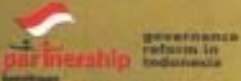


Ombudsman Daerah

Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih

Ombudsman Daerah merupakan lembaga yang didirikan untuk tujuan mulia. Guna mengatasi kualitas pelayanan birokrasi yang buruk maka pembentukan Ombudsman Daerah menjadi kebutuhan primer. Melaluiinya masyarakat yang selama ini dikecewakan oleh pelayanan buruk birokrasi dapat mengajukan keberatan dan diharapkan bisa memperoleh solusi. Begitulah, Ombudsman Daerah menjadi penting untuk didorong pendiriannya, mengingat urgensi sekaligus tantangan yang dihadapi selama ini. Karenanya buku ini penting untuk dibaca, karena merekam bagaimana perjalanan awal pembentukan Ombudsman Daerah dengan studinya di Daerah Istimewa Yogyakarta.



Pusat Studi HAM Universitas Islam Indonesia (Pusnam UII) merupakan lembaga yang memiliki aktivitas dalam pengujian nilai-nilai HAM (Hak Asasi Manusia), riset dan dokumentasi serta pelanggaran HAM, serta pelatihan dan pendidikan HAM. Melalui berbagai mitra yang dimilikinya, Pusnam UII memiliki komitmen utama dalam penegakan dan penyadaran nilai-nilai HAM. Dengan peranan inilah, kini Pusnam UII merupakan berbagai kegiatan sekaligus membentuk jaringan dengan berbagai organ masyarakat. Didukung oleh asosiasi lembaga pengajar serta aktivis mahasiswa, Pusnam UII menjalankan peran dalam pemulisan dan perlindungan nilai-nilai HAM.

Eko Prasetyo, dkk.

Ombudsman Daerah



REVISI KE-1
2018



governance
reform in
Indonesia

Ombudsman Daerah

Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih



Penyunting:

Eko Prasetyo

Fitria Agustina

Suparman Marzuki, SH. MSI.

Ombudsman Daerah
Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih

Ombudsman Daerah

Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih

Penyunting:
Eko Prasetyo
Fitria Agustina
Suparman Marzuki, SH. MSI.

Prasetyo, Eko
Ombudsman Daerah: Mendorong Terwujudnya
Pemerintahan yang Bersih—Penyunting: Eko Prasetyo, Fitria
Agustina, dan Supaman Marzuki, SH. MSI., Yogyakarta:
PUSHAM UII, Desember 2003

170 hlm., i - xiv, 12,5 x 19,5 cm

Cetakan pertama, Desember 2003

Perancang Sampul: Andy Seno Aji
Kompugrafi: Darmawan
Korektor Akhir: Imron

Diterbitkan oleh:
PUSHAM UII
Jl. Suroto 14 Kotabaru
Yogyakarta Indonesia
Telp./Faks. (62)(274) 561809
Email pusham.uui@eudoramail.com

Dicetak oleh
INSIST Press Printing
insistpress@eudoramail.com, press.insist.or.id

Menelusuri Jejak Pembentukan Ombudsman Daerah

Sebuah Pengantar

Dentuman kritik yang menghujani pemerintah daerah masih saja gencar terjadi. Di mana-mana gugatan itu tidak beringsut dari menumpuknya perkara korupsi, tidak adanya transparansi, hingga rendahnya pertanggungjawaban publik. Selain menyangkut kotorannya birokrasi, persoalan yang juga menyengat adalah ketidakefisienan dan mahalannya ongkos pelayanan. Keluhan-keluhan ini telah terakumulasi hingga membentuk stigma birokrasi kita yang mahal, berbelit-belit dan diskriminatif. Sungguh satu stereotipe yang tidak menguntungkan, dan karenanya perlu dilakukan pembenahan secepat mungkin.

Dilemanya, watak perubahan yang reformis ini memerlukan pembenahan yang bertahap. Pola rekrutmen biasanya jadi salah satu biang keladi timbulnya kualitas birokrasi yang buruk. Kebijakan pemerintah yang tak jelas turut memperkeruh kondisi birokrasi ini. Di samping itu, ada yang beranggapan kultur yang feodalistik sangat memudahkan birokrasi untuk dikendalikan, namun bukan oleh kepentingan mayoritas melainkan kepen-

tingan elite. Hujan cercaan atas birokrasi ini yang mendorong sejumlah orang untuk turun ke jalan menyuarakan protes. Mereka menyerang ketidak-efisienan birokrasi hingga kepribadian beberapa pejabat.

Semua tahu cercaan bukan jalan yang beres. Ada dilema yang menindih jika cara itu yang dipilih. Pertama, cara ini lebih mendatangkan masalah dan bisa memotivasi permusuhan sengit, seperti membangunkan monster yang tidur pulas dalam waktu yang lama. Potensi konflik yang mengguncang dari cara ini sudah banyak tersiar di media. Kekerasan menjadi warna yang kental jika perubahan dilakukan melalui aksi massa yang terus-menerus intensif. Kedua, aksi massa yang dilakukan terus-menerus akan memudahkan tumpangan kendaraan politik yang punya kepentingan maupun motif yang misterius. Jika itu yang terjadi, maka upaya perbaikan berubah menjadi pertarungan yang keras.

Di sisi lain, ada upaya untuk membentuk badan pengawas. Seperti seekor anjing pelacak, maka badan pengawas ini akan menguntit segala bentuk penyelewengan jenis apapun yang dilakukan dalam lingkungan birokrasi. Lembaga pengawas ini biasanya akan menyiarkan semua jenis pelanggaran ke publik. Tekanan opini diharapkan dapat membuat 'malu' aparat sekaligus mendorong perbaikan. Di samping itu, badan pengawas akan menjadi kekuatan yang secara langsung berkomplot untuk melakukan pembenahan tegas dan langsung. Namun badan pengawas memang bukan se-

orang wasit, bahkan lebih tepatnya pihak luar yang memiliki kewenangan terbatas. Tak heran, rasa curiga masyarakat kadang timbul, seperti mengatakan badan pengawas kerap kali digunakan untuk kendaraan kepentingan.

Manifestasi perubahan-perubahan inilah yang lantas mempengaruhi upaya untuk pendirian Ombudsman Daerah. Tertera di lembar-lembar berikutnya bagaimana kiprah Komisi Ombudsman di berbagai negara serta apa tujuan pendiriannya. Ada banyak hambatan dalam wacana pembentukan Ombudsman ini, termasuk juga dasar hukum apa yang melandasinya. Kecurigaan maupun kesangsian akan efektivitas Ombudsman muncul di banyak tempat, namun kebutuhan untuk tampilnya pemerintahan yang bersih tetap menjadi kepentingan yang utama. Karenanya, Pusat Studi HAM UII (Pusham UII) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia mulai menggalas pembentukan Ombudsman Daerah. Semangat yang melandasi kerjasama ini sederhana, bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja dan watak yang transparan serta memiliki akuntabilitas publik. Dasar inilah yang menggerakkan Pusham UII untuk melakukan serangkaian kegiatan.

Pertama, Pusham UII menjalankan riset yang ingin mengetahui bagaimana sebenarnya penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi selama ini; birokrasi yang menjadi bagian dari pelayanan publik sekaligus birokrasi yang mengemban amanat untuk memudahkan semua urusan publik. Tang-

Ombudsman Daerah

gapan ini juga menyangkut seberapa jauh sebenarnya masyarakat memahami dan tahu tentang Ombudsman Daerah. Apakah jika badan ini dibentuk akan menguntungkan dan memudahkan masyarakat, atau jangan-jangan malah sebaliknya. Kegiatan pertama riset ini adalah wawancara lapangan sekaligus penyebaran angket di kawasan Yogyakarta. Riset ini berjalan selama 3 bulan yakni bulan April hingga Juni 2003. Ada temuan-temuan unik selama berjalannya riset yang semua hasilnya dituliskan dalam buku ini.

Kegiatan kedua, kami melakukan survei ke Komisi Ombudsman Nasional yang berkedudukan di Jakarta. Survei ini untuk melihat secara langsung bagaimana kinerja, anatomi kepengurusan, hubungan struktural, dan kendala Komisi Ombudsman Nasional. Dengan melihat lebih dekat akan ketahuan sejumlah faktor yang menghambat maupun menunjang kerja Komisi Ombudsman Nasional. Di samping itu, akan diperoleh juga himpunan informasi yang bersangkutan-paut dengan apa sebenarnya tugas dari Komisi Ombudsman Nasional. Hasil kunjungan ini memberikan gambaran lebih mendalam sekaligus tantangan pada pembentukan Ombudsman Daerah. Hasil kunjungan inilah yang kemudian dijadikan bahan pada salah satu bagian buku ini.

Sesudah kedua kegiatan itu dikerjakan, dilakukan sosialisasi intensif ke masyarakat dengan menggelar berbagai pertemuan-pertemuan. Tim terjun ke masyarakat dan melakukan pertemuan

Pengantar

untuk mendiskusikan Ombudsman. Apa yang menarik dari laporan lapangan, antusiasme masyarakat pada kegiatan ini sangat besar. Sebagian memang berharap keberadaan Ombudsman ini memiliki kewenangan struktural yang jauh lebih kuat. Di samping itu, juga ada keinginan agar personel yang ada di dalamnya memiliki keberanian sekaligus kemampuan untuk melakukan mediasi pihak-pihak yang berkonflik. Ringkasnya, hasil pertemuan yang berjalan secara intensif ini menyimpulkan bahwa Ombudsman Daerah diperlukan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pertemuan berjalan selama kurang lebih tiga bulan.

Tidak hanya pertemuan, publikasi intensif mengenai pentingnya keberadaan Ombudsman Daerah juga dilakukan melalui media bioskop maupun spanduk. Diharapkan dengan gencarnya pemberitaan, masyarakat akan tersentuh dan tertantang untuk mendorong pembentukan Ombudsman Daerah. Selain itu, pembentukan Ombudsman Daerah juga dilakukan melalui serangkaian pertemuan intensif dengan kalangan parlemen serta eksekutif. Kedua lembaga kekuasaan ini memiliki antusiasme yang sama berkenaan dengan pembentukan Komisi Ombudsman Daerah. Lembaga parlemen memang berharap Komisi Ombudsman bisa mengambil peran mediasi terhadap sejumlah pihak yang merasa dirugikan dalam layanan publik. Sedangkan pihak pemerintah merasa keberadaan badan ini akan sangat membantu dalam tugas pelayanan sekaligus pertanggungjawaban kepada publik.

Ombudsman Daerah

Langkah terakhir yang kami lakukan adalah menyelenggarakan *workshop* yang pada September 2003 untuk mempresentasikan semua hasil pertemuan. Sebagian besar kalangan birokrasi diundang dalam acara ini dan juga kalangan Ornop. Mereka kami mintai tanggapan atas hasil yang diperoleh dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan. *Workshop* juga mengundang narasumber yang mempresentasikan tentang apa itu Komisi Ombudsman dan bagaimana implementasinya di Indonesia. Beberapa pakar dihadirkan untuk menyoroti bagaimana peran maupun kinerja ideal Komisi Ombudsman. Sejumlah catatan dari kegiatan itulah yang kemudian menjadi rancang-bangun pembentukan Ombudsman Daerah. Seluruh hasil *workshop* inilah yang menjadi bahasan terakhir buku ini.

Ibarat sebuah album, maka buku ini menyimpan kenangan tentang awal perjalanan panjang pembentukan Ombudsman Daerah. Perjalanan yang memakan waktu 6 bulan ini tentu tidak harus menghasilkan sukses yang gemilang. Ada beberapa catatan yang masih meliputi kegiatan ini, pertama, ada kekhawatiran menyangkut landasan hukum pembentukan Ombudsman Daerah. Kekhawatiran yang lain menyangkut konteks hubungan struktural antara KON (Komisi Ombudsman Nasional) dengan Ombudsman Daerah, tugas maupun wewenang Ombudsman Daerah, juga siapa yang menjadi pemrakarsa pembentukan, apakah wewenang itu berada di parlemen atau eksekutif. Persoalan lainnya adalah apa prasyarat dan bagaima-

Pengantar

mana metode rekrutmen bagi anggota Ombudsman Daerah. Kemudian terakhir, bagaimana mengukur keberhasilan kinerja Ombudsman Daerah. Catatan-catatan inilah yang menyertai kendala pembentukan Ombudsman Daerah.

Namun demikian, serangkaian hasil kegiatan yang direkam dalam buku ini paling tidak memberi manfaat beberapa identifikasi persoalan. Pertama, kegiatan ini dapat mengidentifikasi bagaimana kerinduan masyarakat akan munculnya birokrasi yang bersih dan memiliki pertanggungjawaban publik yang jelas. Kedua, keraguan akan keberhasilan Ombudsman lebih karena belum didapatkan gambaran mendalam mengenai mekanisme rekrutmen anggota dan kewenangan yang ada. Ketiga, sikap pemerintah yang masih menyoal siapa yang memiliki kewenangan juga didasari oleh ketidaktahuan tentang mandat Ombudsman ini. Dengan mengidentifikasi kelemahan-kelemahan inilah maka benar adanya jika Ombudsman Daerah memerlukan bukan saja dukungan politik yang kuat tapi juga tekanan masyarakat luas untuk terlibat aktif dalam pembentukannya. Sekian.

Eko Prasetyo

Pusat Studi HAM Universitas Islam Indonesia

Daftar Isi

Menelusuri Jejak Pembentukan

Ombudsman Daerah: Sebuah Pengantar

oleh Eko Prasetyo ■ v

Daftar Isi ■ xiii

**BAGIAN I Wacana Ombudsman di Media Massa:
Harapan Rakyat atas Pemerintahan yang Lebih
Baik**

Menimbang Perlunya Ombudsman di Daerah

oleh Sobirin Melian ■ 3

Ombudsman Daerah dan *Good Governance*

oleh Suparman Marzuki, SH. MSi. ■ 9

Kendala-Kendala Perekonomian dan Hubungannya dengan Fungsi Komisi Ombudsman

oleh H. Budi Satyagraha ■ 21

Signifikansi Ombudsman

oleh Dadang Juliantara ■ 27

Ombudsman Daerah: Menyandarkan Harapan pada Pemerintahan yang Bersih

oleh Eko Prasetyo ■ 35

Ombudsman Daerah

**Urgensi Ombudsman
bagi Daerah Kabupaten dan Kota**
oleh Hidayat ■ 41

Belajar Ombudsman dari Australia
oleh Sheila Sabena ■ 47

**Ombudsman Mengawal
Hak dan Kewajiban**
oleh Idy Muzzayad ■ 51

**BAGIAN II Ombudsman: Studi pada Ombudsman
Nasional dan Satu Tinjauan Lapangan**

**Hasil Studi pada
Komisi Ombudsman Nasional ■ 63**
**Menuju Ombudsman Daerah:
Suatu Tinjauan Lapangan di DIY ■ 71**

**BAGIAN III Catatan dari Seminar dan Lokakarya
'Pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah di
DIY'**

**Sebuah Ringkasan Pendek mengenai Relevansi
Pembentukan Ombudsman Daerah**
oleh Pratikno ■ 117

**Ombudsman dalam Perspektif Hukum Tata
Negara: Beberapa Catatan**
oleh Satya Arinanto ■ 131

**Sebuah Ringkasan Pendek
mengenai Ombudsman**
oleh Antonius Sujata ■ 135

Ombudsman (Daerah) dan Pemberdayaannya
oleh Teten Masduki ■ 141

Respon Para Peserta ■ 153

Hasil Diskusi Kelompok ■ 161

BAGIAN I

**Wacana Ombudsman di Media Massa:
Harapan Rakyat atas Pemerintahan
yang Lebih Baik**

Menimbang Perlunya Ombudsman di Daerah¹

Sobirin Melian²

Persoalan masyarakat saat ini semakin kompleks. Dari sekian persoalan itu di antaranya terkait dengan pelayanan publik oleh pemerintah daerah hingga ke *level* terendah seperti kelurahan, aparat kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan lain-lain. Lalu kemana masyarakat harus mengadukan berbagai keluhan itu? Dari pengalaman sehari-hari banyak yang sekarang mengeluhkan (*nggerundet*) ke TV, radio, koran, majalah dan lain-lain dengan harapan akan ada penanganan yang semestinya. Akan tetapi ada juga yang berpaling langsung ke aparat hukum. Mereka masih percaya sistem hukum dapat menyelesaikan masalah, namun sekali lagi sistem hukum pun terkesan lamban, mahal, dan ruwet (*birokratis/not user friendly*). Ujung-ujungnya yang muncul justru rasa ketidakpuasan yang terus menumpuk.

¹ Tulisan telah dimuat di Harian Bernas, 17 Juni 2003.

² Sobirin Melian adalah seorang anggota masyarakat.

Ombudsman Daerah

Di beberapa negara Eropa masyarakatnya masih percaya pada sistem hukum, namun sistem hukum yang dipilih biasanya kepada Ombudsman, bukan pengadilan. Di negara Skandinavia misalnya, tempat Ombudsman lahir pertama kali, kendati terjadi pasang surut 'kepercayaan' terhadap lembaga ini, namun pada akhirnya (sejak awal abad ke-20) lembaga ini dianggap memiliki khasan tersendiri dalam membantu memecahkan keresahan masyarakat. Seperti dikemukakan Sir Guy Powles, di negeri-negeri *common law* umumnya Ombudsman dianggap berguna ketika mereka berurusan dengan mesin birokrasi dan otoritas yang sangat berkuasa.

Implikasi dari kesan positif atas Ombudsman itu segera menyebar ke seluruh dunia. Dewasa ini banyak negara yang mengadopsi konsep ini, bahkan sejumlah negara telah memasukkan Ombudsman ke dalam konstitusinya.

Pertanyaan yang gencar muncul di berbagai masyarakat termasuk Indonesia adalah, apa fungsi Ombudsman itu? Lalu apa perbedaannya dengan lembaga lain yang hampir sejenis?

Pada dasarnya Ombudsman merupakan sebuah lembaga yang secara mandiri menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi (maladministrasi). Jelasnya fungsi Ombudsman adalah memeriksa: (i) keputusan, proses, rekomendasi, tindakan kelalaian atau perbuatan yang bertentangan dengan hukum, aturan-aturan atau peraturan, atau pembebasan dari praktek atau

Menimbang Perlunya Ombudsman di Daerah

prosedur yang sudah ada, kecuali kalau dilakukan dengan itikad baik dan mempunyai alasan yang masuk akal (*valid*) yang berlawanan, sewenang-wenang atau tidak masuk akal, tidak adil, menyimpang, intimidatif, atau diskriminasi; yang berlandaskan dasar-dasar yang tidak relevan atau yang melibatkan penggunaan kekuasaan, atau menolak hal serupa itu karena alasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), atau motif yang tidak patut, seperti penyogokan, kebobrokan, akses administratif, (ii) keteledoran, ketiadaan perhatian, kelambanan, ketidakberwenangan, ketidakefisienan, dan ketidakcakapan dalam administrasi atau pelaksanaan tugas dan tanggung jawab (Jeremy Pope, 1999).

Di beberapa negara, mandat Ombudsman juga diperluas, meliputi penyelidikan dan pengawasan terhadap sistem administrasi guna memastikan bahwa sistem-sistem tersebut membatasi dan mencegah KKN hingga ke tingkat minimum. Sebagai yang diakui oleh konstitusi di beberapa negara maju, secara potensial lembaga ini lebih mampu menahan tekanan dari jejaran eksekutif ketimbang badan lainnya. Lembaga ini dapat melakukan fungsi kontrol dan audit guna mendorong munculnya arus informasi dan menjaga batas-batas KKN di dalam pemerintahan.

Kerahasiaan prosedurnya memberikan lembaga ini kelebihan dalam memberikan perlindungan terhadap kemungkinan adanya intimidasi dan keluhan-keluhan kepada informan dan pengadu.

Ombudsman Daerah

Lembaga ini juga dapat merekomendasikan perbaikan terhadap prosedur dan praktek serta bertindak sebagai perangsang bagi pejabat publik supaya memelihara *performance* dirinya serta berhati-hati terhadap berkas-berkasnya.

Untuk beberapa negara yang sistem politiknya demokratis, plural dengan perbedaan latar belakang yang tajam, Ombudsman sangat efektif digunakan. Sebagai contoh negara Cina, adanya Ombudsman sangat membantu program yang dicanangkan oleh PM Zhu Rongji dalam memberantas korupsi.

Jika Ombudsman di daerah Yogyakarta ini benar-benar akan dibentuk, tugas berat yang menghadangnya adalah bagaimana agar lembaga ini 'berbeda' dengan lembaga yang telah ada. Jika lembaga ini dipenuhi oleh orang-orang yang berpikir jangka pendek, sarat kepentingan, tak memiliki komitmen dan idealisme, maka kesempatan untuk berhasil sangat kecil.

Belajar dari pengalaman beberapa negara, 'orang' yang duduk di jajaran Ombudsman haruslah bebas dari partisan partai atau kepentingan pribadi. Di negara lain, pemilihan anggota Ombudsman ada yang ditunjuk langsung oleh Presiden dan ada yang ditunjuk oleh lembaga legislatif. Apa yang prinsip untuk Ombudsman kelak adalah mereka harus independen, memiliki karakter kepribadian yang kuat, kompeten, jujur, dan melayani kepentingan masyarakat sebaik-baiknya. Adapun jangkauan tugasnya sedapat mungkin tidak

Menimbang Perlunya Ombudsman di Daerah

hanya melayani penyimpangan administrasi di perkotaan, tetapi sedapat mungkin menjangkau juga sampai ke pelosok pedesaan. Media pembangkitan kesadaran masyarakat perlu dilakukan di semua lini, yang mungkin dapat ditembus mulai dari koran, TV, radio hingga pamflet-pamflet, sehingga akses Ombudsman benar-benar mudah terjangkau. Perlu dikemukakan di sini, Ombudsman harus merebut dan memenangkan keyakinan dan kepercayaan berbagai departemen di dalam struktur pemerintahan agar dapat beroperasi secara efektif. Departemen-departemen ini harus didorong untuk melihat Ombudsman sebagai rekan sinergis yang potensial dan mempunyai akses yang sesungguhnya, sekaligus dapat membersihkan departemen dan para pejabatnya apabila mereka mendapat kesan negatif atau mendapat kritik yang keras. Prinsipnya, departemen-departemen tersebut dapat membuktikan bahwa mereka benar-benar bersih.

Tugas dan agenda yang dihadapi oleh Ombudsman jika nanti beroperasi akan cukup banyak. Kendati Ombudsman bukan pengadilan dan tidak mempunyai wewenang untuk memerintahkan tindakan pelaksanaan atas temuannya, namun rekomendasi dan hasil kerjanya diharapkan valid sehingga akan menjadi 'data utama' yang menjadi pegangan pengadilan sebagai mitra kerjanya, untuk seterusnya melakukan penuntutan.

Akhirnya Ombudsman harus dapat membedakan eksistensi kemandirian lembaganya dengan lembaga yang lain. Ini semua agar efektivitas kerja dan kewibawaannya terjaga dengan baik.

Ombudsman Daerah dan *Good Governance*¹

Suparman Marzuki, SH. MSI.²

U saha membangun pemerintah yang demokratis, bersih, berwibawa, taat hukum, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia serta norma telah diberi landasan oleh Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN); Tap MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi Arah Kebijakan Negara yang bersih dan bebas dari KKN; UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; serta secara implisit digariskan dalam amandemen I, II dan III UUD 1945.

Kerangka-kerangka hukum di atas cukup maju bila diukur dengan kompleksitas masalah yang dihadapi. Tetapi sebagaimana pengalaman negara-negara yang baru lepas dari penjara kekuasaan otoritarian dan korup, dampak riil dari hukum be-

¹ Tulisan telah dimuat di Harian Bernas, 18 Juni 2003.

² Suparman Marzuki, SH. MSI. adalah Direktur Pusham UII Yogyakarta.

lum terlihat. Nuansa KKN dan *miss-management* di semua lini birokrasi, baik di birokrasi pelayanan publik, birokrasi pertahanan dan keamanan, maupun birokrasi penegakan hukum belum menunjukkan perubahan yang cukup signifikan.

Dengan demikian tantangan bagi bangsa Indonesia bukan saja bagaimana membuat segala aturan berfungsi dengan pasti dan adil di tangan aparat penegak hukum yang pasti dan adil juga, tetapi juga bagaimana membangun sistem politik yang kondusif bagi tumbuh-kembangnya pikiran-pikiran dan kebijakan-kebijakan baru di pelbagai bidang kehidupan sosial yang luas.

Salah satu ide atau kebijakan baru yang memerlukan sikap responsif pemerintah dan rakyat adalah pembentukan Ombudsman di tingkat lokal (daerah) sebagai alternatif mendorong dan mengkondisikan terbangunnya pemerintah yang baik dan bersih.

Konsekuensi hukum dan politik dari diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah adalah sebagian besar urusan umum yang selama 50 tahun dipegang oleh pemerintah pusat akan menjadi urusan dan tanggung jawab daerah.

Di dalam pasal 1 sub h UU Nomor 22 tahun 1999 ditegaskan: "Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan setempat menurut prakarsa

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Ini berarti peran pemerintah daerah cukup 'tinggi' untuk mengambil inisiatif 'menangkap' aspirasi masyarakat serta memfasilitasi keinginan masyarakat tersebut.

Dengan adanya otonomi daerah, maka akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Di samping itu, pelaksanaan otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat sehingga akan tercapai *proximity* antara aparat pengambil keputusan di tingkat lokal dengan para konstituennya. Dengan demikian, pembagian kekuasaan akan semakin dipertimbangkan sebagai jaminan bahwa tuntutan masyarakat akan para pengambil keputusan, yang di masa lalu adalah pemerintah pusat selaku penanggung jawab urusan umum, akan semakin kecil. Pemerintah daerah yang diasumsikan lebih mengetahui preferensi umum warganya dibandingkan pemerintah pusat, akan semakin mendekat pada tujuan otonomi daerah tadi.

Kegagalan yang mungkin terjadi dari pencapaian tujuan otonomi daerah ini adalah kemampuan elite lokal, prosedur demokrasi, serta proses politik antara warga dengan otoritas kebijakan itu dalam menentukan pilihan publik (*public choice*).

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus menciptakan ruang bagi partisipasi warga

dan masyarakat dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Agar masyarakat dapat berperan dengan baik, maka pemerintah daerah harus terbuka (trasparan) dalam berbagai hal, sehingga pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat (publik) menjadi obyektif dan wajar.

Berkenaan dengan paradigma tersebut dan didukung oleh tuntutan masyarakat yang semakin kuat, merupakan tantangan bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan administrasi pemerintahan dan pelayanan umum yang lebih efektif, efisien, dan transparan. Untuk itu diperlukan inovasi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi reorientasi kelembagaan, sikap aparatur, dan yang terpenting adalah kemauan politik (*political will*) dari birokrasi itu sendiri.

Selama ini ada kesan antipati dari masyarakat terhadap birokrasi di daerah sebagai akibat kurang baiknya kualitas pelayanan dan administrasi pemerintahan yang diberikan. Nuansa praktek Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) dan mal-administrasi di semua lini birokrasi, serta kurang transparan dan minimnya publikasi peraturan-peraturan umum, menjadi suatu perilaku yang membudaya dan lini yang sangat sulit untuk ditembus.

Kenyataan lainnya adalah tidak ada wadah bagi masyarakat sebagai konsumen atau pengguna layanan umum untuk dapat mengawasi dan menyampaikan keluhan-keluhan atas ketidaknyamanan/penyelewengan dari aparat atau institusi administratif lainnya. Dalam konteks inilah keber-

adaan dan beroperasinya sebuah lembaga yang bernama Ombudsman Daerah menemukan urgensi dan signifikansinya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik (*local good governance*) adalah prasyarat mutlak bagi terselenggaranya pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada masyarakat. Hanya pemerintahan yang baik yang dapat mengalokasikan sumberdaya dan masalah publik secara efisien, merespon kebutuhan kritis masyarakat, dan menjalankan demokrasi secara efektif melalui partisipasi publik, akuntabilitas, dan transparansi.

Pemerintahan yang baik juga dapat memperbaiki kegagalan pasar (*market failure*) dan menyediakan barang publik yang tidak disuplai oleh pasar. Pemerintah mungkin juga dapat mendistribusikan pendapatan dari pajak, memberi kesempatan yang sama untuk pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan, serta mengurangi beban hidup dan risiko kecelakaan kerja dengan menyediakan dana pensiun dan asuransi pekerja. Lebih jauh lagi, pemerintah yang baik dapat menanamkan nilai moral, agama, dan budaya.

Di samping itu, suatu pemerintahan dikatakan baik dan bersih apabila memenuhi asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) yaitu:

- 1) Asas kecermatan formal, yaitu cermat dalam mempersiapkan serta mengeluarkan keputusan institusi yang bersangkutan, serta jujur dalam mempertimbangkan semua fakta yang relevan dan kepentingan para pihak;

Ombudsman Daerah

- 2) Asas *fairplay*, yaitu dalam mengeluarkan keputusan tidak bersikap menghalang-halangi kesempatan orang yang berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang menguntungkan baginya;
- 3) Asas pertimbangan, yaitu bahwa keputusan pejabat publik harus disertai dengan pertimbangan yang memadai. Pertimbangan didukung oleh fakta-fakta yang benar dan relevan. Pertimbangan kepastian hukum putusan tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan yang telah dipublikasikan, dan tidak bersifat umum namun kongkrit;
- 4) Asas kepastian hukum formal, artinya hukum formal mengandung kejelasan dan tidak samar-samar;
- 5) Asas kepastian hukum material, artinya keputusan dari pejabat publik yang bersifat membebani tidak boleh diberlakukan secara surut;
- 6) Asas kepercayaan, yaitu bahwa suatu keputusan telah menimbulkan harapan-harapan dengan janji/rencana maka janji semacam itu tidak boleh diingkari. Kepercayaan dapat ditimbulkan dengan pemberlakuan kebijakan yang sama dalam kurun waktu tertentu yang cukup lama;
- 7) Asas persamaan, yaitu hal atau keadaan yang sama diperlakukan sama pula. Keadaan tersebut harus sama relevansinya. Relevan dari segi kepentingan yang akan diperhatikan

Ombudsman Daerah dan *Good Governance*

dengan pengeluaran keputusan yang bersangkutan;

- 8) Asas kecermatan material, artinya bahwa kerugian yang ditimbulkan tidak melebihi keuntungan/manfaat yang diperoleh dengan adanya keputusan pejabat publik yang bersangkutan; dan
- 9) Asas keseimbangan, yaitu adanya keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang dilakukan.

Tidak diragukan lagi bahwa sistem Ombudsman merupakan salah satu pilar demokrasi yang menghormati dan memajukan asas negara hukum sekaligus merupakan kebutuhan bagi kekuatan demokrasi sipil, terutama bagi negara-negara yang sedang dalam proses transisi menuju negara demokratis. Ini seperti halnya yang dilakukan Afrika Selatan, segera setelah negara tersebut lepas dari cengkeraman kekuasaan politik perbedaan warna kulit. Sebagaimana banyak dilaporkan dan dilansir media massa internasional, Afrika Selatan relatif sukses melalui tahap-tahap sulit, dan sekarang menjadi salah satu contoh negara yang berhasil membangun landasan bagi pemerintahan yang baik dan bersih.

Salah satu akar persoalan dari buruknya penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, termasuk pemerintahan daerah, adalah sangat dominannya birokrasi.

Ombudsman Daerah

Para analis politik dan pemerintahan menyebut Indonesia—meminjam terminologi Mochtar Mas'ud—sebagai negara birokratik (*bureaucratic state*) dan negara korporatif (*corporate state*). Dalam tatanan ini, birokrasi sebagai instrumen pemerintahan merupakan kekuatan dominan yang tidak hanya relatif mandiri berhadapan dengan elite politik dan masyarakat sipil, tetapi sekaligus menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya. Para birokrat memainkan peran sebagai poros pemerintahan, yang mengatur, mengintervensi, dan mengendalikan segala segi kehidupan masyarakat. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik sebagai amanat reformasi maka dibutuhkan terobosan dari sektor swasta, masyarakat sipil, dan pemerintah dalam hal ini.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik perlu didukung tiga komponen utama, yaitu hubungan baik antara berbagai komponen masyarakat dengan birokrasi, sistem hukum yang adil dan dapat melindungi masyarakat, dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Dari segi kelembagaan, usaha mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang baik perlu didukung oleh tumbuhnya berbagai institusi yang dapat menerima dan menindaklanjuti keluhan masyarakat serta memediasi hak dan kepentingan masyarakat terhadap pemerintah.

Salah satu institusi yang dapat mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah

Ombudsman Daerah dan *Good Governance*

Ombudsman. Kelahiran lembaga ini sangat strategis terutama dalam situasi masih lemahnya masyarakat sipil sebagai konsumen dari pelayanan umum dan administrasi pemerintah daerah dalam mengartikan hak dan kepentingannya.

Dengan demikian lembaga ini dapat menjadi media bagi masyarakat sipil untuk menyampaikan keluhan dan kepentingannya kepada pemerintah. Lembaga ini juga dapat bertindak secara independen untuk melindungi hak-hak warga dari perbuatan mal-administrasi yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah.

Meskipun Ombudsman merupakan komisi yang relatif baru dikenal luas pada dekade 1980-an, tetapi dengan cepat ia muncul sebagai komisi penting dan strategis di beberapa negara di kawasan Amerika, Eropa, Australia, Afrika Selatan dan Asia. Tidak kurang dari 107 negara telah memiliki Ombudsman. Di benua Afrika saja hingga tahun 2000 telah terdapat 26 komisi yang tersebar di beberapa negara.

Perkembangan terbaru menunjukkan bahwa kecenderungan mendirikan Ombudsman lokal atau daerah semakin menguat, sebagaimana yang telah dilakukan oleh Inggris, Australia, Meksiko, Pakistan dan Belgia. Bahkan beberapa negara memiliki Ombudsman daerah seperti Amerika, Swiss, Italia, Kanada dan India.

Menilik perkembangan tersebut, pembentukan Ombudsman Daerah selain tetap mempertahankan Ombudsman Nasional, merupakan tuntutan

Ombudsman Daerah

an yang amat mendesak sejalan dengan implementasi desentralisasi/otonomi daerah.

Peran pokok Ombudsman adalah menangani keluhan masyarakat, menyangkut keputusan atau tindakan administrasi pemerintahan dan pelayanan umum, melindungi orang dari pelanggaran hak, penyalahgunaan kekuasaan, kesalahan, pengabaian, keputusan yang tidak adil dan kesalahan administratif.

Peranan Ombudsman itu diarahkan agar kinerja administrasi pemerintahan dapat diperbaiki dan ditingkatkan, tindakan-tindakan pemerintah dapat lebih terbuka dan pemerintah dengan birokrasinya bisa lebih akuntabel terhadap masyarakat luas. Selain itu, Ombudsman mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan secara obyektif atas keluhan masyarakat umum mengenai pelayanan umum dan administrasi pemerintahan, dan dapat juga atas inisiatif sendiri melakukan penyelidikan, sekaligus mendaftarkan keluhan tersebut.

Ombudsman memang tidak berwenang membuat keputusan yang mengikat secara hukum atas pemerintah karena Ombudsman merupakan *Magistrature of Influence* (Mahkamah Pemberi Pengaruh) bukan *Magistrature of Sactions* (Mahkamah Pemberi Sanksi), ia hanya membuat rekomendasi—atas dasar penyelidikannya—untuk mendorong perubahan ke arah yang lebih baik.

Landasan yang sangat penting bagi Ombudsman adalah independensinya terhadap lembaga

Ombudsman Daerah dan Good Governance

pemerintah (birokrasi). Supaya investigasi dan rekomendasi Ombudsman dapat dipercaya (kredibel) baik oleh pemerintah maupun masyarakat, maka Ombudsman harus menjaga dan melindungi integritas dan imparsialitasnya.

Kendala-Kendala Perekonomian dan Hubungannya dengan Fungsi Ombudsman¹

H. Budi Satyagraha²

Otonomi daerah sering diterjemahkan oleh sebagian masyarakat (termasuk pejabat) sebagai ajang perlombaan masing-masing daerah (tingkat II) untuk memasukkan pendapatan daerah sebanyak mungkin. Banyak cara yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatannya. Ada yang menggunakan cara intensifikasi pajak, ekstensifikasi pajak, penyewaan ruang-ruang udara dan fasilitas umum untuk iklan, dan masih banyak cara-cara lain yang dipergunakan untuk meningkatkan pendapatan daerah tersebut.

Dari sekian banyak cara yang diupayakan, ada satu cara yang berdampak paling positif, yakni tawaran pemerintah daerah untuk memberikan kemudahan-kemudahan bagi para investor yang akan menanamkan modal di daerah kewenangannya.

¹ Tulisan telah dimuat di Harian Bernas, 19 Juni 2003.

² H. Budi Satyagraha adalah seorang pengusaha.

Kemudahan yang ditawarkan tersebut terutama adalah kemudahan-kemudahan dalam penyelesaian perizinan untuk izin usaha dan izin-izin lain yang diperlukan sehubungan dengan usaha yang akan dijalankan calon investor. Tawaran ini seharusnya akan banyak mendapat tanggapan positif dari masyarakat investor yang sejak dulu selalu mendambakan adanya kemudahan-kemudahan perizinan dan pelayanan dari pemerintah daerah.

Dalam kenyataannya, kemudahan yang ditawarkan tersebut tidak selalu menjadi realita karena banyak sekali waktu dan energi (serta biaya) yang harus dikeluarkan oleh calon investor untuk mendapatkan izin yang diperlukan hingga ia dapat memulai usahanya.

Perbedaan antara tawaran dan kenyataan ini sering membuat calon investor tidak percaya pada keseriusan pemerintah daerah dalam menggarap potensi-potensi daerah untuk memajukan perekonomian daerahnya. Ketidakpercayaan investor pada keseriusan tawaran tersebut dapat berdampak pada sedikitnya investor yang menanamkan modal/investasinya pada daerah.

Dari pengamatan kami, ada beberapa faktor yang masih menjadi kendala bagi investor untuk menanamkan modalnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, antara lain:

1. Masalah perizinan dalam kenyataannya masih memerlukan waktu yang cukup panjang untuk penyelesaiannya. Lamanya waktu penyelesaian tersebut nampak dilatarbelakangi oleh ba-

nyaknya instansi yang terlibat untuk memberikan rekomendasi kepada bupati/walikota dalam penyelesaian pemberian izin. Misalnya dalam penyelesaian permohonan izin prinsip. Untuk izin lokasi bagi sebuah perusahaan (investor) yang ingin membeli sebidang tanah sebagai tempat kegiatan usahanya saja, membutuhkan tidak kurang dari 8 instansi yang harus memberikan rekomendasi kepada bupati/walikota dalam penentuan memberi izin/tidak. Dalam hal terjadinya keterlambatan dari salah satu instansi saja, secara otomatis akan menghambat penyelesaian pemberian izin. Bayangkan berapa lama waktu yang diperlukan bila banyak instansi yang terlambat memberikan rekomendasi. Dalam kenyataannya, calon investor harus aktif mengejar masing-masing instansi agar memberikan rekomendasi.

2. Masalah mental beberapa pejabat yang masih menggunakan 'aji mumpung' dalam memberikan izin atau rekomendasi. Semakin banyak instansi yang terlibat biasanya berarti semakin banyak biaya siluman yang harus dikeluarkan. Disebut biaya siluman karena biaya-biaya tersebut memang tidak dapat dibuktikan pengeluarannya, karena si penerima tidak memberi tanda terima. Sudah menjadi rahasia umum bahwa hingga saat ini untuk menyelesaikan suatu urusan dengan sebuah instansi hampir dapat dipastikan selalu harus memberi uang pelicin. Kalau tidak diberikan, maka urusan menjadi panjang dan lama, atau mungkin saja urusan itu akan selesai tetapi lamanya minta ampun.

3. Masalah mahal nya harga lahan (tanah). Banyak calon investor yang mengeluhkan tingginya harga tanah (termasuk harga sewa bangunan) di banyak tempat strategis bila dibandingkan dengan harga tanah di daerah lain di luar DIY.

4. Adanya kebijakan pembedaan yang dilakukan oleh pemerintah DIY dalam pemberian hak atas tanah, dimana ada golongan-golongan tertentu dari Warga Negara Indonesia yang tidak diizinkan untuk memiliki jenis hak atas tanah yang berupa hak milik. Pembedaan yang dilakukan ini dikhawatirkan oleh calon investor akan berkelanjutan pada sektor-sektor lain. Dikhawatirkan juga akan muncul tekanan lain selama menjalankan usahanya.

Dari 4 faktor penghambat tersebut, hanya faktor mahal nya harga lahan (tanah) yang merupakan faktor di luar campur tangan aparat pemerintah, sedangkan tiga faktor lain jelas-jelas berhubungan erat dengan unsur-unsur pemerintahan.

Cara yang paling efektif untuk menanggulangi kendala-kendala yang berhubungan dengan aparat pemerintah tentunya dengan pembuatan kebijakan dan sekaligus pengawasan oleh atasan. Namun dalam kenyataannya hal ini sulit dilaksanakan, karena bukti di lapangan menunjukkan bahwa kendala-kendala tersebut tetap berlangsung. Untuk menanggulangi hal ini mungkin diperlukan adanya suatu lembaga/institusi lain yang dapat mengawasi, menegur, dan memberi rekomendasi kepada pemerintah atas kinerja aparat-aparatnya yang

menyalahgunakan kekuasaan dalam menjalankan fungsi dan kedudukannya.

Lembaga tersebut diharapkan dapat mengingatkan suatu instansi (oknumnya) agar menjalankan aturan sesuai aturan yang sudah ada, sehingga ia tidak menafsirkan aturan dengan sekehendak hatinya saja. Selain itu, dengan adanya lembaga ini diharapkan juga masyarakat memiliki suatu saluran yang tepat untuk memberikan laporan-laporan tentang penyalahgunaan atau penyelewengan kekuasaan yang dilakukan aparat pemerintah. Oleh karenanya, tepatlah bila di Daerah Istimewa Yogyakarta ini dibentuk komisi seperti Ombudsman yang telah ada di tingkat nasional.

Tentu saja komisi tersebut harus dijalankan oleh tangan dan pikiran dari orang-orang yang tulus mengabdikan diri pada kepentingan bangsa dan negara; jauh dari sikap picik, licik, dan diskriminatif. Syarat non-diskriminatif bagi anggota komisi ini sangat perlu ditonjolkan, karena saat ini sebagian besar pelaku usaha di DIY adalah Warga Negara Indonesia yang sering disebut 'warga keturunan'. 'Warga keturunan' ini masih sering mendapat perlakuan diskriminatif (dipersulit atau diminta syarat macam-macam yang tidak diminta pada pemohon kategori 'bumi putra') dalam mengurus banyak hal pada instansi pemerintah. Ujung-ujung dari 'penyulitan' itu menjadi beres bila diberi uang. Harapan besar digantungkan pada Ombudsman untuk dapat menghapus kendala-kendala tersebut, atau setidaknya menekan semini-

Ombudsman Daerah

mal mungkin, sehingga tumbuhlah situasi kondusif bagi calon investor untuk menanamkan investasi di DIY, yang pada akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan kemakmuran rakyat.

Signifikansi Ombudsman¹

Dadang Juliantara²

Apa guna reformasi? Kebanyakan pengamat yang mengaku menyuarakan apa yang dikatakan massa rakyat, mengatakan bahwa reformasi tidak memberikan hasil apapun. Lihat saja harga-harga melambung tinggi, lapangan kerja tidak terbuka, keamanan pada titik terendah, dan lain-lain. Kesemuanya segera dibandingkan dengan zaman Orde Baru yang serba aman dan terkendali. Kebanyakan pengamat, atas nama suara massa rakyat, mengatakan bahwa rakyat sudah bosan dengan reformasi, dan kini mereka semua rindu untuk pulang pada masa lalu. Benarkah demikian?

Masalah ini sangat penting menjadi bahan perhatian kita semua, terutama karena reformasi sudah berusia lima tahun; usia yang seharusnya sudah menunjukkan awal yang baik, dan hasil yang

¹ Tulisan telah dimuat di Harian Bernas, 20 Juni 2003.

² Dadang Juliantara adalah seorang peminat masalah sosial-politik.

sudah mulai bisa dirasakan. Kita berkepentingan untuk meninjau lebih dalam, untuk dapat menguji, apakah benar massa rakyat telah rindu pada masa lalu? Ataukah sebetulnya kita keliru menangkap apa yang diinginkan oleh massa rakyat. Kalau kita gagal menangkap apa yang diinginkan massa rakyat, maka kita akan gagal pula membuat rumusan yang baik mengenai apa yang sebaiknya dikembangkan di masa depan.

Nasi dan Politik

Baiklah kita ambil ungkapan yang paling sederhana, dan sekaligus yang paling mendasar, bahwa massa rakyat menghendaki pangan yang murah, mudah dan bermutu. Massa rakyat tidak peduli siapa yang memimpin, yang penting, mereka bisa mendapatkan makan dengan murah, mudah dan bermutu. Demikian ungkapan yang paling nyaring terdengar.

Lantas bagaimana masalah tersebut ditanggapi? Apakah suara tuntutan massa rakyat tersebut hanya dibaca apa adanya? Tentu saja tidak. Kita justru melihat bagaimana kearifan yang tersembunyi dari ungkapan tersebut. Apa yang dapat dibaca dari tuntutan tersebut adalah bahwa massa rakyat mengharapkan suatu hasil yang konkrit terhadap proses pembaruan. Massa rakyat ingin melihat *goal* akhir dari suatu proses panjang. Dengan demikian, pernyataan tuntutan tersebut dapat dibaca sebagai sebuah rumus yang jitu: jalankan politik dengan baik, agar kami bisa segera me-

nikmati hasilnya. Atau: jalankan amanat rakyat, agar kebutuhan hidup rakyat dapat dipenuhi secara murah, mudah dan mutu.

Jika logika tersebut diterima, maka dapat ditafsirkan bahwa mengikuti tuntutan itu, terdapat pula tuntutan untuk menjalankan roda pemerintahan secara baik. Antara nasi dan politik sesungguhnya memiliki kaitan yang sangat erat. Jika nasi tidak tersedia, maka politik bisa mengalami goncangan, sebaliknya jika politik dapat ditata dengan baik, sesuai dengan kehendak rakyat, maka nasi akan tersedia dengan cukup: murah, mudah dan bermutu. Tuntutan pemenuhan kebutuhan hidup, sama artinya dengan tuntutan bagi proses demokratisasi. Dengan demikian, tuntutan rakyat yang berkembang sesungguhnya bukan suatu kekecewaan pada proses reformasi, melainkan suatu refleksi bahwa proses reformasi masih belum sepenuhnya dijalankan.

Melanjutkan Reformasi

Salah satu segi penting dalam proses reformasi adalah direbutnya tempat bagi penyelenggaraan kontrol oleh massa rakyat. Kekuasaan yang semula dimitoskan tidak bisa disentuh, akhirnya dapat diturunkan. Kemampuan kontrol rakyat, bahkan sampai pada suksesi kepemimpinan nasional, harus dibaca sebagai sebuah proses dimana pada akhirnya rakyat dapat mengambil kembali kedaulatannya, dan mewujudkannya dalam bentuk kontrol yang efektif.

Kontrol dibutuhkan dan bernilai sangat penting bagi proses penyelenggaraan pemerintahan, karena dalam pengalaman selama ini sangat bisa dilihat bahwa pemegang mandat senantiasa memiliki kecenderungan mengabaikan pemberi mandat. Di masa lalu, penyelenggara kekuasaan bersifat independen terhadap rakyat. Ia menganggap bahwa kekuasaan bukan datang dari rakyat. Malahan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan, ia juga tidak merasa perlu bertanya pada rakyat—sehingga proses penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan kemauan penguasa.

Kenyataan itulah yang menempatkan kontrol sebagai sesuatu yang sangat strategis. Pertama, kontrol memungkinkan partisipasi langsung rakyat dalam setiap tahap penyelenggaraan kekuasaan. Kedua, kontrol memungkinkan rakyat untuk mencegah segala kemungkinan buruk, yang menyimpang dari aspirasi. Ketiga, kontrol memungkinkan rakyat untuk memastikan bahwa jalannya pemerintahan, sesuai dengan prinsip dan akan mencapai maksud (tujuan) sebagaimana yang dikehendaki oleh rakyat. Tanpa adanya kontrol, maka penguasa akan cenderung lalai dan akan korup.

Dalam demokrasi perwakilan, maka kontrol formal berada pada parlemen, yang bertindak sebagai wakil rakyat. Menguatnya posisi parlemen di masa reformasi ini, sesungguhnya merupakan cerminan bahwa posisi rakyat sesungguhnya sedang menguat. Namun yang menjadi masalah adalah bahwa posisi parlemen yang menguat tidak di-

ikuti oleh peningkatan kualitas dan kapasitas dari anggota parlemen. Akibatnya, kita justru menyaksikan berbagai kasus, yang sedikit demi sedikit menggerogoti posisi parlemen. Kini kita menyaksikan bagaimana parlemen berada pada posisi legitimasi yang terendah, setelah anggotanya terjebak berbagai kasus yang tidak sejalan dengan posisinya yang terhormat.

Apakah dengan berbagai kondisi ini, maka kita menjadi layak untuk tidak melanjutkan proses reformasi, dan memilih untuk pulang ke masa lalu? Tentu saja tidak. Kita harus akui bahwa proses reformasi memang tidak semulus yang dibayangkan. Berbagai kasus yang justru memperlemah posisi rakyat, harus dilihat sebagai tantangan yang harus diselesaikan. Reformasi harus menghasilkan sistem dimana kekuasaan terbatas dan dibatasi. Oleh sebab itu, pelembagaan kontrol menjadi agenda penting dari proses reformasi, selain agenda perbaikan taraf kehidupan rakyat.

Kontrol dan Penegakan Hukum

Dalam alam demokrasi modern, kita tentu menghindari sejauh mungkin apa yang dilukiskan sebagai pengadilan massa. Mengapa demikian? Karena model pengadilan tersebut mencerminkan tidak berjalannya sistem. Sebagai masyarakat yang beradab, kita menghendaki agar proses kemasyarakatan, termasuk penyelesaian masalah-masalah yang berkembang di kalangan masyarakat dapat diselesaikan dengan mekanisme hukum dalam

Ombudsman Daerah

bingkai sistem yang ada. Di sinilah tantangan yang paling berat dari proses reformasi, yakni mengajak semua elemen untuk bersedia taat pada hukum, di tengah kemerosotan legitimasi atas hukum yang ada.

Seberat apapun tantangan tersebut, tentu saja harus tetap diusahakan. Proses yang berlangsung pastilah tidak akan mengarah pada konsolidasi demokrasi, manakala proses yang ada tidak menjadikan sistem berjalan dengan baik. Kontrol merupakan salah satu elemen untuk mencegah dan sekaligus mendorong perbaikan. Namun demikian, suatu kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan pada gilirannya akan sangat bergantung pada proses penyelesaiannya. Tanpa proses penyelesaian yang baik, yang memperlihatkan adanya itikad penegak hukum, maka kontrol hanya akan sekedar sebagai wacana yang tidak bermakna.

Kontrol yang dilakukan oleh berbagai kelompok masyarakat di luar kelembagaan formal, seperti oleh perguruan tinggi, Ornop, atau kelompok independen lainnya, tentu tidak bermakna bila tidak ditindaklanjuti melalui proses hukum yang ada. Hal yang menjadi masalah adalah bahwa proses hukum masih diliputi banyak tantangan. Ada banyak kasus yang sudah berhasil diungkapkan, namun akhirnya hanya menjadi dokumen. Tanpa formalisasi lembaga kontrol, yang tanpa diikuti perbaikan menyeluruh terhadap aparat penegak hukum, tidak akan memberikan sumbangan yang besar bagi perbaikan kehidupan masyarakat.

Signifikansi Ombudsman

Meski demikian kita berharap bahwa peningkatan kapasitas kontrol masyarakat, yang diikuti oleh proses formalisasi lembaga kontrol, akan semakin membuka mata semua pihak terhadap berbagai persoalan yang ada. Keberadaan Komisi Ombudsman di daerah merupakan bagian penting untuk meningkatkan kapasitas kontrol masyarakat. Desakan yang menguat diharapkan akan menjadi energi bagi perbaikan yang menyeluruh. Jika semua ini dapat berlangsung dengan baik, kita boleh berharap menatap masa depan yang lebih cerah. Reformasi berlanjut, dan perbaikan kehidupan masyarakat akan segera berlangsung.

**Ombudsman Daerah:
Menyandarkan Harapan pada
Pemerintahan yang Bersih¹**

Eko Prasetyo²

Kafka, pernah melukiskan birokrasi dengan perumpamaan sebagai sarang laba-laba. Berurusan dengan birokrasi yang akan dihadapi adalah kerepotan, berbelit-belit, dan yang paling menyebalkan, keluar biaya ekstra. Meski demikian, sama sekali tak berarti birokrasi kemudian harus dilenyapkan. Birokrasi diperlukan bukan sekedar untuk urusan kelahiran atau kematian, akan tetapi untuk melayani masyarakat dengan cepat, efisien dan biaya murah. Dengan keberadaannya, birokrasi menunjukkan pada kita, betapa kuasa negara itu ada dan berlaku.

Sayangnya, sejak Indonesia masuk dalam era transisi, birokrasi semakin berwajah pongah dan kadang serakah, hingga terus-menerus dijadikan

¹ Tulisan telah dimuat di Radar Yogya, 11 Agustus 2003.

² Eko Prasetyo adalah anggota Dewan Redaksi Jurnal Wacana INSIST.

tempat hujatan. Sering sekali terjadi dalam sistem birokrasi Indonesia—yang entah mengapa sulit dibenahi—melaksanakan kerja yang selalu berakhir pada kesimpulan yang sama: urusan tak bisa selesai di satu meja.

Setidaknya hal ini terbukti dari riset lapangan yang dilakukan Pusham UII, yakni bertemu anggota masyarakat untuk dimintai pendapat akan pengalamannya berurusan dengan birokrasi. Mereka semua mengeluh, khususnya jika menyangkut soal perizinan apapun maupun izin pendirian bangunan. Seperti dikatakan salah seorang responden, mereka harus menghabiskan waktu yang panjang untuk mengurus permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Dalam proses panjang itu, terkesan ada hal-hal yang dipermainkan, hingga sampai pada pemikiran bahwa urusan-urusan ini tak bisa ditangani sendiri. Responden itu kemudian memutuskan untuk menggunakan jasa notaris guna mengatasi permasalahan yang ia hadapi. Di notaris pun pada kenyataannya tidak juga mudah. Seorang responden lain yang juga seorang notaris mengeluhkan biaya yang selalu harus dicadangkannya untuk mempercepat urusan.

Dengan menilik semua hal ini, sebenarnya yang jadi masalah tetap sama, urusan izin tidak bisa selesai dengan mudah. Bahkan urusan menyangkut Kartu Tanda Penduduk (KTP) saja bisa lebih susah. Sejumlah anak-anak panti asuhan dan anak-anak jalanan acapkali mengeluh jika menyangkut urusan identitas diri ini. Kesulitan berku-

tat dari pertanyaan menyangkut asal-usul hingga persoalan tempat tinggal. Padahal, tak memiliki KTP akan terbentur banyak soal, mulai dari sekolah hingga rumah sakit. Walaupun sekarang perjuangan untuk mendapatkan kartu pengenal ini sebagian sudah berhasil, patut diingat bahwa hasil ini tercapai setelah melewati jenjang yang panjang dan berliku-liku. Dalam proses itu dilangsungkan tekanan yang amat kuat, termasuk menyiarkannya ke banyak media dan menyajikan berita mengenai-nya dalam porsi yang cukup besar. Begitulah, terwujudnya perubahan tampaknya harus melalui sebuah tekanan publik yang keras dan kuat, serta tekanan jaringan media yang terus-menerus.

Tapi mestikah perubahan senantiasa bersandar pada ancaman dan pengawasan melulu? Ada yang mencoba mengungkit kesalahan pribadi dengan mengatakan secara berulang-ulang bahwa kekuasaan itu adalah amanah. Bunyi pesan yang sering dikemukakan sejumlah pemuka keagamaan ini memang terdengar merdu dan tepat. Bahkan di beberapa kantor jawatan pemerintah, pendekatan *beginian* dilakukan dengan meriah. Mengundang seorang pemuka agama untuk memberikan khotbah mengenai apa itu sesungguhnya amanah. Apa yang diomongkan di depan mimbar memang akan mengetuk perasaan dan jiwa pendengarnya, akan tetapi 'struktur' ternyata jauh lebih kuat. Hal yang membuat urusan berbelit-belit ternyata bukan perilaku pribadi orang per orang, melainkan sumbu struktur yang cukup besar. Struktur ini

ternyata jauh lebih berakar dan kuat dalam menggerakkan orang per orang untuk bertindak melebihi 'batas' pelayanan publik. Artinya, pendekatan pribadi itu ternyata tidak juga tepat untuk menyelesaikan setumpuk masalah laten dalam institusi birokrasi. Oleh karenanya, butuh pendekatan maupun solusi yang lebih cermat.

Salah satu penyelesaian yang patut dicoba adalah pendirian Ombudsman, yang memang bertujuan untuk menampung pengaduan dan memeriksa pelayanan administrasi publik yang buruk. Lembaga ini tentu sangat berbeda dengan pengadilan, karena Ombudsman tidak memiliki wewenang untuk memeriksa dengan kerangka 'pemeriksaan' sebagaimana institusi-institusi peradilan bekerja. Ombudsman hanya memiliki wewenang untuk memeriksa keputusan, proses, saran, tindakan yang seharusnya dilakukan akan tetapi tidak dilakukan, kelalaian, sikap tidak peduli, dan memperlambat dalam melaksanakan tugas di bidang administrasi atau dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab. Dalam istilah lain 'Ombudsman dapat membawa cahaya pemeriksaan ke tempat-tempat yang gelap walau ditentang oleh orang-orang yang menginginkan tempat itu gelap'. Keberadaan Ombudsman akan membuka kesempatan bagi perorangan untuk mengajukan pengaduan atas tindak-tanduk pemerintah kepada sebuah badan yang independen dan ahli. Dimana kekuatan badan ini sebenarnya? Ombudsman dibentuk berdasar Undang-undang, maka diharap-

kan Ombudsman memiliki kredibilitas yang tinggi, baik di hadapan publik maupun di antara lembaga pemerintah.

Sudah banyak negara yang memang memiliki Ombudsman. Kebutuhan akan Ombudsman bagi satu negara yang sedang berada dalam proses transisi politik menuju demokrasi sangatlah tepat. Namun kemudian sisa pertanyaannya, bagaimana dengan badan-badan swasta yang juga terkadang melakukan kecurangan atau membebani biaya pada masyarakat tanpa kontrol? Apakah Ombudsman juga punya wewenang untuk mencampuri urusan badan swasta ini? Dengan demikian, mandat Ombudsman karenanya harus disesuaikan dengan kondisi setempat. Mengingat pembangunan berjiwa neo-liberalisme, dimana negara dilucuti perannya untuk diberikan pada sektor swasta, maka terhadap sektor terakhir ini pun perlu dilakukan pengawasan. Sebab membuang peran pemerintah untuk kemudian diserahkan pada swasta tidak akan menyelesaikan persoalan, bahkan bisa jadi menambah runyam keadaan. Ombudsman karenanya bukan saja mendukung pemerintahan yang bersih, melainkan juga sektor swasta yang bertanggung jawab pada publik.

Urgensi Ombudsman bagi Daerah Kabupaten dan Kota¹

Hidayat²

Penempatan titik berat Otonomi Daerah di kabupaten dan kota secara umum banyak keuntungannya. Salah satu di antaranya adalah dalam perencanaan pembangunan, daerah lebih tahu kebutuhan dan prioritasnya dibanding pemerintah pusat. Pada tahap pelaksanaan pembangunan, daerah lebih memahami masyarakatnya ketimbang pemerintah pusat, terutama yang menyangkut pembangunan non-fisik (pemberdayaan masyarakat) atau aspek non-fisik dari pembangunan non-fisik (negosiasi dengan masyarakat dalam proses pembebasan tanah misalnya).

Namun demikian, pemberian wewenang yang dilakukan secara mendadak dan begitu luas (UU No. 22/1999 dan PP No. 25/2000) memunculkan dampak negatif dan kelemahan yang perlu segera

¹ Tulisan telah dimuat di Harian Radar Yogya, 12 Agustus 2003.

² Hidayat adalah alumni Fakultas Hukum UII dan PNS yang bekerja di Gunungkidul.

Ombudsman Daerah

dipecahkan. Pertama, tidak adanya hubungan hirarkis antara daerah otonom kabupaten/kota dengan daerah otonom propinsi, telah melemahkan fungsi pengawasan dan pembinaan oleh gubernur (selaku wakil pemerintah pusat di daerah) terhadap pemerintah kabupaten/kota. Perlu diketahui bahwa gubernur dalam kedudukan tersebut merupakan aparat pengawasan fungsional. Karena Badan Pengawas(an) Daerah (Bawasda) propinsi merupakan perangkat daerah otonom propinsi yang oleh karenanya tidak berwenang mengawasi pemerintah kabupaten/kota. Pemeriksaan oleh Bawasda propinsi terhadap kabupaten/kota dapat diartikan atau dianggap sebagai campur tangan daerah otonom satu terhadap urusan rumah tangga daerah lainnya.

Kedua, fungsi pengawasan DPRD yang ditegaskan oleh UU No. 22/1999 dan kewenangan DPRD untuk menjatuhkan kepala daerah (apabila pertanggungjawaban ditolak), telah menempatkan kedudukan DPRD lebih tinggi daripada kepala daerah. Kewenangan politis ini cenderung dimanfaatkan untuk memperbesar penghasilan anggota dewan yang terhormat tersebut, baik dengan legal (membengkaknya anggaran belanja DPRD) maupun dengan cara lainnya. Dalam perspektif ini, fungsi pengawasan legislatif secara materil/substansial tidak mungkin berjalan efektif. Lebih-lebih keahlian di bidang pengawasan tidak banyak dimiliki anggota legislatif, sementara tenaga ahli yang diperbantukan kepada mereka juga tidak ada.

Urgensi Ombudsman bagi Daerah Kabupaten dan Kota

Ketiga, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di kabupaten/kota, (pada umumnya bernama Bawasda) mempunyai keterbatasan independensi. Kedudukannya yang sepenuhnya bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah, sangat membatasi pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga tersebut. Adanya penyimpangan [berupa administratif/prosedur dan/atau Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)] yang ditemui dalam pemeriksaan, dapat dimentahkan karena pelakunya dilindungi kepala daerah atau sekretaris daerah. Apalagi jika pelaku penyimpangan justru kepala daerah atau sekretaris daerah sendiri, jelas pemeriksaan sepenuhnya lumpuh.

Keempat, intensitas pemeriksaan oleh aparat pengawasan eksternal sangat rendah. BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) saat ini hanya melakukan pemeriksaan terhadap kasus-kasus KKN atau atas permintaan pemerintah kabupaten/kota. Inspektorat Jendral sudah direpotkan dengan pemeriksaan terhadap kegiatan departemennya masing-masing (di tingkat pusat) dan paling *banter* pemeriksaan terhadap beberapa proyek yang dibiayai dengan dana dekonstruksi. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) biasanya hanya memeriksa perhitungan anggaran.

Kelima, kritik masyarakat baik secara tertulis maupun dengan unjuk rasa sangat banyak yang tidak terjawab tuntas, atau tidak dapat diselesaikan sesuai dengan aspirasi rakyat.

Ombudsman Daerah

Keenam, pemberian otonomi yang luas kepada kabupaten/kota lebih menonjol dari sisi besarnya kekuasaan, baik kekuasaan legislatif [dalam penetapan Peraturan Daerah (Perda) dan pengawasan terhadap kepala daerah] maupun kekuasaan kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Lord Acton sebagaimana dikutip Muchsan '*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*' (kekuasaan cenderung korupsi, kekuasaan absolut pasti korupsi). Penyakit ini tidak hanya di lingkaran pemerintah pusat, namun telah menjalar ke daerah dengan berbagai variasinya.

Keenam hal tersebut memerlukan pemecahan agar tujuan reformasi dapat tercapai lebih cepat. Akhir triwulan ketiga 2002 ada wacana untuk memperbaiki UU No. 22/1999. Dalam draf perubahan tersebut disebutkan antara lain kekuatan DPRD akan dikurangi agar agak seimbang dengan kepala daerah dan menambah kewenangan pemerintah propinsi sehingga dapat melaksanakan fungsi pengawasan dan pembinaannya terhadap kabupaten/kota. Namun sampai saat ini draf tersebut tidak jelas kabarnya. Secara logis dapat diperhitungkan bahwa draf tersebut tidak akan mudah diterima DPRD karena mereka tentu berkepentingan 'melindungi' orang-orangnya di daerah.

Idealnya UU No. 22/1999 perlu diperbaiki, beberapa perbaikan yang dapat digagas antara lain: pertama, jika daerah telah diserahkan seluruhnya kepada kabupaten/kota, sebenarnya otonomi dae-

Urgensi Ombudsman bagi Daerah Kabupaten dan Kota

rah propinsi telah kehilangan makna. Oleh karena itu mengapa tidak dihilangkan saja? Dengan hilangnya otonomi propinsi, maka perangkat propinsi menjadi perangkat pemerintah pusat. Tetapi konsekuensinya, DPRD propinsi akan hilang pula. Dan hal ini tentu tidak dikehendaki oleh banyak pihak.

Kedua, kedudukan propinsi seharusnya tetap di atas kabupaten/kota (hirarkis) sehingga kewenangan-kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah propinsi menjadi logis dan dapat diterima. Bahkan, kewenangan di bidang pengawasan lebih baik seandainya tidak diserahkan sebagai kewenangan daerah otonom. Fungsi pengawasan internal, cukup dilakukan dengan mempertegas sistem pengendalian manajemen intern daerah otonom yang bersangkutan.

Tetapi hal-hal ideal tersebut belum dapat diraih dalam waktu dekat ini. Sehingga keberadaan Ombudsman di daerah kabupaten/kota, tampaknya merupakan alternatif yang perlu dipertimbangkan dalam rangka perbaikan kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.

Lembaga yang disebut Ombudsman ini, akan menjadi mitra pemerintah dalam perumusan kebijakan daerah sehingga benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat. Institusi baru itu dapat melakukan pengawasan terhadap DPRD sehingga akan mengurangi pemanfaatan berlebihan atas kewenangan yang dimiliki lembaga legislatif daerah tersebut. Atau sebaliknya, *kongkalikong* alias kolu-

Ombudsman Daerah

si antara DPRD dengan kepala daerah dapat segera tercium oleh Ombudsman dan kemudian ditindaklanjuti dengan proses pembuktian. Rekomendasi Ombudsman nantinya dapat pula disampaikan kepada lembaga lain yang mempunyai kewenangan mengambil tindakan yang tepat dan adil.

Belajar Ombudsman dari Australia¹

Sheila Sabena²

Di Australia, privasi setiap warga negara benar-benar dijamin oleh hukum. Hak privasi ini langsung di bawah pengawasan lembaga Ombudsman. Jika kita tidak biasa dengan iklim jaminan demikian, tentu agak repot. Berikut beberapa cerita warga Indonesia di Australia yang pernah merasa 'heran' dengan perlindungan privasi warganya.

Seorang pengusaha Indonesia yang tinggal di Australia, sebut saja Joni, suatu ketika ingin membangun kolam renang di belakang rumahnya. Namun kemudian niat itu tidak kesampaian karena tetangganya yang asli Australia keberatan atas pembangunan kolam renang itu. Joni lalu bertanya kepada si tetangga apa alasan keberatannya, padahal dia sendiri memiliki kolam renang. Si tetangga menjawab, "Karena jika Anda punya kolam re-

¹ Tulisan telah dimuat di Harian Radar Yogyakarta, 13 Agustus 2003.

² Sheila Sabena adalah seorang pengusaha kecil.

Ombudsman Daerah

nang, pasti akan banyak sanak keluarga yang akan berenang di situ, dan itu bising. Jelas akan mengganggu kami." Izin membangun kolam renang itu pun akhirnya kandas.

Di Sydney, New South Wales, dan daerah lain Australia pada umumnya, hak individu sangat dihargai, meskipun menurut ukuran orang Indonesia kadang terasa keterlaluan. "Untuk menentukan cat warna rumah pun kita mesti tanya kiri-kanan. *Nggak* mungkin mengecat rumah *semau* kita," ujar seorang bisnismen Indonesia yang punya rumah di Sydney.

Guna menghormati hak individu itu, pemerintah Australia maupun pemerintah negara bagian, mewujudkan beberapa Undang-undang (UU). Contoh UU yang dalam ukuran orang Indonesia sedikit berlebihan, adalah apa yang dibuat pemerintah New South Wales Protection of The Environment Operation (POEO) Act 1997. UU itu mengatur denda kepada pemilik anjing yang anjingnya menggonggong seenaknya, sehingga membuat orang lain terganggu. Menurut UU itu, para pemilik anjing harus melaksanakan beberapa kewajiban mereka, seperti menjamin anjingnya tidak menyerang dan melukai orang lain dan sesama hewan, dan menjaga anjing dalam rantai di bawah pengawasan pemiliknya. Kewajiban itu diatur dalam Companion Animals Act 1998; ada sanksi denda bagi mereka yang lalai.

Pejabat publik dan pemerintah pun menyadari hak dan kewajibannya. Sebagai contoh, ketika pen-

Belajar Ombudsman dari Australia

duduk sekitar Bandara Sydney mengadu karena bising akibat naik-turunnya pesawat, pemerintah setempat mengeluarkan 75 ribu dolar Australia per rumah untuk memasang *seal* (penyekat dan peredam suara) yang berguna untuk mengurangi bising yang terasa. Kewajiban itu harus dilaksanakan pemerintah, karena masyarakat yang mengajukan keberatan adalah para pembayar pajak. Dana yang dikeluarkan itu kemudian ditagihkan pada setiap pesawat yang akan mendarat di Bandara Sydney, yang disebut *noise fee*. Garuda Indonesia pun tak luput harus membayar *noise off fee* sebesar 150 dolar Australia.

Melihat beberapa contoh tersebut, dapat kita simpulkan bahwa hanya dalam kultur dan kebiasaan masyarakat yang disiplinlah lembaga Ombudsman dapat tumbuh dan berjalan efektif. Di beberapa negara Eropa, lembaga Ombudsman terus mendapat tempat sejak 1960-an. Di beberapa negara Asia, lembaga ini pun sudah masuk dalam konstitusi.

Konsep Ombudsman memang ditujukan untuk melindungi hak warga negara ketika berhubungan dengan pejabat publik. Dalam hal ini, yang akan dicapai adalah pejabat publik dan masyarakat sama-sama menyadari hak dan kewajibannya. Berkaca dari pelaksanaan Ombudsman di Australia, terlihat jelas bahwa lembaga ini sangat dibutuhkan. Sebagai tambahan informasi, Commonwealth Ombudsman setiap tahun memberikan laporan (*annual report*) kepada parlemen. Laporan tahunan

Ombudsman Daerah

mencakup kondisi umum internal kelembagaan, jumlah pengaduan yang ditangani, sampai alokasi penggunaan keuangan yang diaudit oleh auditor independen. Untuk 1999-2000 total pengaduan mencapai 20.499 kasus. Hal yang mengejutkan, lebih dari 50% pengaduan itu diselesaikan hanya dalam tempo sehari saja.

Mengapa mereka sanggup menyelesaikan kasus dalam satu hari saja? Salah satu jawabannya, karena mereka membuka akses pengaduan 24 jam melalui telepon, faksimili, internet, ataupun surat. Bahkan untuk yang tak mampu berbahasa Inggris diberi fasilitas penerjemah. Lalu setiap masalah langsung diinvestigasi dan dicarikan solusi.

Untuk Indonesia, khususnya daerah propinsi, jika Ombudsman didirikan maka kata kunci pertama adalah kita harus banyak belajar dari negara-negara yang telah lebih dulu 'bergelut' dengan lembaga ini. Kedua, segala hal yang birokratis dalam penyelesaian kasus warga negara (untuk melindungi warga negara) harus dikikis. Ombudsman harus menjadi lembaga yang berbeda dengan lembaga hukum yang telah ada, agar pendiriannya tidak sia-sia.

Ombudsman Mengawal Hak dan Kewajiban¹

Idy Muzzayad²

Realitas obyektif saat ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pemerintah dengan masyarakat atau rakyat. Fenomena ini terjadi antara lain lantaran ada kesenjangan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban keduanya. Pemerintah lebih sering menekan kewajiban daripada hak, sedang rakyat kadangkala tak kalah sengit menuntut hak dengan melalaikan kewajiban. Padahal, pada keduanya sama-sama melekat hak dan kewajiban dalam waktu yang bersamaan.

Pemerintah mempunyai fungsi utama sebagai penyelenggara melalui kebijakan-kebijakan yang ditelorkannya. Namun yang harus diingat di sini, pemerintah tidak mengabdikan kepada negara yang diselenggarakannya, tetapi kepada masyarakat selaku warga negara. Karenanya, segala kebijakan yang dikeluarkannya diorientasikan bagi kepentingan rakyat.

¹ Tulisan telah dimuat di Harian Radar Yogya, 14 Agustus 2003.

² Idy Muzzayad adalah wartawan Harian Bernas.

Ombudsman Daerah

Pelayanan publik merupakan aspek ikutan lain dari peneloran kebijakan yang berorientasi ke-rakytatan ini. Keberadaan pemerintah, dengan se-genap *tetek-bengek* birokrasinya memiliki kewajiban untuk memberikan *service* kepada masyarakat me-ngenai apa-apa yang mereka dibutuhkan. *Service* di sini bukan dalam mutu ala kadarnya tetapi se-maksimal mungkin. Bukan karena apa-apa, tetapi memang untuk itulah bagi aparat pemerintah dite-rapkan hak-hak, termasuk gaji.

Sayang, idealisme ini belum tampak pada wa-jah pemerintah kita. Secara umum, pemerintah le-bih sering menjadi tuan bagi rakyat atau dalam ba-hasa agamanya *sayyidul ummah* ketimbang menja-di pelayan masyarakat (*khadimul ummah*). Birokrasi pemerintah lebih *asyik* dan disibukkan dengan diri-nya sendiri, ketimbang berpayah-payah melaksa-nakan urusan publik yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya.

Belum lagi tuntutan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa di-ajukan, untuk sekedar bisa melaksanakan tugas de-ngan cukup baik saja, birokrasi pemerintahan kita sudah *keteteran*. Akibatnya, berbagai keresahan dan keluhan bermunculan di tengah masyarakat. Pe-merintah dianggap kurang responsif terhadap ke-butuhan dan kepentingan mereka, mulai dari hal yang besar sampai hal yang sederhana.

Analoginya, birokrasi diciptakan untuk me-munculkan kemudahan urusan. Melalui birokrasi, urusan akan dipermudah dengan parameter efek-

Ombudsman Mengawal Hak dan Kewajiban

tif dan efisien, yakni dilakukan administrasi yang tidak berbelit sekaligus tidak menyita waktu yang terlalu lama, plus tak membuat isi kantong ban-yak berkurang. Tetapi birokrasi Indonesia sering-kali masih berlaku sebaliknya, senang mempersu-lit dan memperlama urusan yang sebenarnya gam-pang saja dilakukan. Akibatnya, banyak orang yang merasa enggan berurusan dengan birokrasi. Bahkan sebagian lagi ada yang merasa alergi keti-ka mendengar istilah birokrasi.

Pola Lama

Era reformasi ternyata belum juga membawa angin perubahan yang signifikan bagi perbaikan paradigma penyelenggaraan negara oleh pemerin-tah kita. Masih saja terdapat pola pikir lama di kalangan pejabat dan birokrat, sehingga perilaku dan kebijakan yang dikeluarkan pun 'tidak jauh-jauh amat' bedanya ketimbang era sebelumnya.

Hal ini disebabkan beberapa hal. Pertama, sis-tem yang digunakan masih sistem lama. Kalaupun ada perubahan itu, perubahan itu masih cenderung dilakukan secara parsial, tidak integral. Meski se-ringkali dikatakan sistem pemerintahan yang di-jalankan saat ini memiliki semangat yang berbeda dengan sistem sebelumnya, namun dalam prak-tiknya belum banyak berubah ke arah yang lebih baik.

Kedua, menyangkut orang. Mereka yang duduk di jajaran pemerintahan sekarang, sebagai besar adalah wajah-wajah lama. Kalaupun di jen-

jang puncaknya ada pergantian figur, namun tidak diikuti oleh jajaran di bawahnya. Sehingga tidaklah mengherankan bila pola lama yang telah tertanam sekian tahun sulit sekali diubah dalam waktu relatif singkat.

Inilah yang sering disebut banyak pengamat sebagai reformasi semu, atau oleh para aktivis jalaran dikatakan reformasi setengah hati. Karena itu banyak pihak yang menginginkan revolusi, bukan sekedar reformasi, walaupun tetap mau dengan pilihan reformasi maka pilihannya adalah reformasi total.

Kalau ditanya, bagaimana pola pemerintahan harus dilakukan, apakah dengan perubahan sistem atau pergantian orang, maka jawaban idealnya adalah dengan dua-duanya. Selain sistem pemerintahan yang terlalu birokratis dibenahi, juga dilakukan penyegaran di kalangan pelakunya, baik dengan mengganti orang lama dengan orang baru atau setidaknya mengubah mentalitas orang lama agar memiliki mentalitas baru.

Di luar itu, diperlukan kontrol dari semua elemen masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi sosial kemasyarakatan dan lembaga-lembaga pemberdayaan masyarakat lainnya. Kalangan media pun mempunyai peran yang cukup efektif dalam hal ini. Kontrol ini diarahkan pada advokasi kebijakan publik dari para penyelenggara negara. Dimana ada penyimpangan, di situ langsung dilakukan advokasi bersama, tentunya dilatari dengan persepsi yang sama pula.

Dalam sebuah kesempatan, pengamat hukum dan politik Indonesia Daniel S. Lev menyatakan, "Terbukti sudah bahwa reformasi itu tidak segampang yang dibayangkan. Hasil baik perubahan itu mau tidak mau tergantung bukan saja pada kebijaksanaan dan strategi politik, tetapi mungkin lebih banyak lagi pada kapasitas lembaga-lembaga di luar pemerintahan untuk mendesak pembaharuan yang bermanfaat bagi seluruh masyarakat."

Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa lembaga di luar pemerintahlah yang mempunyai potensi untuk mendorong perubahan. Akan tetapi, kesadaran ini belum begitu membumi di nurani semua masyarakat. Mungkin kalangan LSM dan organisasi masyarakat (Ormas) sudah mengarah ke sana, namun tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya kontrol oleh mereka demi tercapainya perubahan, masih relatif rendah. Apatisme masih sering muncul, sungguhpun terhadap persoalan yang merugikan kepentingan mereka.

Impian Supremasi Hukum

Reformasi total seharusnya dibarengi dengan penegakan supremasi hukum. Di sini hukum seharusnya bisa menjadi sarana dan alat bagi masyarakat untuk mencapai keadilan, namun kenyataannya peradilan yang bersih dan berwibawa sebagai garda depan hukum hanya menjadi dambaan yang tak kunjung tercalisasikan. Bahkan seringkali terdengar pandangan sinis terhadap semua jenis lembaga peradilan yang ada di Indonesia.

Ombudsman Daerah

Saking parahnya kondisi pengadilan yang sudah tidak bisa dijadikan pegangan hukum, pada sebuah kesempatan diskusi pengamat dan praktisi hukum Todung Mulya Lubis menyatakan, "...seandainya telepon genggam bisa bicara berapa banyak percakapan dan SMS (short message service—Red.) yang bisa mengungkapkan KKN di tubuh pengadilan kita."

Ibarat kentut? Begitulah KKN di pengadilan yang sulit dibuktikan. Semua orang merasakan kebusukannya tetapi jarang ada yang bisa mengungkapkannya secara tuntas. Maka bau busuk itu semakin lama semakin menyengat, sekaligus pada saat yang sama orang akan terbiasa. *Paling-paling* muncul pernyataan, "Ya memang seperti itu, kok, habis mau apa lagi...?"

Kebusukan proses peradilan dilatari adanya penyakit yang bernama mafia peradilan. Mafia ini merupakan lingkaran setan yang mengganjal penegakan hukum di Indonesia. Karena berupa lingkaran, maka ia tidak beraksi sendiri membobrokkan peradilan, tetapi merangkum semua penegak hukum, mulai dari polisi, jaksa, pengacara dan hakim. Keempat unsur ini melakukan kolaborasi yang harmonis dalam melakukan kejahatan peradilan.

Pengadilan yang independen dan bersih merupakan impian setiap pencari keadilan. Namun sekarang ini lembaga itu sudah jatuh pada titik paling nadir. Kebanyakan orang menganggap berurusan dengan pengadilan berarti memerlukan

Ombudsman Mengawal Hak dan Kewajiban

banyak uang. Masyarakat seakan sudah bisa memastikan, tanpa sejumlah uang proses peradilan tidak akan memihak kepadanya.

Wajah buruk pengadilan ini, selain membingungkan masyarakat yang mencari keadilan, juga menimbulkan ketidakpuasan. Akibat salah satunya, pengadilan jalanan banyak bermunculan. Di sinilah pemantauan dan pengawasan perlu dilakukan oleh siapapun untuk mengembalikan pengadilan pada fungsi semula. Dalam hal ini, pers mempunyai peran yang signifikan, kecuali bila *watch dog* ini pun sudah menjadi rantai kelima dalam lingkaran setan mafia pengadilan.

Ombudsman

Melihat berbagai ketimpangan dan kejanggalan tersebut, yakni satu sisi pemerintah kerap tidak berperan sebagaimana mestinya, bahkan sering melakukan mal-administrasi (kesalahan administrasi) yang jelas merugikan, ditambah birokrasi yang *mbulet*, serta pada sisi yang lain buruknya kinerja lembaga pengadilan semakin memperparah keadaan, maka diperlukan sebuah upaya konkret untuk melakukan pembenahan, khususnya berkaitan dengan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Di titik inilah pembentukan lembaga yang konsisten menjadi penting diwujudkan.

Pembentukan Ombudsman hingga tingkat daerah, terutama seiring dengan era desentralisasi sebagai konsekuensi pemberlakuan otonomi dae-

Ombudsman Daerah

rah merupakan pilihan yang tepat. Lembaga yang secara mandiri dapat menerima dan melakukan penyelidikan tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi merupakan alternatif pilihan yang logis dan relevan melihat realitas mutakhir yang berkembang di masyarakat.

Saat ada kebijakan pemerintah yang dianggap tidak memihak kepentingan publik sehingga menimbulkan protes dan reaksi, Ombudsman tampil ke depan sebagai fasilitator. Di hadapan pemerintah, komisi ini bisa berperan sebagai wakil dari publik yang merasa dirugikan. Sementara di depan publik, komisi ini bisa berperan untuk menjelaskan secara proporsional tentang sebuah kebijakan, termasuk dengan memberikan kesempatan kepada pejabat pemerintah yang bersangkutan untuk melakukan klarifikasi secara gamblang.

Walhasil, 'komunikasi jarak jauh' antara pemerintah dan masyarakat yang selama ini terbukti kurang efektif dan menimbulkan mis-persepsi, bisa diubah dengan komunikasi 'jarak dekat'. Harapannya, apa yang menjadi wewenang pemerintah bisa berjalan sesuai keinginan masyarakat, dan kewenangan masyarakat tidak berseberangan pula dengan keinginan pemerintah. Tentunya, keduanya diatur dalam mekanisme yang transparan dan akuntabel, dengan pertanggungjawaban dan konsekuensi yang harus diemban secara elegan oleh pihak manapun yang menyalahinya.

Dengan demikian, syarat mutlak bahwa Komisi Ombudsman harus mampu menjaga inde-

Ombudsman Mengawal Hak dan Kewajiban

pendensi, baik secara kelembagaan maupun personal orang-orang yang ada di dalamnya. Independensi ini merupakan jaminan agar upaya-upaya Ombudsman dalam mengawal terlaksananya hak dan kewajiban tiap-tiap pihak, yakni pemerintah dan masyarakat, bisa dilakukan secara obyektif.

Di samping itu, independensi juga merupakan jaminan bagi terciptanya kepercayaan masyarakat dan pemerintah terhadap lembaga ini. Maksudnya, pemerintah dan masyarakat percaya bahwa Ombudsman dapat menjadi *sparing partner* bagi keduanya dalam menelorkan dan menjalankan kebijakan. Tanpa kepercayaan yang terus dipupuk ini, pembentukan Ombudsman tidak akan menyelesaikan masalah, tetapi malah menjadi masalah baru yang akan merepotkan masyarakat, yang sudah susah dengan multi-krisis berkepanjangan. Maka sebaiknya, mari kita mulai dengan hati-hati! Sebelum rakyat yang sudah *kepepet* dengan berbagai persoalan hidup, terpaksa mengambil pilihan di antara dua sikap: apatis atau reaksioner.

BAGIAN II

**Ombudsman: Studi pada Ombudsman Nasional
dan Satu Tinjauan Lapangan**

Hasil Studi pada Komisi Ombudsman Nasional

Pada 16-18 April 2003, satu tim studi dari Pus-
ham UII melakukan kunjungan sekaligus tu-
kar pikiran dengan Komisi Ombudsman Nasional
di Jakarta. Tim diketuai oleh Busyro Muqqudas,
SH. MH. dan beranggotakan Salman Luthan, SH.
MH., Nur Ismanto, SH. MSi., serta Suparman
Marzuki, SH. MSi. Berikut ini sedikit catatan hasil
studi tersebut, ditulis oleh Salman Luthan, SH.
MH.

- Ombudsman adalah lembaga negara bersifat independen yang berfungsi melakukan penga-
wasan terhadap institusi dan aparatur peme-
rintah. Keberadaan Ombudsman tidak tum-
bang-tindih dengan lembaga-lembaga penga-
wasan yang sudah dimiliki pemerintah seperti
Badan Pengawasan Keuangan dan Pempa-
ngunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal (Ir-
jen) yang terdapat di tiap-tiap departemen.
BPKP dan Irjen adalah lembaga pengawasan
internal (sektoral), sedangkan Ombudsman
adalah lembaga pengawasan eksternal.

Ombudsman Daerah

- Ombudsman adalah institusionalisasi dari hak-hak sipil (hak-hak hukum) yang dimiliki oleh setiap warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari institusi pemerintah. Dengan demikian, Ombudsman adalah lembaga yang memperjuangkan hak-hak sipil warga negara dalam berhubungan dengan pemerintah, karena pemerintah bertanggung jawab untuk merealisasikan hak-hak warga negara tersebut.
- Fungsi Ombudsman adalah melakukan pengawasan independen terhadap institusi negara, khususnya institusi pemerintah, mengenai pelayanan publik (*public services*) kepada masyarakat. Fokus pelayanan tersebut berkaitan dengan pelayanan administratif yang dilakukan oleh institusi pemerintah, apakah proses administrasi dilakukan dengan baik atau tidak, atau apakah institusi pemerintah melakukan pelayanan kepada masyarakat.
- Fungsi Ombudsman pada dasarnya adalah fungsi mediasi antara pihak pelapor (anggota masyarakat) dan terlapor (aparatur negara dan aparatur pemerintah). Agar fungsi ini dapat berjalan dengan baik, maka setiap instansi pemerintah harus mempunyai prosedur dan alur administratif pelayanan publik dan aturan tingkah laku (*code of conduct*) aparatur negara di lingkungan pekerjaan masing-masing.
- Dalam upaya meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pengawasan terhadap

Hasil Studi pada Komisi Ombudsman Nasional

- aparatur negara dan aparatur pemerintah, pemerintah mendirikan 'Komisi Ombudsman Nasional' (KON) berdasarkan pada Keputusan Presiden (Keppres) pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid tahun 2001. KON berkedudukan di Jakarta dan mempunyai 5 anggota, yaitu Antonius Sujata, Sunaryati Hartono, Teten Masduki, Masdar F. Mas'udi, dan A. Rachman.
- Struktur KON terdiri dari ketua, wakil ketua, dan 3 bidang, yaitu bidang kerjasama, bidang program, dan bidang investigasi, serta perwakilan di daerah-daerah. Bidang investigasi yang menangani pengaduan masyarakat ke KON dibantu oleh tim asistensi yang berjumlah 6 orang.
 - Kompetensi pengawasan yang menjadi bidang tugas KON meliputi institusi dan aparatur negara, serta institusi dan aparatur pemerintah yang bekerja di eksekutif dan yudikatif. Kompetensi yang dimiliki KON lebih luas dari kompetensi Ombudsman di berbagai negara yang hanya terbatas pada lembaga dan aparatur eksekutif. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman bukan pengawasan substantif, tapi pengawasan administratif.
 - KON sebagai institusi Ombudsman memiliki karakteristik: 1) pelayanan, 2) imparial (tidak memihak), 3) tanpa biaya, dan 4) independen. KON melayani masyarakat yang dirugikan oleh institusi dan aparatur pemerintah serta

Ombudsman Daerah

institusi dan aparatur peradilan. Imparsial artinya tidak memihak, dan mendengarkan dua pihak yang bersengketa. KON tidak akan membuat *judgement* untuk menetapkan rekomendasi penyelesaian sengketa sebelum mendengar kedua pihak. Tanpa biaya maksudnya tidak ada pungutan biaya (administratif dan penanganan kasus) oleh KON terhadap klien yang melaporkan kasus atau keluhannya. Independensi Ombudsman meliputi independensi struktural, fungsional, dan individual.

- Kualifikasi anggota Ombudsman meliputi: 1) usia minimal 40 tahun; (2) secara ekonomis mapan (tidak tergantung pada gaji); dan 3) bukan pensiunan, bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS), kecuali pengajar.
- Pada awal pendiriannya, KON tidak mempunyai anggaran dan kantor sehingga anggaran untuk administrasi dan pengadaan perkantoran (awal) ditanggung oleh anggota, terutama oleh Antonius Sujata.
- Prosedur penanganan laporan KON setiap tahun berubah, namun alur pelaporan yang ada sekarang terdiri dari 3 tahap. Pertama, seleksi administratif dan substantif dilakukan oleh staf sekretariat (satpam). Kedua, hasil seleksi administratif dan substantif dilaporkan kepada ketua, dan kemudian ketua mendisposisi laporan tersebut kepada asisten dengan tiga kemungkinan kebijakan: (1) dibuat reko-

Hasil Studi pada Komisi Ombudsman Nasional

mendasi; (2) menyurati pelapor jika bukan kompetensi Ombudsman; dan (3) klarifikasi kepada institusi/aparatur yang dilaporkan; serta (4) investigasi ke lapangan. Pilihan kebijakan itu bisa juga merupakan kombinasi dari keempat pilihan tersebut. Ketiga, penetapan rekomendasi untuk penyelesaian laporan, yang bisa dibuat secara individual dan berdasarkan rapat. Operasionalisasi tugas-tugas Ombudsman terutama dilakukan oleh para asisten.

- Laporan tentang adanya kasus pelayanan publik dapat disampaikan secara langsung ke kantor KON, juga melalui surat, faksimili, dan email. Pelapor harus menyertakan identitas diri karena KON tidak melayani laporan tanpa identitas pelapor yang jelas (surat kaleng). Identitas pelapor disembunyikan demi melindungi si pelapor.
- Terhadap laporan yang masuk, Ombudsman tidak mempublikasikan laporan tersebut ke media. Tapi klien boleh mengundang wartawan untuk menyampaikan keluhan-kesahnya sehingga kasus itu dipublikasikan media. Rekomendasi untuk penyelesaian suatu kasus boleh dipublikasikan.
- Pembuatan rekomendasi dilakukan secara langsung oleh para asisten dan ada pula yang dibuat berdasarkan keputusan rapat, namun surat keluar tetap melalui satu pintu, yaitu ketua Ombudsman. Rekomendasi bersifat raha-

Ombudsman Daerah

sia, kecuali yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak.

- Rekomendasi Ombudsman untuk penyelesaian sengketa tidak mengikat secara yuridis, tapi mempunyai dampak moral dan psikologis. Oleh karena itu keberhasilan Ombudsman dalam menjalankan fungsinya sangat tergantung kepada kerjasama (hubungan baik) dan pendekatan persuasif terhadap institusi dan aparatur pemerintah. Di samping itu, penampilan anggota Ombudsman harus *law profile*, yang dalam bahasa jawanya *empan papan*, lihat waktu dan tempat.
- Meskipun rekomendasi Ombudsman tidak mengikat, tapi rekomendasi Ombudsman diperhatikan oleh instansi yang dituju, misalnya BPPN. Faktor yang menyebabkan rekomendasi itu diperhatikan adalah karena integritas anggota Ombudsman, pelayanan gratis, dan rekomendasi Ombudsman ditujukan kepada atasan dari aparatur yang punya kasus.
- Manfaat dari adanya KON yaitu: 1) masyarakat bisa menolong diri sendiri (*self help*); 2) penggunaan proses sebagai acuan pengawasan (obyektif); 3) mencegah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKKN); dan 4) pembelaan hak-hak sipil. Untuk memperoleh manfaat tersebut, maka Ombudsman harus tahu proses dan alur pelayanan publik yang ada di setiap instansi pemerintah. Standar proses pelayanan publik dan alur pelayanan publik di daerah tidak ada,

Hasil Studi pada Komisi Ombudsman Nasional

yang tahu hanya pemerintah saja, masyarakat buta akan hal itu.

- Kasus-kasus yang masuk ke KON kebanyakan adalah kasus yang berkaitan dengan penegakan hukum (polisi, jaksa, dan hakim), pertanahan, dan perburuhan.
- KON sangat mendukung terbentuknya Lembaga Ombudsman Daerah karena beberapa alasan. Pertama, relevan dengan prinsip desentralisasi. Kedua, memungkinkan pengawasan dan pemenuhan hak-hak sipil masyarakat melalui Ombudsman lebih efektif. Ketiga, sudah merupakan rekomendasi dari lokakarya Ombudsman Nasional di Bali tahun 2002.
- Kompetensi Ombudsman Daerah sebaiknya dibatasi hanya pada aparatur negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Memasukkan sektor swasta sebagai kompetensi Ombudsman tidak tepat karena swasta tidak punya kewajiban melaksanakan hak-hak sipil. Di samping itu, kompetensi Ombudsman Daerah menjadi terlalu luas. Meskipun swasta bukan kompetensi Ombudsman, tapi swasta dapat mengikat diri dengan Ombudsman, swasta bisa terikat karena swasta mempunyai standar perilaku.
- Tempat Ombudsman Daerah masih dikaji karena belum ada standar yang baku. Bali menginginkan Ombudsman Daerah ada di tingkat

Ombudsman Daerah

propinsi karena dari segi budaya ada ketaatan kepada propinsi. Ombudsman daerah merupakan institusi yang independen, bukan bagian dari KON.

Menuju Ombudsman Daerah: Suatu Tinjauan Lapangan di DIY

Pada April hingga Juni 2003, Pusham UII melakukan riset lapangan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan maksud untuk mengetahui kualitas pelayanan publik oleh pemerintah di mata masyarakat. Selain menginventaris layanan-layanan publik apa saja yang menjadi keluhan masyarakat, riset ini juga berusaha menemukan faktor-faktor penyebab munculnya persoalan-persoalan tersebut. Lebih jauhnya, dengan mengetahui dan memaparkan keluhan dan keinginan masyarakat, hasil penelitian ini ditawarkan sebagai pijakan bagi pemerintah DIY untuk membentuk Ombudsman Daerah.

I. Kerangka Teori

Sebenarnya negeri ini tidak kekurangan hukum untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta bebas dari praktek-praktek Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Kita telah memiliki Undang-undang No. 28 tahun 1999 ten-

tang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan seperangkat peraturan perundang-undangan yang lainnya, serta tidak ketinggalan ancaman hukuman yang sangat berat bagi pelaku-pelaku KKN. Bahkan, dalam Undang-undang No. 28 tahun 1999 tersebut dikemukakan pula asas-asas umum penyelenggaraan negara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bebas dari KKN tersebut, yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum; adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas Kepentingan Umum; adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan; adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas; adalah asas yang meng-

utamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas Profesionalitas; adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas; adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di samping itu, kita juga sebenarnya tidak kekurangan lembaga-lembaga yang berfungsi atau memfungsikan diri sebagai lembaga-lembaga untuk mengawasi dan mengawal terwujudnya pemerintahan yang baik serta bebas dari praktek-praktek KKN. Begitu banyaknya lembaga-lembaga pengawasan itu, mungkin inilah yang mendorong Paulus Effendi Lotulung (1993) untuk memetakan macam-macam lembaga-lembaga pengawasan tersebut, yaitu:

1. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan atas:
 - a. Kontrol Intern
Kontrol intern berarti pengawasan dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini

disebut juga *built in control*. Misalnya, pengawasan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara insidental.

b. Kontrol Ekstern

Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya, kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh pers dan LSM, atau kontrol politik yang dilakukan oleh DPR. Juga termasuk kontrol segi hukum yang dilakukan oleh pengadilan (*judicial control*).

2. Ditinjau dari segi waktu/saat dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan atas:

a. Kontrol a priori

Kontrol a priori adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol ini tujuannya adalah untuk menghindari atau mencegah terjadinya kekeliruan (*preventif*).

b. Kontrol a posteriori

Kontrol a posteriori adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkan-

nya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah. Kontrol ini dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan/perbuatan yang keliru.

3. Ditinjau dari segi obyek yang diawasi suatu kontrol dapat dibedakan atas:

a. Kontrol segi Hukum (*rechtmatigheidtoetsing*)

Kontrol segi hukum hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum saja (segi legalitas) dari perbuatan pemerintah. Misalnya, kontrol yang dilakukan oleh badan peradilan.

b. Kontrol segi Kemanfaatan (*doelmatigheidtoetsing*)

Kontrol segi kemanfaatan adalah untuk menilai benar-tidaknya perbuatan pemerintah itu ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Sedangkan Muchsan (1997) melakukan pembagian pengawasan yang mencakup pengawasan secara administratif dan pengawasan yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Pengawasan administratif dibagi menjadi pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

1. Pengawasan Melekat (Waskat)

Menurut Instruksi Presiden No. 1 tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat yang dimaksud dengan pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus

Ombudsman Daerah

dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam Pasal 3 angka 2 Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan disebutkan bahwa pengawasan melekat dilakukan:

- a. melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula;
- b. melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaan oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;
- c. melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungan antara berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya;
- d. melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan;
- e. melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporan yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelak-

Menuju Ombudsman Daerah

sanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan;

- f. melalui pembinaan personil yang terus-menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

2. Pengawasan Fungsional

Menurut Instruksi Presiden No. 1 tahun 1989 yang dimaksud dengan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ektern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional berdasarkan Pasal 4 angka 4 Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983, dilakukan oleh:

- a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang bertugas:
 - i. merumuskan rencana dan program pelaksanaan pengawasan bagi seluruh aparat pengawasan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan;

- ii. melakukan koordinasi teknis pelaksanaan pengawasan yang diselenggarakan oleh aparat pengawasan di Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Instansi Pemerintah lainnya baik pusat maupun di daerah sesuai dengan rencana dan program dimaksud dalam angka 1;
 - iii. melakukan sendiri pengawasan dan pemeriksaan sesuai dengan tugas dan fungsinya.
 - b. Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non-Departemen/Instansi Pemerintah lainnya yang melakukan pengawasan terhadap kegiatan umum pemerintahan dan pembangunan dalam lingkungan Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen/Instansi Pemerintah yang bersangkutan;
 - c. Inspektorat Wilayah Propinsi yang melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan daerah, baik yang bersifat rutin maupun pembangunan;
 - d. Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya yang melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, baik yang bersifat rutin maupun pembangunan.
3. Pengawasan oleh Kekuasaan Kehakiman
- Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan untuk mengadili. Berdasarkan Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Ke-

kuasaan Kehakiman, maka kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh lembaga peradilan yang berpuncak kepada Mahkamah Agung (MA). Secara teoritik untuk adanya suatu peradilan diperlukan adanya unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya sengketa yang konkret;
- b. Yang bersengketa sekurang-kurangnya terdiri dari dua pihak;
- c. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang dapat diterapkan terhadap sengketa tersebut;
- d. Adanya aparat peradilan yang mempunyai kewenangan memutus sengketa hukum tersebut.

Kita telah memiliki seperangkat hukum yang memberikan ancaman hukuman yang sangat berat bagi para pelaku KKN dan begitu banyak lembaga-lembaga yang mengawasi dan mengawal terwujudnya pemerintahan yang baik serta bebas dari praktek-praktek KKN. Namun kenyataannya praktek-praktek KKN bukannya semakin berkurang baik secara kualitas maupun secara kuantitas, tetapi sebaliknya semakin tidak terkendali. Bukan hanya hukumnya saja yang dirasakan menjadi mandul dan penerapannya sangat dipengaruhi oleh faktor *sinten* dan *pinten*. Hal yang sangat memprihatinkan sekaligus menjadi menggelikan adalah lembaga-lembaga itu justru dalam perjalanannya menjadi salah satu sumber yang menambah kompleksitas masalah KKN itu sendiri.

Perberlakuan Hukum Yang Diskriminatif

Pada hakikatnya pelayanan publik dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan membangun kinerja pelayanan publik yang baik, maka sesungguhnya pemerintah dapat membangun hubungan yang harmonis dan sekaligus dapat memperkuat legitimasinya di mata masyarakat.

Faktor yang mempengaruhi buruknya perilaku birokrasi dan birokrat di dalam pelayanan publik yaitu: (1) Budaya paternalisme; yaitu suatu budaya yang memandang atasan sebagai pihak yang harus dihormati oleh bawahannya, sedangkan di sisi lain, bawahan hanya dipandang sebagai alat untuk menjalankan perintah atasannya. Dengan kata lain, budaya paternalisme menempatkan pemimpin sebagai prioritas utama yang harus dilayani, bukan kepentingan masyarakat; (2) Lemahnya diskresi; diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan sendiri di setiap situasi yang dihadapi. Pertimbangan melakukan diskresi adalah adanya realitas bahwa suatu kebijakan dan peraturan tidak mungkin mampu menjawab semua persoalan akibat adanya keterbatasan prediksi dalam proses perumusan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Diskresi dalam birokrasi meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan yang mempresentasikan adanya pelayanan yang berdasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan kemampuan aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efisien, sehingga tidak

perlu terlalu bersandar pada aturan formal (*rule driven*), petunjuk pelaksanaan (*juklak*), petunjuk teknis (*juknis*) secara kaku, menunggu perintah atau petunjuk dari atasan, dan sebagainya. Bahkan yang banyak terjadi, perintah dari atasan dapat mengesampingkan peraturan formal, karena sang bawahan menganggap bahwa pekerjaannya adalah pemberian atasannya, sehingga kalau ia tidak loyal, maka atasannya akan dengan mudah dapat memecatnya. Maka menjadi lebih jelas bahwa lemahnya diskresi sangat memungkinkan munculnya diskriminasi dalam pelayanan publik dan penegakan hukum (*law enforcement*), karena semua tergantung kepada pimpinan; (3) Lemahnya sistem insentif dan disinsentif; maksudnya adalah kurangnya penghargaan yang diberikan kepada pegawai yang memiliki disiplin dan kinerja yang baik.

Perilaku birokrasi dan birokrat dalam melakukan pelayanan publik yang tidak prima dan tidak berorientasi kepada kepuasan masyarakat (*customer oriented*) tersebut disebabkan oleh beberapa faktor:

1. Belum adanya *client's charter*

Client's charter adalah pedoman bagi birokrat dalam menjalankan tugasnya yang berisikan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagai pihak pengguna jasa pelayanan publik, seperti persyaratan pelayanan, kejelasan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu urusan, biaya yang akan dikeluarkan, dan mekanisme pengaduan jika tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana dijanjikan. Dengan tidak adanya *client's charter* mem-

buat posisi masyarakat sebagai pihak pengguna jasa pelayanan publik menjadi sangat lemah. Masyarakat dapat diperlakukan seenaknya oleh pihak aparat birokrasi tanpa dapat berbuat apa-apa dan harus menerima apa adanya, kendati pelayanan yang diterima berbelit-belit dan tidak mempunyai kejelasan baik dari segi waktu, apakah urusannya akan berhasil atau tidak, dan berapa besar biaya yang harus dikeluarkan. Dengan adanya *client's charter*, maka sekaligus dapat melakukan 'pemberdayaan masyarakat'. Masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi dan birokrat, karena masyarakat telah mengetahui hak-haknya.

2. Kualitas sumberdaya manusia yang masih rendah

Buruknya pelayanan publik dapat diakibatkan oleh rendahnya kualitas sumberdaya manusia (SDM) aparat birokrasi. Melalui kebijakan studi lanjut ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, seperti sarjana S1, S2, atau bahkan sampai S3, atau mengikutsertakan para pegawai pada program-program pelatihan mengenai dasar-dasar manajemen organisasi, kepemimpinan, dan sebagainya, maka diharapkan aparat birokrasi itu dapat meningkatkan penguasaan mereka akan konsep-konsep pelayanan publik yang prima.

3. Belum jelasnya sistem insentif dan disinsentif

Rendahnya gaji yang diterima oleh pegawai di satu sisi, dan tuntutan atas peningkatan standar ke-

hidupan di sisi lain, mendorong aparat birokrasi mencari sumber penghasilan tambahan di luar pendapatan resmi dengan melegalkan biaya tidak resmi menjadi biaya resmi. Dengan memberikan penghargaan kepada aparat birokrasi yang telah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat pengguna jasa (*public service innovation award*), maka birokrasi akan terus dapat memperbaiki kualitas pelayanan serta kepuasan pelanggan (*quality assurance system*) yang menjamin semua pengguna pelayanan diperlakukan sama. Penghargaan dapat berupa kenaikan pangkat, sejumlah uang, piagam, prioritas untuk studi lanjut atau mengikuti berbagai pelatihan, dan sebagainya. Sebaliknya, pegawai yang tidak memiliki disiplin yang baik dan tidak memiliki kinerja yang baik mendapatkan hukuman yang setimpal. Hukuman (*punishment*) tidak selamanya harus berupa skorsing, denda, penurunan pangkat, mutasi, atau pemecatan. Sederajat mungkin hukuman yang diberikan dapat dilakukan berupa pembinaan terlebih dahulu.

Kebijakan yang Tidak Populis

Sebagaimana dikemukakan oleh David Osborn dan Peter Plastrik (1997) bahwa strategi inti (*the core strategy*) tidaklah dimaksudkan untuk menata suatu strategi yang mentransformasikan sistem dan organisasi birokratis menjadi sistem dan organisasi yang bersifat wirausaha. Oleh karena itu, strategi inti di dalam *reinventing government* tidaklah identik dengan privatisasi yang sekedar

Ombudsman Daerah

menggeser kepemilikan (monopoli) pemerintah kepada kepemilikan swasta. Tetapi lebih ditujukan kepada mentransformasikan *spirit* swasta di dalam memberikan pelayanan konsumen atau pelanggannya yang berorientasi kepada *customer oriented*. Di samping itu, tujuannya tidak hanya *efisiensi*, tetapi juga yang tidak kalah pentingnya adalah *efektivitas*. Apa gunanya membuat birokrasi menjadi lebih efisien, jika sepenuhnya menjadi tidak efektif? Di dalam suatu negara demokratis, maka warga masyarakat tidak hanya menuntut pemerintahan yang lebih murah, tetapi juga yang jauh lebih penting adalah pemerintahan yang berjalan dengan baik.

Berangkat dari pemahaman di atas, maka dapat dikatakan bahwa perilaku lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) belum mencerminkan *the core strategy*. Lembaga Eksekutif lebih berorientasi kepada penggalian sumber-sumber pendapatan daerah yang sebesar-besarnya yang tidak diikuti dengan kebijakan untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan Publik yang Tidak Prima/Handal

Dengan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak-haknya, maka perilaku organisasi birokrasi semakin dituntut untuk dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang handal/prima. Namun, untuk dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang handal/prima itu, tidaklah

semudah membalikkan telapak tangan. Dalam kenyataannya, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi dapat terselenggara atau tidaknya pelayanan publik yang handal/prima itu. Paling tidak ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhinya, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah faktor yang terdapat di dalam tubuh birokrasi itu sendiri, seperti kepemimpinan, sumberdaya manusia (SDM), motivasi, dan sarana dan prasarana. Sedangkan faktor eksternal adalah faktor yang berada di luar birokrasi itu sendiri, seperti budaya masyarakat.

1. Faktor Internal

Faktor kepemimpinan dapat mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan publik yang handal/prima, apabila model kepemimpinan yang dikembangkan adalah model kepemimpinan yang bermoral, kapabilitas, akuntabilitas, transparan, demokratis, komunikatif, dan visioner. Dewasa ini, untuk mendapatkan sosok pemimpin seperti itu, telah dikembangkan suatu model yang dikenal populer dengan sebutan *fit and proper test*. Sebaliknya, kepemimpinan yang tidak bermoral akan cenderung melahirkan pemerintahan yang korup, sehingga tidak akan dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang handal/prima.

Rendahnya kualitas SDM birokrasi akan mempengaruhi kualitas aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Faktor utama yang menyebabkan rendahnya kualitas SDM birokrasi itu adalah sistem rekrutmen pegawai yang sarat dengan

KKN, sehingga banyak pegawai yang bekerja tidak sesuai dengan bidang atau kemampuannya. Setelah diterima menjadi pegawai, maka yang ada dalam benaknya adalah bagaimana secepatnya dapat mengembalikan 'uang ekstra' yang jumlahnya tidak sedikit yang telah dikeluarkan untuk meloloskannya menjadi pegawai itu. Bukan sebaliknya, bagaimana memberikan pelayanan yang sebaiknya kepada masyarakat.

Faktor motivasi sangat terkait dengan 'sistem insentif' dan 'disinsentif' yang diterima para pegawai dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Dengan rendahnya gaji dan tidak jelasnya sistem insentif dan disinsentif, maka mengakibatkan mutu pelayanan publik menjadi tidak baik. Para pegawai kehilangan motivasi untuk meningkatkan kinerjanya, karena tidak akan ada imbalan atau sanksi yang bakal mereka peroleh. Implikasi lebih lanjut adalah tidak terbangunnya sistem kompetisi yang sehat di antara mereka. Dalam kondisi seperti ini, justru yang kemungkinan besar dapat tumbuh subur adalah budaya rente di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Faktor sarana dan prasarana juga tidak dapat diabaikan begitu saja dalam membicarakan penyelenggaraan pelayanan publik yang handal/prima. Dengan tidak tersedianya sarana dan prasarana, maka sulit diharapkan birokrasi mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang handal/prima itu. Pelayanan publik yang handal dan prima tidak saja menyangkut 'kejelasan prosedur' dan 'keaku-

ratan', tetapi juga yang jauh lebih penting adalah 'tepat waktu', sehingga masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan publik mendapatkan kepastian. Untuk mengantisipasi atau mencegah penyalahgunaan berbagai sarana dan prasarana yang ada, maka diperlukan pengaturan yang jelas, sehingga sarana dan prasarana itu betul-betul digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik bukan untuk kepentingan pribadi, misalnya pemanfaatan mobil dinas.

2. Faktor Eksternal

Budaya masyarakat sering sekali dijadikan kambing hitam faktor yang mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pada awalnya, 'imbalan' yang diberikan oleh masyarakat pengguna jasa pelayanan publik kepada aparat adalah sebagai manifestasi 'ucapan terima kasih', karena merasa telah dibantu. Namun, dalam perkembangannya imbalan itu telah berubah menjadi candu bagi aparat, sehingga masyarakat yang telah mendapat pelayanan dianggap sudah sewajarnya harus memberikan imbalan.

Solusi yang dapat ditawarkan untuk keluar dari kernelut itu adalah memperbaiki berbagai faktor internal sebagaimana yang telah disebutkan di atas, karena bagaimanapun juga tumbuh dan berkembangnya faktor eksternal itu tidak dapat dilepaskan begitu saja dari buruknya faktor internal. Dengan memperbaiki faktor-faktor internal yang

mempengaruhi buruknya pelayanan publik di atas, akan dapat memperbaiki faktor eksternal. Dengan demikian akan terbangun perilaku organisasi birokrasi yang berorientasi kepada pelayanan publik yang handal/prima.

Ombudsman Daerah sebagai Pengawas Pelayanan Pemerintah Daerah

A. Berbagai Model Ombudsman

Pada umumnya Ombudsman yang berkembang di berbagai negara merupakan Ombudsman yang mengkhususkan diri pada isu-isu spesifik yang berkembang di masyarakat. Ia merupakan wujud dari tanggapan secara kelembagaan terhadap persoalan yang muncul dari urusan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat. Di Amerika, di negara bagian tertentu Ombudsman merupakan petugas legislatif yang berfungsi untuk menyelidiki keluhan yang muncul dari pelayanan publik yang diberikan oleh badan eksekutif.¹ Ombudsman bisa juga pejabat pemerintah yang bertugas membantu mengatasi persoalan yang timbul karena adanya penundaan, ketidakadilan atau pelayanan yang kurang manusiawi.² Sementara di negara bagian lain, Ombudsman merupakan sebuah badan pemerintahan mandiri yang bertujuan me-

¹ Office of the Ombudsman, State of Hawaii, http://www.ombudsman.state.hi.us/about_us/about_us.htm

² Minnesota Office of the Ombudsman for Mental Health and Mental Retardation, <http://www.ombudsman.state.mn.us/>

tingkatkan pelayanan pemerintah kepada publik (Arizona).³

Model Ombudsman dengan demikian bervariasi tergantung pada kebutuhan daerah masing-masing. Isu yang menjadi perhatian sangat beragam mulai dari pelayanan publik, masalah kesehatan mental, pendidikan, hingga pedagang kecil. Akan tetapi, secara keseluruhan Ombudsman sangat dibutuhkan pemerintah karena dapat membantu memonitor kualitas pelayanan pemerintah terhadap publik.

Fungsi utama Ombudsman adalah menerima keluhan dari masyarakat dan melakukan penyelidikan tentang kebenaran persoalan yang dikhianatkan terhadap badan pemerintah bersangkutan. Fungsi Ombudsman pada dasarnya terbatas pada penyelidikan atas pelayanan administrasi pemerintah. Oleh karena itu, Ombudsman tidak berwenang melakukan penyelidikan atas pejabat-pejabat pemerintah di eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun secara universal, ataupun atas institusi pendidikan, person atau organisasi swasta lain.

Wewenang Ombudsman terbatas pada penyelidikan persoalan pelayanan publik dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah atau menjadi pencegah atas konflik yang terjadi antara publik dan pemerintah. Ombudsman dapat memberi

³ Ombudsman Educational Service, Libertyville, Illinois, http://www.mackinac.org/1336_Arizona_Ombudsman-Citizens'_Aide, <http://www.azleg.state.az.us/ombuds/about.htm>

Ombudsman Daerah

saran, pendapat, usulan, nasehat baik kepada pihak pemerintah atau pihak yang dirugikan. Bahkan Ombudsman yang bergerak dalam bidang pendidikan dapat langsung memberikan pelayanan dalam bentuk pendidikan atau pelatihan yang murah dan dapat dijangkau publik serta memiliki kualitas yang setara dengan lembaga pendidikan formal yang lebih mahal.

Jika Ombudsman tak dapat memberikan solusi atas persoalan tersebut dalam bentuk laporan resmi kepada badan legislatif, eksekutif dan kepada publik untuk diketahui secara luas. Dengan demikian, Ombudsman tidak dapat mengambil tindakan hukum yang dapat bersifat mengikat.

B. Ruang Lingkup Kegiatan Ombudsman

Ruang lingkup kegiatan Ombudsman terbatas pada persoalan-persoalan pelayanan publik yang diatur oleh peraturan daerah setempat. Persoalan-persoalan yang masuk ke dalam kategori bidang kegiatan Ombudsman antara lain: (1) pelayanan kepada publik yang berlawanan dengan hukum yang berlaku; (2) pelayanan yang diberikan pemerintah yang dirasa sebagai tindakan yang tidak adil, tidak layak, bahkan mungkin dapat dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang; (3) tindakan administrasi yang diambil pemerintah tidak berdasarkan fakta yang ada; dan (4) tindakan administrasi dilakukan dengan cara yang tidak efisien sehingga menimbulkan keluhan publik.

Akan tetapi tidak semua keluhan dari publik dapat ditindaklanjuti oleh Ombudsman. Pertama,

Menuju Ombudsman Daerah

permintaan jasa penyelidikan dari publik dapat ditolak bila ternyata telah ada jalan keluar untuk kasus yang sama sehingga tidak diperlukan lagi investigasi oleh Ombudsman. Kedua, bisa jadi keluhan yang diajukan penduduk berada di luar kewenangan Ombudsman bersangkutan. Sebagai contoh, keluhan dari pedagang kecil tidak mungkin diajukan kepada Ombudsman yang bergiat dalam bidang pendidikan. Akan lebih tepat bila pedagang kecil mengajukan persoalannya tersebut kepada Ombudsman yang bergerak dalam bidang pedagang kecil (*small trading Ombudsman*). Ketiga, keluhan yang terlalu sederhana hingga dapat dikategorikan mengada-ada dapat ditolak oleh Ombudsman. Keempat, Ombudsman tidak perlu menanggapi keluhan dari orang yang sedang menjalani masa tahanan. Kelima, bila Ombudsman tidak memiliki sumberdaya yang diperlukan untuk melakukan penyelidikan atas kasus yang diajukan publik maka kasus tersebut dapat ditolak karena alasan ketiadaan sumberdaya.

C. Rekrutmen

Rekrutmen anggota Ombudsman adalah bagian penting lain yang perlu mendapat perhatian. Kegiatan ini menunjukkan betapa kuat jalinan antara pemerintah, badan legislatif, dan Ombudsman. Kerjasama ketiganya menjadi kunci sukses bagi terbentuknya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Ombudsman direkrut oleh sebuah komisi yang khusus dibentuk oleh gabungan antara gubernur dan badan legislatif. Selanjutnya keten-

tuan ini harus diatur dengan peraturan daerah setempat. Pada badan legislatif daerah yang bersifat *bicameral* murni, dalam mana Senat (Majelis Tinggi) berbeda secara substansial dari DPRD (Majelis Rendah), maka Ketua Senat dan Ketua DPRD berwenang menentukan anggotanya yang dapat diangkat sebagai anggota Komisi Pemilihan Ombudsman (KPO). Sudah tentu wakil dari badan legislatif bersangkutan. Separuh dari anggota Ombudsman dipilih oleh Gubernur dari pegawai dan dari perorangan.

Selanjutnya KPO akan menerima lamaran dari publik, melakukan tes tertulis, melakukan wawancara dan memilih dari calon-calon tersebut. Para calon pada umumnya adalah warga setempat atau telah tinggal di wilayah tersebut selama satu periode tertentu (yang diatur dengan undang-undang), memiliki kemampuan dan berpengalaman dalam bidang manajemen dan penyelidikan, dan bukan pejabat yang dipilih oleh rakyat. Pada umumnya anggota Ombudsman adalah orang-orang yang sangat berpengalaman dalam berbagai bidang keahlian khususnya pelayanan publik dan bersedia untuk bekerja *full-time*. Persyaratan ini penting karena Ombudsman akan menerima gaji dari pemerintah sebagai pejabat publik yang bekerja melayani masyarakat.

II. Rumusan Masalah

Melihat perkembangan-perkembangan yang telah dipaparkan sebelumnya maka sebuah riset so-

siologis tentang kebutuhan berdirinya Komisi Ombudsman ini hendak menjawab sejumlah masalah, di antaranya:

1. Apa yang sesungguhnya mendasari tidak transparannya birokrasi pemerintahan, sehingga timbul kesulitan-kesulitan dalam pengurusan perizinan seperti IMB (Izin Mendirikan Bangunan), dll. Para perangkat di dalamnya sebenarnya mengetahui bahwa masyarakat berhak mengetahui standar-standar kepengurusan perizinan, akan tetapi mereka sering memilih membiarkan. Begitu pula masyarakat yang juga tahu bahwa mengeluarkan 'biaya siluman' secara tidak langsung akan turut memperkuat kultur dan manajemen yang buruk ini. Pertanyaan ini hendak menjawab kekuasaan seperti apa yang mampu menciptakan 'hegemoni' sehingga telah melumpuhkan kesadaran 'kritik' di institusi pemerintah dan swasta, terutama masyarakat sebagai korban.

2. Secara umum riset ini juga ingin menelisik 'model' Ombudsman seperti apa yang cocok berdasar pada bentuk permasalahan masyarakat ketika berhadapan dengan instansi-instansi dan yang mampu menyelesaikan sembari memberikan 'terapi' pada institusi terkait. Juga bagaimana sistem rekrutmen dijalankan sehingga ketika komisi ini didirikan ia mendapat kepercayaan dari masyarakat atas kerja-kerja yang dilakukan oleh orang-orang di dalamnya. Dengan menggali 'usulan atau harapan' masyarakat maka riset ini diharapkan dapat memberi semacam kerangka aksi bagi peme-

Ombudsman Daerah

rintah tentang pembentukan Ombudsman di wilayah DIY.

III. Metodologi Penelitian

Penelitian yang mengambil sampel sejumlah anggota masyarakat DIY ini menggunakan metode partisipatoris. Metode ini dipilih dengan harapan hasilnya dapat memberi perubahan terhadap situasi yang ada, dan yang terpenting mendorong tumbuhnya kesadaran kritis sejumlah kalangan, untuk dapat melihat dan mau mengadakan perubahan-perubahan pada tingkatan kebijakan. Di samping itu, metode ini sengaja dipilih dengan pertimbangan, bahwa semua jenis riset sosial yang sasarannya adalah masyarakat, akan mengandaikan sejumlah ciri-ciri sebagai berikut: (1) riset sosial adalah suatu studi mengenai individu-individu, kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi dalam masyarakat; (2) peneliti adalah sesama manusia bagi individu-individu dalam masyarakat yang dipelajarinya; dan (3) kegiatan penelitian itu diharapkan menghasilkan beberapa dampak atas sistem sosial yang dipelajari. Ketiga ciri inilah yang membuat riset sosial jelas sangat berbeda dengan riset untuk pengetahuan alam. Kalau ilmu pengetahuan alam hanya sebatas pengetahuan dan tambahnya pemahaman kalau riset sosial tidak 'cukup' hanya dengan itu. Secara lebih rinci bagaimana riset partisipatoris ini didefinisikan mungkin ada perlunya untuk melihat tabel di bawah ini.

Menuju Ombudsman Daerah

Ciri dari Riset Partisipatoris

Langkah Riset	Kata Kunci	Riset Partisipatoris
Pilihan Masalah	Apa	Pilihan ditentukan atas dasar permasalahan yang langsung dirasakan
	Siapa	Bersama para aktor dan peneliti profesional
Pilihan Metode	Apa	Desain riset berdasar konsensus, pemanfaatan instrumen empatik, metode analisis kompleks
	Siapa	Bersama para aktor dan peneliti profesional
Pilihan Masalah	Apa	Perubahan situasi, peningkatan pengetahuan dan kemampuan para aktor untuk melihat dan mengubah situasi mereka
	Siapa	Bersama para aktor dan peneliti profesional

Sumber: *Riset Partisipatoris, Riset Pembebasan* (1993), PT Gramedia Pustaka Utama dengan Yayasan Kerti Sarana, Jakarta.

Pertanyaannya kemudian dampak apa yang diinginkan dari sebuah riset yang menggunakan metode partisipatoris? Dampak yang hendak dituju dari riset ini adalah adanya perubahan pola kerja atau kultur dan struktur sehingga tercipta sebuah kerja-kerja yang transparan dan efektif. Jelas dari apa yang telah dinyatakan, pendekatan partisipatoris tidaklah netral, melainkan secara ideologis memihak masyarakat yang secara struktural mutlak bergantung pada banyak produk instansi peme-

rintahan. Pendekatan ini ditempuh mengingat riset yang dilakukan oleh Pusham UII ini memang berorientasi pada perlindungan dan pembelaan atas masyarakat yang menjadi korban. Dimensi korban yang selama ini cenderung diabaikan dan kurang memperoleh perhatian, melalui riset ini, coba hendak diatasi. Mengapa harus korban? Dalam studi HAM, korban mendapat perhatian besar terutama jika ditilik dari sejumlah kovenan yang telah dikeluarkan oleh PBB yang menyangkut mengenai kedudukan korban.

Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*) menyatakan bahwa "korban berarti orang yang secara perorangan atau kelompok menderita kerugian, termasuk cedera fisik atau mental, penderitaan emosional, kerugian ekonomi atau perampasan nyata terhadap hak dasar mereka". Deklarasi ini juga menyatakan "...istilah korban juga termasuk-sejauh dipandang tepat-keluarga langsung atau orang yang secara langsung berada di bawah tanggungan para korban dan orang-orang yang telah mengalami penderitaan dalam membantu para korban yang sengsara atau dalam mencegah orang-orang agar tidak menjadi korban." Karenanya, Deklarasi itu juga mengandung sejumlah ketentuan-ketentuan sebagai berikut: (1) para korban berhak untuk mendapatkan penggantian segera atas kerugian yang mereka derita; (2) mereka harus diberitahu tentang hak mere-

ka untuk mendapatkan ganti rugi; (3) para pelaku atau pihak ketiga harus memberi restitusi yang adil bagi para korban, keluarga dan tanggungan mereka; (4) bilamana kompensasi tidak sepenuhnya didapat dari pelaku atau sumber-sumber lainnya, negara harus berusaha menyediakan kompensasi keuangan; dan (5) para korban harus mendapat dukungan dan bantuan material, pengobatan psikologis dan sosial yang diperlukan.⁴

Sedangkan pilihan metode wawancara ditujukan untuk: (1) memperoleh gambaran mendalam mengenai titik-titik persoalan birokrasi yang dialami masyarakat, organisasi, ataupun instansi swasta ketika berhadapan dengan birokrasi pemerintah, beserta sejumlah faktor yang melatarbelakangnya; (2) mendapatkan opini dan analisis yang lebih tajam mengenai posisi dan peran korban ketika dihadapkan pada persoalan birokrasi; (3) menggali gagasan dan usulan dari sejumlah responden terutama menyangkut bentuk dan model bagi pembentukan Ombudsman.

Di samping wawancara, tim riset juga memanfaatkan metode penggalan informasi melalui berita-berita yang dimuat di media massa, radio, dan TV. Menurut pertimbangan tim riset, kekuatan medialah yang terkadang memiliki kemampuan dalam membentuk sebuah opini. Karenanya, bukan hal aneh jika "perilaku politik yang demokra-

⁴ Theo Van Boven (2002), *Mereka yang Menjadi Korban: Hak Korban atas Restitusi, Kompensasi dan Rehabilitasi*, ELSAM.

tis (atau tidak demokratis) secara nasional maupun internasional makin tergantung pada media.”⁵ Melalui riset ini akan dieksplorasi pola-pola penyalahgunaan mandat rakyat yang kerap kali terjadi, kemudian bagaimana korban memberikan reaksi dan apa peran yang dapat dimainkan oleh kalangan intelektual dan media, khususnya yang ada di Yogyakarta. Pengamatan yang memang tidak berjalan lama (kurang-lebih riset ini menghabiskan waktu selama 3 bulan) sesungguhnya cenderung untuk menggunakan pendekatan advokasi.⁶ Amat berbeda dengan riset akademis, riset advokasi yang memanfaatkan metode partisipatoris dengan pembuktian bukan melalui ‘kebenaran ilmiah’ melainkan lewat sejumlah ‘kasus atau kejadian’ yang didapatkan di lapangan atau media massa.

Dengan demikian, riset ini memiliki manfaat ganda, pada satu sisi adanya dorongan dan dukungan dari masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan sebuah birokrasi yang ‘bersih’. Sedangkan pada tingkatan pelaksana, tim lapangan memang sejak awal mengambil posisi ‘ideografis’ (justru subyektif, harus memihak terutama pada korban dan tentu kaidah bakunya tergantung pada situasi yang ada ketika turun ke lapangan). Itulah mengapa tim lapangan agak ‘campuran’, dalam arti, terjadi pelibatan sejumlah anggota masyarakat untuk

⁵ Lih Krisna Sen dan David T. Hill (2000), *Media, Budaya & Politik di Indonesia*, Jakarta, ISAI.

⁶ Lih Roem Topatimasang dlt., eds. (2001), *Merubah Kebijakan Publik*, Yogyakarta, INSIST Press.

menjadi ‘penunjuk’ dan sekaligus ‘responden’. Sedang tim inti tetap terkoordinasi pada Pusham UII.

IV. Tinjauan & Temuan Lapangan Kualitas Pelayanan Birokrasi Daerah

Dalam riset lapangan, tim Pusham UII menemukan berbagai kasus yang menunjukkan bagaimana sesungguhnya kualitas pelayanan aparat publik selama ini. Temuan ini didasarkan pada sejumlah fakta yang menunjukkan bagaimana buruknya kualitas pelayanan publik. Pelayanan publik di sini menyangkut bagaimana mekanisme perizinan, penegakan disiplin, dan pelayanan kesehatan dan perlindungan kepada kelompok minoritas. Kelompok minoritas di sini menyangkut kalangan perempuan, anak dan kaum difabel. Kelompok ini patut mendapat perhatian khusus karena memang memerlukan perlakuan khusus dan spesifik. Kasus-kasus yang tertera di bawah ini merupakan rangkuman dari wawancara dengan sejumlah responden yang diikuti dengan investigasi atas sejumlah berita yang dimuat di media massa lokal. Identifikasi atas pelayanan publik ini diharapkan akan memperjelas bagaimana siklus dan hambatan pelayanan publik selama ini berjalan.

Otonomi daerah sebagai hasil regulasi perundang-undangan cukup membawa dampak dalam pemantauan pelayanan pemerintah daerah. Pertama, otonomi daerah telah melenyapkan garis hirarki antara daerah propinsi dengan kabupaten. Saat

tim terjun ke lapangan banyak kesulitan 'administratif' dialami, mulai dari perizinan hingga pencarian data di kabupaten maupun propinsi. Keduanya memiliki kewenangan yang luas dan terkadang tumpang-tindih. Kedua, luasnya wewenang DPRD ternyata membawa dampak dalam hubungan eksekutif dan legislatif. Apalagi luasnya wewenang kontrol tidak disertai dengan ketrampilan yang memadai untuk melakukan kontrol. Bahkan dalam temuan tim, 'praktek uang' juga menyelumuti lingkungan DPRD. Ketiga, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di kabupaten maupun kota punya independensi yang amat terbatas. Sehingga setiap temuan bisa dimentahkan karena pelakunya dilindungi oleh kepala daerah. Keempat, intensitas pengawasan oleh kalangan eksternal sangat rendah, bahkan BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) hanya melakukan pemeriksaan terhadap kasus-kasus KKN atas permintaan pemerintah kabupaten/kota.

Sisi pengawasan yang sesungguhnya jauh lebih penting adalah bagaimana pengawasan ditujukan untuk mengatasi setiap konflik yang terjadi antara masyarakat dan pemerintah sebagai agen pelayanan publik. Kerap kali masyarakat lebih memilih untuk menuntaskan itu melalui meja peradilan. Masyarakat yang tidak setuju atas keputusan pemerintah menyangkut kebijakan publik menggugat lewat PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara).

Artinya, Ombudsman menjadi hal baru bagi masyarakat. Dikatakan hal baru, karena saat tim

riset terjun ke lapisan masyarakat, pertanyaan yang selalu muncul "Sesungguhnya 'binatang' apakah Ombudsman itu?" Setelah memahami fungsi Ombudsman, masyarakat sebagian besar berharap agar Ombudsman menjadi medium yang bisa menyelesaikan konflik jika terjadi komplain atas pelayanan publik. Masyarakat memang tidak bisa mengandalkan peran pengadilan semata-mata, karena hal ini akan menghabiskan biaya yang besar dengan waktu yang relatif panjang. Hanya memang sebelum dibentuk Komisi Ombudsman, ada baiknya untuk meneliti, bentuk-bentuk pelayanan apa saja yang bermasalah. Identifikasi ini penting, sebab melaluinya akan tergalilah berbagai faktor struktural maupun kultural yang menyelumuti persoalan pelayanan publik. Riset ini mengambil sampel pelayanan pemerintah daerah yang mengurus soal perizinan, rumah sakit, dan Kepolisian. Beberapa bagian pelayanan—seperti hasil temuan tim—yang bermasalah terletak pada:

1. Perizinan

Dilihat dari sisi kewenangan, perizinan memang berada di bawah kewenangan Pemkot. Bahasan responden dalam hal ini terutama menyangkut perizinan untuk mendirikan bangunan (IMB) yang selalu bermasalah dalam soal waktu penerusan. Beberapa anggota masyarakat yang diwawancarai mengatakan bagaimana lamanya waktu untuk mengurus IMB jika diurus sendirian. Sehingga sejumlah anggota masyarakat lebih

memilih untuk mengurus IMB melalui jasa notaris; lebih cepat meskipun biayanya mahal. Dalam soal gambar bangunan, kalangan pemerintah menyediakan gambar dan anggota masyarakat yang mengajukan gambar lain bisa-bisa ditolak. Gambar bangunan yang disetujui adalah gambar yang dibuat oleh Pemkot. Proses itu semua berakibat pada pembengkakan biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat.

Persoalan ini dialami pula oleh responden yang kebetulan berprofesi notaris. Ketika mereka sedang menguruskan IMB biasanya tidak pernah jelas berapa biaya yang secara 'resmi' harus dikeluarkan. Biaya yang tidak jelas ini ujung-ujungnya diselesaikan di bawah meja. Apalagi jika itu menyangkut IMB pembangunan perumahan, biasanya izin ketika sedang diproses kontraktor sudah membangun tapi kemudian kena tilang Satpol PP. Penilaian ini kadang tidak berujung ke pengadilan tapi cukup dengan penyelesaian lewat perundingan. Denda inilah yang disesalkan oleh responden yang kebetulan menjadi notaris, dengan mengatakan kalau sedang diproses izin hendaknya jangan dikenai denda.

Beberapa pejabat publik bahkan kadang secara terang-terangan melakukan pemerasan dengan meminta 'persenan'. Kalau tidak melakukan pemerasan, kadang sejumlah oknum pejabat publik membuat 'pelayanan jasa' sendiri yang khusus untuk pengurusan. Praktek ini, dalam kisah seorang responden yang notaris, dinyatakan dalam

kalimat: "Sengaja masyarakat digambarkan kesulitan kalau mengurus sendiri, dan melalui jasa X semua urusan dapat lancar dan beres." Siklus korupsi yang bergerak seperti sebuah spiral ini mendapat perlindungan dan dukungan dari berbagai pihak. Meskipun prosesnya sudah 'satu atap' tapi pada dasarnya tetap dengan cara pemerasan. Keadaan menjadi makin kronis kalau yang meminta izin adalah 'non-pribumi', mereka harus membayar dengan harga khusus.

Menurut responden, keadaan yang penuh dengan bau korupsi ini terjadi, pertama, karena tingkat penghasilan rendah yang ditunjang oleh mekanisme pengawasan yang minim. Korupsi membengkak menjadi kultur yang tidak bisa diubah. Hal ini dalam kalimat seorang pejabat tinggi daerah 'perlu diawali dari pemimpin'. Kedua, yang memohon izin biasanya memang kalangan yang sejak awal tahu kalau akan diperas. Mereka menyiapkan 'dana cadangan' untuk urusan *beginian*. Artinya dalam mekanisme perizinan, korupsi merupakan perbuatan yang sebenarnya tahu sama tahu (TST). Jika tidak memberi, ujung-ujungnya proses keluarnya izin akan diperlambat.⁷ Sebab

⁷ Dalam temuan lain dikatakan kalau praktek pemberian uang ekstra ini dipengaruhi oleh kesamaan motivasi secara ekonomis. Pada sisi aparat birokrasi, penerimaan uang pelayanan ekstra diartikan sebagai bagian dari 'ucapan terima kasih' dari pengguna jasa atas pelayanan yang diperolehnya. Aparat birokrasi telah memberi pelayanan kepada pengguna jasa sehingga wajar apabila pengguna jasa itu memberikan 'tips' atas kinerja pelayanan aparat. Dan masyarakat

lainnya adalah koalisi yang dijalin antara pejabat tinggi dengan para pengusaha yang pada *moment* kegiatan-kegiatan tertentu melangsungkan perundingan, sehingga hal mengenai perizinan diselesaikan di sini.⁸

Belum lagi, persoalan pelayanan ini kerap kali dipengaruhi afiliasi sosial kemasyarakatan. Seorang pejabat birokrasi, mantan kepala desa (Kades), lurah, atau mantan pejabat tinggi biasanya lebih mudah dalam mengakses pelayanan berbagai pengurusan surat maupun dokumen lainnya. Hal ini karena biasanya mantan pejabat itu sudah kenal baik dengan aparat birokrasi yang masih aktif bertugas. Karena posisi itulah maka seorang responden lebih memilih menyelesaikan urusan perizinan itu pada seorang mantan pejabat yang sudah kenal seluk-beluk birokrasi yang ada di lingkungannya.

2. Transparansi yang rendah

Kasus tidak adanya transparansi ini menyangkut Peraturan Daerah No. 6 tahun 1995 tentang persampahan. Dalam Perda itu, disebutkan secara

pengguna jasa sekedar memberi respon atas aspirasi yang berkembang di lingkungan pemerintah daerah. Inilah yang dinamai dengan fenomena *rente*. Lih Agus Dwiyanto dkk. (2002), *Reformasi Birokrasi Publik*, Yogyakarta, PSK UGM.

⁸ Salah satu kisah yang disampaikan oleh pejabat tinggi mengungkap bahwa kesebelasan sepakbola menjadi 'arena' pertemuan antara pejabat dengan pengusaha di Yogyakarta. Perbincangan soal perizinan hingga pembelian tanah berlangsung 'melalui' perserikatan sepakbola yang sama-sama mereka sponsori.

tegas bahwa setiap rumah tangga, orang atau badan yang menjalankan usaha baik yang berorientasi profit dan non-profit diwajibkan membayar retribusi sampah setiap bulannya. Semestinya retribusi sampah itu digunakan untuk mengatasi masalah sampah berikut dampaknya. Namun kenyataannya, hasil dari pemungutan retribusi sampah itu tidak transparan penggunaannya. Belum lagi, minimnya TPS (tempat pembuangan sampah sementara) yang disediakan oleh pemerintah kota berakibat banyaknya masyarakat yang membuang sampah tidak pada tempatnya, sehingga sungai yang dijadikan sasaran pembuangan. Sedang pada saat yang bersamaan, setiap tahun pemerintah kota harus mengalokasikan sejumlah dana dalam APBD yang dialokasikan untuk prokasi (proyek kali bersih).

Transparansi yang rendah ini juga berakibat pada tingginya angka korupsi di kalangan anggota Dewan. Anggota Dewan disibukkan oleh upaya menaikkan uang pesangon dari 10 juta/tahun menjadi 25 juta/tahun, dimana angka ini merupakan kenaikan sebesar 150%. Padahal tak pernah diketahui apa tujuan sebenarnya dari uang pesangon. Kenaikan 150% sangat tidak sebanding dengan kenaikan anggaran pembangunan yang mengalami kenaikan hanya sekitar 44,06%. Sebagaimana pengamatan berbagai kalangan, peningkatan kesejahteraanlah yang kerap kali menjadi titik berat perhatian kalangan Dewan. Karena itulah banyak sekali perkara korupsi menyelimuti kalangan De-

wan, di antaranya Jogja Exhibition Centre (JEC) dan Asuransigate. Dua masalah itu telah menjadi isu nasional yang makin menyudutkan kalangan Dewan.

Transparansi itu tampaknya dipengaruhi pula oleh budaya feodalisme yang terjadi di Yogyakarta. Beberapa kasus penyimpangan yang terjadi di pemerintahan propinsi, dimana Sri Sultan berposisi sebagai gubernur, tidak dapat dibuka ke publik. Meski persoalan pemilihan kepala daerah yang ditetapkan melalui pemilu atau penetapan sudah selesai, tapi konflik pemilihan ini memicu digunakannya pejabat publik sebagai kendaraan politik. Masih banyak pegawai pemerintahan, seperti di Kabupaten Bantul, yang melakukan aksi untuk mendukung keberadaan guburnur. Kejadian ini menjadi kontroversi karena aksi ini menelan biaya dan dari mana biaya itu sesungguhnya?

Dalam kerangka teoritis, kualitas pemberian pelayanan kepada publik belum sepenuhnya mengembangkan prinsip kompetensi, yakni kemampuan aparat birokrasi untuk mengetahui dan memenuhi proses pelayanan yang dibutuhkan pengguna jasa. Ada satu kasus tentang seorang pengguna jasa yang sedang mengurus pelayanan peningkatan hak rumah, dari hak guna bangunan menjadi hak milik. Pengguna jasa tersebut menanyakan kepada salah seorang aparat pelayanan tentang status penyelesaian sertifikat rumahnya dan jawaban yang diterima, sungguh mengejutkan: semua aparat di bagian tersebut tidak mengetahui-

nya. Pertanyaan balik diajukan ke pengguna jasa: siapa yang dulu pertama kali disertai dokumen tersebut. Ini menunjukkan, pengurusan sertifikasi tanah tanpa pernah tahu siapa yang melayani pertama bisa membuat dokumen itu hilang dalam tumpukan arsip yang pendokumentasiannya am-buradul. Kualitas pelayanan yang ada dalam kasus ini memperlihatkan betapa tidak efisiennya pelayanan yang dilakukan pemerintah daerah setempat.

3. Pelayanan kesehatan yang tidak manusiawi

Sisi pelayanan kesehatan yang disorot banyak menimbulkan masalah adalah ongkos pelayanan. Perbedaan ongkos pelayanan ternyata berpengaruh pada kualitas pelayanan, sehingga yang selalu dirugikan adalah mereka yang berada di kelas ekonomi rendah. Dalam wawancara dengan salah satu pasien rumah sakit negeri, dikatakan bahwa 'kelas ekonomi' perawatan pasien seperti kelas untuk pelatihan. 'Dokter' yang memberikan perawatan biasanya adalah mahasiswa akhir yang sedang menempuh 'praktek pelatihan'. Keadaan ini diperparah lagi dengan tidak diberikannya informasi yang memadai kepada pasien atau keluarganya, mengenai penyakit apa yang diderita dan berapa lama waktu yang dihabiskan dalam perawatan.

Dalam pelayanan kesehatan, pasien terkadang tidak diberi informasi yang mencukupi mengenai obat yang bisa diberikan. Obat-obat itu sering harus ditebus dengan biaya mahal dan berasal dari pabrik farmasi tertentu. Bahkan obat semakin

mahal dan pelayanan semakin berongkos tinggi terutama untuk penyakit khusus, seperti kanker. Penyakit seperti ini memerlukan penanganan khusus dan 'biaya khusus'. Peluang untuk menggunakan 'surat tidak mampu' sangat sulit dan kalau pun ada dibenturkan oleh birokrasi yang berbelit-belit. Khusus Puskesmas, hal ini tidak terjadi, karena untuk Puskesmas pelayanan maupun obat bisa ditebus dengan harga yang murah. Umumnya alasan yang dikemukakan rumah sakit karena sarana terbatas, sehingga semua perawatan yang memakan biaya itu dibebankan pada pasien.

Pelayanan kesehatan yang terjadi di rumah sakit negeri memang dihadapkan pada teknik pelayanan yang kadangkala tidak humanis. Penanganan yang lamban dan sikap yang kurang ramah menjadi keluhan berbagai responden. Beberapa kali responden mengeluh karena sikap perawat atau dokter yang tidak ramah ketika berhubungan dengan pasien. Ada pengalaman responden yang berpindah ke rumah sakit swasta saat itu juga karena perawat tidak cepat melakukan penanganan.

Di Yogyakarta ada satu rumah sakit negeri yang sangat besar dan beberapa rumah sakit swasta. Beberapa responden sudah memiliki pandangan stereotipe bahwa rumah sakit negeri terkesan 'murah tapi buruk pelayanan'. Stereotipe ini tumbuh dari obrolan-obrolan ringan hingga berangsur-angsur menjadi kepercayaan publik, sehingga kebanyakan responden memilih untuk dirawat di rumah sakit swasta. Apalagi bagi pasien

yang memiliki ikatan organisasi maupun idealisme yang sama dengan rumah sakit tertentu, seperti PKU Muhammadiyah.

4. Rendahnya akuntabilitas dan mahalnya berurusan dengan Polisi

Dalam berhubungan dengan Polisi sebagian besar responden memberi keluhan yang sama: mahal dan berbelit-belit. Mahal ini hampir di semua urusan, mulai dari lapor ketika terjadi kasus maupun saat mengurus SIM (Surat Izin Mengemudi). Mekanisme pengurusan SIM ini kebanyakan responden menganggap tidak pernah transparan baik jalur maupun prosedurnya. Kebanyakan responden lebih baik menempuh dengan cara *nembak*, yakni memakai biro jasa pengurus SIM. Sedangkan dalam hal pelaporan kasus, Polisi terkadang tidak pernah memberitahukan bagaimana penanganan atas kasus itu. *Progres report* polisi dalam melakukan penanganan kasus tertentu tidak pernah disampaikan ke publik.

Di sisi lain, keluhan Polisi akan keterbatasan dan minimnya biaya tidak diimbangi dengan transparansi dalam pengelolaan dana. Seorang responden yang berasal dari kalangan Kepolisian memberitahukan bahwa mereka kerap kali harus menandatangani kwitansi yang 'angkanya' berbeda dengan uang yang diterima, ketika mendapat 'jatah bulanan' untuk biaya Polsek. Minimnya biaya ini tidak pernah dibuka ke publik. Kalangan Kepolisian khawatir kalau 'dibuka' akan mengancam po-

sisinya. Artinya, di lingkungan internal Kepolisian sendiri memang budaya keterbukaan belum berlangsung. Kondisi demikian inilah yang mendorong tersebar-luasnya segala bentuk KKN.

Salah satu wujud KKN lain adalah adanya anggota Kepolisian yang 'memalak' tempat-tempat tertentu, seperti hotel atau 'warung-warung' khusus. Responden yang pernah menjadi korban tidak berani melaporkan oknum Polisi yang melakukannya, karena anggapannya hal ini sudah lazim.

Selanjutnya, tindakan yang paling sering dilakukan Polisi adalah razia di beberapa ruas jalan yang padat lalu-lintasnya. Razia ini bahkan dilakukan dengan cara—mengikuti istilah responden—'kucing-kucingan', dimana Polisi bersembunyi di tempat tertentu dan 'menjebak' para pengendara yang lengah. Kegiatan ini menjadi keluhan ramai masyarakat. Kalangan Polisi selalu beralasan bahwa razia itu dilakukan sebagai cara untuk meminimalisir angka pencurian kendaraan bermotor. Padahal belum ada kajian yang serius mengenai kaitan antara kemampuan dalam menyelesaikan kasus curanmor dengan 'kegigihan' melakukan razia.

Beberapa responden juga menyinggung 'pemerasan' yang dilakukan oleh kalangan Kepolisian dalam melakukan penanganan atas tindak kejahatan tertentu. Responden yang dituduh sebagai penadah mengatakan kalau Polisi kerap kali memperumit kasus yang sebenarnya sudah jelas posisinya. Dengan ancaman akan dikenai sejumlah pasal

tertentu serta kewenangannya melakukan penahanan, sering digunakan Polisi sebagai cara untuk melakukan pemerasan. Responden ada yang dikenai denda sebesar Rp 1 juta hanya karena dituduh sebagai penadah barang curian, padahal kasus belum diusut secara akurat. Ketakutan dalam berurusan dengan Polisi membuat masyarakat enggan melaporkan jika ada persoalan keamanan, juga tidak mau untuk menjadi saksi kasus apapun.

Dari sisi inilah maka Kepolisian memang berada dalam taraf 'kepercayaan publik' yang cukup rendah. Kepercayaan yang rendah ini disebabkan oleh beberapa sebab, pertama, adalah kualitas kerja Kepolisian yang memang masih mengedepankan pendekatan yang kurang humanis dan kurang menghargai hak masyarakat sebagai konsumen, kedua, adalah tidak transparannya Polisi dalam menjalankan semua aktivitas. Dalam soal pelaporan memang Polisi masih lamban, bahkan untuk sejumlah kasus seperti togel atau tempat perjudian kerap kali kalangan Kepolisian kurang memberikan respon aktif. Tuduhan Polisi bersekutu dengan pelaku perjudian seringkali dilontarkan, bahkan oleh kalangan pejabat tinggi di DIY. Ketiga, transparansi ini juga menyangkut pengangkatan Kapolsek, Kapoltabes maupun Kapolda yang melalui jalur internal tidak melibatkan kepala daerah setempat atau badan perwakilan daerah setempat.⁹ Padahal Polisi sudah lepas dari institusi Mili-

⁹ Dalam salah satu wawancara, seorang pejabat tinggi

ter maka semestinya posisi sebagai aparat sipil menuntutnya untuk melakukan koordinasi dengan aparat sipil yang lain.

Sejumlah kasus-kasus ini menunjukkan bagaimana masih rendahnya kualitas pelayanan publik yang dilakukan aparat terhadap masyarakat konsumen. Harapan masyarakat akan perbaikan kinerja pemerintahan selain perlu didukung oleh pengawasan aktif kalangan masyarakat juga perlu perbaikan kultur yang ada di lingkungan pemerintah sendiri. Etos masa lalu yang menyatakan 'birokrasi harus dilayani' sudah tidak lagi memadai dan etos birokrasi sebagai pelayan ini yang mestinya dikedepankan. Kenyataan bahwa masyarakat masih merasa sebagai obyek pemerasan dalam soal pelayanan publik melahirkan tuntutan untuk melakukan perubahan yang lebih mendasar, di antaranya menyangkut transparansi dan akuntabilitas di tingkatan publik penting untuk dijadikan agenda pembaharuan.

Di sisi lain, ternyata yang tak kalah signifikan adalah keberadaan Ombudsman, yang oleh sebagian responden dipandang sebagai bagian penting dari pembaharuan tata pemerintahan. Dari para responden memang muncul kekhawatiran mengenai cara pemilihan anggota. Sejumlah responden sepa-

DIY menceritakan bagaimana dalam pengangkatan dan pemutasian kepala tinggi Kepolisian, kalangan pejabat sulit untuk memberikan masukan. Akibatnya, saat ada pejabat Polisi yang bersih tapi dimutasi mendadak, kalangan pemerintah daerah tidak dapat berbuat apa-apa.

kat mengajukan bahwa kalangan DPRD perlu terlibat dan bahkan jika perlu masyarakat berhak untuk mengajukan calonnya. Kekhawatiran lain yang menghantui responden adalah Ombudsman nantinya kurang memiliki daya jangkauan yang luas. Itulah mengapa posisi dan kedudukan Ombudsman harus kuat. Kekuatan ini selain akan mempengaruhi lembaga yang sudah ada, juga dapat menumbuhkan legitimasi dari masyarakat. Legitimasi ini penting mengingat dengan dukungan dari masyarakat luas, Ombudsman dapat menjadi salah satu pengawal tata pemerintahan yang baik.

IV. Kesimpulan

Citra Ombudsman Nasional yang dapat merespon dan menyelesaikan berbagai masalah dan keluhan masyarakat yang berhubungan dengan birokrasi, adalah salah satu faktor yang dapat kita jadikan pemicu perlunya pembentukan Ombudsman Daerah, baik di propinsi maupun di kota/kabupaten. Komisi Ombudsman Nasional hadir di tengah-tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga yang ada. Semua ini tentu tidak lepas dari personil-personil yang duduk di Komisi tersebut, yang sebelumnya sudah dikenal masyarakat luas sebagai tokoh-tokoh yang bersih dan berwibawa.

Sebagai konsekuensi pencitraan Komisi Ombudsman Nasional tersebut, sekarang mulai dirasakan bahwa kuantitas pengaduan masyarakat

Ombudsman Daerah

kepada Komisi Ombudsman dari hari ke hari semakin banyak, bahkan sebagian besar datangnya dari daerah. Atas dasar inilah, kehadiran Ombudsman Daerah menjadi suatu kebutuhan yang telah ditunggu-tunggu. Di samping itu, sejak diberlakukannya otonomi, praktek KKN di daerah-daerah secara kualitas dan kuantitas semakin menjadi-jadi, pelayanan publik semakin tidak jelas, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bebas dari praktek-praktek KKN semakin *jauh panggang dari api*.

Meskipun demikian, pembentukan Ombudsman Daerah tidak begitu saja dapat membongceng keberhasilan Ombudsman Nasional. Pembentukan Ombudsman Daerah paling tidak harus 'satu paket' dengan siapa tokoh-tokoh yang duduk dalam komisi nasional tersebut. Paling tidak, kapabilitas anggota Ombudsman Daerah seperti tokoh-tokoh yang duduk di Ombudsman Nasional, yakni mereka yang telah dikenal masyarakat daerah yang memiliki integritas tinggi dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat, bersih dari sejarah KKN, berwibawa, dan dapat diterima paling tidak oleh sebagian besar masyarakat. Jika tidak, maka pembentukan Komisi Ombudsman Daerah bukan saja akan bernasib sama seperti lembaga-lembaga pengawasan lainnya, tetapi juga pada gilirannya dapat mempengaruhi citra Komisi Ombudsman secara nasional.

BAGIAN III

Caratan dari Seminar dan Lokakarya 'Pembentukan
Lembaga Ombudsman Daerah di DIY'

Sebuah Ringkasan Pendek Mengenai Relevansi Pembentukan Ombudsman Daerah

Pratikno¹

Dasar Pemikiran

- Pembentukan Ombudsman Daerah dianggap relevan jika memberikan kontribusi secara signifikan kepada perbaikan kinerja pemerintahan yang berkeadilan dan mengabdikan kepada kepentingan publik dengan mengoptimalkan sumber daya.
- Oleh karena itu, Ombudsman Daerah tidak perlu dibentuk apabila secara meyakinkan bisa diduga bahwa:
 - a. Ombudsman Daerah tidak akan bisa berfungsi efektif,
 - b. Fungsi yang akan dijalankannya telah dijalankan oleh institusi yang lain.

¹ Pratikno adalah dosen Fakultas Isipol UGM, Yogyakarta.

Ombudsman Daerah

Belajar dari Kinerja Komisi Ombudsman Nasional: 2000-2002

- Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keppres No. 44/2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.
- Dalam Keppres ini dinyatakan bahwa Komisi Ombudsman Nasional adalah:
 - a. Lembaga pengawasan masyarakat.
 - b. Bersifat mandiri.
 - c. Berwenang melakukan klarifikasi, *monitoring* atau pemeriksaan atas laporan masyarakat tentang penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan, terutama dalam memberikan pelayanan ke masyarakat.
 - d. Anggota sebanyak-banyaknya 9 orang.
 - e. Pemilihan anggota dan ketua Ombudsman untuk pertama kalinya ditetapkan Keppres (dalam lampirannya). Proses pemilihannya adalah DPR yang mengangkat Ketua, lalu Ketua mengajukan beberapa nama kepada DPR, lalu DPR memilih 8 anggotanya.
- Dalam Keppres tersebut susunan organisasinya mencakup:
 - a. rapat paripurna
 - b. sub komisi
 - c. sekretariat
 - d. tim asistensi dan staf administrasi

Relevansi Pembentukan Ombudsman Daerah

- Selama bekerja selama 2000-2002, kinerja Ombudsman Nasional sebagai berikut:
 - a. Dalam polemik pengangkatan Ketua Mahkamah Agung (MA)
Rekomendasi: Kepada Presiden, agar Presiden menentukan salah satu nama dari dua calon usulan DPR.
Hasil: Presiden mengangkat Bagir Manan sebagai Ketua MA.
 - b. Dugaan kolusi dalam perkara perdata yang melibatkan staf bagian perdata MA
Rekomendasi: Kepada MA, agar MA memperhatikan laporan, melakukan pemeriksaan dan mengambil tindakan hukum terhadap mereka yang terlibat. Kepada Ketua MA, agar mengawasi proses pemeriksaan ini.
Hasil: Karyawan MA tersebut diperiksa dan dijatuhi hukuman disiplin.
 - c. Kejanggalan-kejanggalan/putusan tidak adil [kasus di Pengadilan Tinggi (PT) DKI Jakarta]
Rekomendasi: Kepada Ketua PT, agar Ketua PT melakukan pemeriksaan khususnya tentang pemberian sejumlah uang oleh pelapor kepada Ketua Majelis.
Hasil: Ketua PT mengakui terjadinya kasus itu dan memberi hukuman disiplin berupa 'teguran lisan'
 - d. Konflik kepentingan/larangan rangkap jabatan (Hakim Pengadilan Agama Sukabu-

Ombudsman Daerah

mi telah bertindak sebagai pengacara/kuasa hukum tergugat)

Rekomendasi: Kepada Ketua MA, agar Ketua MA melakukan penelitian serta memberi penjelasan apakah seorang hakim boleh menjadi kuasa hukum sebuah perkara

Hasil: Ketua MA memberi penjelasan ke Ombudsman bahwa hal itu benar terjadi dan bahwa hakim yang bersangkutan telah mendapat teguran tertulis

- e. Konflik kepentingan/larangan rangkap jabatan (seorang pegawai Pengadilan Agama Jakarta Utara bertindak sebagai pengacara praktek)

Rekomendasi: Meminta penjelasan dari Ketua Pengadilan

Hasil: Terlapor mendapatkan hukuman penundaan kenaikan gaji berkala selama satu tahun

- f. Peradilan curang berkaitan dengan keputusan MA yang mengakibatkan hilangnya hak atas tanah pelapor

Rekomendasi: Meminta klarifikasi kepada MA

Hasil: Tanah dikembalikan

- g. Ketidakadilan/penundaan berlarut-larut (dalam kasus tanah)

Rekomendasi: Meminta Ketua MA untuk menjamin kepastian hukum

Hasil: Rekomendasi Ombudsman dilampirkan dalam berkas perkara Peninjauan Kembali (PK)

Relevansi Pembentukan Ombudsman Daerah

- h. Kejanggalaan persidangan

Rekomendasi: Meminta Ketua Pengadilan untuk mempertimbangkan permintaan pelapor dan memberitahukan hasilnya ke Ombudsman

Hasil: Putusan pengadilan batal

- i. Dugaan kolusi yang mengakibatkan Pengadilan Tinggi Jember tidak melaksanakan eksekusi Putusan MA

Rekomendasi: Kepada Ketua Pengadilan, agar Ketua Pengadilan memperhatikan substansi dan mengambil tindakan sesuai hukum

Hasil: Ketua Pengadilan dicopot

- j. Pelayanan buruk (Panitera Pengganti MA meminta uang sejumlah 200 juta untuk memproses perkara)

Rekomendasi: Meminta Kepala Kepolisian RI untuk menindaklanjuti perkara ini

Hasil: Selama dalam proses pemeriksaan, Ketua Panitera yang bersangkutan di non-aktifkan dari jabatan

- k. Penanganan yang lambat oleh Kepolisian terhadap kasus sengketa kontrak sewa gedung yang melibatkan pengerahan preman

Rekomendasi: Meminta Kepolisian untuk melanjutkan proses pemeriksaan

Hasil: Permasalahan selesai

- l. Penyalahgunaan diskresi Kejaksaan Agung

Rekomendasi: Meminta Jaksa Agung melakukan pemeriksaan

Ombudsman Daerah

Hasil: Berkas perkara dilimpahkan ke Pengadilan

m. Ketidakadilan akibat maladministrasi (kasus di Kejaksaan Tinggi)

Rekomendasi: Meminta Kepala Kejaksaan Tinggi untuk melakukan penelitian terhadap hal tersebut dan meminta tindakan nyata

Hasil: Ditindaklanjuti sesuai prosedur dan yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin

Relevansi Ombudsman: Ombudsman Seperti Apa?

- Apabila Ombudsman yang akan dibentuk adalah Ombudsman seperti dalam Keppres yang bekerja selama 2000-2002, Ombudsman tidak bisa bekerja optimal. Oleh karena itu, Ombudsman hanya akan relevan dibentuk apabila Ombudsman hadir dalam kewenangan dan format kelembagaan yang baru dan lebih efektif.
- Peluang pembentukan Ombudsman baru ini telah diamanahkan oleh TAP MPR No. VIII/MPR/2001 yang merekomendasikan perumusan UU tentang Ombudsman. Selengkapnya, TAP MPR ini meminta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi:
 - a. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
 - b. Perlindungan Saksi dan Korban

Relevansi Pembentukan Ombudsman Daerah

- c. Kejahatan Terorganisasi
- d. Kebebasan Mendapatkan Informasi
- e. Etika Pemerintahan
- f. Kejahatan Pencucian Uang
- g. Ombudsman
- Format Ombudsman yang baru ini sudah mulai nampak dalam RUU inisiatif DPR versi September 2003.
- Dalam RUU versi ini, Ombudsman RI:
 - a. Merupakan Lembaga Negara untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan negara di pusat dan daerah kepada masyarakat.
 - b. Pelayanan negara yang diawasi yang dilakukan oleh aparat penyelenggara negara, BUMN, BUMD, BHMN.
 - c. Ombudsman RI atau Ombudsman terdiri dari Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah.
- Ombudsman Nasional:
 - a. Berkedudukan di ibukota negara.
 - b. Menangani tindakan maladministrasi di seluruh wilayah RI.
- Ombudsman Daerah:
 - a. Lembaga Daerah
 - b. Diadakan untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan Pemda kepada masyarakat propinsi dan/atau daerah kabupaten/kota.
- Ombudsman RI, sifat:
 - a. Mandiri
 - b. Tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara, daerah maupun lembaga lainnya.

Ombudsman Daerah

- c. Bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.
- Tentang tempat kedudukan (pasal 6):
 - a. Ombudsman RI terdiri dari:
 - 1. Ombudsman Nasional
 - 2. Perwakilan Ombudsman Nasional di Daerah
 - 3. Ombudsman Daerah
 - b. Ketua Ombudsman Nasional dapat mendirikan kantor perwakilan Ombudsman
 - c. Ombudsman Nasional di ibukota propinsi bila perlu.
 - d. Di tiap kabupaten/kota dibentuk Ombudsman Daerah.
 - e. DPRD dapat membentuk Ombudsman Kabupaten atau Kota sesuai kebutuhan, bila dipandang perlu.
 - f. Tata cara pembentukan, susunan dan hubungan Ombudsman Daerah dengan Ombudsman Nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- Keanggotaan:
 - a. Ketua dan Wakil Ombudsman Nasional dipilih oleh DPR, diresmikan pengangkatannya oleh Presiden untuk masa jabatan 6 tahun.
 - b. Anggota Ombudsman diangkat oleh Presiden atas usul dari Ketua dengan pertimbangan DPR untuk masa 6 tahun.
 - c. Ketua, Wakil, Anggota dapat dipilih lagi untuk 1 kali masa jabatan berikutnya.

Relevansi Pembentukan Ombudsman Daerah

- Ombudsman Daerah:
 - a. DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota dapat membentuk Ombudsman Daerah.
 - b. Ombudsman Daerah terdiri dari:
 - 1. Ketua Ombudsman Daerah
 - 2. Wakil Ketua
 - 3. Beberapa Anggota
 - c. Ombudsman Daerah dilengkapi dengan sebuah sekretariat yang dipimpin Kepala Sekretariat Ombudsman daerah.
 - d. Pembentukan dan tata cara pengangkatannya dengan Perda.
 - e. Anggaran Ombudsman Daerah diambilkan dari APBD.
- Hubungan Ombudsman Nasional dan Daerah:
 - a. Ombudsman Propinsi bersifat mandiri, bukan bagian Ombudsman Nasional.
 - b. Ombudsman Kabupaten/Kota juga mandiri.
 - c. Pelaksanaan tugas Ombudsman Daerah bisa disesuaikan dengan tata cara pelaksanaan Ombudsman Nasional, kecuali yang menyangkut Badan Peradilan.
 - d. Untuk pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas negara yang dilakukan oleh Badan Pengadilan di daerah tetap menjadi kewenangan Ombudsman Nasional.
- Ombudsman Nasional tidak bertanggung jawab kepada DPR tapi wajib memberi laporan berkala dan tahunan sebagai bentuk pertanggungjawaban pada masyarakat.

Ombudsman Daerah

Bagaimana Ombudsman versi RUU dalam Konteks Komparatif?

- Di dunia sekarang terdapat lebih dari 100 Ombudsman Nasional.
- Jenis-Jenis Ombudsman:
 - a. Ombudsman Parlementer
Dipilih parlemen/kepala negara tapi bertanggung jawab pada parlemen.
 - b. Ombudsman Eksekutif
Diangkat oleh Kepala Negara dan bertanggung jawab pada Kepala Negara (Indonesia saat ini, Pakistan, dll).
- Hubungan Ombudsman Klasik dengan Komisi-Komisi HAM:
 - a. Ombudsman generasi pertama: Ombudsman yang diberi tanggung jawab atas administrasi negara, sedangkan Komisi HAM menangani masalah HAM.
 - b. Ombudsman generasi kedua: Gabungan fungsi memeriksa tindakan-tindakan maladministrasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelanggaran HAM.
- Di beberapa negara, wewenang Ombudsman berkembang sampai ke penyelidikan dan menuntut perbuatan dan praktek korupsi (di Filipina berhasil menjatuhkan Presiden Joseph Estrada).
- Pembagian jenis Ombudsman lainnya:
 - a. Ombudsman Supranasional
Contoh: Uni Eropa
 - b. Ombudsman Nasional

Relevansi Pembentukan Ombudsman Daerah

- c. Ombudsman Wilayah
- d. Ombudsman Daerah
- Ombudsman di Swedia
 - a. Swedia merupakan tanah kelahiran Ombudsman Modern (berdiri tahun 1809) atau sekitar 200 tahun sebelum Kejaksaan Modern dibentuk di Perancis dan Polisi Modern di Inggris.
 - b. Merupakan Ombudsman Parlementer.
 - c. Tugasnya melakukan pengawasan terhadap pengadilan dan administrasi publik untuk kepentingan para individu, bekerja secara independen dari pemerintah atas nama *Riksdag* (parlemen).
 - d. Mencakup semua lembaga peradilan, pemerintahan, pejabat eksekutif, pejabat publik, namun tidak mengawasi anggota *Riksdag*.
 - e. Rancangan anggaran disusun sendiri dan disetujui DPR.
 - f. Konon Ombudsman di negara ini sangat mandiri, lepas dari pengaruh eksekutif-legislatif.
 - g. Hubungannya dengan lembaga peradilan: Ombudsman menghindari masalah substantif keputusan dari Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara dan hanya mengerjakan masalah-masalah prosedural.
 - h. Punya wewenang untuk menuntut dan melakukan investigasi terhadap para pejabat birokrasi dan pegawai pemerintah, militer dan hakim.

Ombudsman Daerah

- i. Jumlah anggota 4 orang, Ketua dipilih oleh DPR.
- j. Masa jabatan anggota 4 tahun, Wakil Ketua 2 tahun.
- k. Bila Ombudsman melakukan penyimpangan, yang berwenang mengadili adalah MA.
- l. Ombudsman (dalam bahasa Swedia berarti ombud = wakil) sangat populer. Organisasi buruh, Organisasi Politik, bahkan Perusahaan Publik dan Swasta memiliki Ombudsman sendiri-sendiri.
- Ombudsman di Belanda
 - a. Ombudsman diatur dalam konstitusi.
 - b. Masa jabatan 6 tahun dan bisa dipilih lagi.
 - c. Anggota dipilih oleh Majelis Rendah Parlemen atas rekomendasi Wakil Ketua Dewan Negara, Ketua MA dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan.
 - d. Tidak boleh merangkap jabatan.
 - e. Rekomendasi Ombudsman tidak bersifat mengikat sehingga tergantung otoritas administrasi pemerintah.
- Ombudsman di Australia
 - a. Didirikan atas rekomendasi dari Komite Pembaharuan Pemerintah Federal sebagai Komisi Pengaduan (tahun 1971).
 - b. Saat ini setiap negara bagian dan wilayah teritorial Australia memiliki Ombudsman.
 - c. Tugas Ombudsman Federal: mengawasi kualitas pelayanan publik.

Relevansi Pembentukan Ombudsman Daerah

- d. Wewenangnyanya adalah melakukan investigasi dan rekomendasi tentang:
 - 1. sistem dan struktur organisasi pemerintah
 - 2. tindak pidana korupsi pegawai negeri
- e. Bila rekomendasi ini tidak direspon, Ombudsman bisa mengirimkan laporan kepada Perdana Menteri dan Parlemen.
- Ombudsman di Selandia Baru
 - a. Ombudsman dibentuk berdasar rekomendasi DPR.
 - b. Anggota tidak boleh merangkap jabatan.
 - c. Masa jabatan sama dengan masa jabatan DPR dan hanya bisa dicopot oleh Gubernur Jenderal.
 - d. Investigasi mencakup: segala hal yang berkaitan dengan tindakan menyimpang/melaikan kewajiban dari aparat pemerintah.
- Ombudsman di Perancis
 - Wewenangnyanya melakukan investigasi dan mediasi antara pihak pelapor dan terlapor.
- Sementara itu ada beberapa negara yang tidak memiliki Ombudsman Nasional tapi memiliki Ombudsman Daerah, seperti Swiss, Italia, AS, Kanada, dsb.

Ombudsman Daerah: Yogyakarta Bagaimana?

- Dengan otonomi daerah terjadi pemindahan berbagai fungsi dan tanggung jawab dalam pemberian pelayanan umum kepada daerah,

Ombudsman Daerah

sehingga fungsi dan pengawasan perlu dioptimalkan.

- Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ada banyak potensi penyimpangan di daerah.
- Selama ini fungsi kontrol terhadap pemerintah dilakukan oleh:
 - a. DPRD
 - b. *Civil Society*
- Fungsi kontrol selama ini tidak cukup efektif.
- Apakah fungsi tersebut menjadi lebih efektif kalau dibentuk Ombudsman?
- Bagaimana kedudukan Ombudsman Daerah dalam perangkat pemerintah daerah?
- Bagaimana dukungan politik terhadap pembentukan Ombudsman Yogyakarta?

Ombudsman dalam Perspektif Hukum Tata Negara: Beberapa Catatan

Satya Arinanto¹

Good governance telah menjadi salah satu isu penting di dunia dewasa ini.² Menurut Transparency International, suatu lembaga yang banyak meneliti dan mempublikasikan masalah-masalah yang berkaitan dengan hal ini, indikator *good governance* mencakup sekurang-kurangnya 21 bidang sebagai berikut:³ (1) *Legislature*, (2) *Executive*, (3) *Judiciary*, (4) *Ombudsman*, (5) *Anti-corruption Agencies*, (6) *Public Service*, (7) *Local Government*, (8) *Media*, (9) *Civil Society*, (10) *Private Sector*, (11) *In-*

¹ Satya Arinanto adalah pengajar dan Wakil Dekan Bidang Pendayagunaan Sistem Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

² Satya Arinanto, 'Legal Aspects of Good Public Governance in Indonesia', paper dipresentasikan dalam Joint Seminar on 'Living in Plural Societies' yang diorganisasi oleh Pemuda Muhammadiyah dan the British Council di Jakarta, 21-22 Februari 2002.

³ Lihat Jeremy Pope, ed. (2000), *Transparency International Source Book 2000, Confronting Corruptions: The Elements of a National Integrity System*, Berlin: Transparency International. Buku ini juga dapat diakses melalui situs <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>.

Ombudsman Daerah

ternational Agencies, (12) Elections, (13) Administrative Law, (14) Public Service Ethics, (15) Conflict of Interests, (16) Public Procurement, (17) Good Financial Management, (18) Access to Information, (19) Citizens Voice, (20) Competition Policy, dan (21) Fighting Corruption.

Khusus yang berkaitan dengan ombudsman, lembaga tersebut menyebutkan beberapa indikator untuk mengakses Kantor Ombudsman sebagai salah satu pilar integritas sebagai berikut:⁴

1. Is there an Office of the Ombudsman or a comparable institution?
2. Is the public generally aware of the existence of any such Office? If so, is the Office respected by the community?
3. Does the Office have adequate budget and is it adequately staffed?
4. Is the appointment of an Ombudsman made in a non-partisan manner?
5. Is the office-holder protected from arbitrary removal from office by the government of the day?
6. Does the Executive respect and act on the reports of the Office?
7. Is there ease of access for complaints?
8. Can complainants complain anonymously where they believe they might suffer reprisals if their identity is known?

Dalam studi hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan masalah struktur pemerin-

⁴ Ibid.

Ombudsman dalam Perspektif Hukum Tata Negara

tahan, dikenal adanya pembahasan tentang *forms of bureaucratic accountability*. Pembahasan dalam bidang tersebut dibagi menjadi dua bagian, yakni mengenai *internal controls* dan *external scrutiny*. *Internal controls* dilakukan melalui *ministerial direction, formal regulation, competition between departments, dan professional standards*. Sedangkan *external scrutiny* dilakukan oleh *legislature and judiciary, ombudsmen, dan interest groups and the mass media*.⁵

Apa yang dimaksud dengan *external scrutiny* adalah perluasan dari fungsi pertanggungjawaban para pegawai (negeri) yang bergerak dalam bidang pelayanan umum. Secara tradisional, para birokrat dapat melarikan diri dari pemeriksaan, baik secara politis maupun publik, ketika, sebagaimana di Inggris, para menteri sendiri yang bertanggung jawab terhadap parlemen atas tindakan-tindakan para pejabatnya. Para pegawai negeri dapat berlindung di balik baju menteri. Untungnya, sistem seperti di Inggris ini tidak diterapkan di negara-negara demokrasi liberal lainnya.⁶

Di Amerika Serikat, para birokrat lebih banyak datang dalam kaitan dengan penampilan kongresionalnya. Tetapi bahkan di Inggris sendiri kemunculan semacam komite pemeriksaan telah memberikan suatu dimensi baru bagi akuntabilitas para birokrat. Secara perlahan-lahan, para pejabat

⁵ Rod Hague dan Martin Harrop (2001), *Comparative Government and Politics: An Introduction*, New York: Palgrave. Hal. 262.

⁶ Ibid., hal. 263.

Ombudsman Daerah

publik kemudian menjadi bersedia untuk mempertanggungjawabkan kepada publik hasil-hasil pekerjaannya.⁷

Suatu perkembangan baru dalam mekanisme dari pengawasan eksternal ialah Ombudsman. Ombudsman dapat didefinisikan sebagai "... a public official who investigates allegations of maladministration in the public sector".⁸ Lembaga ini pertama kali diperkenalkan di Swedia, dan kemudian berusaha untuk disamai oleh Selandia Baru, dan kemudian diikuti oleh negara-negara Eropa lainnya. Dewasa ini, institusi semacam ini juga terdapat di berbagai negara, termasuk di Indonesia.

Di Indonesia, kehadiran institusi Ombudsman muncul hampir bersamaan dengan beberapa lembaga mandiri lainnya. Dalam studi hukum tata negara, timbul permasalahan tentang di manakah seharusnya ia diatur. Beberapa pihak – termasuk penulis – telah mengupayakan pengaturannya dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Namun demikian, hingga Perubahan Keempat UUD 1945 disahkan, belum ada satu pasal pun yang mengatur mengenai hal ini.

Hal inilah antara lain yang harus kita perjuangkan. Dalam konteks yang lebih jauh, persoalan ini juga harus diartikan secara lebih luas, yakni perlunya upaya untuk membentuk lembaga-lembaga semacam Komisi Ombudsman Nasional di tingkat daerah.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

Sebuah Ringkasan Pendek mengenai Ombudsman

Antonius Sujata¹

I. Fakta-fakta sejarah Ombudsman

- Ombudsman pertama kali dikenal di Swedia (1809).
- Ombudsman berkembang di negara-negara Skandinavia dan Eropa lainnya serta negara-negara *commonwealth*.
- Pada 1983 terdapat 21 Ombudsman di level nasional dan 6 Ombudsman daerah.
- Pada 2003 lembaga Ombudsman telah berdiri di lebih dari 130 negara di dunia.
- Ombudsman 55 negara di antaranya telah diatur dalam konstitusi.
- Ombudsman-ombudsman baru berdiri menandai proses pertumbuhan demokrasi di negara-negara tersebut.
- Ombudsman dikenal sebagai kekuasaan baru (pengawasan) selain kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

¹ Antonius Sujata adalah anggota Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.

Ombudsman Daerah

- Terjadi perkembangan varian Ombudsman, misalnya Ombudsman untuk sektor swasta (*private*).

II. Karakteristik universal Ombudsman

- Sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap pelayanan umum pemerintah
- Independen
- Rekomendasinya bersifat *non legally binding*
- Ruang lingkupnya berada pada hukum publik (hukum administrasi negara)
- Mempunyai *subpoena power*
- Bertugas mengeliminasi tindakan maladministrasi dan praktek koruptif

III. Ombudsman dikenal dengan berbagai nama, di antaranya

- Defensor del Pueblo, untuk sejumlah negara-negara berbahasa Spanyol (seperti Spanyol, Argentina, Peru dan Kolombia)
- Parliamentary Commissioner for Administration (seperti Sri Lanka dan Inggris Raya)
- Mediateur de la Republique (seperti Prancis, Gabon, Mauritania, Sinegal)
- Public Protector (Afrika Selatan)
- Protecteur du Citoyen (Quebec)
- Volksanwaltschaft (Austria)
- Public Complaints Commission (Nigeria)
- Provedor de Justicia (Portugal)
- Difensore Cívico (Italia)

Sebuah Ringkasan Pendek mengenai Ombudsman

- Investigator-General (Zambia)
- Citizen's Aide (Iowa)
- Wafaqi Mohtasib (Pakistan)
- Lok Ayukta (India)

IV. Ombudsman di Indonesia

A. Landasan yuridis

- Pasal 2 TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
- UU No. 25 tahun 2000 tentang Propenas (ditetapkannya Ombudsman Nasional merupakan indikator kerja kebijakan pembangunan hukum 1999-2004)
- Keppres No. 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional

B. Urgensi lembaga Ombudsman di Indonesia

- Adanya praktek KKN yang merajalela di berbagai sektor
- Selama ini belum ada lembaga negara di Indonesia yang khusus melakukan pengawasan terhadap pelayanan umum di Indonesia
- Pengawasan pelayanan umum merupakan *entry point* terhadap upaya pemberantasan praktek koruptif
- Telah lebih dari 130 negara menggunakan institusi pengawasan melalui lembaga Ombudsman, 50 di antaranya telah dimasukkan pengaturannya dalam konstitusi
- Adanya *political will* dari unsur eksekutif, legi-

Ombudsman Daerah

- slatif maupun yudikatif
- Adanya dukungan dari masyarakat

V. Ombudsman Daerah

- Dapat dibentuk di wilayah propinsi, kota atau kabupaten
- Yurisdiksinya meliputi badan atau institusi atau daerah
- Dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda)
- Memperhatikan asas universal Ombudsman
- Tata kerja *mutatis mutandis* dengan Ombudsman Nasional
- Ketua dan wakil ketua Ombudsman Daerah dipilih oleh DPRD setelah diseleksi melalui sebuah panitia independen yang terdiri dari Pemda, DPRD, akademisi dan unsur masyarakat
- Sebaiknya tidak berbentuk komisi jadi, yang dipilih adalah ketua dan wakil ketua saja
- Aktivitas sehari-hari akan dibantu oleh asisten Ombudsman yang direkrut secara profesional independen oleh ketua Ombudsman Daerah

VI. Hubungan Ombudsman Daerah dengan Ombudsman Nasional

- Koordinatif bukan hirarkis
- Penanganan laporan bersama bila melibatkan instansi pusat dan daerah
- Ombudsman Daerah dapat menerima mandat dari Ombudsman Nasional untuk melakukan investigasi laporan bila laporan tersebut me-

Sebuah Ringkasan Pendek mengenai Ombudsman

- nyangkut wilayah Ombudsman Daerah
- Kerjasama dalam penyusunan standar kerja, struktur organisasi, dan kerjasama yang lainnya
- Merumuskan isu-isu strategis bersama dalam upaya mewujudkan *good governance*

VII. Muatan Perda Ombudsman Daerah

Perda tentang Ombudsman Daerah setidaknya harus meliputi:

- Tujuan dasar dan urgensi didirikannya Ombudsman
- Asas dan nilai-nilai yang menjadi dasar keberadaan Ombudsman
- Kewenangan dan yurisdiksi
- Organisasi Ombudsman
- Cara pemilihan syarat-syarat untuk menjadi Ombudsman
- Periodisasi kerja Ombudsman
- Pemberhentian sebagai Ombudsman
- *Privilege*/hak-hak sebagai Ombudsman
- Kewenangan dan yurisdiksi Ombudsman
- Kadaluwarsa laporan
- Tata cara pemeriksaan laporan
- Hubungan Ombudsman dengan pelapor dan terlapor
- Sekretariat
- Sumber keuangan
- Laporan tahunan
- Hubungan dengan parlemen

Ombudsman (Daerah) dan Pemberdayaannya

Teten Masduki¹

Ombudsman merupakan salah satu kelembagaan anti-korupsi yang direkomendasikan Ketetapan (TAP) MPR Nomor VIII tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Lembaga anti-korupsi lain, yang juga direkomendasikan dibentuk perundang-undangnya meliputi Komisi Anti-korupsi, Pencucian Uang, Perlindungan Saksi, Kebebasan Memperoleh Informasi, dan sebagainya. Sebenarnya Rancangan Undang-undang (RUU) Komisi Anti-korupsi dan Pencucian Uang kini tengah dibahas di DPR RI. Sementara Komisi Ombudsman Nasional (KON) pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid sudah dibentuk melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 44 tahun 2000, dan sekarang berarti eksekutif Ombudsman itu mau ditingkatkan menjadi *Parliamentary Ombudsman* dengan landasan hukum (*constitutional*

¹ Teten Masduki adalah anggota Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.

Ombudsman Daerah

basis) yang lebih tinggi untuk memberi keleluasan yurisdiksi, wewenang dan kedudukan yang kokoh dan independen.

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

Apa yang sekarang relevan diperdebatkan barangkali bukan lagi perlu tidaknya Ombudsman. Tapi prasyarat-prasyarat apa yang diperlukan dalam pembentukan Ombudsman, sehingga kehadirannya betul-betul dapat menjadi pelumasan bagi kelancaran sistem birokrasi atau sistem peradilan guna meningkatkan mutu pelayanan umum sebagaimana andil Ombudsman di negara-negara maju. Pertanyaan ini perlu diajukan, sebab belajar dari pengalaman sejauh ini patut dikuatirkan agenda

Ombudsman (Daerah) dan Pemberdayaannya

reformasi hukum dan kelembagaan nasional hanya bersifat seremonial politik atau latah, tanpa dilandasi niat untuk menyempurnakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Maladministrasi Publik

Kendati kata 'ombudsman' (wakil sah seseorang) berasal dari Skandinavia, tapi sesungguhnya lembaga semacam Ombudsman pernah dipraktikkan di Cina sekitar 2000 tahun lalu selama Dinasti Han dan di Korea pada era Dinasti Choson. Saat itu Ombudsman ibarat seseorang yang dipercayai rakyat dan didengar nasihatnya oleh raja, sehingga dapat memainkan peran dalam menjembatani penyelesaian masalah kerajaan dengan rakyatnya atau sebaliknya. Adalah Swedia yang pertama kali mendirikan lembaga Ombudsman klasik (*Justice Ombudsman*) pada 1809. Lembaga *Parliamentary Ombudsman* (*Folketingets Ombudsman*) yang lebih modern mulai didirikan di Denmark pada 1955 dan kemudian Selandia Baru pada 1962. Hingga sekarang lembaga Ombudsman sedikitnya telah ada di 107 negara termasuk Indonesia, kurang-lebih 50 di antaranya berlandaskan konstitusi dan lainnya diatur oleh undang-undang tersendiri. Umumnya tetap menggunakan nama Ombudsman, meskipun di sejumlah negara memakai penamaan lain, seperti Public Protector (Afrika Selatan), Wafaki Mohtasib (Pakistan), Lok Ayukta (India).

Ombudsman Daerah

Umumnya Ombudsman dikenal sebagai lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (*maladministration*) publik. Dalam hal ini meliputi keputusan-keputusan atau tindakan pejabat publik yang ganjil (*inappropriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) atau pelanggaran kepatutan (*equity*). Tetapi, sesungguhnya Ombudsman tidak sekedar sebuah sistem untuk menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus, namun yang utama adalah mengambil inisiatif untuk mengkhususkan perbaikan administratif atau sistemik dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan masyarakat.

Pada perkembangannya tidak saja *State Ombudsman* yang mengurus maladministrasi publik, tumbuh juga Ombudsman yang dibentuk kalangan *civil society* dengan wilayah kerja yang lebih khusus. Di Inggris dan Australia, misalnya, selain ada *State Ombudsman*, juga marak Ombudsman industri seperti untuk sektor perbankan, telekomunikasi, perumahan, rumah sakit, dan sebagainya. Di Swedia Ombudsman pers yang dibentuk oleh asosiasi wartawan dan industri pers sangat efektif menangani keluhan-keluhan masyarakat yang dirugikan oleh pemberitaan media massa. Di tanah air, penerbit pers yang telah memiliki Ombudsman misalnya Kompas dan Jawa Pos. Dewan Pers pada ting-

Ombudsman (Daerah) dan Pemberdayaannya

kat tertentu juga telah menjalankan fungsi Ombudsman pers.

Dalam hal pemberantasan korupsi, Ombudsman berbeda dengan fungsi lembaga represif anti-korupsi seperti Kejaksaan dan Kepolisian. Walau begitu, dari waktu ke waktu fungsi dan wilayah kerja Ombudsman juga mengalami perkembangan. Di negara-negara Amerika Latin dan Eropa Timur, Ombudsman juga melakukan pengawasan terhadap masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Bahkan misalnya di Filipina, Papua Nugini, Taiwan, atau Uganda Ombudsman memiliki kewenangan lebih luas yaitu melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, layaknya *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) atau Kejaksaan di banyak negara. Fungsi Ombudsman lebih tertuju pada perbaikan administrasi guna memastikan bahwa sistem-sistem tersebut membatasi korupsi sampai tingkat minimum, yakni penyelenggaraan administrasi yang transparan, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dalam konteks *good governance*, sumbangan terbesar Ombudsman melalui kewenangannya dalam melakukan peninjauan kebijakan publik mewakili publik adalah memberi peran langsung dalam upaya memperkuat dan melembagakan partisipasi masyarakat dalam mengontrol pemerintahan agar lebih transparan, akuntabel dan partisipatif. Hal ini penting mengingat tata pemerintahan yang baik hanya dimungkinkan kalau ada keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan

Ombudsman Daerah

sektor swasta, tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *governance* yang mempunyai kontrol yang absolut. Korupsi tumbuh subur dalam situasi ketidakseimbangan hubungan tadi.

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

Di banyak negara, Ombudsman telah menjadi lembaga alternatif bagi warga masyarakat untuk menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan terhadap birokrasi pemerintah secara cepat, gratis, tidak perlu bayar pengacara dan aman (kerahasiaan pelapor terlindungi). Penyelesaian melalui lembaga peradilan untuk masalah maladministrasi telah banyak ditinggalkan karena sangat lambat, mahal dan jauh dari kemudahan (*non-user friendly*). Pada 2001, di KON tercatat ada 511 pengaduan masyarakat, di antaranya sebanyak 45% menyangkut lembaga peradilan, polisi 11%, dan instansi pemerintah lainnya 7%. Bandingkan dengan Commonwealth Ombudsman Australia yang di-

Ombudsman (Daerah) dan Pembedayaannya

dirikan sekitar 25 tahun lalu, pada 2000-2001 menerima keluhan sebanyak 20.000 kasus, yang sebagian besar (60%) berhubungan dengan masalah pajak. Kelihatan sekali efektifitas KON memang masih belum seberapa, karena akses dan kepercayaan masyarakat terhadap Ombudsman masih rendah. Malah Presiden Megawati, sampai sekarang tidak nampak ada keinginan untuk memberdayakan KON sebagai kelembagaan *governance* penting yang dapat dioptimalisasikan guna meningkatkan kinerja pemerintahannya.

Ombudsman Daerah (*Local Ombudsman*)

Untuk konteks Indonesia, dengan luas wilayah kepulauan dan jumlah penduduk yang sangat besar, barangkali tidak mungkin semua masalah maladministrasi publik bisa ditangani oleh Ombudsman Nasional secara cepat dan murah. Dan dalam konteks otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dimana hampir seluruh kewenangan *public administration* dilimpahkan ke daerah, kecuali kewenangan dalam lima bidang: politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama. Maka harus dimungkinkan dibentuk Ombudsman Daerah di tingkat propinsi, kabupaten atau kotamadya yang independen.

Bisa saja yurisdiksi dan kewenangan Ombudsman Daerah itu terbatas pada bidang *public administration* yang dilimpahkan daerah, sementara lima bidang vertikal yang menjadi kewenangan pusat

Ombudsman Daerah

ditangani Ombudsman Nasional. Jadi ada dua kelembagaan Ombudsman di daerah, yaitu Ombudsman Daerah dan representasi Ombudsman Nasional. Atau bisa juga di daerah hanya ada satu Ombudsman, yaitu Ombudsman Daerah yang melakukan dua fungsi sekaligus, selain menangani administrasi publik di daerah, juga berperan sebagai *liaison official* Ombudsman Nasional untuk menangani lima bidang kelembagaan vertikal tadi.

Efektifitas dan Kekuatan Ombudsman

Banyak pihak yang meragukan efektifitas Ombudsman mengingat teguran atau rekomendasi-rekomendasi Ombudsman bukan merupakan putusan pengadilan yang mengikat secara hukum (*legal binding*) sehingga tidak ada kewajiban untuk mematuhi, karena Ombudsman lebih merupakan mahkamah pemberi pengaruh (*magistratur of influence*). Hal itu barangkali ada benarnya, apalagi di tanah air, jangankan berupa anjuran moral, putusan pengadilan yang sudah berketetapan hukum tetap pun masih sulit untuk dijalankan. Tetapi di situlah justru kekuatan Ombudsman yang menarik. Pendekatan yang ingin dibawa Ombudsman adalah 'menyentuh kesadaran dan komitmen pribadi dari pejabat publik untuk mau menaati asas, hukum, prosedur, dan sistem, serta mengoreksi segala penyimpangan demi meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat seadil-adilnya'. Tanpa ada kesadaran itu, sekarismatik dan sepiawai apapun person Ombudsman-nya dalam hal

Ombudsman (Daerah) dan Pembedayaannya

mediasi dan negosiasi, atau sehebat apapun bobot rekomendasinya, Ombudsman tidak akan pernah efektif. Seperti tadi, putusan pengadilan yang mengikat pun tidak banyak artinya kalau tidak ada ketulusan untuk mematuhi. Karena itu prasyarat dasar pembentukan Ombudsman harus dimulai oleh suatu hasrat luhur dari bangsa ini untuk memperbaiki diri, menaati asas, hukum, dan sistem, serta menghormati HAM untuk meminimalkan pelbagai bentuk penyimpangan kekuasaan atau maladministrasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa dilandasi prinsip itu pembentukan Ombudsman hanya akan sia-sia.

Kekuatan Ombudsman yang lain terletak pada kepercayaan semua pihak atas pertimbangan-pertimbangannya yang kredibel dan tidak berpihak (*impartial*), sehingga tidak boleh ada pihak-pihak atau institusi yang bisa mempengaruhi atau mengintervensi Ombudsman dalam menjalankan wewenangnya (*independent*), dalam hal ini menyangkut independensi kelembagaan, personal, maupun fungsional. Karena itu sedikitnya ada beberapa prasyarat utama yang perlu mendapat jaminan hukum.

Prasyarat secara kelembagaan, yaitu:

1. Ombudsman harus bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga-lembaga lain atau disubordinasi atau diawasi oleh kekuasaan negara, meskipun Ombudsman dipilih DPR dan diangkat Presiden serta harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada yang memilihnya;

Ombudsman Daerah

2. Sebagai 'mahkamah pemberi pengaruh', secara kelembagaan Ombudsman harus berwibawa, sehingga perlu mendapatkan rekognisi politik yang kuat atau diberi kedudukan hukum yang tinggi (*constitutional basis*) setara dengan lembaga konstitusi lainnya;
3. Ombudsman memiliki kekuasaan untuk memeriksa, mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis dan memaksa untuk meminta jawaban, memiliki keleluasaan untuk mengakses dokumen dan memaksa orang atau instansi untuk menyerahkan dokumen dan bukti-bukti yang relevan, memiliki hak inisiatif dan diskresi untuk melakukan penyelidikan dan mengajukan perbaikan sistemik, dan menyampaikan hasil penyelidikan, penilaian dan rekomendasi yang diusulkan kepada publik.
4. Di banyak negara, efektifitas Ombudsman dalam melakukan investigasi atau klarifikasi atas keluhan-keluhan masyarakat banyak ditentukan oleh sejauh mana pengakuan hak rakyat untuk mengakses informasi dan mendapat informasi publik yang benar, yang diatur di dalam Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Pemerintah (*Freedom of Information Act*). Bahkan ada sejumlah Ombudsman yang landasan hukumnya UU tersebut. Dalam hal ini ada semacam *government liability* yang 'memwajibkan' pejabat publik agar mematuhi teguran atau permintaan klarifikasi keluhan masyarakat yang pada dasarnya bersifat sukarela;

Ombudsman (Daerah) dan Pemberdayaannya

5. Dalam menjalankan wewenangnya, Ombudsman harus diberikan kecukupan dana, dukungan manajerial dan administrasi;
6. Ombudsman memiliki kekebalan (imunitas) dari berbagai tuntutan dan gugatan di pengadilan atas tindakan-tindakan dalam menjalankan kewenangannya;
7. Ombudsman dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat, sehingga Ombudsman tidak melayani atau dinikmati oleh segelintir orang.

Prasyarat secara personal, yaitu:

1. *Person-person* Ombudsman harus mendapat kepercayaan publik, non-partisan, kompeten, memiliki kejujuran yang tinggi dan kedudukannya harus kuat, dan tidak mudah dipecat oleh pihak yang mengangkatnya. Karenanya, pemilihan *person* Ombudsman harus melalui satu proses yang ketat dan terbuka bagi uji publik serta kewenangan dan syarat-syarat pemberhentian Ombudsman harus diatur secara jelas dan hanya atas dasar alasan yang terbatas.
2. Karena tidak bisa memaksa, *person* Ombudsman harus memiliki kemampuan persuasi (*influencer*), negosiasi, mediasi (*arbiter*), advokasi, *lobbying*, intermediasi (jembatan kepentingan publik dan negara), *conflict resolver*, dan *advisor*;
3. *Person* Ombudsman memiliki kepercayaan diri dan keberanian dalam menjalankan kewenangannya.

Respon Para Peserta

Dalam Seminar dan Lokakarya 'Pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta' di Yogyakarta, 23 Oktober 2003, delapanpuluhan orang peserta, terdiri dari berbagai komponen masyarakat dan instansi pemerintah DIY dan Komisi Ombudsman Nasional Jakarta, memberikan respon yang beragam atas wacana Ombudsman.

Tanggapan yang muncul terhadap Ombudsman secara umum:

Polda DIY

- Sebaiknya komisi ini tidak mandul karena hanya memberikan rekomendasi, untuk itu perlu juga ada tugas tambahan yaitu melakukan tuntutan.
- Jika lembaga Ombudsman melakukan tuntutan, maka harus diubah sistem yang ada dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) karena menyangkut aparaturnya penegak hukum.

Kejaksaan Tinggi DIY

- Keberadaan Ombudsman ini perlu ditinjau ulang karena keberadaannya tidak jelas. Fungsi dan tugas lembaga ini hanya didasarkan pada Keppres yang statusnya lebih rendah dari UU, padahal jangkauan kerjanya mengontrol lembaga negara yang didasarkan pada UU.
- Tentang moralitas yang tidak ada dalam lembaga-lembaga negara, perlu ada ukuran moralitas yang jelas dalam aturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya. Kalau Ombudsman ini didirikan perlu ada kejelasan tentang moralitas tersebut.

Pemda Bantul

- Kalau Ombudsman itu hanya memberikan rekomendasi semata, akan sama halnya dengan pengawasan internal di kabupaten yang hanya memberikan rekomendasi kepada Bupati dan tentu tidak akan bermakna apa-apa untuk memperbaiki pemerintahan di daerah.
- Kalau Ombudsman ini berada dalam struktur gubernur, orang-orang yang duduk di dalamnya harus dipilih secara selektif, jangan hanya menjadi pembisik-pembisik saja, namun menjalankan fungsinya secara bijak.
- Dasar hukum pembentukan Ombudsman harus diubah jangan hanya berdasarkan Keppres tapi harus ditingkatkan menjadi UU dan kalau perlu langsung di dalam konstitusi.

Partai Keadilan Sejahtera Yogyakarta

- Dalam pembentukan Ombudsman ini kita harus bermula dari fungsinya terlebih dahulu, untuk apa lembaga ini dibentuk. Dan kalau dia dipandang perlu untuk dibentuk, maka Ombudsman ini sebaiknya hanya sebagai lembaga transisi yang sifatnya sesaat sebelum lembaga-lembaga politik dan lembaga pemerintahan kembali berfungsi dalam sistem politik yang sudah ada.

Komisi Ombudsman Nasional

- Pandangan terhadap keberadaan Ombudsman akan berbeda tiap orang, bagi mereka yang menjadi korban lembaga ini sangat berguna untuk membantu masyarakat yang memiliki persoalan dengan lembaga-lembaga publik, bagi yang tidak akan percuma untuk mendirikan lembaga ini.
- Ombudsman berbeda dengan lembaga-lembaga lain, karena dia berada dalam level hukum administrasi negara karena itu dia menjadi kekuatan pengawas yang ketiga selain eksekutif dan legislatif.
- Rekomendasi Ombudsman dimaksudkan untuk membedakan dengan putusan yang bisa dieksekusi pengadilan. Justru pengalaman kami, jika sebuah pengaduan dan rekomendasi benar maka pejabat yang bersangkutan akan berada dalam posisi yang selalu bersalah, kemanapun pejabat itu tidak akan bisa *clean*.

Ombudsman Daerah

- Bagian terpenting dari Ombudsman ini memang terletak pada orang-orang yang menjalankannya, karena mereka dipilih berdasarkan kredibilitas dan kemampuan yang sangat baik, di samping itu tentu moralitas.

Pengacara

- Dilihat dari dasar hukumnya, pemerintah juga tidak memiliki keinginan untuk meningkatkan status Ombudsman. Dan bila landasannya hanya Keppres dan kemudian muncul keinginan membentuk di daerah, kita tidak tahu prospeknya di kemudian hari. Karena Yogyakarta termasuk daerah istimewa, maka saya melihat ada kesamaan korps di antara instansi-instansi tersebut, dimana mereka tidak akan melakukan kontrol terhadap instansi mereka sendiri.
- Kalau sampai dibentuk di Yogyakarta, baiknya fungsionaris intinya jangan orang asli daerah, karena bila berhadapan dengan Sri Sultan dia tidak akan mampu melakukan kritik terhadap beliau.

Kecamatan Mantriweron

- Kunci dari suatu lembaga ada pada semangatnya bukan pada peraturannya.
- Semakin banyak yang mengawasi akan semakin baik suatu lembaga itu, cuma masalahnya bagaimana melakukan pengawasan yang ideal dalam struktur lembaga yang baik.
- Perlu disosialisasikan, apakah masyarakat membutuhkan lembaga ini untuk membantu

Respon Para Peserta

mereka dalam menyelesaikan persoalannya dengan pelayanan publik.

BPN Kulonprogo

- Lembaga kami pernah dilaporkan ke Ombudsman Jakarta pada 2001 karena pelayanan kami yang kurang memuaskan. Setelah Komisi Ombudsman menginvestigasi lembaga kami maupun masyarakatnya, ternyata penjelasan Ombudsman ini dapat dipahami oleh masyarakat.

Tanggapan yang muncul terhadap pembentukan lembaga Ombudsman DIY:

Forum LSM DIY

- Pembentukan Ombudsman Daerah sangat penting karena akan menjadi mitra baik bagi pelapor maupun terlapor.
- Perlu ada kemauan politik yang jelas dari pemerintah pusat agar peran Ombudsman dapat berjalan secara maksimal.

Aliansi Jurnalis Independen Yogyakarta

- Di Yogyakarta ada persoalan kepercayaan dan rasa malu yang tidak tumbuh pada birokrasi, sehingga pada masyarakat akan tumbuh ketidakpercayaan pada model penyelesaian yang dilakukan oleh Ombudsman.
- Sesungguhnya dukungan seperti apa yang dapat membuat pembentukan Ombudsman di daerah ini semakin cepat didirikan.

Ombudsman Daerah

Polda DIY

- Baik juga Ombudsman ini didirikan di Yogyakarta, tapi apakah orang-orang yang duduk di dalam lembaga ini dapat bekerja secara netral dan tidak memihak.
- Perlu ada batas-batas kerja yang jelas dan bersifat persuasif dalam Ombudsman untuk mencegah *over-laping* dengan lembaga-lembaga lain sehingga nantinya kerja lembaga ini tidak keluar dari batas-batas itu.

ICM

- Saya sangat skeptis dengan munculnya Ombudsman Daerah ini, karena kemunculan lembaga mandiri ini menghancurkan tatanan hukum di Indonesia, dimana Ombudsman sebagai lembaga pengawas bisa mengambil atau mendistorsi kewenangan lembaga lain, misalnya sampai masuk ke pengadilan.
- Harusnya instrumen hukum yang lebih tinggi dulu yang dihasilkan, karena bila yang tinggi belum ada sementara Perda telah dihasilkan akan memungkinkan pertentangan dua instrumen hukum yang sangat besar.

Dinas Kependudukan

- Seandainya Ombudsman Daerah ini dibentuk tentu memerlukan biaya yang dapat membebani APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah—Ed.), untuk itu perlu dipikirkan secara baik agar solusinya tidak menyulitkan daerah yang bersangkutan.

Respon Para Peserta

- *Publik service* tidak saja dilakukan oleh pemerintah tapi juga dilakukan oleh masyarakat, apakah Ombudsman juga melakukan pengawasan terhadap apa yang dilakukan oleh masyarakat.

Bagian Hukum Pemda Kulonprogo

- Ada ruang politik yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda tentang Ombudsman karena ini juga berhubungan dengan legislatif daerah. Untuk itu perlu juga legislatif diikuti dalam membentuk kesepakatan untuk pengadaan Perda ini.
- Harus ada pilihan yang tegas tentang hasil akhir yang akan dilakukan oleh Ombudsman, apakah menggunakan rekomendasi atau eksekusi, karena hal ini akan berpengaruh pada masyarakat, misalnya Ombudsman hanya akan menjadi lembaga *curhat* semata yang tidak mempunyai implikasi apapun.

Hasil Diskusi Kelompok

Diskusi dalam Seminar dan Lokakarya 'Pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta' mengambil metode diskusi kelompok. Dua kelompok dibentuk; tukar pikiran dilangsungkan dengan fasilitator dari Pus-ham UII, yakni Eko Prasetyo dan Suparman Mar-zuki, SH. MSi. Dalam dua sesi, masing-masing kelompok ini membahas topik: (1) bentuk dan format Ombudsman Daerah dan (2) tugas dan tanggung jawab Ombudsman Daerah. Dalam perjalanannya, diskusi berkembang hingga mengungkap pemikiran-pemikiran penting lain yang relevan, maka sub-judul tulisan ini tidak membatasi pada topik yang telah disebutkan sebelumnya. Masing-masing topik dan diskusi yang berkembang dipaparkan dalam bentuk catatan pendek.

Ombudsman Daerah

Bentuk dan Format Umum hingga Landasan Legal-Formal Ombudsman Daerah

Dalam hal ini, diskusi kelompok merumuskan hal-hal yang perlu menjadi prioritas pemikiran:

- Sumber dana Ombudsman Daerah adalah APBD dan sumber lain yang tidak mengikat dan halal
- Massa bakti kepengurusan Ombudsman
- Tugas dan wewenang
- Domisili kantor
- Jumlah staf
- Proses rekrutmen

Sedang langkah-langkah yang harus ditempuh dalam pembentukan Ombudsman Daerah, yaitu:

1. Kepengurusan (7 orang)
2. Pengadaan kantor
3. Kriteria pengurus
 - Usia minimal 40 tahun
 - Pendidikan minimal S1
 - KTP Yogyakarta
 - Memperhatikan pasal 16 KON
 - Integritas moral dan intelektual tinggi
 - Non-partisan
 - Tidak terikat dengan institusi apapun saat terpilih
 - Keterwakilan perempuan
4. Mekanisme rekrutmen
 - Uji publik
 - Pendaftaran dilakukan secara transparan (melibatkan media)
 - Setiap anggota mencantumkan pernyataan

Hasil Diskusi Kelompok

- tentang integritas di atas materai
- Model tes mengikuti model rekrutmen Panwaslu (Panitia Pengawasan Pemilu)

Beberapa lontaran dan pandangan yang dikemukakan para peserta adalah sebagai berikut:

- "Yang ingin saya ajukan adalah, apakah Sultan dan Sekda setuju dengan pembentukan Ombudsman ini, karena akan menyangkut anggaran yang harus disetujui oleh Sultan dan DPRD untuk dimasukkan dalam pos anggaran. Dan menurut saya, baiknya kita merancang dua macam Ombudsman yaitu Ombudsman Eksekutif dan Ombudsman Parlemen." "
- "Sebenarnya kita perlu melihat Ombudsman ini dari perspektif untuk kebutuhan siapa lembaga ini dibentuk. Kalau kebutuhannya berbasis pada masyarakat, maka kita tidak perlu menunggu, apakah Gubernur atau Dewan merespon pembentukan lembaga ini, karena mereka juga termasuk dalam lembaga yang akan diawasi juga oleh Ombudsman. Untuk itu saya lebih cenderung agar lembaga ini dibentuk berdasarkan Perda untuk menghindari politik sungkan yang ada di dalam masyarakat Yogyakarta bila sudah berhadapan dengan Sultan."
- "Dalam diskusi kami berpikir dalam konteks norma organisasi, suatu pertanggungjawaban harus berdasarkan garis komando, nah, dengan demikian problem utamanya adalah independensi lembaga ini nantinya akan seperti apa, padahal mereka berada dalam satu garis koman-

Ombudsman Daerah

- do. Karena itu menurut kami tidak akan ada independensi bila telah ada pertanggungjawaban pada seseorang. Kemudian, menurut saya forum ini juga harusnya mengundang anggota Dewan karena di sini ada komitmen politik yang harus dipikirkan juga. Terakhir, Ombudsman ini mesti sebagai pengawas layanan publik yang bisa memberikan suatu pengawasan yang benar-benar bersifat independen, termasuk rekomendasinya juga, dan solid dalam menyelesaikan masalah, bukan hanya berkutat pada pertanggungjawaban.
- "Apa yang perlu menjadi catatan kita adalah keberadaan lembaga Ombudsman ini milik publik, maka publik harus dilibatkan dalam lembaga ini. Oleh karenanya, membangun kepercayaan masyarakat merupakan sarat mutlak yang harus dilakukan terlebih dahulu. Sementara proses hukum bisa dilakukan belakangan."
 - "Perlu dipikirkan adanya pendanaan tetap bagi lembaga Ombudsman agar kerjanya dapat maksimal."
 - "Saya kira yang paling mendasar adalah aturan yang paling cepat dan simpel yang dapat merealisasikan secara legal lembaga Ombudsman ini. Apakah dengan SK (Surat Keputusan—Ed.) Gubernur atau Perda. Kalau misalnya SK Gubernur yang paling cepat mengapa tidak, terlepas dari independensi orang-orangnya tersebut."

Hasil Diskusi Kelompok

- "Menurut saya Ombudsman Daerah perlu landasan legal agar bisa diterima semua pihak. Kalau misalnya SK Gubernur yang paling cepat bisa dihasilkan maka kita perlu mendorong hal itu sambil kita mempersiapkan Perda yang baik yang bisa mengakomodasi kepentingan masyarakat."
- "Menurut saya SK Gubernur akan menjadi landasan awal untuk memberikan dasar legal, yang merupakan jalan masuk untuk pembentukan Perda nantinya."
- "Saran saya pembentukan Ombudsman Daerah agar mengacu pada Ombudsman Nasional. Kalau kemudian yang kita takutkan adalah intervensi, maka kita akan melihatnya pada tugas dan tanggung jawab, sehingga dalam dasar hukumnya nanti akan kita lihat ke mana tanggung jawabnya, apakah ke Gubernur atau DPRD."
- "Saya sepakat kalau landasannya adalah Perda, dan di dalamnya harus dibangun mekanisme kerja secara terinci."
- "Apa yang terpenting dalam lembaga Ombudsman Daerah ini adalah menunjukkan komitmennya pada masyarakat, dengan demikian ketika muncul landasan hukum yang berbentuk SK Gubernur, lembaga ini tidak bekerja asal-asalan, yang dapat membahayakan lembaga ini nantinya. Untuk itu komitmennya pada masyarakat harus jelas."
- "Harus ada kesepakatan di antara Eksekutif

Ombudsman Daerah

dan Legislatif agar perjalanan pembentukan Ombudsman ini nantinya dapat terwujud secara maksimal.”

Dari sedikit ungkapan-ungkapan peserta tersebut, terlihat bahwa diskusi yang semula dimaksudkan untuk lebih fokus pada bentuk dan format Ombudsman Daerah, pada perkembangannya lebih berkisar mengenai persoalan legal-formal keberadaan Ombudsman Daerah. Akhirnya, diskusi ini menyimpulkan bahwa pada prinsipnya, Ombudsman Daerah sangat penting dan perlu dibentuk di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dasar hukum untuk itu, bisa menggunakan SK Gubernur yang bersifat transisional untuk menuju ke Perda.

Lebih Menilik Bentuk dan Format hingga Pengaturan Ombudsman Daerah dalam Perda

Diskusi sesi ini cukup dapat merinci pandangan-pandangan peserta mengenai operasionalisasi Ombudsman Daerah, dengan tetap memunculkan hal-hal yang cukup penting diperhatikan:

- “Menurut saya ada problem yang berbeda antara propinsi dan kabupaten, sehingga kita memerlukan kelembagaan yang melekat di kabupaten. Tetapi melihat kondisi Yogyakarta yang relatif kecil maka keberadaan Ombudsman Daerah di tingkat Propinsi menjadi penting. Kami juga melihat bahwa Ombudsman adalah salah satu agen perubahan, sehingga perlu ada bidang kerjasama dalam lembaga ini.”

Hasil Diskusi Kelompok

- “Saya kira untuk rintisan awal, baiknya di propinsi dibentuk satu model. Dan dilihat, apakah terjadi koordinasi yang baik di tingkat propinsi dan untuk melakukan pemetaan problem, serta menampakkan kewibawaan yang baik di mata masyarakat. Untuk itu bidang kerjasama perlu dipikirkan di tahap awal pembentukan lembaga ini, karena akan membangun kerjasama dengan lembaga-lembaga lain dalam suatu kemitraan yang baik. Kualifikasi orang dan jumlah anggota Ombudsman Daerah harus dipertimbangkan secara matang, dengan melihat krusialitas persoalan di tiap kabupaten hingga representasinya, serta independensi mereka. Terakhir, Kalau kita sepakat lembaga ini otonom maka tidak ada hirarki dengan Pusat (KON—Ed.)”
- “Saya pikir Ombudsman baiknya diadakan di propinsi terlebih dahulu, kalau memang dirasa kabupaten juga perlu didirikan Ombudsman, maka harus ada MoU (Memorandum of Understanding—Peny.) dengan propinsi agar kabupaten tidak merasa di langkahi oleh propinsi. Oya, harus ada jalinan kemitraan antara Ombudsman dengan lembaga-lembaga lain, seperti LSM.”
- “Lingkup kerja Ombudsman Daerah perlu juga sampai ke lembaga yudisial, karena banyak masalah yang dirasakan oleh masyarakat terhadap lembaga ini.”

Ombudsman Daerah

- "Sejak adanya PP No. 25/2000, kewenangan penuh otomatis berada di kabupaten/kota, sementara Ombudsman ingin diadakan di propinsi. Untuk itu menurut saya perlu ada kesepakatan antara propinsi dengan kabupaten, baru setelah itu ada Perda."
- "Untuk sementara Ombudsman berada di propinsi sambil menunggu kiprahnya, kalau kinerjanya baik bisa jadi kabupaten akan mendirikannya. Juga kalau bisa pendanaan untuk lembaga ini datang dari donor yang punya kepedulian sementara APBD hanya pelengkap semata untuk menghindari ketergantungan. Berkaitan dengan pilihan, apakah akan membentuk Ombudsman Parlementer atau Ombudsman Eksekutif kita bisa melihat sisi baik dari masing-masing lembaga Ombudsman yang ada di negara lain sehingga kita bisa terapkan di Yogyakarta. Dan menurut saya, kriteria yang duduk di Ombudsman nantinya adalah: bermoral, beragama, peka terhadap persoalan masyarakat, bebas KKN, memiliki disiplin ilmu yang memadai, dan pintar."
- "Kalau pendirian Ombudsman didasarkan pada Perda, jangan sampai *overlap* dengan kerja BAWASDA (Badan Pengawas Daerah-Peny.) karena tugasnya hampir sama. Untuk pendiriannya, ada baiknya di lakukan di tingkat propinsi."
- "Perlu ada klausul khusus yang diberikan pada Ombudsman untuk memanggil siapapun

Hasil Diskusi Kelompok

- dan yang tidak hadir diberi sanksi agar efektivitas kerjanya terwujud. Ombudsman perlu memberi ruang mediasi kepada pihak-pihak yang berperkara agar tidak muncul praduga-praduga bersalah di antara pihak-pihak tersebut, sehingga akhirnya dapat memunculkan solusi bersama."
- "Untuk rekrutmen anggota Ombudsman, perlu melihat *track record*, moral dan komitmen yang baik dari mereka yang mengajukan diri."
 - "Karena lembaga Ombudsman ini baru, perlu ada sosialisasi yang lebih jauh dan intens agar masyarakat mengerti akan tugas lembaga ini. Personil Ombudsman perlu juga datang dari kalangan akademisi yang memiliki visi dan misi yang bersih."
 - "Lembaga ini perlu membuka akses yang luas terhadap masyarakat daerah. Ruang lingkup tugasnya perlu dilakukan di semua lembaga, baik Eksekutif, Legislatif maupun Yudikatif."
 - "Untuk pembagian divisi, perlu dipertegas tugasnya agar tidak mencampuri tugas lembaga-lembaga lain. Agar lembaga Ombudsman independen, pendanaannya jangan sampai hanya bertumpu pada APBD, perlu ada pendanaan lain yang benar-benar netral."
 - "Perlu ada bidang mediasi dalam struktur Ombudsman karena tidak semua persoalan memerlukan investigasi. Akan lebih tepat jika mereka yang duduk di lembaga Ombudsman ini secara ekonomi mapan, agar tidak terpengaruh

Ombudsman Daerah

dengan intimidasi uang.”

Sedang mengenai pengaturan tugas dan tanggung jawab Ombudsman Daerah dalam Perda dapat dibuat sistematikanya sebagai berikut (dengan melihat aturan atas Ombudsman Nasional):

1. Pasal 1 tentang Fungsi
2. Pasal 2 tentang Tugas
3. Pasal 3 tentang Wewenang