

## **BAB II**

### **OBJEK PENELITIAN**

#### **A. Deskripsi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta**

##### **1. Sejarah Pendirian Lembaga Ombudsman DIY**

Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) Yogyakarta didirikan oleh Pemerintah Provinsi DIY. Gagasannya diawali oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta didukung oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership for Governance Reform in Indonesia) Indonesia. Semangat yang dikembangkan sangatlah sederhana, yaitu bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja dan watak yang transparan serta memiliki akuntabilitas publik. Langkah pertama pengembangan LOD DIY dimulai dimana PUSHAM UII menyelenggarakan penelitian untuk mengetahui penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi di Yogyakarta. Selanjutnya, diselenggarakan pertemuan dengan Komisi Ombudsman Nasional di Jakarta untuk melihat proses kerja, kinerja, dan kendala. Setelah kedua kegiatan dilaksanakan, dilakukan sosialisasi secara intensif ke masyarakat Yogyakarta selama tiga bulan melalui berbagai media, mulai dari diskusi hingga promosi pada pertunjukan bioskop/film. Hasil penelitian dan sosialisasi mengerucut pada simpulan ombudsman daerah

diperlukan dan dibutuhkan masyarakat. Untuk mengkrystalkan gagasan, pada September 2003 diselenggarakan workshop yang melibatkan partisipasi eksekutif daerah, parlemen daerah, pemuka masyarakat, pemikir/akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat/ masyarakat sipil. Pada tanggal 10 Juni 2004, ditandatangani Kesepakatan Bersama antara Pemprov DIY dengan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan muatan bahwa kedua lembaga sepakat untuk saling mendukung untuk pelembagaan ombudsman sektor publik yang kemudian disebut sebagai Lembaga Ombudsman Daerah, serta kegiatan lain dalam rangka tata pelayanan publik di bidang hukum, pemerintahan, dan kemasyarakatan DIY, dengan melibatkan sebanyak mungkin *stakeholders*. Kesepakatan kerjasama ini berlangsung selama 3 tahun sejak ditandatangani.

Pada tanggal 30 Juni 2004, Gubernur DIY menerbitkan Keputusan Nomor 134/2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi DIY, dengan tiga pertimbangan. Pertama, bahwa pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan persamaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, lembaga lembaga penegakan hukum, dan lembaga-lembaga lainnya yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang. Kedua, bahwa untuk menjamin pemberian

pelayanan kepada setiap anggota masyarakat, maka perlu pemberdayaan masyarakat melalui peran-serta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk lembaga-lembaga penegak hukum. Ketiga, bahwa ombudsman merupakan salah satu kelembagaan anti-korupsi yang direkomendasikan oleh Ketetapan MPR No. VIII Tahun 2001 tentang arah kebijakan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Tujuan pembentukan ombudsman disebutkan sebagai upaya dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih dan bebas KKN, 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.

Dua definisi terpenting pada Keputusan ini adalah definisi tentang “Ombudsman” yang menyebutkan bahwa ombudsman daerah adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya dalam memberikan pelayanan masyarakat. Definisi tentang “Pelayanan Umum” yang menyebutkan bahwa pelayanan umum adalah pelayanan yang harus diberikan

oleh Pemerintah Daerah, 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.

Definisi ombudsman daerah di sini menunjukkan bahwa peran dari ombudsman daerah DIY melakukan pengawasan juga terhadap lembaga-lembaga Pusat yang melakukan tugas di daerah, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan urusan-urusan pusat, yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama, yang terjadi di daerah DIY. Definisi ini dipertegas dengan pasal tentang kedudukan ombudsman daerah yang menyebutkan bahwa ombudsman merupakan lembaga non-struktural yang bersifat mandiri yang tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga negara dan pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Ombudsman DIY ditetapkan sebanyak lima orang, termasuk Ketua dan Wakil Ketua, dipilih oleh sebuah Tim Seleksi yang dibentuk melalui Keputusan Gubernur No. 26/2004, di mana Gubernur melakukan seleksi akhir terhadap calon terpilih dari Tim. Ombudsman DIY ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ombudsman DIY merupakan ombudsman eksekutif, karena dibentuk oleh eksekutif daerah dan ditetapkan dengan atau melalui keputusan eksekutif daerah.

Ombudsman DIY juga mempunyai peran hingga pengusulan kepada DPRD dan Gubernur untuk membentuk atau menyempurnakan Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, atau Keputusan DPRD. Ombudsman DIY juga dapat menyampaikan saran kepada Gubernur mengenai perbaikan atau penyempurnaan organisasi Pemerintahan Daerah dan tata cara penyelenggaraan pelayanan pemerintahan daerah. Sebagai lembaga ombudsman yang dibentuk oleh lembaga Pemerintah Daerah, ombudsman DIY dibiayai sepenuhnya oleh anggaran belanja daerah atau APBD.

Pada tanggal 8 juni 2005, Sultan Hamengkubuwono X, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengukuhkan Ombudsman Daerah dan Ombudsman Swasta DIY. Pada sambutannya disampaikan bahwa tugas utama dari kedua ombudsman ini adalah untuk melakukan kontrol terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat Pemerintah maupun Swasta. “Namun, karena ombudsman merupakan lembaga yang belum banyak dikenal, diperlukan sosialisasi secara luas kepada masyarakat, terutama bagaimana ombudsman beroperasi, sehingga masyarakat memperoleh informasi pelayanan yang baik,” kata Gubernur.

Ditegaskan bahwa ombudsman bukanlah lembaga peradilan tambahan. Komisi yang di tingkat Pusat (pada saat itu) dibentuk dengan Keputusan Presiden, di tingkat Daerah dengan Keputusan Gubernur, juga bukan lembaga pemutus perkara. Komisi ini bertugas untuk melakukan klarifikasi terhadap

kemungkinan terjadinya penyimpangan yang dilakukan sebuah instansi, untuk kemudian membuat rekomendasi. “Dalam kapasitas selaku Gubernur, saya memberikan jaminan bahwa rekomendasi ini akan ditindaklanjuti dengan semestinya,” kata Gubernur. Sebagai pejabat tertinggi di DIY, Gubernur Hamengkubuwono X menyadari bahwa kehadiran ombudsman di tingkat daerah tidak akan ada gunanya jika rekomendasinya akhirnya tidak bisa melahirkan perbaikan pelayanan publik. “Peningkatan pelayanan publik sudah menjadi tekad seluruh jajaran Pemerintah Propinsi DIY,” tegas Sultan.

Pada pengukuhan tersebut Sultan HB X juga mewejang, karena rekomendasi yang dikeluarkan akan mempunyai dampak terhadap pejabat publik yang bertanggungjawab, maka kerja pekerja ombudsman sendiri hendaknya juga dilakukan secara cermat dan penuh kehati-hatian. “Oleh sebab itu, untuk memperoleh kepercayaan publik, langkah pertama yang ditempuh sebaiknya persuasif *low profile*, tetapi memiliki landasan prinsip yang kukuh.”

Sultan memilih posisi *alon waton kelakon*, dengan menegaskan ulang bahwa saran agar Komisi Ombudsman DIY berlaku *low profile*, karena tiga alasan. Pertama, sebagai lembaga baru, ombudsman DIY belum memiliki pengalaman. Kedua, jangan sampai lembaga yang baru dibangun ini gagal karena sikapnya yang *overacting* sebagaimana layaknya sebuah super body. Ketiga, sebaiknya memilih membuktikan diri terlebih dahulu bahwa

kehadirannya memang memberikan manfaat kepada publik karena didukung oleh figur yang profesional, mengerti hukum, dan memiliki integritas.<sup>1</sup>

## **2. Penggabungan Lembaga Ombudsman Swasta DIY dan Lembaga Ombudsman Daerah DIY sekaligus pembentukan Lembaga Ombudsman DIY**

Pada perkembangannya, pada tahun 2015 adalah periode pertama penggabungan 2 lembaga yakni Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Daerah Istimewa Yogyakarta dan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY). Penggabungan ini didasarkan pada Peraturan Gubernur No. 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X mengukuhkan anggota Lembaga Ombudsman (LO) DIY periode 2015-2018 di Gedung Pracimosono Kompleks Kepatihan, Kamis 08 Januari 2015. Sultan berharap keberadaan Lembaga Ombudsman harus bisa menjadi alat kontrol bagi pelayanan publik. Untuk bisa mewujudkan itu, anggota LO DIY dituntut bekerja keras dan mengedepankan sikap profesional. Hal itu penting, karena

---

<sup>1</sup> [www.lo-diy.or.id](http://www.lo-diy.or.id)

saat ini masyarakat semakin bersikap cerdas dan kritis. Menurut Sultan HB X, LOD dan LOS sengaja digabungkan menjadi lembaga ombudsman dengan pertimbangan efisiensi walaupun ada yang menilai penggabungan LOD dan LOS tidak sesuai dengan Perda layanan publik. Ketua Tim Seleksi Lembaga Ombudsman (LO) DIY, Dr Achiel Suyanto SH MBA MH telah menetapkan 10 besar calon yang lolos seleksi tahap selanjutnya. Dari 10 nama ditentukan 7 orang anggota LO DIY periode 2015-2018. Komposisi Tim LO DIY tersebut terdiri atas Nur Wening, Hanum Aryani, Sutrisnowati, Mohammad Imam Santoso, Hartoto Adi Mulyo, Mohamad Saleh Tjan, Wijaya Kusuma<sup>2</sup>.

Dari 112 orang pendaftar seleksi administrasi tersaring 77 calon, dengan catatan yang tidak lolos berusia di bawah 30 tahun dan di atas 55 tahun. Selanjutnya 77 orang calon tersebut mengikuti ujian tertulis yang lolos 20 orang yang dilanjutkan dengan tes psikologi, uji publik dan tes wawancara yang akhirnya terpilih 10 orang calon komisioner LO DIY. Kemudian Gubernur DIY memilih 7 orang untuk dikukuhkan. Sebagai lembaga baru, LO DIY memerlukan waktu untuk berproses, baik dari segi manajemen pengelolaan kantor, administrasi, sistem dan prosedur kelembagaan, sumber daya manusia, penguatan kelembagaan dan semua unsur yang mendukung lembaga baru ini menjadi lebih baik. Oleh karena itu perlu dukungan dari semua pihak agar LO DIY bisa mewujudkan dan mengoptimalkan capaian

---

<sup>2</sup> Ibid

kerja yang lebih baik. Kritik dan saran yang membangun sangat bermanfaat untuk perbaikan kinerja lembaga ini. Terutama bimbingan dan arahan dari Bapak Gubernur DIY sangat diharapkan untuk memberikan kemanfaatan yang lebih baik<sup>3</sup>

### **3. Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta**

Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut :

- a) Menyusun program kerja LO DIY sesuai fungsinya.
- b) Menyebarkan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang dan program kerja LO DIY kepada seluruh masyarakat di daerah; Melakukan koordinasi dan/ atau kerja sama dengan berbagai lembaga, baik pemerintah maupun badan usaha, dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, atau jabatan, tindakan sewenang-wenang dan penyimpangan usaha.
- c) Menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat atas keputusan dan/ atau tindakan penyelenggara pemerintahan daerah dan

---

<sup>3</sup> [www.lo-diy.or.id](http://www.lo-diy.or.id)

pengusaha dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum.

- d) Menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat atas dugaan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha.
- e) Atas prakarsa sendiri melakukan tindak lanjut terhadap dugaan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha, tetapi dalam pelaksanaannya harus prosedural dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- f) Membangun jaringan kerja dalam upaya pencegahan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik usaha.
- g) Membuat penelitian dan review kebijakan atas persoalan –persoalan publik.
- h) Membuat laporan triwulan dan tahunan kepada Gubernur terhadap pelaksanaan tugas, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>4</sup>.

#### **4. Visi dan misi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta**

Dalam menjalankan amanat itu LO DIY menetapkan tujuan besar atau visi yaitu menjadi lembaga pengawasan pelayanan publik yang mendorong

---

<sup>4</sup> Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2004

terwujudnya tata kelola usaha yang beretika dan berkelanjutan oleh usaha sektor swasta yang berupa badan usaha maupun usaha informal di DIY

Selanjutnya visi tersebut dijabarkan dalam dalam misi, yaitu:

1. Mendorong anggota masyarakat agar berpartisipasi aktif dan kritis dalam pengawasan praktik penyelenggaraan usaha.
2. Mendorong pelaku usaha agar etis.
3. Mendesakkan perbaikan kebijakan dan peraturan pemerintah agar kondusif.

Dengan prinsipnya yang Independen, Imparsial, dan Non-Diskriminasi, LO DIY mengajak para pemangku kepentingan yang diantaranya meliputi anggota masyarakat, pemerintah daerah, dan pelaku usaha agar memperjuangkan perbaikan pelayanan publik oleh sektor swasta. Artinya penegakan etika bisnis harus dilakukan secara terkoordinasi, terstruktur, sinergis, sistematis, dan sistemik. Peran masyarakat dalam mengawasi praktik penyelenggaraan usaha sangat penting untuk mengawal penegakan dan ketaatan pada peraturan dan hukum yang berlaku. Selain itu, pemberdayaan masyarakat dalam berhadapan dengan para pelaku usaha dipandang lebih efektif sebagai langkah pencegahan timbulnya penyimpangan pengelolaan usaha. Demikian pula, dengan meandesakkan nilai-nilai etika

bisnis pada para pelaku usaha, diharapkan penyimpangan pengelolaan bisnis bisa dicegah sedini mungkin<sup>5</sup>.

## **5. Fungsi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta**

Sebagai lembaga pengawasan, mediasi pelayanan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha swasta<sup>6</sup>

## **6. Tujuan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta**

Pasal 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta :

- a) mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang.
- b) Membantu setiap warga masyarakat memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan, dan persamaan dari pemerintahan daerah.
- c) Meningkatkan mutu penyelenggaraan pemerintah daerah agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan semakin baik.

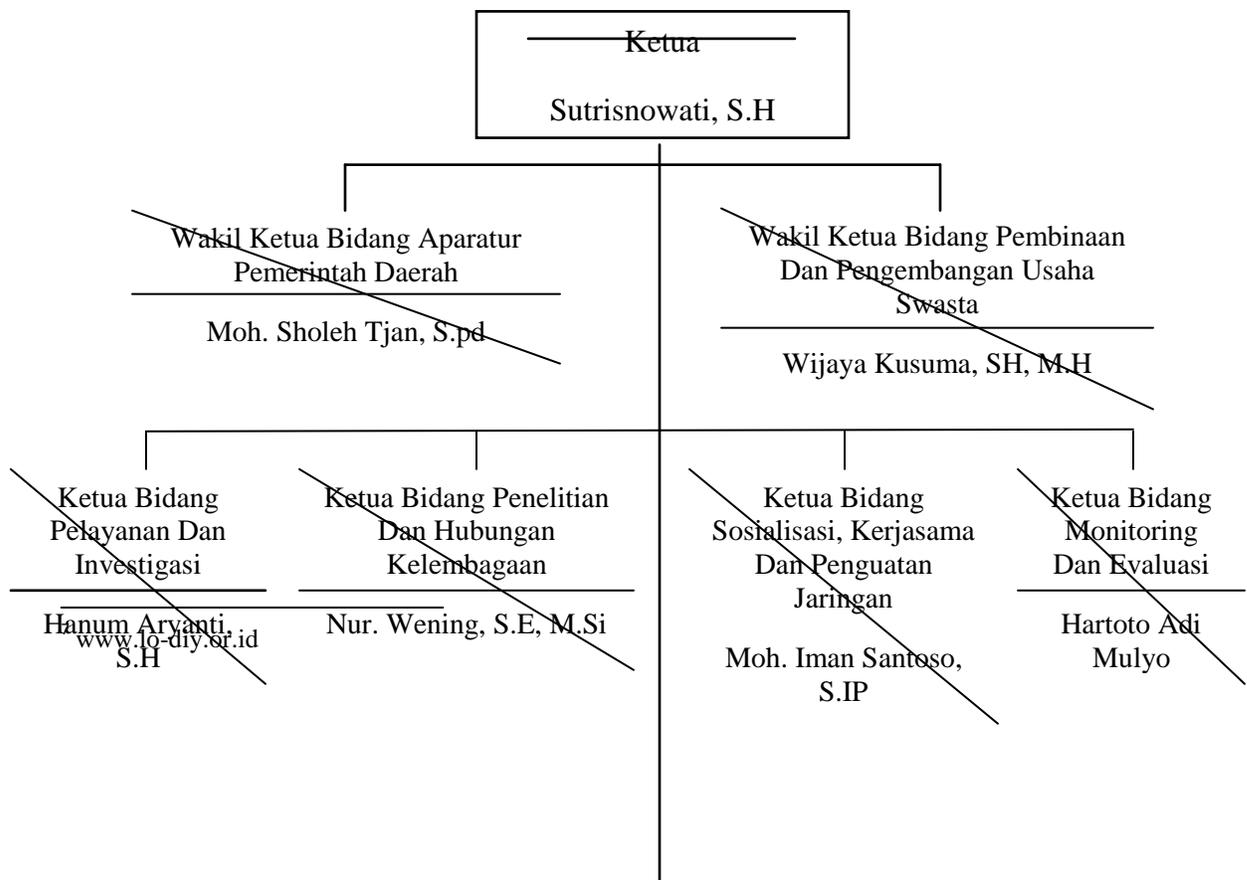
---

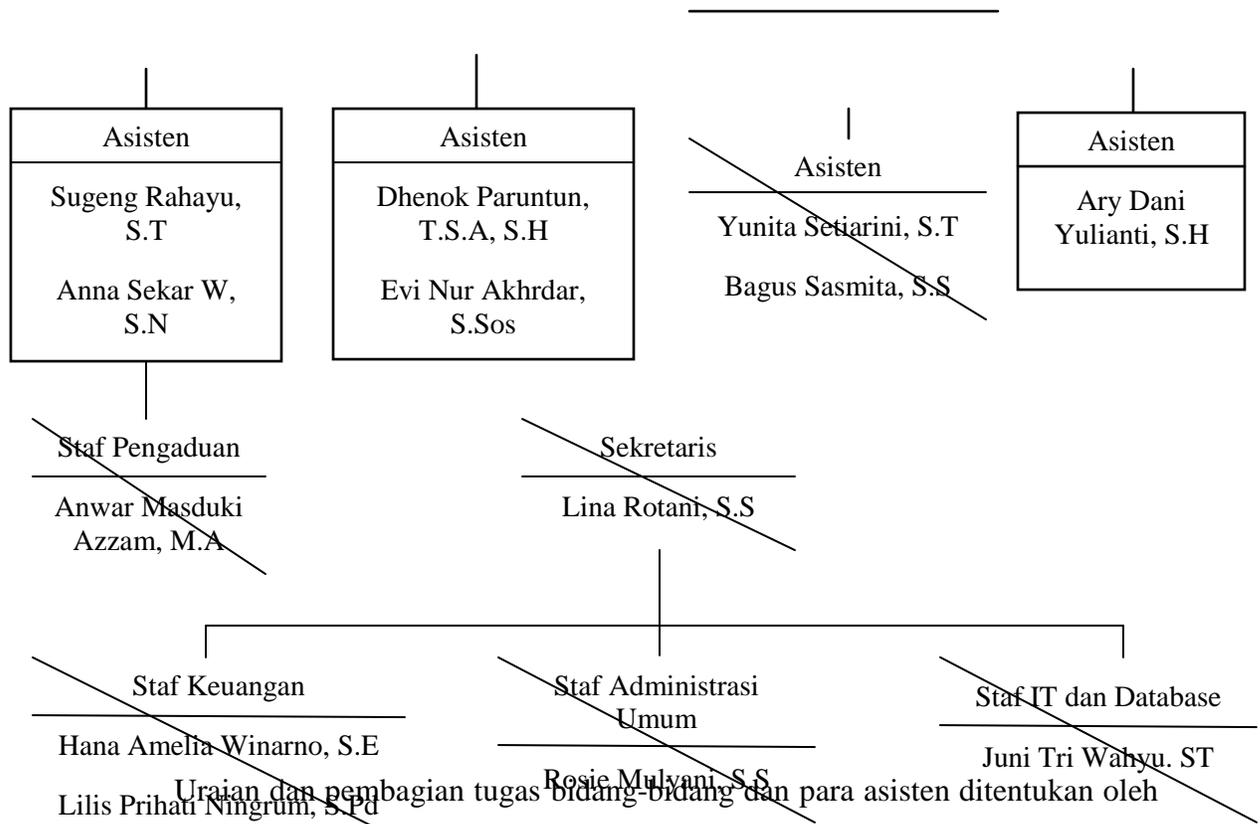
<sup>5</sup> [www.los-diy.or.id](http://www.los-diy.or.id)

<sup>6</sup> [www.lo-diy.or.id](http://www.lo-diy.or.id)

- d) Memfasilitasi dan memberikan mediasi untuk mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesionalitas berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan, dan persamaan dalam segala bidang penyelenggaraan pemerintah daerah.
- e) Mendorong terwujudnya penyelenggaraan usaha yang baik dan bersih.
- f) Memfasilitasi dan memberikan mediasi untuk mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesionalitas dan proporsional dalam praktek usaha.
- g) Mendorong terwujudnya etika usaha yang baik dan berkelanjutan.<sup>7</sup>

**7. Struktur Organisasi Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta**





Uraian dan pembagian tugas bidang-bidang dan para asisten ditentukan oleh

ketua, para wakil ketua dan para anggota LO DIY. Lebih lanjut pada pasal

15 dijelaskan :

- a) Anggota LO DIY berjumlah 7 (tujuh) orang, yang bersifat kolektif kolegial.
- b) LO DIY dipimpin oleh ketua dan dua orang wakil ketua dan empat orang anggota.
- c) Pemilihan ketua dan dua orang wakil ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara musyawarah oleh anggota LO DIY.

- d) Keanggotaan LO DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Gubernur<sup>8</sup>.

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat seluruh kasus terselesaikan pada tahun 2014 dan 10 kasus dalam proses dan 17 kasus selesai pada tahun 2015 laporan.

## 8. Data Konsultasi

Adapun konsultasi yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pelayanan publik atau etika bisnis yang buruk dapat diklarifikasi berdasarkan Tahun, Bidang, Status pengadu, Tindak lanjut, Jenis Kasus dan Institusi yang sering diadakan.

Tabel 1.4. jumlah Konsultasi yang masuk berdasarkan Berdasarkan Tahun

NO	Tahun	Jumlah
1	2015	57

**Sumber : Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta 2014-2015**

Dari data diatas dapat dilihat bahwa pada tahun 2015 jumlah konsultasi masyarakat berjumlah 57 konsultasi.

Tabel 1.5 jumlah Konsultasi yang masuk berdasarkan Bidang

NO	Bidang	Jumlah
----	--------	--------

---

<sup>8</sup> Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2004

1	Kesehatan	1
2	Pertanahan	2
3	Transportasi	2
4	Keuangan	17
5	Properti/Hotel	3
6	Ketenagakerjaan	19
7	Teknologi/Komunikasi	5
8	Perizinan	0
9	Sosial Budaya	1
10	Pendidikan	2
11	Jasa	1
12	Bisnis / Perdagangan	2
13	Penegakan Hukum	2
14	Kependudukan	0
15	Pertambangan	0
16	Pariwisata	0

Sumber : Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta 2014-2015

Berdasarkan data diatas dapat dilihat data konsultasi yang dilakukan masyarakat berjumlah 57 konsultasi dan yang paling banyak mendapatkan aduan adalah pada bidang ketenagakerjaan berjumlah 19 data konsultasi.

Tabel 1.5 jumlah Konsultasi yang masuk berdasar kan Tindak Lanjut

NO	Jumlah Kasus Konsultasi					
	Tahun	Pengaduan Ke LO DIY (Daerah)	Pengaduan ke ORI	Pengaduan ke Isntansi Lian	Pertimbangan pengaduan ke LO DIY	Penyelesaian sendiri kasus oleh pelapor
<b>1</b>	<b>2015</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>23</b>	<b>7</b>

**Sumber : Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta 2014-2015**

Berdasarkan data tabel diatas dapat dilihat jumlah konsultasi yang ditindak lanjuti paling banyak di pertimbangan pengaduan Ke LO DIY berjumlah 23 aduan.