

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Good Governance

1. Pengertian Good Governance

Pada era keterbukaan dan reformasi seperti pada saat sekarang ini, Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai lembaga yang mengayomi warga negara dituntut untuk melakukan tata pemerintahan yang baik melalui reformasi pemerintahan, termasuk di dalamnya birokrasinya, sehingga memungkinkan interaksi antara pemerintah dan warga negaranya berjalan dengan baik. Dalam upaya era keterbukaan dan reformasi tersebut, salah satu prasyarat yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai luhur dan prinsip tata kelola pemerintahan (*good governance*) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUDNRI 1945.

Pengertian *good governance* secara sekilas dapat diartikan sebagai pemerintahan yang baik, akan tetapi wujudnya bagaimana dan bagaimana hal itu dapat dicapai masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi.⁴

Menurut UNDP (*United Nations Development Programme*) tentang definisi *good governance* adalah sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor swasta dan masyarakat, dalam prinsip-

⁴ L. J. ... B. ... dan A. ... 2010. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan*

prinsip; partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggungjawab serta visi strategik. *Good governance* dimaknai sebagai praktek penerapan kewenangan penerapan pengelolaan berbagai urusan penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi dan administratif disemua tingkatan.⁵

Pelaksanaan *good governance* yang ideal di Indonesia berorientasi kepada kepada tujuan bangsa Indonesia yang tertuang pada alinea ke IV pembukaan UUDNRI 1945, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dengan demikian maka *good governance* di Indonesia didefinisikan sebagai praktek penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan berkemampuan mengelola sumber daya yang bersifat sosial dan ekonomi dengan baik unuk kepentingan sebesar-besarnya rakyat Indonesia berdasarkan azas musyawarah dan mufakat. Sedangkan wujud dari pelaksanaan *good governance* di Indonesia berupa penyelenggaraan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa, efisien dan efektif, tanggap, bertanggung jawab, bertindak dan berpihak kepada kepentingan rakyat,

⁵ Lihat <http://www.scribd.com/doc/4606676/Good-Governance>

serta mampu menjaga keselarasan hubungan kemitraan melalui proses interaksi yang dinamis dan konstruktif antara pemerintah, rakyat, dan berbagai hal kepentingan di dalam tata kehidupan masyarakat Indonesia Pancasila.⁶

Sementara itu ada juga yang memahami *good governance* sebagai suatu kondisi yang menjamin tentang adanya proses kesejajaran, kesamaan, dan keseimbangan peran serta, saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen-komponen seperti pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*), dan usahawan (*business*). Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Jika kesamaan ini tidak sebanding, dipastikan terjadi pembiasan dari konsep *good governance* tersebut.⁷

Pelayanan umum (*public service*) adalah produk yang dihasilkan oleh pemerintah. Dengan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan haknya, maka pelayanan umum menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah. Sebagai bagian dari sistem pemerintahan, dalam hal ini pemerintah daerah sadar betul bahwa unuk mewujudkan konsep *good governance* mengandung sebuah tantangan yang cukup berat, sehingga bermodalkan komitmen yang kuat dan kepercayaan masyarakat, secara bertahap mulai menata kembali sinergi hubungan antara pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Hubungan ketiga komponen tersebut akan dapat sinergis apabila masing-masingnya memahami posisi

⁶ *Op. Cit*, <http://www.scribd.com/doc/4606676/Good-Governance>

⁷ Juniarso, Biduan dan Achmad Sodik, *Op. Cit* hlm. 82

dan tugasnya. Yang menjadi permasalahan adalah kesenjangan pada ketiga komponen itu sangat tinggi. Maka tidak ada pilihan, pemerintah harus melakukan upaya dalam pemberdayaan menuju kemandirian melalui suatu sistem pelayanan yang optimal.⁸

Pelayanan publik selama ini telah menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi langsung dengan dengan pihak non pemerintah. Dalam ranah ini telah terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warga, dan baik atau buruknya dalam pelayanan publik sangat dirasakan oleh masyarakat. Ini sekaligus membuktikan, jika terjadi perubahan yang signifikan dalam pelayanan publik dengan sendirinya manfaat dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat.⁹

2. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Pelaksanaan praktek *good governance* telah lama dicita-citakan oleh masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terutama dalam hubungannya dengan pemerintah sebagai lembaga yang berfungsi sebagai pengayom dan pelindung kepentingan masyarakat. Dalam pelaksanaan praktek *good governance*, tidak terlepas dari prinsip-prinsip yang melandasi agar pelaksanaan dari *good governance* tersebut dapat berjalan dengan baik dan benar. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapati

tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik buruknya pemerintahan bisa dinilai bila pemerintah telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip *good governance* diurai satu persatu sebagaimana tertera di bawah ini :

a. Partisipasi Masyarakat

Seluruh warga negara tanpa terkecuali berhak untuk berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, baik secara langsung maupun melalui keterwakilan oleh lembaga-lembaga perwakilan yang sah mewakili kepentingan mereka. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam membuat keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Terdapat 5 (lima) langkah yang dapat dilakukan untuk meningkatkan partisipasi warga dalam proses pelayanan publik, dimulai dari mengidentifikasi peran yang dapat dilakukan, mengidentifikasi instrumen untuk meningkatkan partisipasi, menyesuaikan antara instrumen dengan peran, memilih instrumen yang akan dipakai, serta mengimplementasikan strategi dan instrumen yang dipilih.¹⁰

b. Tegaknya Supremasi Hukum

Penegakan supremasi hukum harus dijalankan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Pemerintah terutama juga mempunyai kewenangan yang sangat besar terhadap tegaknya supremasi hukum agar timbul kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sehingga pelaksanaan dari *good governance* seperti yang dicita-citakan dapat terlaksana dengan baik. Banyak cara yang dapat dilakukan pemerintah untuk tegaknya supremasi hukum, seperti misalnya menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat serta mengadakan penyuluhan-penyuluhan tentang peraturan perundang-undangan tersebut ke masyarakat, baik dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah. Penerapan peraturan perundang-undangan pun harus diupayakan agar adil, tepat dan efisien, disini dibutuhkan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melaksanakan hal tersebut, sehingga *good governance* dapat terlaksana dengan baik.

Penegakan supremasi hukum, merupakan salah satu upaya untuk mengatasi krisis nasional yang mendukung terciptanya ketahanan nasional Indonesia yang tangguh, termasuk juga dalam mempercepat pembangunan daerah tertinggal, yakni pembangunan secara adil dan merata. Ketahanan nasional Indonesia adalah kondisi kemampuan dan kekuatan bangsa untuk dapat menjamin kelangsungan hidup dan mengembangkan kehidupan nasional bangsa dan negara dalam mencapai tujuan nasional. Hakikat dari ketahanan nasional itu sendiri adalah pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan secara seimbang, serasi dan selaras dalam kehidupan nasional dengan tetap berpedoman pada Pancasila sebagai landasan Idiil, UUDNRI Th 1945 sebagai landasan konstitusional, dan Wawasan Nusantara sebagai landasan visioner.¹¹

c. Transparansi

Tranparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Berdasarkan hal tersebut, transparansi menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Ada tiga unsur utama keterbukaan pemerintah yang memungkinkan peran serta masyarakat: mengetahui proses pengambilan keputusan rancangan rencana (*meeweten*), memikirkan bersama pemerintah mengenai keputusan/rancangan rencana yang dilakukan pemerintah (*meedenken*), dan memutuskan bersama pemerintah (*meebelissen*).¹²

d. Peduli Terhadap *Stakholder*

Prinsip ini lebih ditekankan kepada pemerintah, artinya pemerintah sebagai lembaga yang mengedepankan kepentingan masyarakat dan *stakeholder* lain dalam kapasitasnya sebagai pelayan publik. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik. Pelayanan publik sebagai dasar dalam mengukur kualitas penyelenggaraan negara, maka perlu ditetapkan standar pelayanan minimal agar siapapun yang dilayani mendapatkan perlakuan yang sama.

¹¹ Lihat Syafran S, <http://www.lemhannas.go.id/portal/in/daftar-artikel/1724-supremasi-hukum-dalam-rangka-mendukung-percepatan-pembangunan-daerah-tertinggal.html>

¹² Lihat <http://paulusmtanke.wordpress.com/2009/03/30/transparansi-mewujudkan>

e. Berorientasi Pada Konsensus

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur. Ini terkait dengan konsistensi penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan konsensus. Dengan demikian tidak akan terjadi penyelenggaraan pemerintahan yang asal jalan dan hanya mendasarkan pada keinginan elit pemerintahan/politik saja, melainkan kepentingan bersama yang telah ditetapkan pada awal perencanaan.

f. Kesetaraan

Kesetaraan adalah perlakuan yang sama dari pemerintah terhadap semua unsur masyarakat tanpa terkecuali, prinsip kesetaraan tersebut menimbulkan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang memadai dan akurat.

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini tidak ada perbedaan warga masyarakat dalam berperan pada penyelenggaraan pembangunan.

g. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada permasalahan yang dihadapi, kebutuhan yang segera dan didasarkan pada kemampuan sumberdaya yang dimiliki. Tentu saja dalam mencapai efektifitas dan efisiensi ini harus mendasarkan penyelenggaraan pemerintahan pada perencanaan pembangunan yang baik.

Instrumen dasar dari efisiensi dan efektifitas adalah komitmen politik sedangkan instrumen pendukungnya adalah struktur pemerintahan yang sesuai dengan kepentingan pelayanan masyarakat, adanya standar-standar dan indikator kinerja untuk menilai efektifitas pelayanan, pembukuan keuangan yang memungkinkan diketahuinya satuan biaya, dan adanya survei-survei kepuasan konsumen.¹³

h. Akuntabilitas

Dalam hal ini mengandung pengertian bahwa setiap lembaga yang melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan atau program-program terkait dengan kepentingan publik harus dapat mempertanggungjawabkan atas apa yang telah dilakukan dan dilaksanakan kepada masyarakat, wujud dari pertanggungjawaban tersebut adalah adanya laporan kinerja dari lembaga pemerintahan tersebut. Para pembuat keputusan di pemerintah, sektor swasta dan

organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

i. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut. Dalam hal visi strategis ini, adalah apa yang diinginkan pada masa depan yang lebih baik dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Artinya penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus didasarkan pada konsep tujuan yang jelas dan terukur. Hal tersebut akan menjadi komitmen untuk pencapaiannya.

Terdapat tiga pilar *good governance* yang penting, yaitu :

1. *Economic governance* atau kesejahteraan rakyat;
2. *Political governance* atau proses pengambilan keputusan;
3. *Administrative governance* atau tata laksana pelaksanaan kebijakan.¹⁴

Jika dikaitkan dengan tata kelola Pemerintahan maka *good governance* adalah suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat sehingga terjadi penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif sesuai dengan cita-cita terbentuknya suatu masyarakat yang makmur, sejahtera dan mandiri.

Berdasarkan uraian diatas, jelas bahwa *good governance* atau tata pemerintahan yang baik merupakan cita-cita yang ideal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, untuk mencapai hal tersebut dibutuhkan

¹⁴ O- Cit <http://www.scribd.com/doc/1606676/Good-Governance>

1. Pemerintah daerah provinsi yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
2. Pemerintah daerah kabupaten/kota, terdiri atas pemerintah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.¹⁵

Adanya otonomi daerah yang memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya pasti akan berdampak terhadap kualitas pelayanan publik, mustahil pelayanan publik akan terlaksana secara baik tanpa adanya suatu lembaga yg mengawasi. Untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan suatu lembaga yang mempunyai kepentingan untuk melakukan pengawasan terhadap birokrasi di lingkungan daerah agar tata pemerintahan yang baik seperti yang dicita-citakan oleh masyarakat dapat tercapai. Dengan dikeluarkannya keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah bentuk respon Gubernur DIY dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik kepada birokrasi pemerintahan Provinsi DIY melalui pengawasan

¹⁵ Abdullah, Rozali, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 10

sehingga memberikan kesejahteraan, keadilan, kenyamanan serta perlindungan terhadap pelayanan publik.

Pasal 1 ayat (7) Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan bahwa Ombudsman Daerah adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah, Lembaga-lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-lembaga Negara lainnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan umum menurut pasal 1 ayat (8) Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pelayanan yang harus diberikan oleh Pemerintah Daerah, Lembaga-lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-lembaga Negara lainnya kepada masyarakat, berkaitan dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya sebagai aparatur atau pejabat negara atau pejabat daerah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keberadaan LOD DIY sebagai sebuah lembaga pengawas tidak mempunyai hubungan hierarkis yang terikat dengan lembaga negara serta lembaga pemerintahan yang lain di Provinsi DIY. Dengan berdirinya LOD DIY diharapkan dapat memberikan peranan yang signifikan terhadap pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada

publik sehingga *good governance* seperti yang dicita-citakan bersama dapat tercapai. LOD-DIY dirancang sebagai lembaga publik yang dapat memberi akses dan kontrol masyarakat dalam partisipasi pengawasan kinerja pelayanan publik dan atau dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan persoalan masyarakat dengan pemerintahan daerah.¹⁶

Objek pengawasan LOD-DIY adalah penyimpangan-penyimpangan administrasi (*maladministration*) di bidang pelayanan publik yang terjadi dalam penyelenggaraan negara di daerah, penyelenggaraan pemerintah daerah, dan dalam penyelenggaraan penegakan hukum. Bentuk-bentuk maladministrasi adalah penyalahgunaan wewenang atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), penyimpangan prosedur, intervensi, pemalsuan/persekongkolan, memperkeruh perkara dan nyata-nyata berpihak, melalaikan kewajiban, penundaaan pelayanan berlarut, diskriminasi, dan pengabaian hak-hak masyarakat.¹⁷

2. Dasar Hukum Lembaga Ombudsman Daerah

Dasar hukum dibentuknya LOD DIY adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah serta Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah

¹⁶ Lihat Jurnal Konstitusi volume 1 yang diterbitkan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, yang ditulis oleh Agus Widjayanto Nugroho, *Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Misi "Good Governance"*, 2008. Makalah yang disampaikan di Badan Mahkamah Konstitusi

Istimewa Yogyakarta, terutama pasal 2 yang menyebutkan bahwa dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang dari aparatur negara dan pemerintah daerah serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di Daerah dibentuk Ombudsman Daerah. Seiring dengan perjalanan waktu serta dinamika masyarakat, maka Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diperbaharui dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Fungsi, Tugas Pokok Dan Wewenang LOD

Berdasarkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, LOD DIY dalam melaksanakan kegiatannya guna mencapai pelayanan publik yang prima mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang yang diemban, yaitu antara lain .

a. Fungsi Lembaga Ombudsman Daerah

Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan

Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 6, fungsi Ombudsman Daerah adalah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dapat terselenggara dengan baik berdasarkan asas keadilan, persamaan, dan prinsip-prinsip demokrasi.

b. Tugas Pokok Lembaga Ombudsman Daerah

Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 7, menyebutkan bahwa tugas pokok Ombudsman Daerah adalah :

- a. Menyebarkan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas pokok, dan wewenang Ombudsman Daerah kepada seluruh masyarakat di daerah;
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga-lembaga Negara, Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Profesi, Para Ahli dan Praktisi, dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang;
- c. Melayani keluhan, laporan, atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan dan atau perilaku pejabat atau aparatur penyelenggara negara, pemerintah daerah, atau penegak hukum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum;
- d. Menindaklanjuti keluhan, laporan, atau informasi dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah dan penegakan

Kemudian berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tugas pokok LOD-DIY ditambahkan 2 wewenang, yaitu :

- a. Menyusun program kerja ombudsman daerah;
- b. Membuat laporan triwulanan dan tahunan kepada Gubernur terhadap pelaksanaan tugas, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Wewenang Lembaga Ombudsman Daerah

Berdasarkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 8, menjelaskan mengenai wewenang Lembaga Ombudsman Daerah adalah :

- a. Memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor, dan atau dari pihak-pihak lain yang terkait dengan suatu keluhan, laporan, atau informasi yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah;
- b. Memeriksa keputusan dan atau dokumen-dokumen lainnya yang ada pada pihak pelapor, terlapor, dan atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran dan laporan, keluhan, dan atau informasi;
- c. Atas inisiatif sendiri memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis kepada penyelenggara negara, pemerintah daerah, atau penegak hukum berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah, atau penegakan hukum yang bersih dan bebas dari: korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang;
- d. Membuat rekomendasi atau usul-usul dalam rangka penyelesaian masalah antara pihak pelapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak

- e. Mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi untuk diketahui oleh masyarakat.

Kemudian berdasarkan Pasal 8 Peraturan Gubernur Daerah

Istimewa Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan

Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah

Istimewa Yogyakarta, wewenang LOD diperbaharui menjadi :

- a. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor, dan atau pihak lain yang terkait dengan pengaduan yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah;
- b. Melakukan klarifikasi terhadap pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran dari isi pengaduan;
- c. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis kepada pemerintahan daerah berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas praduga tak bersalah;
- d. Membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak;
- e. Memberikan rekomendasi kepada pihak pelapor dan terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah;
- f. Semua rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Daerah tembusannya disampaikan kepada Gubernur melalui Biro Hukum;
- g. Mengumumkan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat setelah mendapat kepastian hukum.

Setiap orang dapat menyampaikan keluhannya mengenai pelayanan

publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara atau pemerintah kepada

Ombudsman Daerah, hal ini sesuai dengan Pasal 14 Keputusan Gubernur

Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang

Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah

Istimewa Yogyakarta yang menyatakan bahwa setiap orang dapat

menyampaikan laporan keluhan atau informasi kepada Ombudsman

Daerah mengenai tindakan, pelayanan atau keputusan penyelenggara negara, pemerintah daerah, atau penegak hukum yang dirasakan tidak adil, tidak patut, diskriminatif, merugikan, bertentangan dengan hukum, atau tidak sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan negara yang baik dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Tapi tidak semua keluhan yang disampaikan oleh masyarakat dapat diproses oleh Ombudsman Daerah, keluhan masyarakat dapat diproses apabila memenuhi syarat-syarat seperti yang diatur dalam Pasal 15 Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, syarat tersebut adalah :

1. Pelapor telah menggunakan semua upaya hukum atau upaya administratif yang tersedia, termasuk menyampaikan kepada terlapor, tetapi tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya;
2. Laporan, keluhan, atau informasi hanya berlaku untuk peristiwa, tindakan, atau keputusan terlapor dalam tenggang waktu paling lama lima tahun sejak peristiwa, tindakan; atau keputusan terjadi atau ditetapkan;
3. Pelapor harus menyebut nama, alamat, pekerjaan, status perkawinan, dan uraian mengenai peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan, dikeluhkan, atau diinformasikan.

Mengenai tindak lanjut Ombudsman Daerah dalam menyampaikan keluhan masyarakat adalah melalui pemberian saran kepada lembaga eksekutif maupun legislatif, saran tersebut dapat berupa :

1. Ombudsman Daerah dapat mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan atau kepada Gubernur untuk membentuk atau mengadakan penyempurnaan terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, atau Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Ombudsman Daerah dapat menyampaikan saran kepada Gubernur mengenai perbaikan atau penyempurnaan organisasi pemerintahan

daerah dan tata cara penyelenggaraan pelayanan pemerintahan daerah.

3. Visi dan Misi Lembaga Ombudsman daerah

a. Visi Lembaga Ombudsman Daerah

Menjadi lembaga pengawas pelayanan publik yang independen, imparial, dan berwibawa untuk mendorong terwujudnya pelayanan publik berbasis hak dasar warga Negara yang mudah, cepat, dan adil demi tercapainya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih.¹⁸

b. Misi Lembaga Ombudsman Daerah

- 1) Melayani dan menyelesaikan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan Administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum tanpa diskriminasi;
- 2) Menumbuhkan, mengembangkan dan melembagakan budaya pelayanan masyarakat yang jujur dan adil, terbuka, bertanggungjawab, serta anti korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum;
- 3) Membantu menciptakan serta mengembangkan situasi dan kondisi yang kondusif demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- 4) Memprioritaskan pelayanan yang lebih peka terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat, sengan memberikan pelayanan optimal serta membina koordinasi dan kerjasama yang baik dengan semua pihak (institusi pemerintah, perguruan tinggi, lsm, pakar, praktisi, organisasi profesi, dll).¹⁹

4. Struktur Organisasi Lembaga Ombudsman Daerah

Pengaturan mengenai struktur organisasi dan keanggotaan Lembaga Ombudsman Daerah diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 10 Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang

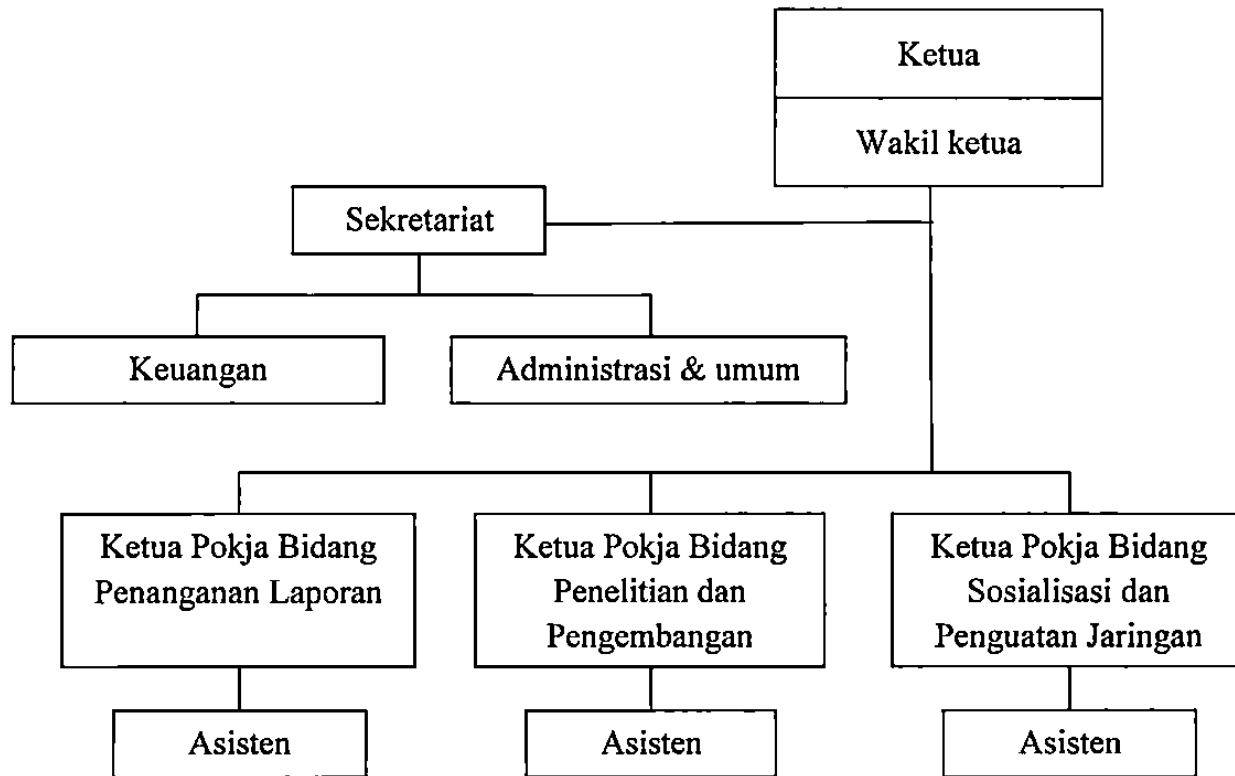
¹⁸ Edaran LOD DIY yang berisi keterangan singkat tentang LOD DIY

Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang menyebutkan bahwa Organisasi Ombudsman daerah terdiri dari :

- a. Ketua;
- b. Wakil ketua;
- c. Ketua bidang;
- d. Sekretariat;
- e. Anggota.

Ombudsman Daerah dipimpin oleh seorang Ketua dan dibantu oleh seorang Wakil Ketua, yang kedua-duanya merangkap anggota, serta anggota sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan fungsi dan tugas pokok sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 6 dan Pasal 7 dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berikut ini adalah struktur I OD DIV yang digambarkan melalui bagan



Sumber : Lembaga Ombudman Daerah DIY

Pembagian kerja dalam struktur keorganisasian LOD DIY

a. Ketua LOD

- 1) Bertanggung jawab secara umum atas kinerja LOD DIY;
- 2) Memimpin rapat pleno yang diadakan minimal sebulan 2 kali;
- 3) Menandatangani setiap surat keluar atas nama LOD DIY, baik berupa surat rekomendasi, surat kerjasama, surat permintaan investigasi dan lainnya yang bersifat strategis;
- 4) Mengatur dan mengarahkan pelaksanaan program LOD DIY

- 1) Bertanggung jawab terhadap urusan internal keorganisasian LOD termasuk kewenangan pengawasan terhadap kinerja kesekretariatan;
 - 2) Menggantikan fungsi ketua apabila ketua sedang berhalangan;
 - 3) Mengkoordinasikan masalah keuangan dengan pemerintah provinsi;
 - 4) Mengeluarkan rekomendasi LOD DIY.
- c. Ketua Pokja Bidang
- 1) Merencanakan, melaksanakan, memonitoring, dan mengevaluasi program kerja LOD DIY sesuai dengan bidang kerja masing-masing;
 - 2) Membuat laporan bidang setiap triwulan;
- d. Wewenang dan tugas ketua pokja bidang penanganan laporan
- 1) Menerima laporan dan menindaklanjuti laporan mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara;
 - 2) Meminta keterangan/klarifikasi secara lisan maupun tertulis kepada pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait;
 - 3) Menyampaikan hasil klarifikasi dan monitoring kepada pelapor;
 - 4) Memonitor tindak lanjut rekomendasi LOD DIY;
 - 5) Membuat/mempersiapkan format-format formulir pengaduan, formulir rekomendasi dan formulir klarifikasi

e. Wewenang dan tugas ketua pokja bidang penelitian dan pengembangan

- 1) Melakukan penelitian dan kajian terhadap kebijakan dan prosedur layanan bila sistem sebelumnya berpotensi menimbulkan diskriminasi pelayanan publik;
- 2) Melakukan penelitian dan kajian terhadap sistem pelayanan publik kepada instansi pemerintah daerah secara profesional sebagai pendorong dilaksanakannya reformasi birokrasi;
- 3) Melakukan peningkatan kapasitas terhadap instansi yang mengalami hambatan dalam melaksanakan reformasi layanan publik;
- 4) Memberikan akses kepada pihak lain yang membutuhkan informasi terkait kelembagaan LOD DIY;
- 5) Melakukan peningkatan kapasitas kelembagaan dan personalia LOD DIY;
- 6) Merencanakan dan mengusulkan sistem kelembagaan LOD DIY.

f. Wewenang dan tugas ketua pokja bidang sosialisasi dan penguatan jaringan

- 1) Menyebarluaskan pemahaman mengenai LOD DIY;
- 2) Melakukan koordinasi dan aau kerjasama dengan berbagai pihak baik Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi, Instansi Pemerintah, Organisasi Masyarakat, Organisasi Profesi

dan sebagainya dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintah daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang;

- 3) Melakukan pemberdayaan masyarakat untuk mengefektifkan pengawasan berbasis masyarakat;
- 4) Mendorong masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dan memenuhi kewajibannya dalam memperoleh pelayanan masyarakat yang baik.

C. Komisi Ombudsman RI

1. Pengertian dan Sejarah Ombudsman RI

Seiring dengan perkembangan masyarakat yang memasuki era keterbukaan informasi sekarang ini, maka masyarakat memerlukan suatu lembaga mandiri dan independen yang mengawasi penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, untuk mencapai *good governance*, maka berdasarkan hal tersebut, lahirlah Ombudsman RI untuk menyikapi hal tersebut.

Ombudsman Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah :

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau

seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dari Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia tersebut dapat dikatakan bahwa Lembaga Ombudsman Nasional adalah suatu lembaga negara yang berdasarkan undang-undang untuk membantu masyarakat dalam mengawasi, memonitoring pemerintah dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik agar dalam pelaksanaan terhindar dari maladministrasi sehingga tercipta suatu kondisi yang kondusif dan bebas dari praktek korupsi kolusi dan nepotisme. Maladministrasi adalah suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi.²⁰

Istilah Ombudsman pertama kali muncul di swedia pada tahun 1809, Ombudsman yang menjadi jaminan melawan kekuasaan yang represif dan kesalahan pemerintah dibidang administrasi, pada tahun yang sama beridiri *The Parlimientary Ombudsman*, lembaga tersebut adalah lembaga Ombudsman pertama di dunia yang memperjuangkan hak-hak sipil (*civil rights*) dan hak kewarganegaraan.

Namun walaupun Swedia menjadi negara lahirnya pertama kali lembaga ombudsman, meskipun demikian pada dasarnya Swedia bukanlah negara pertama yang membangun sistem pengawasan ombudsman. Bryan Gilling dalam tulisannya berjudul *The Ombudsman In New Zealand* mengungkapkan bahwa pada zaman kekaisaran Romawi, terdapat institusi

²⁰ M. G. J. P. J. 2005. *Maladministrasi dan Ombudsman*. PT Praduan Pramita, Jakarta, hlm. 42

Tribunal Plebis yang tugasnya hampir sama dengan Ombudsman yaitu melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh bangsawan. Model pengawasan Ombudsman juga telah banyak ditemui pada masa kekaisaran China dan yang paling menonjol adalah ketika pada tahun 221 SM Dinasti Tsin mendirikan lembaga pengawas bernama *Control Yuan* atau *Censorate* yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pejabat-pejabat kekaisaran (pemerintah) dan bertindak sebagai perantara bagi masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, laporan, atau keluhan kepada kaisar.²¹

Pasca tumbangannya pemerintahan orde baru, pemerintah didesak untuk melakukan suatu perubahan mendasar mengenai pelaksanaan tata pemerintahan yang bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam kondisi mendapat tekanan masyarakat yang menghendaki terjadinya perubahan menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas KKN, maka pemerintahan saat itu berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat. Salah satunya adalah dengan membentuk sebuah lembaga pengawasan terhadap Penyelenggara Negara, bernama Komisi Ombudsman Nasional.²²

Awal Nopember 1999, Presiden Republik Indonesia KH Abdurrahman Wahid berinisiatif memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman untuk mendiskusikan tentang konsep pengawasan baru terhadap penyelenggara negara. Diskusi tersebut juga melibatkan calon ketua yang diusulkan

²¹ Mashturi, Budi, *Op. Cit*, footnote 20, hlm. 1-2

²² Suiata, Antonius, dkk. 2002. *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang, dan Masa*

Presiden cq Antonius Sujata. Akhirnya pada tanggal 17 Nopember 1999 diadakan pertemuan antara Jaksa Agung Marzuki Darusman, Antonius Sujata dan Presiden RI guna membahas gagasan Presiden RI tentang konsep pengawasan terhadap penyelenggara negara dalam rangka memberantas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Secara lebih kongkrit konsep tersebut diwujudkan dengan membentuk Lembaga Ombudsman di Indonesia. Satu hari kemudian, pada tanggal 18 Nopember 1999, Antonius Sujata diminta oleh Wakil Sekretariat Kabinet memberikan bahan pemikiran mengenai Lembaga Ombudsman tersebut guna persiapan penerbitan Keputusan Presiden. Selanjutnya pada tanggal 16 Desember 1999 Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Nomor 155 Tahun 1999 Tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman tertanggal 8 Desember 1999.²³

Setelah dipelajari, ternyata Keppres RI Nomor 155 Tahun 1999 tersebut tidak sesuai dengan hasil diskusi yang telah disepakati sebelumnya antara Presiden Republik Indonesia, Sebab, dalam diskusi terbatas tersebut, hasilnya merekomendasikan agar Presiden Republik Indonesia segera membentuk Ombudsman sebagai lembaga pengawasan terhadap penyelenggara negara dalam rangka memberantas KKN, tetapi ternyata Keppres RI Nomor 155 Tahun 1999 hanya membentuk Tim Pengkajian Ombudsman. Jadi lembaganya sendiri belum dibentuk secara kongkrit. Hal ini dirasakan Antonius Sujata sebagai sangat lamban

sementara desakan masyarakat terhadap perbaikan pelayanan umum dan pemberantasan KKN sudah sedemikian kuat. Setelah itu pada tanggal 22 Desember 1999 disusunlah konsep Keputusan Presiden yang baru tentang pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia.²⁴

Mengingat pentingnya keberadaan Ombudsman di Indonesia yang sedang mengalami krisis multi dimensi sampai krisis kepercayaan publik, Antonius Sujata mengambil inisiatif untuk menghubungi beberapa figur yang dikenal berdedikasi serta berintegritas, meminta kesediaan mereka menjadi calon Anggota Ombudsman nantinya, kemudian Pada tanggal 10 Maret 2000 Presiden resmi menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, dengan mengangkat Antonius Sujata sebagai Ketua merangkap Anggota. Setelah keluar Keppres Nomor 44 Tahun 2000, pada tanggal 20 Maret 2000, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Komisi Ombudsman Nasional dilantik Presiden Abdurrahman Wahid di Istana Negara. Saat itu Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pengawasan. Satu-satunya sistem pengawasan yang memiliki jaringan dan dukungan luas dari masyarakat internasional.²⁵

Keberadaan Komisi Ombudsman Nasional semakin diakui di dunia Internasional, walaupun baru beberapa bulan berdiri, berbagai undangan untuk menghadiri even-even Ombudsman Internasional berdatangan, antara lain dalam Konferensi Ombudsman Asia. Menindaklanjuti hal

tersebut, pada tanggal 17-20 Juli 2000 Ketua Komisi Ombudsman Nasional dan seorang Anggota menghadiri the 5th Conference of the Asian Ombudsman Association (AOA) di Manila, Filipina.²⁶

2. Landasan Hukum Pembentukan Ombudsman RI

Meskipun sebuah lembaga yang baru terbentuk dalam dasawarsa terakhir ini, Ombudsman sudah memiliki payung hukum dalam melakukan tugas dan fungsinya, landasan hukum ombudsman RI yaitu antara lain :

a. Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

b. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI menjadi sebuah peraturan perundang-undangan utama yang mengatur tentang keberadaan Ombudsman di Indonesia, Pasal 1 Ayat (1)

²⁶ *Ibid* hlm 7

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI menyebutkan bahwa : Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

c. Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)

Pada lampiran Program Pembangunan Nasional Tahun 2000- 2004, Pembangunan Hukum Bab III Pembangunan Hukum, terdapat beberapa argumentasi yang mendasar berkaitan dengan kebutuhan untuk mendirikan lembaga Ombudsman Nasional. Arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN 1999-2004 yang relevan dengan eksistensi Ombudsman adalah :

- a) Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai Hak Asasi Manusia;
- b) Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik

- c) Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.²⁷
- d. Keppres RI Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional

Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional adalah tersebut adalah suatu peraturan yang pertama kali dibentuk sebagai dasar hukum keberadaan suatu lembaga pengawasan eksternal yang pertama kali disebut sebagai Komisi Ombudsman Nasional. Keppres ini mengatur hal-hal yang bersifat umum, sehingga ruang gerak kewenangannya pun masih sangat terbatas.

Pasal 1-4 Keppres RI Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional menjelaskan hal-hal yang bersifat umum mengenai Komisi Ombudsman Nasional, yaitu menyebutkan bahwa:

Pasal 1 menyebutkan bahwa Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Ombudsman Nasional.

Pasal 2 menyebutkan bahwa Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau

pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 3 mengenai tujuan Ombudsman Nasional, Keppres RI Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional menyebutkan tujuan Ombudsman Nasional antara lain :

- a) Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- b) Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

Sedangkan Pasal 4 Keppres RI Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, untuk mewujudkan tujuan Ombudsman Nasional, Ombudsman nasional bertugas :

- a) Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman;
- b) Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain;
- c) Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum;
- d) Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.

e. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi

Arah Kebijakan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi

Penyebutan nama Ombudsman oleh MPR dalam sidang tahun 2001 dalam rangka rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme jelas tertera dalam Pasal 2, Pasal 2 ketetapan tersebut berbunyi :

- a) Mempercepat proses hukum terhadap aparatur pemerintah terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara negara yang diduga melakukan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum;
- b) Melakukan tindakan hukum yang lebih bersungguh-sungguh terhadap semua kasus korupsi, termasuk korupsi yang telah terjadi dimasa lalu, dan bagi mereka yang telah terbukti bersalah agar dijatuhi hukuman yang seberat-beratnya;
- c) Mendorong partisipasi masyarakat luas dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak yang berwenang berbagai dugaan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh pegawai negeri, penyelenggara negara dan anggota masyarakat;
- d) Mencabut, mengubah, atau mengganti semua peraturan perundang-undangan serta keputusan-keputusan penyelenggara negara yang berindikasi melindungi atau memungkinkan terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- e) Merevisi semua peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan korupsi sehingga sinkron dan konsisten satu dengan yang lainnya;
- f) Membentuk Undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi :
 - a. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
 - b. Perlindungan Saksi dan Korban;
 - c. Kejahatan Terorganisasi;
 - d. Kebebasan Mendapatkan Informasi;
 - e. Etika Pemerintahan;
 - f. Kejahatan Pencucian Uang;
 - g. Ombudsman.
- g) Perlu segera membentuk Undang-undang guna mencegah terjadinya perbuatan-perbuatan kolusi dan/atau nepotisme yang dapat mengakitbatkan terjadinya tindak pidana korupsi.

3. Asas, Tujuan, dan Sifat Ombudsman RI

a. Asas Ombudsman RI

Pasal 2 Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional menyebutkan bahwa Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menggantikan Keppres RI No 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional dalam menjabarkan tugas dan wewenang Ombudsman Republik

Pembentukan Ombudsman RI sebagai lembaga pengawasan eksternal adalah sebagai lembaga pengawas yang melindungi dan melakukan pengawasan terhadap lembaga negara dalam melakukan pelayanan publik, menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, tujuan dari Ombudsman RI adalah :

- a) Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
- b) Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c) Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
- d) Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
- e) Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Pasal 3 Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, menyatakan bahwa tujuan Ombudsman Nasional adalah :

- a) Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- b) Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

c. Sifat Ombudsman RI

Pasal 2 Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, mengatakan bahwa Ombudsman Nasional

adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada pasal 2 tersebut, terdapat hal yang menyatakan bahwa Ombudsman Nasional adalah sebuah lembaga yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Mengenai independensi lembaga Ombudsman RI, hal tersebut kembali ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

4. Fungsi, Tugas, dan Wewenang Ombudsman RI

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman RI adalah sebagai berikut

Pasal 6 mengenai fungsi Ombudsman RI :

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik

di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Pasal 7 mengenai tugas Ombudsman RI :

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman bertugas :

- a. Menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. Menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. Membangun jaringan kerja;
- g. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 8 mengenai wewenang Ombudsman RI

Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman mempunyai wewenang :

(1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang :

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;

- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
 - d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
 - e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f. Membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Ombudsman berwenang:

- a. Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- b. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Jika melihat dari fungsi, tugas, dan wewenang lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan tersebut, jelas bahwa bahwa maksud dari pembentukan Ombudsman RI sebagai lembaga eksternal yang bersifat independen adalah untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah. Dengan tujuan bilamana fungsi pengawasan dari Lembaga Ombudsman tersebut dapat tercapai, maka penerapan prinsip-prinsip good governance dalam pemerintahan pun dapat terlaksana

Peran serta masyarakat pun sangat diharapkan mampu bersinergi dengan Lembaga Ombudsman, karena keberadaan Lembaga Ombudsman disini untuk memfasilitasi masyarakat untuk melakukan pengawasan dan pengaduan apabila terdapat pelayanan yang kurang memuaskan atau yang tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan, sehingga melalui mekanisme ombudsman, pengaduan serta keluhan masyarakat mengenai pelayanan publik dapat berjalan dengan maksimal sehingga tata pemerintahan yang baik atau *good governance* seperti yang dicita-citakan bersama dapat tercapai.

5. Susunan dan Keanggotaan Ombudsman RI

Pengaturan mengenai susunan dan keanggotaan Ombudsman RI dijabarkan secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu antara lain :

- 1) Ombudsman terdiri atas:
 - a. 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota;
 - b. 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota; dan
 - c. 7 (tujuh) orang anggota.
- 2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dibantu oleh asisten Ombudsman, serta mengenai pengangkatan Asisten Ombudsman, Asisten Ombudsman diangkat atau diberhentikan oleh Ketua Ombudsman berdasarkan persetujuan

- 3) Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan oleh Presiden.
- 4) Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman memegang jabatan selama masa 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- 5) Untuk dapat diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman seseorang harus memenuhi syarat-syarat:
 - a. Warga negara Republik Indonesia;
 - b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. Sehat jasmani dan rohani;
 - d. Sarjana hukum atau sarjana bidang lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum atau pemerintahan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik;
 - e. Berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun;
 - f. Cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik;
 - g. Memiliki pengetahuan tentang Ombudsman;
 - h. Tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena

melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela; dan
- j. tidak menjadi pengurus partai politik.

6) Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dilarang merangkap menjadi :

- a. Pejabat negara atau Penyelenggara Negara menurut peraturan perundang-undangan;
- b. Pengusaha;
- c. Pengurus atau karyawan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;
- d. . Pegawai negeri;
- e. Pengurus partai politik; atau
- f. Profesi lainnya.

7) Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman berhenti dari jabatannya karena :

- a. Berakhir masa jabatannya;
- b. Mengundurkan diri;
- c. Meninggal dunia.

8) Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dapat diberhentikan dari jabatannya, karena :

- a. Bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik

- b. Tidak lagi memenuhi persyaratan jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
- c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji;
- d. Menyalahgunakan kewenangannya sebagai anggota Ombudsman, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- e. Terkena larangan merangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
- f. Dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- g. Berhalangan tetap atau secara terus-menerus selama lebih dari 3 (tiga) bulan tidak dapat melaksanakan tugasnya.

6. Visi dan Misi Ombudsman RI

Visi Ombudsman RI adalah :

Menjadi institusi publik mandiri dan terpercaya berdasarkan Pancasila yang mengupayakan keadilan, kelancaran dan akuntabilitas pelayanan pemerintah, penyelenggara pemerintahan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik dan bersih (good governance dan clean

Ombudsman Nasional sebagai Institusi Publik dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, diangkat oleh Kepala Negara dan diatur dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia sehingga memperoleh kepercayaan masyarakat, dilaksanakan oleh orang-orang dengan integritas serta akuntabilitas yang tinggi.²⁸

Misi Ombudsman RI :

- 1) Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan/atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme;
- 2) Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik;
- 3) Memprioritaskan pelayanan masyarakat dengan terus-menerus menambah pengetahuan mengenai kebutuhan masyarakat dengan jalan mengadakan hubungan baik yang saling menghormati serta memberikan penyelesaian yang tidak memihak, menjaga rahasia pribadi serta cepat dan tepat;
- 4) Melakukan langkah untuk menindak lanjuti keluhan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam pelayanan umum;
- 5) Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dll;
- 6) Memaksimalkan nilai tambah kepada masyarakat dengan terus-menerus mensosialisasikan adanya Ombudsman Republik Indonesia, termasuk memberikan informasi bagaimana keluhan ditindaklanjuti, cara bagaimana dapat mengajukan keluhan serta menganjurkan masyarakat untuk melakukannya;
- 7) Memastikan keberhasilan kerja melalui komitmen menyeluruh dengan standar perstasi kerja yang tinggi melalui menejemen terbuka dan memberikan training yang terus menerus untuk meningkatkan pengetahuan serta profesional tim asistensi dalam menangani/menindaklanjuti keluhan-keluhan. Ini semua dilakukan dengan integritas dan tanggung jawab yang tinggi.²⁹

²⁸ Sujata, Antonius, *Op. Cit*, hlm. 30-31.

²⁹ Lihat www.ombudsman.go.id, tentang misi Ombudsman Republik Indonesia