosial.

### **Sektor 4**

- Bantuan Hukum, Dewan Kompensasi bagi Korban Tindak Kejahatan, Kantor-kantor Pemberi Pelayanan Hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah, permohonan ampun (grasi), Sewa Tanah dan Lembaga Pengambil Keputusan tentang Sewa, Pengadilan Perumahan, dan lain-lain hal yang menyangkut kegiatan Kementrian Kehakiman.

- Pasar Tenaga Kerja, Asuransi Pengangguran dan lain-lain perkara yang menyangkut Kementerian Tenaga Kerja dan Pemerintahan.

- Perencanaan dan Pembangunan (fisik).

- Pemerintahan Daerah Perkotaan yang tidak diatur oleh peraturan khusus.

- Komunikasi/BUMN, jalan tol dan jalan raya, perhubungan.

secara cukup cepat dan mendetail. Akibatnya pejabat-pejabat pemerintah yang sangat sibuk cenderung untuk kurang memperhatikan kepentingan rakyat, sehingga untuk tetap mempertahankan kehidupan yang demokratis, raja Denmark menganggap perlu untuk mengadakan lembaga Ombudsman, demi tetap terjaminnya kepentingan-kepentingan masyarakat, maupun hak-hak azasi manusianya.

Salah satu hal yang sangat diperhatikan adalah agar lembaga ombudsman tetap dapat mengikuti perubahan masyarakat yang sangat cepat. Karena itu maka UU tentang Ombudsman senantiasa memperhatikan perkembangan baru dalam hubungan antara birokrasi dengan warganegaranya.

Agar supaya fungsi Ombudsman dapat terlaksana secara efektif, maka semua pejabat negara harus dapat dikenai oleh Ombudsman, termasuk para menteri. Karena Denmark, seperti Belanda merupakan kerajaan, maka Raja tidak dikenai oleh UU Ombudsman itu.

Tahun 1954 Parlemen (atau *Folketing* di dalam bahasa Denmark) telah menyetujui UU Ombudsman, yang sejak itu telah diubah tiga kali. Dalam UU Ombudsman yang terakhir UU No. 473, 12 Juni 1996, dalam pasal 7 dikatakan bahwa :

1. Yurisdiksi Ombudsman meliputi semua bagian dari aparat pemerintah;
2. Yurisdiksi Ombudsman tidak meliputi kantor pengadilan;
3. Yurisdiksi tidak meliputi pemeriksaan keluhan-keluhan terhadap suatu panitia yang dianggap tidak memuaskan memutuskan sengketa antara pihak (swasta), sekalipun di dalam konteks lain panitia ini dianggap sebagai bagian dari pemerintah.
4. Kalau perusahaan, lembaga atau asosiasi dsb. biasanya termasuk di dalam Undang-Undang Perlindungan Data Pemerintah, maka Ombudsman boleh menentukan bahwa perusahaan, lembaga atau asosiasi seperti itu termasuk di bawah yurisdiksi Ombudsman.

Dalam pasal 8 ditentukan bahwa terhadap Pemerintah Daerah, Ombudsman perlu memperhatikan kondisi-kondisi khusus yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah.

Dan dalam pasal 9 ditentukan bahwa yurisdiksi Ombudsman juga meliputi gereja-gereja, kecuali di dalam hal yang secara langsung atau tidak langsung menyangkut doktrin keagamaan.

Kedudukan Ombudsman adalah di antara *Folketing* (Parlemen) Para Menteri dan Aparatur Pemerintahan, serta Warganegara.

Dengan kewenangan hukum yang sangat terbatas, Ombudsman diberi fungsi untuk menjamin terlaksananya roda pemerintahan dengan baik dan sepatutnya, khususnya bahwa semua kepentingan rakyat terlaksana dengan baik, sesuai dengan ketentuan hukum yang memberi beraneka hak kepada rakyat dan beraneka kewajiban kepada aparatur pemerintah, tetapi juga sesuai dengan kesopanan dan kepatutan yang harus dipelihara di dalam pergaulan hidup kemasyarakatan.

Tugas dan fungsi Ombudsman adalah menjaga dan melindungi rakyat kecil. Karena itu maka nama Ombudsman di Spanyol sebagai *El Defensor de Pueblo* atau Pembela Rakyat adalah sangat tepat.

Berhubungan dengan itu, menurut pasal 13 dari UU Ombudsman Denmark, setiap orang yang hak perseorangannya dilanggar atau tidak diperoleh, dapat mengajukan keluhan terhadap pejabat pemerintah kepada Ombudsman secara tertulis dalam amplop tertutup dengan menyebut namanya dan masalahnya secara jelas. Setiap keluhan harus diajukan di dalam waktu 12 bulan sesudah terjadinya perbuatan pegawai aparatur pemerintahan yang dikeluhkan.

Tetapi menurut pasal 14, suatu keluhan terhadap putusan pengadilan administratif yang sedang dalam pemeriksaan banding tidak dapat diajukan kepada Ombudsman sebelum pengadilan administratif itu memberikan putusan banding. Dengan lain perkataan : sesudah adanya putusan banding, keluhan itu boleh diajukan dan Ombudsman boleh menyatakan pendapatnya tentang putusan banding tersebut.

Selanjutnya keluhan-keluhan tentang perlakuan terhadap orang-orang yang tidak diberikan kebebasan pribadinya, kecuali yang berkenaan dengan hukum pidana, harus ditujukan kepada Dewan Pengawas *Folketing* (Parlemen) yang memeriksa apakah tindakan

Pemerintah itu bertentangan dengan Konstitusi Denmark (Pengadilan Konstitusi). Dalam hal ini Dewan Pengawas *Folketing* dapat meminta bantuan Ombudsman apabila pejabat yang dikeluhkan termasuk yurisdiksinya (pasal 15).

Ombudsman akan menentukan apakah ada cukup alasan untuk mengadakan pemeriksaan (pasal 16 ayat 1), dan apabila menurut Ombudsman tidak cukup alasan untuk menegur seorang pejabat atau memberi rekomendasi maka perkaranya selesai tanpa suatu pernyataan (*statement*) apapun kepada pejabat yang bersangkutan (ayat 2).

Di samping memeriksa suatu perkara karena suatu keluhan, Ombudsman juga boleh memeriksa perkara atas dasar inisiatifnya sendiri (pasal 17). Ia boleh memeriksa (*inspect*) lembaga, perusahaan ataupun tempat apapun juga di dalam batas yurisdiksinya (pasal 18) yang ternyata sangat luas.

Ombudsman diangkat oleh *Folketing* setiap kali oleh setelah terjadinya pemilihan umum untuk *Folketing* berdasarkan pemilihan oleh *Folketing*. Namun demikian, ia tidak boleh menjadi anggota *Folketing* dan harus bekerja secara independen dari *Folketing*. Dengan lain perkataan : dalam menangani perkara-perkara, ia bertanggung jawab kepada *Folketing* dan tidak perlu mengikuti kemauan *Folketing*, tetapi setiap tahun mengajukan Laporan Tahunan kepada *Folketing* agar *Folketing* dapat menilai sendiri sejauh mana Pemerintah telah melaksanakan pemerintahan yang baik atau tidak. Berdasarkan Laporan Tahunan itu mungkin saja ada Gubernur yang dipecat atau Menteri yang ditarik dari Kabinet.

Demikian pula semua Direktur Lembaga dan bahkan rektor Universitas sangat menjaga agar namanya tidak disebut dalam laporan Ombudsman. Dengan demikian Ombudsman sangat membantu pelaksanaan Pemerintahan yang baik, bersih dan "citizen friendly" sehingga para pegawai kantor pun dididik untuk berperilaku sangat ramah dan sopan terhadap masyarakat (*client friendly*), agar jangan sampai digugat dihadapan Ombudsman.

Karena itu, sekalipun keputusan dan pendapat Ombudsman tidak mempunyai kekuatan hukum seperti suatu putusan pengadilan atau putusan Pejabat Pemerintah, namun setiap instansi, termasuk pejabat Kementerian Kehakiman dan Polisi sangat takut pada pendapat Ombudsman. Bahkan di Spanyol, kelalaian pejabat Pemerintah untuk menjawab surat atau pertanyaan Ombudsman yang menyangkut suatu keluhan anggota masyarakat dapat menghasilkan suatu tindak pidana.

Sejak tahun 1955, jumlah keluhan yang diajukan semakin meningkat. Dari sedikit lebih dari 1000 dalam tahun 1955, sampai 2943 di tahun 1993. Kira-kira 50 % perkara yang masuk tidak diperiksa karena sudah kedaluarsa atau menyangkut suatu putusan pengadilan yang masih dapat dimintakan banding, atau menyangkut masalah yang tidak termasuk kompetensi atau yurisdiksi Ombudsman. Dalam tahun 1993 Ombudsman Denmark meminta Pemerintah untuk mengubah keputusannya dalam 18 perkara, tanpa mengkritik pejabat yang bersangkutan, dan dalam 184 perkara ia mengabulkan permohonan pihak yang mengajukan keluhan.

Rekomendasi Ombudsman hampir tanpa kecuali diikuti oleh pejabat yang bersangkutan, baik agar reputasinya jangan menjadi buruk karena diumumkan dalam Laporan Tahunan Ombudsman, maupun karena dalam hal pejabat Pemerintah membangkang, maka Ombudsman dapat memohon Bagian Hukum Perdata untuk memberi bantuan hukum secara gratis kepada pihak yang mengajukan keluhan kepada Ombudsman, untuk membawa perkaranya ke muka hakim Pengadilan.

### OMBUDSMAN DI SPANYOL

Di Spanyol, ombudsman disebut Defensor del Pueblo atau Pembela Rakyat. Setelah Jenderal Franco meninggal pada tahun 1975, raja Juan Carlos menjadi Kepala Negara dan mendirikan suatu pemerintahan yang demokratis. Salah satu cirinya adalah mengadakan lembaga ombudsman yang disebut dalam konstitusi Spanyol tahun 1978 pasal 54, dan merupakan institusi negara

yang berfungsi membela kepentingan rakyat, khususnya terhadap (1) berbagai pelanggaran hak azasi manusia, serta (2) tindakan-tindakan pejabat administrasi negara (baik birokrasi, polisi, jaksa maupun menteri-menteri) yang merugikan kepentingan anggota masyarakat. Karena itulah ombudsman di Spanyol disebut *Defensor del Pueblo* atau Pembela Rakyat.

*Defensor del Pueblo* diangkat oleh Parlemen untuk lima tahun, dan tidak boleh (merangkap sebagai) anggota Parlemen, atau menduduki lain jabatan. Selain memeriksa keluhan dan tuduhan masyarakat terhadap pejabat pemerintah atau menteri (manapun juga) Ombudsman Spanyol berwenang untuk memeriksa dan meneliti masalah apapun juga yang dianggapnya mungkin merugikan kepentingan rakyat, baik karena keluhan yang ditulis di dalam mass-media atau yang diketahuinya dari sumber lain. Dengan demikian *Defensor del Pueblo* dapat melakukan pemeriksaan atas inisiatifnya sendiri terhadap pemerintah maupun masyarakat. Hanya terhadap Raja, Ombudsman Spanyol tidak dapat mengadakan pemeriksaan, karena Spanyol adalah kerajaan.

Setiap pertanyaan Ombudsman harus dijawab, dengan sanksi pidana. Jadi bila ombudsman tidak dijawab, maka yang ditanya atau diminta pertanggungjawaban telah dapat dipersalahkan melakukan tindak pidana. Hal ini sesuai dengan kedudukan *Defensor del Pueblo* yang sama sekali lepas (*independent*) dari Pemerintah, tetapi yang dapat disamakan (bahkan sedikit lebih tinggi dari pada) kedudukan menteri.

Keluhan-keluhan dapat diajukan langsung kepada *Defensor del Pueblo* dengan surat biasa saja. Rata-rata setahun oleh *Defensor del Pueblo* diselesaikan sekitar 20.000 sampai 25.000 perkara.

Berbagai fungsi dan kewenangan *Defensor del Pueblo* diatur di dalam Undang-Undang Organik tentang Ombudsman, UU No. 3 tahun 1981, yang terdiri dari 37 pasal dan terbagi dalam 4 bagian serta 1 ketentuan peralihan dimana kepada Ombudsman diberi kewenangan untuk setelah 5 tahun berlakunya undang-undang ini mengusulkan perubahan-perubahan dalam undang-undang tersebut dalam suatu laporan khusus yang merinci perubahan-perubahan apa yang diperlukan, dan apa sebabnya.

Bagian-bagian tersebut adalah :

Bagian pertama : Pengangkatan, Fungsi dan Masa Bakti

Bagian kedua : Acara Pemeriksaan

Bagian ketiga : Keputusan Ombudsman, yang terdiri dari:

- a. Keputusan
- b. Pemberitahuan dan komunikasi
- c. Laporan kepada Parlemen

Bagian Keempat : Sumber Daya manusia dan Sumber Keuangan

Laporan Ombudsman kepada Parlemen sangat penting dan merupakan semacam paksaan (moral) kepada para menteri yang tidak melaksanakan rekomendasi El Defensor, oleh karena diketahui secara terbuka oleh anggota Parlemen, menteri mana yang kurang memperhatikan hak azasi manusia dan asas-asas pemerintahan yang baik.

Ombudsman juga mempunyai wewenang untuk menunjuk bahwa suatu UU bertentangan dengan konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi tidak dapat mengusulkan suatu (R) UU baru.

Mahkamah Konstitusi merupakan Pengadilan Ad Hoc, yang hakim-hakimnya diangkat dari kalangan yang independen dari partai politik, kalangan akademisi (guru besar), hakim yang mempunyai reputasi yang sangat baik dan terhormat.

El Defensor mempunyai 2 orang Deputy, yang juga dipilih oleh Parlemen atas usul Defensor sendiri. Ia dibantu oleh 30 – 40 sarjana hukum yang bukan anggota partai (atau berhenti menjadi anggota partai politik). Staf administrasi kira-kira 100 orang.

Daerah-daerah otonomi di Spanyol juga boleh mengangkat ombudsmannya sendiri, dan diantara 8 ombudsman daerah terjalin kerjasama yang baik berdasarkan suatu perjanjian antara para ombudsman, termasuk El Defensor. Juga terjalin kerjasama yang baik dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Dasar pemeriksaan perkara oleh Ombudsman 99% menyangkut hukum tertulis, dan hanya sedikit saja yang berdasarkan hukum kebiasaan. Hal ini berbeda dengan ombudsman di negeri Belanda,

yang cukup banyak menyangkut "*behoorlijke gedraging*" dan "*behoorlijk bestuur*", yang menyangkut kebiasaan dan sopan santun. Juga di Spanyol, El Defensor sangat banyak menggunakan "*commen sense*".

Anggaran untuk kantor El Defensor merupakan bagian dari anggaran Parlemen, bukan anggaran Pemerintah.

Di Spanyol tidak ada Komisi Nasional HAM, karena Komnas HAM diangkat oleh Pemerintah. Tetapi menurut El Defensor tidak ada salahnya apabila disamping Ombudsman juga ada Komnas HAM yang melindungi hak azasi anggota masyarakat. Juga di negeri Belanda sedang ada pemikiran untuk mengadakan Komnas HAM disamping Ombudsman, sebab dirasa kurang tepat apabila Ombudsman yang akan menerapkan undang-undang yang berlaku, juga mengusulkan diadakannya undang-undang baru (yang kelak harus diterapkannya pula). Demikian pendapat Prof. Pieter van Dijk, (anggota *Raad van State* Belanda) yang belum disepakati oleh Ombudsman Belanda, Dr. Oosting. Sebab lain adanya keinginan Komnas HAM disamping Ombudsman adalah, karena Komnas HAM acuannya ke *Commission of Human Rights* PBB, sedangkan Ombudsman adalah suatu institusi nasional di bawah Parlemen yang terorganisasi dalam Organisasi Ombudsman Internasional di Kanada.

Betapapun sebenarnya, menurut pendapat kami perbedaan antara kedua lembaga di atas tidak terlalu besar, terutama bagi negara-negara Eropa, karena :

- a. Negara Eropa tunduk pada *European Court of Human Rights*.
- b. Perjanjian Internasional yang telah diratifikasi langsung merupakan bagian dari hukum nasional (di Spanyol hal ini ditentukan oleh pasal 10 ayat 2 Konstitusi 1978 dan pasal 14 sampai dengan pasal 30 konstitusi tersebut).

Hukum yang diterapkan oleh El Defensor adalah Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Konstitusional dan Hukum Administrasi Negara.

UU yang terbaru mengenai hal ini adalah UU No. 29 tahun 1998, dimana ditentukan bahwa keluhan-keluhan terhadap pemerintah dapat diajukan kepada Pengadilan Administrasi Negara dan/atau kepada Ombudsman.

Bagi Indonesia hal ini dapat diatur hampir serupa, yaitu bila tidak ada surat keputusan Pemerintah (yang tertulis), maka keluhan dapat diajukan kepada Ombudsman Indonesia agar supaya kekurangan Pengadilan Administrasi Negara diperbaiki atau ditampung oleh Ombudsman.

Dalam pada itu, agar Ombudsman dapat bekerja secara efektif, masih perlu ditentukan bahwa :

- a. apabila pejabat Pemerintah tidak menjawab pertanyaan Ombudsman, maka ia melakukan tindak pidana (dimasukkan ke dalam KUH Pidana yang baru).
- b. diadakan Mahkamah Konstitusi.

## **B. OMBUDSMAN SEBAGAI LEMBAGA PENEGAK HUKUM DAN PEMBELA HAK ASASI MANUSIA.**

### **Pendahuluan**

Dalam rangka reformasi hukum dan reformasi politik menuju masyarakat Indonesia yang demokratis dan negara hukum yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, selain diperlukan Undang-undang yang secara rinci menjelaskan hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum Indonesia, juga perlu diatur lembaga atau pranata hukum mana yang secara khusus akan berfungsi untuk mengawasi atau membantu organ/lembaga hukum yang lain menyelenggarakan tugasnya sesuai dengan hukum dan asas-asas hukum yang dijunjung tinggi dalam suatu negara hukum yang demokratis, yang sekaligus juga (harus) merupakan negara kesejahteraan yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.

Dengan lain perkataan : negara hukum yang demokratis dan negara kesejahteraan yang menjunjung tinggi HAM adalah dua sisi dari keping yang sama.

## **Andalan Suatu Negara Hukum**

Andalan dari suatu negara hukum ialah :

1. Adanya pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintah;
2. Berfungsinya dengan baik kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial;
3. Tegaknya HAM;
4. Tingkat pendidikan masyarakat yang cukup tinggi;
5. Tersedianya informasi yang cukup bagi masyarakat;
6. Berfungsinya dengan baik lembaga demokrasi (partai politik, pemilu, dan sebagainya);
7. Tersusunnya sistem hukum nasional dengan rapi, stabil dan transparan;
8. Terpeliharanya budaya hukum yang menjunjung tinggi kejujuran dan keadilan;
9. Adanya sarana hukum (termasuk dana dan anggaran) yang cukup besar bagi terselenggaranya penegakkan hukum dan perlindungan HAM.
10. Adanya Mahkamah Konstitusi.

## **Lahirnya Pranata/Lembaga Ombudsman.**

Sementara bangsa-bangsa yang terjajah sejak akhir Perang Dunia sibuk memerdekakan dirinya, di negara-negara Eropa dan Amerika yang sudah lebih dulu merdeka juga terjadi suatu perjuangan menuju kualitas demokrasi dan negara hukum yang lebih riil daripada semula.

Perjuangan itu antara lain memodernisasikan suatu pranata hukum yang sudah lama dikenal, yaitu Ombudsman yang semula menjadi penasihat raja atau semacam Menteri Kehakiman, menjadi penegak dan pengawas terselenggaranya keadilan yang diukur dengan terselenggaranya HAM dan asas-asas Pemerintahan yang baik.

Itulah sebabnya :

- a. ombudsman ini dianggap harus diangkat oleh (wakil-wakil) rakyat atau parlemen;

b. fungsi ombudsman adalah menjaga agar di satu fihak aparat pemerintah menyelenggarakan tugasnya sesuai dengan hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik, tetapi di lain fihak juga memonitor agar badan-badan pengadilan juga melaksanakan tugasnya sebagaimana mestinya di dalam negara hukum. Satu dan lain agar setiap orang dapat menikmati hak-haknya sesuai dengan HAM dan hukum yang berlaku.

### **Perlunya Ombudsman di Indonesia.**

Sebagaimana telah kami rasakan selama 54 tahun kami merdeka, warganegara atau penduduk biasa sangat sulit mendapat akses ke pejabat yang berwenang mengatur kepentingannya seperti KTP, surat-surat permohonan sertifikat ataupun pengajuan keluhan tentang perilaku aparat pemerintahan atau hakim pengadilan, jaksa atau polisi, sehingga bertahun-tahun orang tidak memperoleh haknya dan diperlakukan secara tidak adil, tanpa adanya saluran untuk mengurus masalahnya, kecuali dengan harus mengeluarkan uang yang sebenarnya tidak perlu dikeluarkan, atau melalui bantuan saudara atau kenalan yang kebetulan dekat dengan oknum aparat Pemerintah yang bersangkutan.

Dalam rangka tetap memungkinkan keluhan masyarakat itu tersalurkan, maka negara-negara demokrasi menganggap perlu untuk mengadakan atau menghidupkan kembali pranata dan lembaga ombudsman di negaranya. Ada yang memberi nama "Pembela rakyat" (spanyol) atau "Pelindung Rakyat" (Argentina) kepada ombudsman. Ada juga yang menyebutnya Parliamentary Commissioner (Inggris), tetapi ada juga yang tetap menggunakan istilah ombudsman.

Walaupun ombudsman mempunyai kantor dan organisasi, tetapi ombudsman yang tentu saja mungkin seorang wanita bukanlah organisasi. Sebaliknya ombudsman adalah seseorang yang sengaja diangkat untuk itu. Kata ombudsman Belanda, Dr. Marten Osting: *"The ombudsman has a name and a face"*. Jadi ombudsman itu bukanlah suatu organisasi yang tidak berwajah.

Karena itu pemilihan seseorang menjadi ombudsman (yang mungkin juga seorang wanita) dilakukan dengan sangat hati-hati, dengan tidak hanya memperhatikan kemampuan profesionalnya, tetapi juga wataknya dan sejarah profesi dan kehidupannya, yang harus dapat menjamin independensinya, dan ketidak berfihaknya ombudsman. Namun demikian, ia tidak perlu selalu mengambil jalan tengah. Sebaliknya, ia harus objektif dapat menilai fihak mana yang benar dan fihak mana yang salah, dan karena itu harus mengubah sikapnya.

### **Pemeriksaan Perkara oleh Ombudsman**

Penilaian Ombudsman, berbeda dengan penilaian oleh seorang hakim, tidak semata-mata berdasarkan hukum belaka, tetapi dapat didasarkan kepada kepatutan dan keadilan serta sopan santun yang harus dipegang teguh dalam suatu masyarakat yang beradab. Misalnya, bila seorang pegawai imigrasi membiarkan seseorang yang akan mengurus paspornya berjam-jam menunggunya tanpa kabar kapan ia akan diterima, padahal waktu itu sesungguhnya adalah jam kerja, maka hal itu pun sudah merupakan alasan untuk mengadu ke ombudsman, baik melalui surat maupun melalui telepon. Sebabnya adalah karena aparat pemerintah tanpa alasan telah menyulitkan seorang warga negara yang baik yang menjadi hak warga negara itu.

Karena itu kehadiran ombudsman telah meningkatkan perlakuan yang ramah dan sopan santun terhadap pelanggan atau masyarakat (*client friendly* atau *citizen friendly*), yang tidak hanya berhenti di kantor Pemerintahan atau Pengadilan, tetapi juga berlaku di tempat-tempat umum.

Misalnya juga, apabila fihak yang bersengketa tidak memperoleh salinan putusan hakim pada saat ia menurut hukum sesungguhnya sudah harus menerimanya, maka ombudsman juga dapat menegur hakim kantor pengadilan yang bersangkutan atas keterlambatannya. Dan hakim tersebut wajib menjawab ombudsman di dalam kurun waktu yang tertentu dengan menyebut apakah saran ombudsman di dalam surat rekomendasinya kepada hakim itu akan diikuti atau tidak, dengan menyebutkan semua alasan yang sah.

## **Ombudsman dan Asas Kedaulatan Rakyat.**

Pada akhir tahun, ombudsman akan mengirim laporan tahunan kepada parlemen, yang akan membahasnya secara terbuka.

Secara periodik, ombudsman juga akan membahas hal-hal yang penting melalui surat kabar, atau televisi, sehingga masyarakatpun ikut mengetahui apa yang terjadi, dan dapat mengadakan *social control* terhadap penyelenggaraan tugas pemerintah dan pengadilan. Dengan demikian, kehadiran ombudsman merupakan manifestasi pula dari asas kedaulatan rakyat.

Karena itu dalam rangka reformasi hukum dan politik menuju pemerintahan yang lebih bersih, efisien dan demokratis serta peradilan yang benar-benar bersih, efisien, adil dan tidak berpihak, sudah seyogianya di Indonesia juga diadakan lembaga ombudsman.

Hal ini sebenarnya dipermudah dengan telah diakuinya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang sudah sejak berdiri senantiasa didatangi orang dengan berbagai keluhan mengenai penyelenggaraan tugas aparatur eksekutif maupun yudikatif.

Apalagi dengan pudarnya badan-badan pengadilan, pranata dan lembaga ombudsman ini benar-benar merupakan suatu jalan keluar dari kemelut hukum dan keadilan yang melanda negara kita.

### **Ombudsman, RUU-HAM dan Komnas HAM**

Dalam rangka ini, pemerintah telah menyusun RUU HAM dan Komisi Nasional HAM untuk antara lain :

1. mempercepat terselenggaranya perlindungan HAM bagi warga masyarakat;
2. secepat mungkin memperbaiki citra eksekutif, maupun aparatur badan-badan pengadilan;
3. menegakkan asas kedaulatan rakyat;
4. mempercepat berkurangnya praktek-praktek KKN;
5. meningkatkan manajemen yang baik dan profesional dalam tubuh aparatur eksekutif maupun yudikatif

6. menghilangkan kesan seakan-akan aparaturnya pemerintah dan/atau pengadilan adalah pemegang kekuasaan yang tidak dapat diganggu gugat;
7. memberdayakan setiap anggota masyarakat untuk di samping lebih memperhatikan hak-haknya (terutama HAM-nya) juga melaksanakan kewajiban hukumnya dengan menghormati hak dan HAMnya orang lain.

Pendek kata, dengan adanya ombudsman di negara kita diharapkan agar masyarakat menjadi lebih sopan dan santun, lebih beradab, selain lebih modern dan efisien.

### **MPR dan Ombudsman**

Namun, karena ombudsman bukan organisasi, tetapi seseorang, maka masih diperlukan suatu TAP MPR tentang ombudsman di Indonesia, yang setiap lima tahun, selain mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, akan mengangkat juga seorang ombudsman, yaitu salah seorang anggota Komnas HAM yang harus mengetahui Sub Komisi Pemantauan Pelanggaran HAM, di samping mengangkat Ketua Komnas HAM dan Ketua-ketua Sub Komisi Komnas HAM yang lain.

Alangkah baiknya apabila sekaligus MPR juga mengangkat Mahkamah Konstitusi ad hoc dan mengangkat Ketua Mahkamah Agung dan Hakim-hakim Pengadilan Konstitusional ad hoc untuk jangka waktu lima tahun, sehingga Ketua Mahkamah Agung, Ketua dan Anggota Mahkamah Konstitusi ad hoc, Ketua Komnas HAM dan Ombudsman tidak lagi diangkat oleh Presiden (sebagai Kepala Negara), tetapi oleh wakil-wakil rakyat di MPR.

Dengan demikian dapat dimungkinkan terjadinya perbaikan setiap lima tahun, apabila hal itu ternyata diperlukan. Jika tidak, maka tidak ada salahnya untuk dimungkinkan perjanjian masa baktinya sampai maksimal selama 10 tahun.

Karena pejabat seperti Ombudsman, Hakim Agung, Hakim Konstitusi yang berpengalaman diperkirakan berusia sekitar 60 tahun, atau pegawai negeri yang sudah dipensiunkan, maka diperkirakan hanya orang-orang yang kesehatannya (mental dan

fisik) sangat kuat saja yang masih dengan baik dapat mengemban tugas tersebut sampai usia 75 tahun, sehingga peremajaan pun dapat berlangsung secara wajar dan alamiah.

### **Kesimpulan**

Dari uraian singkat tentang Ombudsman di Negeri Belanda, Swedia, Denmark dan Spanyol ternyata, bahwa :

1. Lembaga dan Pranata Ombudsman diadakan untuk mengubah kehidupan berbangsa dan bernegara di bawah pemerintah yang otoriter dan peradilan yang kurang memuaskan, karena banyak diintervensi oleh pemerintah yang otoriter itu, menjadi pemerintahan atas dasar kedaulatan rakyat untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, perlindungan hak asasi manusia dan kebahagiaan semua dan setiap orang yang hidup di dalam lingkungan negara, bahkan juga di seluruh dunia. Dengan lain perkataan : kehadiran Ombudsman adalah untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan di sektor pemerintahan maupun sektor peradilan, sambil lebih menegakkan hak-hak asasi manusia dan keadilan berdasarkan hukum yang juga berintikan keadilan.
2. Oleh sebab itu di semua negara yang ada Ombudsman, Ombudsman adalah seorang sarjana hukum yang berpengalaman luas dan yang lebih penting sudah teruji integritasnya dan jiwa besarnya yang menjunjung tinggi kebenaran, kejujuran, keadilan dan tidak tergoda oleh iming-imingan uang atau kedudukan.
3. Sebagai seorang pengawas maka Ombudsman itu yang tentu saja juga dapat dijabat seorang wanita kecuali sudah tidak tergolong muda lagi, kedudukan dan gajinya setara dengan Menteri, Ketua Mahkamah Agung atau Ketua Parlemen.
4. Karena Ombudsman diangkat oleh Parlemen, maka anggaran untuk membiayai perkantoran dan organisasi Ombudsman dimasukkan dan menjadi bagian dari anggaran untuk Parlemen; bukan menjadi bagian dari anggaran Pemerintah atau Pengadilan.
5. Materi yang dapat diperiksa oleh Ombudsman adalah materi yang dikelola oleh semua kementerian dan yang berkaitan dengan penyelenggaraan peradilan oleh badan-badan pengadilan. Dalam hal yang terakhir ini yang menjadi sorotan para

Ombudsman ialah terutama administrasi badan pengadilan dan prosedur pelayanan dan pemeriksaan serta perilaku para hakim, panitera dan lain-lain personalia di badan-badan pengadilan. Jadi bukan substansi perkaranya yang diperiksa oleh ombudsman, walaupun kadang-kadang putusan hakim juga dapat menjadi sasaran kritik ombudsman, apabila putusan hakim itu terlalu jauh menyimpang dari asas-asas hukum, kewajiban dan keadilan.

6. Keputusan Ombudsman biasanya didasarkan pada hukum yang tertulis, maupun yang tidak tertulis. Tetapi juga dapat didasarkan pada norma etika moral, kejujuran dan kepatutan, bahkan juga berdasarkan sopan santun di dalam hidup masyarakat, sesuai dengan penafsiran luas dari istilah perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan, tetapi juga merupakan perbuatan atau kelalaian yang bertentangan dengan adat kebiasaan / serta ukuran kesopanan dan kepatutan (*behoorlijkheid*) yang menjadi tuntutan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Jelas bahwa sikap Ombudsman, sekalipun harus menjunjung tinggi hukum, namun tidak bersikap legalistik, apalagi formalistik semata-mata, tanpa memperhatikan faktor-faktor nyata (*reële machtsfactoren*), kepatutan dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Inilah perbedaan lembaga Ombudsman dengan Peradilan di Indonesia, khususnya selama 30 tahun terakhir.
7. Karena Ombudsman diangkat oleh Parlemen dan tidak oleh Kepala Negara, maka Ombudsman mencerminkan ditegakkannya asas kedaulatan rakyat. Dalam hal ini posisi Ombudsman tidaklah netral antara Pemerintah, dan Rakyat, tetapi jelas memihak pada rakyat.
8. Karena Ombudsman secara berkala menulis artikel dalam surat-surat kabar dan secara berkala pula hadir dilayar televisi, di samping menyampaikan laporan tahunannya kepada Parlemen, yang akan dibahas dengan seksama oleh partai-partai dan mass media, maka lembaga Ombudsman bekerja secara sangat transparan dan terbuka, dan menjadikan lembaga ini sangat dihormati dan berwibawa. Hal ini tercermin pada kewajiban pihak yang menerima surat dari Ombudsman untuk memberi jawaban dalam waktu yang

tertentu. Yang apabila diabaikan dapat menjadi obyek sorotan Ombudsman di surat kabar, di televisi atau laporan tahunannya. Menurut Ombudsman dari Spanyol, di negara itu kelalaian pejabat atau hakim untuk menjawab Ombudsman bahkan dapat merupakan suatu tindak pidana.

9. Apabila Ombudsman menganggap telah terjadi pelanggaran (dari salah satu atau beberapa pasal) Undang-Undang Dasar, maka Ombudsman dapat mengusulkan diadakannya suatu Mahkamah Konstitusi ad hoc, atau dimana Mahkamah Konstitusi itu sudah ada secara permanen, maka Ombudsman sendiri dapat mengajukan perkara itu ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini berarti, bahwa agar lembaga / pranata Ombudsman bekerja dengan memuaskan, perlu pranata / lembaga hukum lain yang menunjangnya seperti :
  - a. Mahkamah Konstitusi.
  - b. Peraturan Pidana dalam UU tentang Ombudsman yang seperti antara lain diutarakan di butir 8 diatas memberi sanksi kepada kelalaian pejabat untuk menjawab pertanyaan Ombudsman atau untuk tidak menindak lanjutkan rekomendasi Ombudsman, dsb.
  - c. UU tentang Hak Asasi Manusia, pelaksanaan serta perlindungannya.
  - d. Dan lain-lain, seperti antara lain sistem pemerintahan parlementer yang memisahkan fungsi dan tugas Kepala Negara dari Fungsi dan tugas pemerintahan Kepala Pemerintah dan sebagainya.
10. Bagaimanapun juga dalam suasana reformasi, tampaknya pranata / lembaga Ombudsman dapat merupakan jalan keluar dari kemelut hukum dan keadilan, baik yang bersumber kepada KKN dan inefisiensi di pihak eksekutif, maupun yang bersumber pada KKN, inefisiensi dan kurang profesionalnya korps. Peradilan dilain pihak. Disamping itu sekaligus kejujuran kebenaran dan hak-hak asasi manusia terutama yang merupakan hak asasi perorangan dapat ditegakkan dan ditingkatkan, melalui koreksi dari segala penyelewengan oleh aparat pemerintah dan badan-badan pengadilan yang mestinya menegakkan. Bahkan seandainya kita sudah memiliki lembaga / pranata Ombudsman tidak

mustahil Peristiwa bulan Mei 1998 yang kelabu dan lain-lain peristiwa yang menyayat hati sepanjang tahun 1998-1999 ini sudah dapat terungkap secara lebih memuaskan, apa lagi perkara KKN yang terjadi sebelumnya.

Bagaimanapun juga kata suatu pepatah : *"Better late than never"*. Karena itu marilah dalam waktu sesingkat-singkatnya kita mengadakan Ombudsman, yang berpihak kepada Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan sekaligus.

Inilah kiranya pekerjaan rumah dan tugas Badan Pekerja MPR 1999 yang akan bersidang setelah Pemilihan Umum nanti, agar MPR tidak hanya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden saja, tetapi yang jauh lebih penting dari itu ialah memperbaharui dasar-dasar pemerintahan yang baru dan benar-benar demokratis dalam Republik Indonesia kita sesuai dengan aspirasi Gerakan Reformasi setelah lebih dari 50 tahun rakyat menderita dari kesalahan dan ketidakjujuran para pemimpinnya.

Marilah kita lebih jujur menegakkan hak-hak asasi manusia dan mengupayakan kesejahteraan, kebahagiaan dan kedamaian hati 200 juta rakyat Indonesia dalam abad ke 21.

Itu berarti bahwa MPR 1999 harus juga :

- a. Memutuskan dan mengadakan amandemen-amandemen yang sangat penting terhadap UUD 1945;
- b. Mengadakan Mahkamah Konstitusi (kalau perlu yang ad hoc dulu);
- c. Mengadakan pranata Ombudsman didalam UUD 1945, mengangkat seorang ketua atau beberapa orang Ombudsman (misalnya untuk Daerah Tingkat I) atau untuk sektor-sektor kehidupan yang tertentu sekali 5 tahun; disamping memutuskan GBHN (kalau ini masih dianggap relevan) dan Rencana Legislatif Nasional untuk 5 tahun mendatang.

Sungguh, suatu tugas yang maha berat, dan yang pasti tidak dapat diselesaikan dalam 10 hari bersidang saja.

Berhubung dengan desakan reformasi yang sulit dibendung itu kiranya perlu dipikirkan juga perlu tidaknya reorganisasi dan refungsionalisasi MPR dan DPR itu sendiri, agar benar-benar secara profesional, efektif, efisien dan secara jujur dapat

mengejawantahkan suara dan kedaulatan rakyat.

Maka tidak berlebihan, kalau kita katakan, bahwa sejak Mei 1998 di Indonesia telah dimulai gerakan dan proses penilaian kembali nilai-nilai budaya, politik, ekonomi dan hukum yang tidak dapat dibendung lagi.

Tergantung dari kita, rakyat Indonesia sendiri untuk mengarahkan penilaian kembali di segala bidang ini ke arah kejayaan bangsa dan manusia Indonesia lahir dan batin, atautkah kearah anarki, menang sendiri, *bellum omnium contra omnes* dan kehancuran bangsa, negara dan manusia Indonesia.

Dalam rangka ini pranata dan lembaga Ombudsman kiranya merupakan salah satu sarana atau wahana yang dapat kita pergunakan ke arah penegakan Hak Asasi Manusia, tegaknya hukum yang berintikan keadilan, ditingkatkannya kemakmuran, kesejahteraan, rasa damai dan kebahagiaan bagi bangsa dan manusia Indonesia.