

Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan sebagai Sarana Mewujudkan *Good Governance* di Indonesia

Safi¹

Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo, Madura

Abstrak

Tata pemerintahan yang baik merupakan amanat dari reformasi dan cita-cita dari sebuah negara bangsa. Untuk mewujudkan *good governance* perlu untuk mengontrol mekanisme pemerintahan. Mekanisme kontrol yang mencakup mekanisme atau sistem dalam bentuk akuntabilitas publik dan akuntabilitas tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah harus dicatat sesuai dengan mekanisme hukum yang mengaturnya. Dengan mekanisme akuntabilitas tindakan pemerintah diharapkan untuk memerintah sesuai dengan cita-cita proklamasi kemerdekaan seperti yang tertuang dalam preambule UUD 1945.

Kata kunci : pemerintahan yang baik, mekanisme kontrol, tanggung jawab pemerintah

Abstract

Good governance is a mandate of reform and the ideals of a nation state. To realize good governance it is necessary to control the running of the government mechanism. Control mechanisms that include a mechanism or system in the form of public accountability and the accountability of government actions. All government actions must be accounted for in accordance with the legal mechanisms that govern them. With accountability mechanisms of government actions are expected running of the government in accordance with the ideals of the proclamation of independence as stated in the preamble of the UUD 1945.

Key words: Good governance, control mechanism, government liability

Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya tercakup agenda penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa, pembaharuan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mulai dari UUD sampai ke tingkat Peraturan Desa dan pembaruan dalam sikap, cara berpikir dan berbagai aspek perilaku masyarakat hukum kearah kondisi yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

Dengan perkataan lain dalam agenda reformasi hukum telah tercakup pengertian reformasi kelembagaan (*institutional reform*), reformasi perundangundangan (*instrumental reform*), dan reformasi budaya hukum (*cultural reform*). Reformasi hukum harus pula dimulai dari kondisi pemerintah yang baik. Pemerintahan yang sehat dan tegas akan mendukung apapun langkah reformasi yang diamanatkan. Pemerintah sebagai subjek hukum yang berarti pula dapat melakukan

perbuatan hukum, maka pemerintah sangat berpotensi melakukan penyimpangan atau pelanggaran hukum. Mengapa demikian? Menurut James Madison, dalam tulisannya yakni *Federalist Papers* menyatakan “*if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men neither external nor internal controls on government would be necessary*” (Yusuf, 2002:11).

Pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh ‘pemerintah’ dalam arti luas (semua lembaga Negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparaturanya). Eksekutif adalah cabang kekuasaan Negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun atas inisiatif sendiri.

¹ Korespondensi: Safi', Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo, Jl. Raya Telang PO BOX 2 Kamal Bangkalan, Telp.: 03103012390, Email :

Secara teoritis, presiden atau Pemerintah memiliki dua kedudukan yaitu sebagai salah satu organ negara dan sebagai administrasi negara. Sebagai organ negara pemerintah bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan sebagai administrasi negara, pemerintah dapat bertindak baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun dalam lapangan pelayanan (*bestuuren*) (Iskatrinah, 2004:2). 'Administrasi' (Negara) adalah badan atau jabatan dalam lapangan kekuasaan eksekutif yang mempunyai kekuasaan mandiri berdasarkan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan pemerintahan baik di lapangan pengaturan, maupun penyelenggaraan administrasi Negara.

Kembali pada pernyataan bahwa setiap orang selalu dapat melakukan kesalahan, maka diperlukan suatu pengawasan baik internal maupun eksternal. Salah satu instrumen pengawasan itu adalah melalui dan oleh hukum, dan karena secara konstitusional pemerintah adalah pemegang otoritas membentuk dan melaksanakan hukum, maka patut diwaspadai segala sesuatu yang berpotensi untuk terjadinya pelanggaran hukum oleh pemerintah.

Secara umum kelaziman pelanggaran hukum oleh pemerintah itu menurut Felix A. Nigro dapat dikategorikan dalam 9 bentuk pelanggaran (Erwiningsih, 2007:56), yaitu: (a) Ketidakjujuran (*dishonesty*); (b) Berperilaku tidak etis (*unethical behavior*); (c) Mengesampingkan hukum (*overriding the law*); (d) Memperlakukan pegawai secara tidak patut (*unfair treatment of employees*); (e) Melanggar prosedur hukum (*violations of procedural due process*); (f) Tidak menjalin kerjasama yang baik dengan pihak legislatif (*failure to respect legislative intent*); (g) Pemborosan dalam penggunaan sumber daya (*gross inefficiency*); (h) Menutup-nutupi kesalahan yang dilakukan oleh aparat (*covering up mistakes*); (i) Kegagalan untuk melakukan inisiatif dan terobosan yang positif (*failure to show initiative*).

Pengedepanan aturan hukum adalah pilihan yang paling rasional guna mencegah terjadinya berbagai penyimpangan tersebut. Secara singkat dapat dikatakan bahwa segala aktivitas pemerintah harus tetap dalam kendali pengawasan yang memadai (*adequate*). Keberadaan pemerintah yang selalu dalam pengawasan mengandung makna bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum.

Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan adalah antara lain dengan mengefektifkan pengawasan baik melalui pengawasan lembaga peradilan maupun masyarakat serta berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan pendapat Philipus Hadjon, tentang *detournement de pouvoir* yang dikaitkan dengan konsep

Welfare State bahwa tugas utama pemerintah dalam hal ini adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat, akan tetapi dalam konsep ini tindakan pemerintah tidak harus berdasarkan asas legalitas sehingga kembali pada konsep *Freies Ermessen* yang memberikan kebebasan pemerintah dalam kewenangannya guna menjalankan tugas penyelenggaraan kepentingan umum.

Pelaksanaan pemerintahan yang baik pada gilirannya juga akan membuat masyarakat memperoleh dan merasakan ketentraman lahir batin, berupa: (a) Kelangsungan hidup dan pelaksanaan hak tidak tergantung pada kekuatan fisik dan non fisik; (b) Sepanjang tidak melanggar hak dan merugikan orang lain maka masyarakat dapat secara bebas menjalankan apa yang diyakininya sebagai kebenaran, serta dapat secara bebas pula mengembangkan bakat dan kesenangannya; (c) Merasakan diperlakukan secara wajar, berperikemanusiaan, adil dan beradab sekalipun melakukan kesalahan.

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*) yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate dan justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis. Perkembangan masyarakat akhir ini, memaksa sistem politik yang dahulu mencengkeram dengan keras untuk menyesuaikan diri dengan penghormatan kepada hak-hak asasi manusia. Sistem politik yang demokratis menuntut suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka yang tentunya juga memiliki kualitas dan pengawasan yang baik.

Perkembangan ini secara langsung juga merupakan tuntutan dunia internasional untuk mengurangi ketidakefisiensian dari pemerintahan yang sentralisasi dan kebutuhan kepastian hukum dalam melaksanakan kinerja ekonomi. Kondisi pemerintahan telah memperlihatkan ketidaktegangan *policy* pemerintah dalam memberikan pengawasan terhadap para aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi dan kejahatan lain yang berkaitan dengan kerugian negara. Kenyataan menunjukkan bahwa seringkali hukum hanya dipergunakan sebagai alat untuk mengatur rakyat belaka dan jarang dijadikan acuan bagi diri sendiri oleh pemerintah dan pemegang kekuasaan lainnya. Hal inilah yang pertama-tama harus disadari oleh semua pihak agar dapat mencapai kondisi kenegaraan yang mapan dan rakyat sejahtera yakni bahwa hukum harus diperlakukan sebagai panglima dalam negara hukum (Herkrisnowo, 2003:22).

Dari uraian diatas dapat diambil suatu rumusan persoalan sebagai berikut : bagaimanakah konsep pertanggungjawaban pemerintahan dalam hukum administrasi sebagai bentuk pengawasan terhadap tindakan pemerintahan?

Hubungan *equalistik* hukum dan kekuasaan

Hukum dan kekuasaan harus seimbang (*equal*) dalam pelaksanaannya sehingga pemerintahan yang berdasarkan hukum tetap harus mengutamakan demokrasi. Demokrasi adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi menyangkut seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan berliku-liku. Semua demokrasi adalah seperangkat sistem yang dalam hal ini warga bebas mengambil keputusan melalui kekuasaan mayoritas (Rismawati, 2004:13). Kekuasaan yang mayoritas tidak selamanya demokratis, karena dalam demokrasi, kekuasaan mayoritas juga digandengkan dengan hak asasi manusia, yang berarti juga harus menghormati hak minoritas. Penghormatan hak minoritas berarti melaksanakan supremasi hukum, hal ini perlu disadari karena pembangunan selama ini belum sepenuhnya mampu memberikan kesejahteraan yang adil bagi seluruh lapisan masyarakat dan belum berpihak pada minoritas.

Kekuasaan yang ada pada pemerintah itu pada dasarnya tidak baik dan juga tidak buruk, tergantung dari si empunya kekuasaan itu sendiri, akan tetapi karena sifat-sifat dan hakikat kekuasaan itu cenderung untuk diselewengkan (*power tends to corrupt*), maka perlu ada batas-batasnya.² Untuk itulah dibutuhkan hukum yang efektif sebagai pengatur kekuasaan. Seorang pemegang kekuasaan harus memiliki semangat mengabdikan kepada kepentingan umum (*sense of public service*). Inilah inti dari pengertian bahwa kekuasaan (pemerintahan) itu harus tunduk pada hukum.

Negara konstitusional adalah negara yang kehidupannya didasarkan pada konstitusi yang bersifat nasional dan demokratis. Suatu konstitusi dikatakan bersifat nasional bila konstitusi itu dilandasi kesadaran bernegara. Dalam pada itu konstitusi dikatakan demokratis bila konstitusi itu didasarkan pada kesepakatan

rakyatnya yang berarti kekuasaan kenegaraan tertinggi ada di tangan rakyat.³ Konstitusi yang merupakan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yang merupakan rujukan bagi semua aturan hukum di bawahnya dan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang didalamnya, telah mengandung keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara yang berupa kumpulan peraturan yang mengatur, membentuk dan memerintah dalam pemerintahan negara.⁴ Oleh karena itu rujukan norma fundamental ini harus dijadikan amanat yang harus dilaksanakan demi perwujudan tampilan pemerintah yang bertanggung jawab. Dengan demikian, pelbagai tindakan ketidakadilan yang meliliti kehidupan manusia, dapat segera diakhiri. Efektivitas proses penggunaan kekuasaan yang tunduk pada hukum itu, pada akhirnya akan menjadi penilaian kerja bagi aparat dan instansi pemerintahan, oleh karena itu agar norma hukum dapat berjalan secara efektif serta efisien, maka perlu dicermati beberapa kriteria yang tampaknya dapat dijadikan parameter yang memadai bagi hukum yang memiliki tingkat penegakannya (*enforceability*) yang tinggi.

Beberapa kriteria tersebut antara lain adalah sebagai berikut: (1) *Necessity*, bahwa hukum harus diformulasikan sesuai dengan kebutuhan sistematis dan terencana,⁵ yaitu: (2) *Adequacy*, bahwa rumusan norma hukum harus memiliki tingkat dan kadar kepatian yang tinggi; (3) *Legal Certainty*, bahwa hukum harus memiliki tingkat kadar kepastian hukum yang tinggi; (4) *Clearly*, bahwa hukum harus benar-benar memuat kaidah-kaidah dengan jelas dan nyata, tidak samar dan tidak menimbulkan penafsiran; (5) *Actuality*, bahwa hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat dan zaman, tanpa mengabaikan kepastian hukum; (6) *Feasibility*, bahwa hukum harus memiliki kelayakan yang dapat dipertanggungjawabkan terutama berkenaan dengan tingkat penataannya; (7) *Verifiability*, bahwa hukum yang dikerangkakan harus dalam kondisi yang siap uji secara objektif; (8) *Enforceability*, bahwa hukum pada hakikatnya terus memiliki daya paksa agar ditaati dan dihormati; (9) *Provability*, bahwa hukum harus dibuat sedemikian rupa agar mudah dalam pembuktian.

²

³ Sugeng Istianto, 1998, *Konstitusionalisme dan Undang-Undang Politik*.

⁴ Dwi S. Nugroho, 2002, *Problem Amandemen UUD 1945 dan Gagasan Dibentuknya Komisi Konstitusi*, sebagaimana mengutip pendapat dari Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim, Artikel.

⁵ Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Pembuatan Pemerintahan*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 2, FH UII Jogjakarta, 2006.

Kriteria tersebut di atas memberikan kesimpulan bahwa kaidah-kaidah hukum memiliki kekuatan-kekuatan hukum yakni kemampuan untuk mengikat akibat-akibat hukum pada peristiwa-peristiwa hukum. Keberlakuan hukum tidak menunjuk pada kekuatan fisik yang asli melainkan tetap berlandaskan kepada suatu struktur yuridis tersendiri yang tidak dijabarkan dari sesuatu yang lain. Hal ini ditentukan oleh sifat normatif dari aspek hukum yang mempertunjukkan suatu sifat yuridis yang khas yakni kesatuan yuridis normatif.

Hukum dan politik (kekuasaan) keduanya merupakan sub sistem dalam sistem sosial kemasyarakatan. Masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar, hukum berfungsi melakukan *social control*, *dispute settlement* dan *social engineering* atau *inovation*, sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan sistem dan adaptasi (*socialization*, dan *recruitment*), konversi (*rule making*, *rule application*, *rule adjudication*, *interest articulation* dan *aggregation*) dan fungsi kapabilitas (*regulatif extractif*, *distributif* dan *responsif*).⁶

Walaupun hukum dan politik memiliki fungsi dan dasar pembenar yang berbeda namun keduanya tidak saling bertentangan, tetapi saling melengkapi dan harus *equal*. Hukum membutuhkan kekuasaan (politik) dalam pembentukan dan penegakannya. Sedangkan politik membutuhkan aturan-aturan hukum sebagai landasannya. Masing-masing harus memberikan kontribusi yang sesuai dengan fungsinya untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan terutama dalam komitmen mendukung terlaksananya pembangunan. Pembangunan yang sebenarnya harus menyeimbangkan antara kekuasaan dan politik, secara moral perlu dibangun integritas keagamaan dan perlu penekanan-penekanan agar politik praktis dan hukum dapat berjalan sebagaimana seharusnya.

Konsep Pertanggungjawaban Pemerintahan (*Governmental Liability*) di Indonesia

Istilah Pertanggungjawaban Pemerintahan atau *Governmental Liability*, sering kali ditukarkan

dengan istilah *State Liability*, misalnya tulisan J.J. Van Der Gouw, *et al.* (1997) yang berjudul *Government Liability in Netherlands* mengatakan bahwa baik negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dewan air maupun badan-badan lainnya yang memiliki tugas pemerintahan, digolongkan sebagai badan hukum (*legal person*) yang dapat dimintai pertanggungjawabannya baik secara hukum perdata maupun hukum administrasi, apabila melakukan perbuatan melanggar hukum (*unlawful action*).

Pendapat Otto Depenheuer (*Governmental Liability in Germany*, 1997) bahwa dalam pasal 131 *Welmar Constitution* menyatakan “negara bertanggung jawab (*the state was liable*) secara hukum publik atas segala perbuatan aparturnya yang berbuat kesalahan”. Lebih lanjut dikatakan “ketentuan dalam pasal 131 tersebut merupakan tindakan yang mendahului tindakan perdata yang akan menyeret pejabat yang bersangkutan di hadapan “pengadilan perdata”. Tindakan hukum publik (misalnya berupa pemecatan) menurut pasal 131 tadi digunakan, menurutnya karena penggunaan Pasal 839 KUHPerdata Jerman yang merupakan tanggung jawab pribadi pejabat (*official personality*) seringkali tidak memuaskan (*unsatisfactory*) sehingga pada gilirannya dapat menimbulkan ketidakpercayaan publik kepada pemerintah.⁷

Secara umum pengertian Tanggung Jawab Pemerintahan adalah kewajiban penataan hukum (*compulsory compliance*) dari negara atau pemerintah atau pejabat pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, *judicial review*, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata baik melalui penyelesaian pengadilan atau di luar pengadilan untuk pemenuhan berupa: (a) pembayaran sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan, dsb); (b) menerbitkan atau membatalkan/mencabut suatu keputusan atau peraturan, dan (c) tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, misalnya untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan, melindungi harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, mengenakan sanksi terhadap suatu pelanggaran dan sebagainya.⁸

⁶ *ibid*

⁷ Depenheuer, *Governmental Liability*, in “*Comparative Studies on Governmental Liability in East and South West Asia*”, edited by Yong Zhang, Kluwer Law International 1999 hlm 173

⁸ Erwiningsih, *Op.cit*, hlm 191.

Pengertian tersebut jelas bahwa *governmental liability* lebih ditekankan kepada pertanggungjawaban keperdataan dan administrasi, sedangkan pertanggungjawaban pidana dilekatkan kepada perbuatan pribadi pejabat yang bersangkutan, misalnya korupsi, pembunuhan, perzinahan, dsb yang sesuai dengan ketentuan pidana. Dalam konteks *governmental liability*, di bidang keperdataan pada umumnya didasarkan pada suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechsmatige overheidsdaad atau unlawful acts of the government*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 KUHPerdada. Penyelesaian tindakan keperdataan ini dapat dilakukan melalui jalur pengadilan atau di luar pengadilan yakni melalui mekanisme ADR (al: mediasi dan arbitrase) Jalur prosedur gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdada dimaksudkan agar pemerintah bertanggung jawab secara perdata berupa pembayaran ganti rugi maka harus dapat dibuktikan: (a) tindakan pemerintah tersebut bersifat melawan hukum; (b) benar-benar bersalah; (c) penggugat (masyarakat/ badan hukum swasta) memang menderita kerugian; (d) kerugian tersebut sebagai akibat perbuatan pemerintah.

Sedangkan *governmental liability* (pertanggungjawaban pemerintahan) dalam lingkup hukum administrasi didasarkan pada perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechsmatige overheidsdaad atau unlawful acts of the government*) yang disebabkan karena tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut yang berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara dibuat dengan melanggar/bertentangan dengan: a) peraturan perundang-undangan yang berlaku, b) bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁹ dengan demikian jika dalam persidangan terbukti bahwa tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan dan/atau menyatakan tidak sah perbuatan atau Keputusan Tata Usaha Negara dimaksud sehingga harus dicabut, baik dengan atau tanpa ganti rugi dan rehabilitasi.¹⁰ Keberadaan Pertanggungjawaban

pemerintahan ini merupakan suatu keniscayaan dalam suatu Negara yang menganut konsep Negara hukum (*Rechtsstaats*) seperti Indonesia.

Menurut Frederich Julius Stahl, ada empat ciri pokok suatu negara hukum dalam arti formal, yaitu: (a) adanya jaminan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia; (b) adanya pembagian kekuasaan dalam Negara; (c) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan hukum (tertulis dan tidak tertulis); (d) adanya peradilan administrasi.

Keberadaan peradilan administrasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam membentuk *good governance* dalam mewujudkan negara hukum, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas terhadap tindakan-tindakan hukum pemerintah agar tetap berada pada jalur hukum disamping pelindung hak-hak warga masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang penguasa.

Pertanggungjawaban pemerintahan dalam bidang hukum administrasi terdapat empat kemungkinan penyebabnya yakni karena tindakan penguasa: (1) melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan undangan; (2) penyalahgunaan wewenang; (3) sewenang-wenang; (4) bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selain lembaga peradilan administrasi yang mengontrol perbuatan hukum pemerintah, juga dapat diperankan oleh Mahkamah Agung melalui proses *judicial review* artinya setiap produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materiil terhadap undang-undang. Serta oleh Mahkamah Konstitusi melalui proses *judicial review* artinya setiap undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materiil jika dinilai secara procedural dan/atau secara substansi materi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹¹

Di samping lembaga peradilan yang dapat mengontrol dan sekaligus meminta pertanggungjawaban pemerintahan baik dari segi hukum perdata maupun tata usaha negara tersebut, adalah melalui control lembaga *non judicial*, misalnya Komisi Ombudsman Nasional atau sekarang menjadi Ombudsman Republik Indonesia yang dapat meminta pertanggungjawaban aparatur pemerintah yang antara lain telah melakukan *maladministration* atau menunjukkan sikap dan tindakan yang merugikan masyarakat sebagai akibat

⁹ Lihat pasal 53 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, beserta penjelasannya.

¹⁰ Lihat pasal 97 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹¹ Lihat pasal 24C UUD 1945.

pelayanan birokrasi yang buruk. Selain itu juga ada Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dari KKN yang senantiasa berfungsi melakukan pencegahan praktek KKN dalam penyelenggaraan negara. Dan termasuk pula oleh Komisi Informasi yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, di mana pejabat atau badan public yang melanggar prinsip-prinsip keterbukaan informasi public dapat ditegur dan bahkan diberi sanksi administrasi.

Penyelenggaraan beberapa lembaga seperti halnya Ombudsman Republik Indonesia (ORI), KPKPN, dan Komisi Informasi ini atau lembaga-lembaga lain yang sejenis sesungguhnya telah mengarah kepada upaya ditegakkannya prinsip *governmental liability* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu apabila dilihat dari aspek pengawasan maka secara umum prinsip pertanggungjawaban pemerintahan ini secara umum sudah dapat dikatakan memadai.

Selain lembaga-lembaga kontrol terhadap penegakan pertanggungjawaban pemerintahan ini, dalam peraturan perundang-undanganpun dikenal bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemerintahan, sebagai contoh misalnya pertanggungjawaban pemerintah dalam memberikan ganti rugi seperti yang terdapat dalam Pasal 4 ayat 2 huruf c dan Pasal 26 UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang pada intinya menyebutkan bahwa pemerintah wajib memberikan penggantian yang layak kepada masyarakat atas suatu kondisi yang dialaminya oleh karena suatu kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang. Di sini jelas walaupun kegiatan pembangunan itu sesuai dengan rencana tata ruang namun menimbulkan kerugian bagi masyarakat, maka pemerintah wajib memberikan ganti rugi yang layak. Apalagi kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, tentunya tidak hanya sekedar ganti rugi.

Selain itu, dalam Keppres No.55 Tahun 1993 sebagaimana telah diganti dengan Perpres No. 65 tahun 2006, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyebutkan bahwa pemerintah memerlukan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka kepada pemegang hak atas tanah tersebut wajib diberikan antara lain ganti rugi yang layak sesuai kesepakatan sukarela yang dilakukan melalui musyawarah. Keppres inipun menjamin bahwa walaupun untuk kepentingan umum,

namun sebagai perwujudan dari penegakan prinsip pertanggungjawaban pemerintahan, maka pemerintah wajib memberikan ganti rugi atau semacamnya, apalagi yang bukan untuk kepentingan umum. Demikian pula penegakan pertanggungjawaban pemerintahan dalam hukum administrasi antara lain dapat dilihat dari UU No. 24 Tahun 1992 tadi dan UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang pada intinya menyatakan bahwa pemerintah dalam penyusunan dan penetapan rencana tata ruang, serta dalam hal pemberian izin harus bersifat transparan dan terbuka. Pemerintah wajib mengumumkan kepada masyarakat tentang adanya rencana tata ruang dan juga adanya izin bagi kegiatan usaha. Maksud dari pengumuman secara terbuka ini adalah masyarakat diberi dan dijamin haknya untuk: (a) mengakses informasi; (b) ikut mengkaji; (c) memberikan opini dan atau keberatan; (d) ikut mempengaruhi dalam pengambilan keputusan; (e) ikut mengawasi jalannya pelaksanaan putusan tersebut.

Selain itu terdapat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang intinya menyatakan bahwa hak menguasai negara terhadap pengelolaan kekayaan sumber daya alam itu harus benar-benar ditujukan bagi kemakmuran rakyat, pernyataan pasal ini sudah menggarisbawahi pemerintah bahwa tidak satupun alasan dari pemerintah untuk tidak melaksanakan pasal tersebut secara konsekuen.

Tanggung Jawab ini sesungguhnya merupakan salah satu penyeimbang dalam memposisikan kedudukan pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur, memungut pajak, menegakkan hukum, mengenakan sanksi dan seterusnya, yang merupakan serangkaian "kekuasaan" dalam upaya mencapai tujuan hidup bernegara. Di lain pihak masyarakat memiliki pula hak untuk memperoleh perlindungan hukum dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Adanya asas tanggung jawab pemerintahan ini sesungguhnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintahan yang demokratis. Dengan dilaksanakannya prinsip tanggung jawab pemerintahan ini secara konsisten dan konsekuen, maka sesungguhnya akan meningkatkan pula wibawa dan martabat pemerintah di mata rakyatnya, sebab apabila pemerintah rela untuk menegakkan asas tanggung jawab pemerintahan ini maka setidaknya akan tercapai beberapa hal yang penting yakni: (a) ditegakkannya prinsip Negara hukum, *rule of*

law, supremasi hukum dan kesamaan di hadapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena pemerintah pun ternyata menghormati dan taat pada hukum; (b) mengingat pada umumnya masyarakat Indonesia adalah masih menganut budaya paternalistik, maka dengan adanya asas tanggung jawab pemerintahan ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela (*voluntary compliance*); (c) memperkokoh komitmen reformasi untuk mewujudkan *good governance* yang selaras dengan penguatan masyarakat madani (*civil society*); (d) untuk memperkuat asas tanggung jawab pemerintahan ini agar terjadi kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum, maka perlu dipikirkan untuk dibentuk undang-undang tentang Tanggung Jawab Negara atau Tanggungjawab Pemerintahan serta undang-undang tentang Kompensasi Nasional.

Asas “tanggung jawab pemerintahan” dalam maknanya dibedakan dengan asas ‘pemerintahan yang bertanggung jawab’ (*responsible government*). Tanggung jawab pemerintahan ini diukur dari tingkat keabsahan perbuatan pemerintahan (*bestuurhandelng*), baik dari keabsahan hukum (*rechtmatigheids*), keabsahan undang-undang (*wetmatigheids*), maupun dari segi keabsahan tujuan atau maksud (*doelmatigheids*) dan bagaimana pula pertanggungjawaban hukumnya.

Dua hal yakni ‘tanggung jawab pemerintahan’ dan ‘pemerintahan yang bertanggung jawab’ memiliki kesamaan semangat dan cita-cita yakni membentuk pemerintahan yang baik dalam rangka menegakkan negara hukum yang demokratis. Oleh karena itu keduanya tidak dapat dipisahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kesimpulan

Keberadaan prinsip pertanggungjawaban pemerintahan ini sesungguhnya merupakan salah satu penyeimbang dalam memposisikan antara kedudukan pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur, memungut pajak, menegakkan hukum, mengenakan sanksi, dan seterusnya, yang merupakan serangkaian “kekuasaan” dalam mencapai tujuan hidup bernegara. Di lain pihak, masyarakat memiliki pula hak untuk memperoleh perlindungan hukum dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Oleh karena itu adanya pertanggungjawaban ini sesungguhnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah yang demokratis.

Pelaksanaan prinsip pertanggungjawaban secara konsisten dan konsekuen, sesungguhnya akan meningkatkan pula wibawa dan martabat pemerintah di mata rakyatnya, sebab apabila pemerintah rela untuk menegakkan prinsip ini maka setidaknya akan tercapai beberapa hal penting yakni: (a) ditegakkannya prinsip-prinsip negara hukum, *rule of law*, supremasi hukum dan kesamaan di hadapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena pemerintahpun ternyata menghormati dan taat hukum; (b) mengingat pada umumnya masyarakat bangsa ini adalah masih menganut budaya paternalistik maka adanya pertanggungjawaban pemerintahan ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela (*voluntary compliance*); (c) memperkokoh komitmen reformasi untuk mewujudkan *good governance* yang selaras dengan penguatan masyarakat madani (*civil society*); (d) untuk memperkuat pertanggungjawaban pemerintahan agar terjadi kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum, maka perlu dipikirkan untuk dibentuk Undang-Undang Tentang Tanggung Jawab Negara atau Tanggung Jawab Pemerintahan serta pula Undang-Undang tentang Kompensasi Nasional.

Daftar Pustaka

- Yusup, Warlan, Asep. (2002) *Pemerintahan Berdasar Atas Hukum*, Artikel.
- Fathullah. (2000) *Otonomi Daerah dan Penguatan Hukum Masyarakat* Konsultan Hukum Otonomi Daerah, Jakarta: CIDES.
- Harkrisnowo, Harkristuti. (2003) *HAM Dalam Kerangka Integrasi Nasional dan Pembangunan Hukum*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia.
- Iskatrinah. (2004) *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, Litbang Pertahanan Indonesia, Balitbang Departemen Pertahanan.
- Nugroho, Dwi, S. (2002) *Problem Amandemen UUD 1945 dan Gagasan Dibentuknya Komisi Konstitusi*, sebagaimana mengutip pendapat dari Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim, Artikel.
- Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 2, FH UII Jogjakarta, 2007.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. (1995) *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional – Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.