

## PERANAN OMBUDSMAN DALAM MENINGKATKAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH DAN EFISIEN

Oleh : Prof. Dr. P.M. Hadjon, S.H.

### I. KARAKTER UMUM OMBUDSMAN

Lembaga Ombudsman yang awal mulanya lahir dari Konstitusi Swedia 1809 dan diadopsi oleh Denmark (UU Ombudsman th 1954), Norwegia (UU Ombudsman 1962, efektif 1 Januari 1963) telah menarik perhatian berbagai negara lain seperti Inggris dengan "Parliamentary Commissioner" (1967), New Zealand 1962, beberapa negara bagian di Australia (Australia Barat th 1972 lalu disusul oleh Australia Selatan, Victoria, Queensland, New South Wales, the Commonwealth dan Tasmania) dan tidak ketinggalan Belanda (Wet Nationale Ombudsman Stb. 1981, 35)<sup>1</sup>

Karakter lembaga Ombudsman dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Ombudsman merupakan lembaga non yudikatif;
- Ombudsman merupakan perpanjangan tangan parlemen (fungsinya termasuk fungsi kontrol oleh parlemen);
- Ombudsman tidak memiliki wewenang formal untuk menetapkan suatu upaya pemulihan (no formal power to award a remedy)<sup>2</sup>

### II. FUNGSI OMBUDSMAN

Fungsi Ombudsman pada dasarnya menerima laporan/keluhan warga masyarakat sehubungan dengan tindak pemerintahan (administrative action). Namun demikian Ombudsman tidak berwenang melakukan "rechtmatigheidstoetsing"<sup>3</sup> Dalam konsep hukum administrasi Inggris (termasuk Australia) pengawasan (kontrol) oleh Ombudsman pada dasarnya menyangkut "MAL-ADMINISTRATION" (including bias, neglect, delay, inattention, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude and arbitratiness. cfr. E.I. Sykes et al. P 379). Perbedaan dengan fungsi hakim dideskripsikan bahwa fungsi Ombudsman berkenaan dengan KWALITAS keputusan dan sarana yang digunakan untuk membuat keputusan. Undang-undang Belanda tentang Ombudsman Nasional

memaparkan perbedaan fungsi Ombudsman dengan fungsi hakim adalah pada obyek dan norma pengujian (het object van de toetsing en de toetsingsnorm—F.A.M Stroink, p.125). Obyek pengujian adalah perilaku aparat (gedragingen van organen) dan norma pengujian adalah norma kepatutan (behoorlijkheidsnorm).

### III. EFEKTIVITAS FUNGSI OMBUDSMAN

Dua faktor pendukung berfungsinya Ombudsman dari negara-negara tersebut pada halaman 1 adalah KETERBUKAAN dan sistem Pemerintahan Parlementer. Laporan tahunan yang disampaikan Ombudsman ke Parlemen bersifat terbuka, artinya siapa saja yang berminat (termasuk pers) dapat mengetahuinya (dengan diumumkan dan disampaikan kepada semua instansi).

Disamping itu seperti telah dipaparkan bahwa Ombudsman merupakan perpanjangan tangan Parlemen, sistem parlementer merupakan pendukung utama keberhasilan pelaksanaan fungsi Ombudsman. Dengan sistem ini asas pertanggungjawaban kepada parlemen melahirkan fungsi kontrol parlemen terhadap tindak pemerintahan. Dalam perkembangannya (seperti di Swedia, Inggris) fungsi kontrol itu dilimpahkan kepada Ombudsman.

### IV. OMBUDSMAN di Indonesia ?

Dua hal yang perlu mendapat perhatian kita adalah :

- Sistem pemerintahan Republik Indonesia;
- Sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia.

Berkenaan dengan sistem pemerintahan kita (menurut UUD 1945) pertanyaan pokok untuk kita ialah apakah lembaga Ombudsman merupakan perpanjangan tangan MPR ataukah DPR?

Andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan MPR, segi positifnya ialah dengan wewenang MPR, bahan-bahan laporan Ombudsman dapat dijadikan bahan bagi MPR untuk menilai (pertanggungjawaban) Presiden; namun segi negatifnya ialah disamping fungsi MPR (saat ini) tidak rutin seperti lembaga lainnya, pengawasan MPR lebih bersifat politis sehingga tidak dirasakan oleh warga masyarakat secara langsung.

Andaikata Ombudsman merupakan perpanjangan tangan DPR, segi negatif MPR (masa sidang normal MPR 5 tahun sekali) dapat diatasi karena fungsi DPR bersifat rutin (setiap saat) namun segi negatif atau kelemahan utama ialah DPR tidak dapat menjatuhkan Pemerintah (masih harus diteruskan kepada MPR).

Berkenaan dengan sistem perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, saat ini kita mengenal dua upaya perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu upaya administrasi (keberatan dan banding) dan upaya yudisial (baik Peradilan Tata Usaha negara maupun badan peradilan lain seperti Peradilan Umum dan BPSP).

Dengan adanya lembaga tersebut, perlu dirumuskan secara tepat perbedaan antara fungsi Ombudsman dengan fungsi lembaga-lembaga yang ada. Tindakan yang hanya meniru formula yang sudah ada di negara lain seperti konsep Inggris membatasi fungsi Ombudsman pada kasus-kasus MALADMINISTRATION atau konsep Belanda membatasi fungsi Ombudsman pada perilaku (gedragingen) dan alat ukur norma kepatutan (behoorlijkheidsnorm) akan menimbulkan masalah dalam praktek, karena bisa terjadi tumpang tindih fungsi dan di sisi lain melahirkan "overorganisatie" yang tentunya juga menambah beban anggaran negara. Hati-hati dalam meniru meskipun di Belanda juga ada Ombudsman disamping Peradilan Administrasi dan Peradilan Biasa.

**Catatan :**

1. Bandingkan : J.G. Steenbeek, *de Parlaimentaire Ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen*, 1963; E I Sykes et al., *GENERAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW*, 1989 part six: Nonjudicial remedies; P.P. Craig, *Administrative Law*, 1994 chapter 1 section 8: The Parliamentary Commissioner for Administration; Roy Gregory and Peter Hutchesson, *The Parleamentary Ombudsman – a study in the control of administrative action*, 1975; F.A.M. Stroink – J.G. Steenbeek, *Inleiding in het staats-en administratief recht*, 1983, p.125; J.G. Brouwer – A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, 1998, p.86-87.

2. E.I Sykes, op.cit., p.380 The principal function of Ombudsman shall be to investigate administrative action .....; P.P. Craig op.cit. p.132; J. G. Brouwer – A.E. Schilder, op.cit., p.87: ..... the Ombudsman cannot rectify a dismissal, annul dwangsom decision, or order compensation ..... Many see it as a last ray of hope in their search for justice
3. J.G. Brouwer – A.E. Schilder, op.cit., p.86: the Ombudsman does not primarily check the legitimacy of the authority's order, but whether the civil servant behaved respectably in his contact with citizens; E.I Sykes et al., op.cit. p.379: The modern Ombudsman's fuction is quite distinct from that of courts of law. While courts concern themselves with determining whether authorities have acted within their allotted powers or have exercised those power in accordance with legal procedural requirements, the Ombudsman's function is concerned with the quality of administrative decision.....

#### REFERENSI

- Brouwer J.G. – A.E Schilder, **A SURVEY OF DUTCH ADMINISTRATIVE LAW**, 1998, Ars Aequi Libri, Nijmegen.
- Craig P.P., **ADMINISTRATIVE LAW** – third edition, 1994, Sweet & Maxwel, London.
- Gregory Roy – Peter Hutchsson, **THE PARLIAMENTARY OMBUDSMAN** – a study in the Control of Administrative Action, 1975, George Allen & Unwin Ltd., London.
- Steenbeek, J.G., **DEPARLEMENTARIEF OMBUDSMAN**, in Zweeden, Denemarken en Norwegen, 1963, H.D. Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem.
- Stroink, F.A.M. – J.G. Steenbeek, **INLEIDING IN HET STAATS – EN ADMINISTRATIEF RECHT**, 1983 Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- Sykes. E I et al., **GENERAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW**, third ed. 1989 Butteworths, Sidney etc.