

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Efektifitas dan Eksistensi LOD Dalam Rangka Tercapainya *Good Governance*

Ada anggapan yang sangat kuat di masyarakat bahwa berurusan dengan birokrasi, merepotkan, berbelit-belit dan terkadang mengeluarkan biaya ekstra. Kondisi ini tentu memiliki akar persoalan yang dalam, mulai dari sistem yang digunakan hingga kemampuan sumber daya manusia yang terbatas dan tidak didukung oleh fasilitas yang memadai oleh negara. Apalagi ditengah era otonomi daerah yang memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menata kehidupan masyarakat lokal, anggapan tersebut harusnya mulai dikurangi dan secara perlahan, sistem, sumber daya manusia dan fasilitas juga diperbaiki.

Dorongan untuk memperbaiki birokrasi di pemerintahan daerah, tidak semata-mata dilakukan dalam internal pemerintahan tetapi upaya eksternal juga dilakukan sebagai bagian dari kepedulian masyarakat untuk melihat birokrasi yang humanis, efisien, akuntabel dan tidak melanggar hak asasi manusia. Kepedulian itulah yang diwujudkan dalam bentuk pelebagaan Ombudsman Daerah Yogyakarta yang merupakan bagian dari upaya masyarakat untuk mendorong perubahan

Konsep *governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang terlalu meletakkan negara (pemerintah) dalam posisi yang terlalu dominan. Dalam konsep *government*, negara merupakan institusi publik yang mempunyai kekuatan pemaksa secara sah yang merepresentasikan kepentingan publik. Mekanisme pemerintahan yang paling menentukan adalah kapasitas *ruling* dan *regulating* yang membuat pemerintah mampu mengarahkan dan mengatur semua komponen yang ada di dalam masyarakat. Demikian semacam ini dianggap oleh banyak pihak mendorong, atau minimal membenarkan, pemerintah yang bukan hanya kuat, namun juga pemerintah yang terlalu dominan dan meremehkan kekuatan yang ada di masyarakat, baik kekuatan bisnis maupun *civil society*. Konsep ini memang mempunyai banyak

kelemahan, terutama pada sisi dominansi negara yang meletakkan nasib rakyat pada efektivitas negara semata. Selain itu, energi yang sinergis antara negara dan masyarakat tidak banyak dieksplor dan dikembangkan. (Pratikno; 2004)

Oleh karena itu dikembangkanlah konsep *governance* yang difokuskan pada pengembangan sinergi antara negara, dunia bisnis dan masyarakat, dilandasi oleh kapasitas untuk membangun konsensus, bekerjasama dan saling akomodatif yang dilandasi oleh relasi saling kesetaraan. Karena selama ini ada kesan antipati dari masyarakat terhadap birokrasi 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 ditambah dengan kurang transparan dan minimnya publikasi peraturan-peraturan umum menjadi suatu perilaku yang membudaya dan sangat sulit untuk ditembus. Kenyataan lainnya adalah tidak adanya 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.

Apalagi pemerintah menghadapi banyak kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program perbaikan praktik *governance*. Hal ini disebabkan karena pertama, praktik *governance* memiliki dimensi yang luas sehingga terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila kita ingin memperbaiki praktik *governance*. Kedua, belum banyak tersedia informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai *entry point* dalam memperbaiki kinerja *governance*. Ketiga, kondisi antar daerah di Indonesia yang sangat beragam membuat setiap daerah memiliki kompleksitas masalah *governance* yang berbeda. Keempat, komitmen dan kepedulian dari berbagai *stakeholders* mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah. (Agus Dwiyanto, 2006:2)

Berbagai kendala itu menjadi salah satu faktor yang menjelaskan penyebab belum banyak dilakukannya upaya yang sistematis untuk memperbaiki kinerja *governance* di Indonesia. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun daerah masih lebih banyak bersifat sporadis dan tidak terintegrasi dengan baik sehingga hasilnya belum banyak dirasakan oleh masyarakat luas. Program-program yang hanya bersifat tambal sulam dan sporadis cenderung tidak efektif karena perbaikan yang dapat dilakukan dalam satu aspek *governance* akan terkooptasi oleh praktik buruk yang terjadi pada aspek *governance* lainnya. Fenomena seperti itu menunjukkan bahwa belum ada strategi yang bersifat menyeluruh dalam pengembangan *good governance* di Indonesia, baik di pusat ataupun di daerah.

Dalam konteks itulah keberadaan LOD menjadi sangat penting karena keberadaannya mampu mendorong terciptanya pemerintahan yang sangat bersih dan berwibawa. Keberadaannya adalah mengawal penyelenggaraan pemerintahan untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang bersih.

Mengingat pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang besar maka diperlukan sebuah langkah strategis untuk memulai pembaharuan praktik *governance*. Pelayanan publik dipilih sebagai penggerak utama karena upaya mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dalam pelayanan publik dapat dilakukan secara lebih nyata dan mudah. Nilai-nilai seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dapat diterjemahkan secara relatif mudah dalam penyelenggaraan layanan publik. Mengembangkan sistem pelayanan publik yang berwawasan *good governance* dapat dilakukan secara relatif lebih mudah daripada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan pemerintahan. (Agus Dwiyanto, 2006: 3)

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik harus dilaksanakan secara akuntabel, responsif dan efisien. Suatu pelayanan publik dapat dikatakan memiliki akuntabilitas tinggi apabila kegiatan tersebut dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai serta

norma-norma yang berkembang dalam masyarakat. Artinya, pelayanan yang baik relatif harus berdasar pada kepuasan atau setidaknya berdasar pada apa yang diinginkan oleh masyarakat. (Leo Agustina, 2004)

Pemilihan reformasi pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dinilai strategis karena pelayanan publik dianggap penting oleh semua aktor dari semua unsur *governance*. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat sipil, dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Ada tiga alasan yang melatarbelakangi bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia, (Agus Dwiyanto, 2006:4-5)

- a. Perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua *stakeholders*, yaitu pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar. Pemerintah berkepentingan dengan upaya perbaikan pelayanan publik karena jika ia berhasil memperbaiki pelayanan publik mereka akan dapat memperbaiki legitimasi. Membaiknya pelayanan publik juga akan dapat memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar. Reformasi pelayanan publik akan memperoleh dukungan yang luas.
- b. Pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat intensif. Melalui penyelenggaraan layanan publik, pemerintah, warga sipil, dan para pelaku pasar berinteraksi secara intensif sehingga apabila pemerintah dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik, maka manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dan para pelaku pasar. Hal seperti ini penting dilakukan agar warga dan pelaku pasar semakin percaya bahwa pemerintah memang telah serius melakukan perubahan. Adanya kepercayaan antara pemerintah dan unsur-unsur non pemerintah merupakan prasyarat yang sangat penting untuk menggali dukungan yang luas bagi pengembangan praktik *good governance* di Indonesia.

- c. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Para agen pembaharuan praktik pemerintahan dapat memulai eksperimentasi mereka pada ranah pelayanan publik dengan mengembangkan sistem pelayanan publik yang efisien dan berkeadilan, transparan, akuntabel, serta partisipatif. Keberhasilan mengimplementasikan nilai-nilai tersebut dalam ranah pelayanan publik dapat ditularkan pada ranah yang lain. Dengan cara seperti ini maka *good governance* secara bertahap dapat dilembagakan di dalam setiap aspek kegiatan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintah yang baik perlu didukung oleh tiga komponen utama yang harus saling mendukung yaitu; hubungan yang 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 untuk mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang baik perlu didukung oleh tumbuhnya berbagai institusi yang dapat menerima dan menindaklanjuti keluhan masyarakat sipil sebagai konsumen dari pelayanan umum dan administrasi pemerintah daerah dalam mengartikan hak dan kepentingannya.

Selain pelayanan publik, juga diperlukan transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan kebijakan. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat

mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan kepada pemerintah, atau sebaliknya, kritik dan protes perlu dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu, hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat. (Agus Dwiyanto, 2006: 224).

Dengan demikian LOD sebagai lembaga pengawas 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 maladministrasi yang dilakukan oleh aparat pemerintah.

Eksistensi LOD-DIY juga mendapat tanggapan dari DPRD. Jika dilihat dari kinerja dan jumlah kasus yang ditanda tangani dapat diindikasikan bahwa LOD DIY sangat eksis. Hal tersebut dapat dilihat dalam laporan kinerja yang secara insidental disampaikan kepada DPRD ,oleh karena itu kinerja LOD cukup baik,dan kasus yang masuk sangat besar dan kasus yang dapat diselesaikan presentasinya cukup tinggi. Hal ini menunjukkan tingkat kepercayaan dan respon yang baik dari masyarakat. (Hasil wawancara Ibu Istianah Z.A., S.H.M.Hum sebagai Wakil Ketua DPRD DIY pada tanggal 30 Juli 2007)

Namun dilihat dari sudut pandang Pemerintah ternyata merasakan ketidak nyamanan, yang mempunyai arti, dalam sebuah etika, terdapat lembaga yang dibentuk oleh pemerintah daerah terkait kesalahan yang dilakukan Instansi, dengan kata lain, LOD sebagai mitra mempunyai tujuan menilai bukan sebagai lawan, karena kelemahan – kelemahan instansi tersebut. (Hasil wawancara dengan Bapak Sumadi Kepala Bagian Bantuan Hukum dan Ham di Biro Hukum Propinsi DIY ).

Menurut Budi Santosa dalam majalah ombudsman daerah, banyak juga ungkapan yang menyatakan kewenangan LOD yang menurut mereka

berlebihan. Apalagi LOD mempunyai kewenangan untuk memanggil pejabat dan memeriksa dokumen. Hal itu mereka anggap sebagai kewenangan yang berlebihan dan minta untuk dikurangi. Selain itu kehadiran LOD seringkali dianggap sebagai ancaman bagi karier mereka. Karena nantinya LOD ini akan menjadi lembaga yang mengkritisi sekaligus melakukan aksi atas kinerja birokrasi. Peran yang dibawa LOD inilah yang tidak disukai oleh pegawai pemerintahan. (Pusham UII; 2006:36)

Namun di sisi lain mayoritas masyarakat menanggapi kehadiran LOD dengan cukup antusias, karena bagi mereka kehadiran lembaga ini merupakan jawaban atas kebuntuan sikap pemerintah terhadap nasib mereka. Ini bisa diukur dari banyaknya surat yang masuk pada lembaga seputar pelayanan publik, masyarakat merasa tidak memiliki jalan untuk mengeluh terhadap masalah yang dialaminya bersangkutan dengan pelayanan publik tentunya. LOD merupakan jalan terbaik untuk menyampaikan keluh kesah dan menindaklanjutinya. (Pusham UII; 2006:36)

Lebih lanjut diungkapkan oleh Budi Santosa, setelah ada LOD, masyarakat merasa ada tempat penyaluran, pengaduan, laporan ketika menemukan pelayanan publik yang tidak berkualitas atau tidak memenuhi standar. LOD sudah cukup baik sebagai titik awal, karena selama ini penyelesaian masalah yang sudah dilakukan oleh LOD mencapai 80%.

## **B. Program Kerja LOD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**

### **1. Program Kerja Ombudsman Daerah**

#### **a. Kebijakan Umum Penyusunan Program Kerja Sebagai Dasar Pemikiran**

Pembentukan LOD dan pengukuhan anggota menunjukkan kepedulian Pemerintah Daerah Propinsi DIY, khususnya Gubernur, terhadap anti penting pengawasan eksternal terhadap administrasi penyelenggaraan pemerintah dan proses penegakan hukum di DIY. Lembaga ini diharapkan dapat menyelesaikan kasus-kasus penyimpangan administrasi/mal-administrasi yang dilakukan aparat pemerintah daerah dan aparatur penegak

hukum dalam memberikan pelayanan yang merugikan masyarakat. Di samping itu LOD diharapkan dapat mendorong upaya untuk menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*)

Sebagai lembaga baru, keberadaan Ombudsman Daerah belum begitu dikenal masyarakat, aparat pemerintah dan aparat penegak hukum. Di samping itu kantor LOD dan fasilitasnya masih terbatas sehingga kurang mendukung untuk bekerja secara optimal. Terlebih lagi bila dilihat dari sudut jaringan kerja dengan berbagai organisasi yang relatif masih sangat terbatas. Dengan kondisi seperti itu, LOD harus membangun eksistensi dirinya agar dapat dipercaya oleh masyarakat, pemerintah daerah dan instansi penegak hukum. Agar upaya membangun eksistensi LOD dapat berhasil, maka program kerja LOD harus disusun secara responsif, sistematis dan komprehensif serta berkesinambungan.

#### **b. Program Kerja Bidang Pelayanan dan Kerjasama**

1. Pelayanan terhadap pengaduan masyarakat yang dirugikan oleh instansi dan atau aparat pemerintah daerah serta instansi dan atau aparat penegak hukum di DIY
2. Menerima pengaduan dan menyelesaikan kasus-kasus penyimpangan administrasi secara independen, imparial dan tanpa diskriminasi
3. Menjalin kerjasama dengan organisasi profesi, media, instansi pemerintah, dan instansi penegak hukum, perguruan tinggi, dan LSM untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan meminimalisasi KKN dalam birokrasi pemerintahan dan instansi penegakan hukum dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat
4. Berpartisipasi dalam gerakan sosial untuk menanggulangi KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan dan proses penegakan hukum, dan upaya untuk membangun pemerintahan yang bersih dan pemerintahan yang baik.

**c. Program Kerja Bidang Investigasi dan Monitoring**

1. Melakukan investigasi berkaitan dengan pencarian data untuk keperluan pembuktian atau klarifikasi dalam rangka tindak lanjut atau penyelesaian perkara yang diadukan di LOD DIY
2. Melakukan investigasi guna pemetaan masalah dan penyelesaiannya berkaitan dengan adanya gejala di masyarakat yang berindikasi merugikan kepentingan publik
3. Melakukan monitoring atas respon masyarakat, instansi, terlapor berkaitan dengan rekomendasi atau usulan yang dikeluarkan oleh LOD DIY.

**d. Program Kerja Bidang Penelitian dan Pengembangan**

1. Sosialisasi keberadaan LOD DIY kepada masyarakat DIY secara merata yang dilakukan melalui media elektronik dan media cetak serta pertemuan-pertemuan formal dan informal dengan berbagai organisasi yang ada dalam masyarakat, serta penyebaran informasi tentang LOD
2. Melakukan penelitian secara periodik terhadap isu-isu pelayanan publik yang merugikan kepentingan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penegakan hukum, guna mempengaruhi perubahan kebijakan publik yang responsif terhadap kepentingan masyarakat.
3. Penguatan kapasitas kelembagaan yang meliputi pengembangan kapasitas sumber daya manusia atau SDM anggota Ombudsman, asisten dan staf administrasi melalui berbagai kegiatan pelatihan (investigasi dan monitoring, penanganan aduan dan perumusan rekomendasi serta kesekretariatan), penyediaan sarana dan prasarana kantor
4. Melakukan program penguatan masyarakat melalui sosialisasi kebijakan publik serta sosialisasi program-program pemerintah yang menyangkut hak-hak masyarakat dengan cara membentuk forum mediasi, fasilitasi, dll

## 2. Strategi LOD Dalam Peningkatan Pelayanan Publik

- a. Penyelesaian kasus-kasus penyimpangan administrasi yang dilakukan oleh instansi/pemerintah daerah/lembaga penegakan hukum tersebut di atas
- b. Perubahan kebijakan tentang pelayanan publik oleh instansi pemerintah, instansi penegak hukum, melalui rekonseptualisasi dan reformulasi kebijakan pelayanan publik oleh pemerintah daerah dan instansi penegak hukum
- c. Pembentukan opini publik tentang arti penting peningkatan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah daerah dan instansi penegak hukum
- d. Terlibat secara aktif dalam gerakan sosial melawan KKN dan dalam upaya membangun pemerintahan yang baik

## 3. Capaian Program

### a. Bidang Pelayanan dan Kerjasama

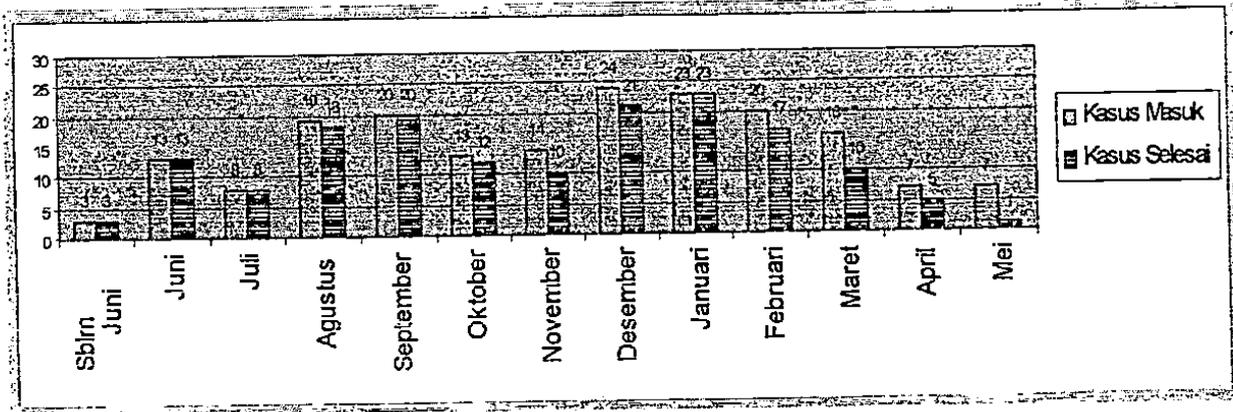
Perkembangan penanganan kasus hingga akhir tahun 2006 mencapai kurang lebih 86 % dari 187 kasus yang ditangani. Penyelesaian masing-masing kasus tidak dapat diprediksi berapa lama waktu yang diperlukan dalam setiap penanganan kasus. Namun LOD mempunyai kebijakan 2 minggu setelah pengaduan harus sudah dilakukan klarifikasi dengan pihak terlapor atau tindak lanjut lain. Klarifikasi adalah pengumpulan keterangan atau data berkaitan dengan fakta-fakta, bukti-bukti tertulis yang terkait dengan kasus, maupun penjelasan tentang ketentuan hukum yang berlaku, operasional prosedur maupun mekanismenya. Terlapor yang dipanggil adalah pejabat yang terkait dengan masalah yang dilaporkan.

Berikut adalah tabel perkembangan kasus yang telah ditangani oleh LOD sampai tahun 2006:

#### *Perkembangan Laporan*

1. Jumlah pengaduan hingga bulan Mei 2006 sebanyak = 187
2. Jumlah pengaduan yang sudah selesai = 86 %
3. Kasus masuk dan Keluar dlm tabel berikut:

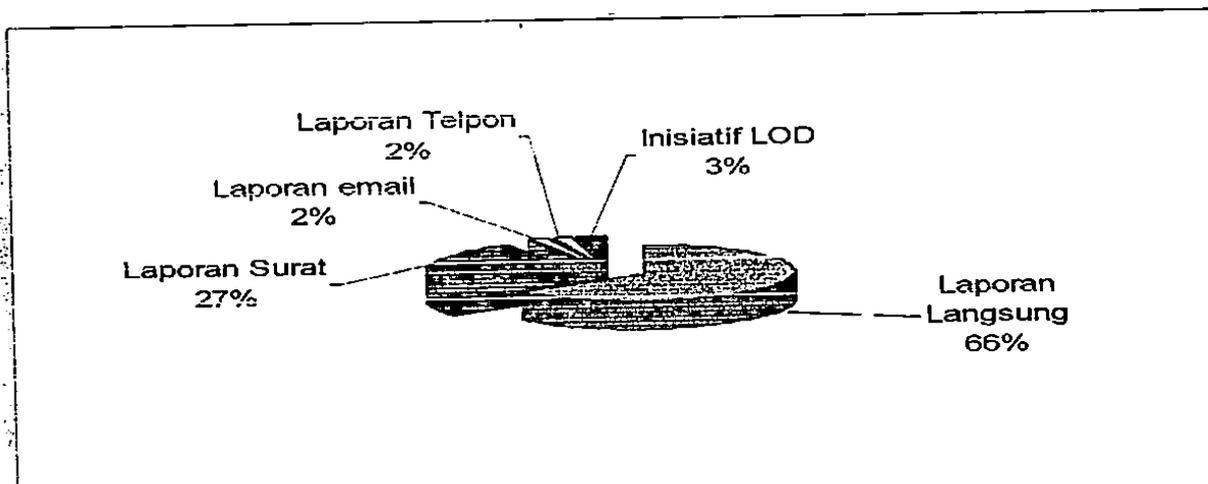
Tabel 1  
Perkembangan laporan



Sumber: Pusham UII, Laporan 1 tahun LOD Yogyakarta

Berikut disajikan diagram tentang jenis laporan:

Diagram 1  
Jenis laporan



Sumber: Pusham UII, Laporan 1 tahun LOD Yogyakarta

Mekanisme pelaporan sebagai berikut:

1. Pelapor datang di kantor Ombudsman untuk berkonsultasi serta menandatangani *inform consent* ditemui oleh asisten
2. Asisten mendapat disposisi Ketua Bidang untuk melakukan investigasi kepada pelapor dan terlapor
3. Ivestigasi meliputi data, fakta maupun ketentuan aturan hukum yang berlaku dalam kasus terkait
4. Mengkaji apakah kasus yang dilaporkan menyangkut maladministrasi yang menjadi kompetensi Ombudsman atau bukan
5. Apabila hasil investigasi bukan merupakan kasus maladministrasi, yang artinya bukan menjadi kewenangan Ombudsman, hal ini akan diberitahukan kepada pelapor dan berkas laporan akan dikembalikan pada pihak pelapor
6. Bila kasus memenuhi unsur maladministrasi publik, maka segera digelar rapat pleno anggota untuk menentukan apakah akan dilakukan mediasi atau langsung dibuat rekomendasi
7. Rekomendasi disampaikan kepada instansi terkait atau atasan yang berwenang serta pemberitahuan kepada pelapor.

Adapun jenis laporan terbagi menjadi 3 jenis yaitu:

- a. pengaduan
- b. informasi dan konsultasi
- c. inisiatif

Tabel 2. Jenis Laporan Pengaduan -

NO	BIDANG KASUS	JUMLAH
1	PERPAJAKAN	4
2	KEPEGAWAIAN	8
3	TATA RUANG DAN TATA KOTA	2
4	KETENAGALISTRIKAN	4
5	HUKUM (LEMBAGA PERADILAN)	28

	DAN POLISI)	
6	KESEHATAN	6
7	PERTANAHAN	8
8	KETENAGAKERJAAN	1
9	PEKERJAAN UMUM	3
10	PEREKONOMIAN	3
11	PEMERINTAHAN	14
12	KEIMIGRASIAN	2
13	PENDIDIKAN	9
14	KESEJAHTERAAN SOSIAL	4
15	KEPENDUDUKAN	3
16	PERAIRAN	1
17	KEAMANAN DAN KETERTIBAN	2
18	KEHUTANAN	1
20	PENGADAAN BARANG DAN JASA	1
21	ANGGARAN	1
	Total	105

Sumber : Pusham UII, Laporan 1 tahun LOD

Tabel 3.

Jenis Laporan yang bersumber dari informasi/konsultasi

NO	BIDANG KASUS	JUMLAH
1	HUKUM	9
2	KEIMIGRASIAN	1
3	PERTANAHAN	5
4	PEMERINTAHAN	5
5	PEKERJAAN UMUM	3
6	KESEHATAN	1
7	PERTANIAN	1
8	KETENAGAKERJAAN	4
9	KESEJAHTERAAN SOSIAL	1

10	KEAMANAN KETERTIBAN	1
11	KEPEGAWAIAN	2
12	LAIN-LAIN	43
TOTAL		76

Sumber: Pusham UII, Laporan 1 tahun LOD

Tabel 4.

Jenis Laporan yang bersumber dari inisiatif

NO	KASUS	JUMLAH
1	SLT	1
2	CDMA	1
3	BOS	1
4	CPNS	1
5	ASKES GAKIN	1
6	PT YIS	1
TOTAL		6

Sumber: Pusham UII, Laporan 1 tahun LOD

Laporan yang diadakan masyarakat ditindaklanjuti oleh LOD-DIY melalui mekanisme penyelesaian kasus mulai dari indentifikasi, observasi, telaah dokumen, investigasi, klarifikasi dan mediasi. Hasil akhir dari penyelesaian kasus tersebut berupa pendapat hukum dan/atau rekomendasi.

Dalam menindaklanjuti rekomendasi tersebut terdapat kerjasama dengan DPRD secara informal melalui sinergi dalam kegiatan yang selalu dilaksanakan dan cukup intens. Hasil pengawasan LOD yang berbentuk rekomendasi, disampaikan kepada DPRD dan rekomendasi tersebut menjadi input bagi DPRD untuk ditindak lanjuti dalam bentuk kebijakan. Hanya saja LOD dan DPRD memiliki area yang berbeda dalam melakukan pengawasan, DPRD memiliki fungsi pengawasan terhadap seluruh aspek kinerja pemerintah daerah, sedangkan LOD fungsi pengawasannya terbatas

pada wilayah administrasi saja. Kemudian keberadaan LOD justru dapat menjadi partner DPRD dalam mewujudkan sebuah pemerintahan yang baik, DPRD tidak memiliki waktu yang banyak untuk menangani hal-hal yang teknis, sehingga hasil penanganan kasus LOD menjadi masukan yang berarti bagi DPRD dalam merumuskan kebijakan yang terkait dengan penyelesaian kasus tersebut. (Hasil wawancara dengan Ibu Istianah Z.A,S.H.M.Hum sebagai wakil ketua DPRD DIY pada tanggal 30 Juli 2007).

Setelah dilakukan rekomendasi, maka langkah selanjutnya adalah mengklasifikasi karakter dari rekomendasi tersebut dikeluarkan:

- a. Ketika sebuah kasus diajukan bukan menjadi kewenangan LOD, maka dilanjutkan kepada pihak yang berwenang, yang disebut dengan pendapat hukum
- b. Ketika sebuah kasus yang ditujukan memerlukan perbaikan ataupun lebih lanjut untuk memberikan pengawasan yang disebut dengan rekomendasi. Apabila karakter tersebut berupa rekomendasi, maka langkah selanjutnya, yaitu melakukan monitoring dengan terlapor sejauh mana rekomendasi tersebut sudah dijalankan dengan mempunyai kekuatan publikasi. Di dalam LOD, rekomendasi tersebut adalah produk akhir dari suatu jenis kasus yang menjadi kewenangannya yang digantungkan oleh tipologi kasus, perbaikan, klarifikasi, ataupun kasus yang penyelesaiannya memerlukan mediasi. (Hasil Wawancara dengan Asisten Pelayanan dan kerjasama LOD DIY, Ibu Ratna tgl 3 Juli 2007)

Sebagian kasus dapat diselesaikan dengan baik dalam bentuk adanya perbaikan pelayanan, namun sebagian lain tidak menemukan ujung penyelesaian. Tidak selesainya kasus-kasus hukum yang diadakan pada LOD-DIY lebih disebabkan oleh sistem hukum yang belum mendukung dan kemauan aparat penegak hukum untuk melakukan. (Salman Luthan: 2007).

Berdasarkan sebaran domisili pelapor, pelapor yang berasal dari Kulonprogo menempati urutan pertama dengan jumlah laporan. Disusul berikutnya secara berurutan berdasarkan banyaknya laporan adalah Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kota Yogyakarta dan Kabupaten GunungKidul. Sedangkan sisanya, sebanyak 3. kasus, merupakan inisiatif LOD-DIY.

Penanganan kasus menyangkut masalah pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa menempati urutan pertama yakni sebanyak 50 laporan. Bidang terbanyak kedua yang diadukan adalah masalah kependudukan seperti pengurusan KTP, surat pindah dan lain-lain kasus lain yang juga mendapatkan perhatian adalah masalah pertanahan, pendidikan dan penegakan hukum. Sedangkan bidang-bidang lain yang diadukan seperti perizinan, kepegawaian, kesejahteraan sosial, keamanan ketertiban, pemerintahan dan ekonomi serta kasus-kasus lain memiliki frekuensi kecil dalam laporan. Sedangkan lembaga/institusi pemerintah yang diadukan lebih dari satu kali dalam periode tahun kedua adalah Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Kelurahan Karangtengah, Imogiri, Polda DIY, UPTSA Sleman, Pemerintah Desa Bangunharjo Sewon, DPU Kulonprogo, Camt Sentolo, Dinas Pendidikan Bantul, Polres Kulonprogo, Carik Desa Kulwaru, Kulonprogo, dan Kelurahan Banguntapan. (Salman Luthan; 2007)

Beberapa program bidang kerjasama yang pernah dilakukan adalah:

1. Kerjasama dengan Dewan Pendidikan Propinsi DIY dalam program BOS (Bantuan Operasional Sekolah) dan BKM (Biaya Khusus Murid)
2. Kerjasama dengan organisasi kemahasiswaan dan kemasyarakatan dalam FGD (Focus Group Discussion) berupa Program PKPS (Program Kompensasi Pengurangan Subsidi), BBM bidang pendidikan dan Kesehatan
3. Kerjasama dengan ICM, LSM, LBH Yogyakarta, dll dalam rangka menindaklanjuti hasil penelitian LOD DIY tentang realitas penegakan hukum di Yogyakarta

4. Bekerjasama dengan Bawasda Propinsi DIY dan MENPAN (Menteri Pengawasan Aparatur negara) guna mereformasi pelayanan kependudukan.
5. Sedang bekerjasama dengan "Kelompok Masyarakat Peduli Rembug Jogja" dalam rangka pengawasan pelayanan STNK. (Pusham UII; 2006:66).

## **b. Bidang Penelitian dan Pengembangan**

### **1. Bidang Penelitian**

- a. Survei terhadap narapidana pada lembaga pemasyarakatan di wilayah Propinsi DIY berkaitan dengan proses penanganan perkara pada Lembaga Hukum (kepolisian, kejaksaan dan pengadilan)
- b. Pengambilan data awal penelitian di BPN (Badan Pertanahan Nasional) Sleman dan Gunungkidul untuk pemetaan masalah pada bidang pertanahan
- c. Survei penyaluran dana BOS ke sekolah se-Propinsi DIY
- d. Survei pelayanan angkutan lebaran di Stasiun Tugu dan Lempuyangan Yogyakarta
- e. Penelitian pemanfaatan dana BOS pada sekolah di wilayah DIY bekerja sama dengan LAPY, Jangkep, TKAK Muhammadiyah
- f. Kerja sama dengan Fakultas Hukum UII dalam pelayanan pertanahan

Sejumlah kegiatan guna mendukung penelitian yang dapat dilakukan antara lain:

- a. Pengadaan dan penggalangan buku untuk perpustakaan LOD DIY
- b. Menerima kunjungan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka replikasi Ombudsman
- c. Menerima kunjungan dari kelompok mahasiswa dalam rangka tugas kuliah maupun penulisan tugas akhir

## 2. Bidang Pengembangan

### a. Internal

1. Training LOD DIY dan LOS DIY oleh KON
2. Training LOD DIY yang difasilitasi oleh PUSHAM UII
3. Diskusi Metode & Teknik Mediasi

### b. Eksternal

1. Sosialisasi LOD DIY di jajaran Pemerintah Kota Jogjakarta sampai dengan Lurah, Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul, Pemerintah Kabupaten Bantul & Pemerintah Desa se Bantul serta kepada warga Jonggrangan Kulonprogo, Cangkringan-Pakem-Turi Sleman, Bangunjiwo Bantul
2. Sosialisasi LOD DIY atas kerjasama dng PUSHAM UII kepada Pemerintah Provinsi. Penegak hukum se DIY, Pemerintah Kabupaten Sleman, Pemerintah Kabupaten Kulonprogo serta kepada warga Kota Jogjakarta & Bantul
3. Melakukan diskusi rutin bulanan, diskusi terbatas, sharing maupun audensi dengan pelbagai pihak.
4. Sosialisasi Rutin bulanan bekerjasama dng PUSHAM UII di Radio Unisi FM serta penulisan artikel & rubrik tanggapan LOD DIY di Radar Djogja.
5. Sosialisasi dan diskusi di Radio (Global Radio, RBFM, Eltira, Trijaya, Swaragama, RRI, dll) di Televisi (TVRI, RBTv, Jogja TV), maupun dalam forum diskusi lainnya

### c. Bidang Monitoring dan Investigasi

Program yang pernah dilakukan:

- 1). Menindaklanjuti kasus-kasus yang diadukan ke LOD khususnya yang berkaitan dengan kegiatan pencarian data atau investigasi
- 2). Melakukan investigasi untuk mendapatkan gambaran berkaitan dengan realitas penegakan hukum di wilayah Propinsi DIY

- 3). Investigasi PKPS BBM, program pendidikan, kesehatan dan SLT (Sumbangan Langsung Tunai)
- 4). Investigasi proses dan pelaksanaan CPNS tahun anggaran 2005
- 5). Investigasi pelaksanaan bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana alam jogya 2006.

Beberapa kasus yang sifatnya *own motion* yang sempat menjadi perhatian publik adalah: a) kasus CDMA; b) kasus CPNS di Kabupaten Gunungkidul dan Bantul; c) kasus PT. YIS (Malioboro Mall)

### C. Efektivitas LOD Dalam Rangka Pengawasan

Keberadaan LOD-DIY sebagai lembaga pengawas yang independen sangat erat kaitannya dengan penegakan hukum. Sebagai lembaga pengawas jalannya pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dimaksudkan untuk memberikan stimulan bagi perbaikan pada tiga faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum yaitu

1. Faktor substansi hukum (*legal substance*) menjadi katalisator bagi adanya perbaikan sistem hukum agar lebih demokratis, tidak berpihak dan transparan
2. Faktor struktur hukum (*legal structure*) bahwa kehadiran LOD DIY menjadi stimulan bagi perbaikan kualitas sumber daya manusia penegak hukum
3. Faktor budaya hukum (*legal culture*), pada ranah budaya hukum, LOD DIY berperan memberikan dorongan bagi terwujudnya kesadaran masyarakat akan arti penting kepatuhan kepada hukum. (Salman Luthan, 2007)

Pengawasan yang telah dilakukan oleh LOD-DIY di bidang penegakan hukum menunjukkan sebuah fakta bahwa lembaga penegak hukum di DIY masih diragukan keseriusannya dalam upaya penegakan hukum di DIY. Persepsi masyarakat terhadap lembaga penegakan hukum (kepolisian, kejaksaan, peradilan) juga masih sangat buruk. Perlindungan hukum pada masyarakat masih rendah, hukum menjadi sangat kuat di hadapan mereka

yang lemah di satu sisi dan menjadi lemah di hadapan kelompok lain yang kuat baik secara ekonomi maupun politik.

Hal ini didasarkan pada hasil refleksi pengaduan dari masyarakat terkait diskriminasi atau ketiadaan transparansi dalam proses penegakan hukum di DIY. Laporan yang masuk di LOD-DIY terkait dengan penegakan hukum didominasi oleh lembaga kepolisian. Sebanyak 9 (sembilan) pengaduan bidang penegakan hukum periode tahun kedua, 8 (delapan) di antaranya menempatkan polisi/kepolisian sebagai terlapor. Modus kasus yang banyak dilaporkan secara umum selain terkait dengan lambannya proses penyidikan. Para pelapor mengeluhkan berlarutnya proses penyidikan yang dilakukan oleh Polisi meski laporan telah disampaikan dalam waktu yang cukup lama. (Salman Luthan; 2007)

#### **D. Strategi Penciptaan Pemerintahan Bersih**

Upaya untuk memberantas korupsi dan sekaligus menciptakan pemerintahan yang bersih memerlukan suatu strategi nasional yang bertitik tolak dari pembentukan suatu aliansi sosial untuk melawan dan memberantas korupsi. Aliansi sosial itu adalah aliansi antara orang baik dengan baik orang baik yang bersifat lintas agama, lintas budaya, lintas politik, lintas pengetahuan, lintas status sosial, dan lintas struktur. (Salman Luthan: 2006:9)

Gagasan tersebut lebih lanjut dijelaskan Salman, bahwa aliansi itu bergerak sesuai dengan bidang pekerjaan masing-masing. Misalnya aliansi sosial memberantas korupsi di bidang penegakan hukum yang terdiri dari unsur polisi yang baik, jaksa yang baik, hakim yang baik, pengacara yang baik, dosen hukum yang baik, dan LSM baik yang bergerak di bidang hukum dan HAM. Aliansi sosial di bidang politik terdiri dari politisi-politisi yang baik dari semua partai politik, ilmuwan politik, aktivis politik LSM. Format aliansi sosial itu tidak berbentuk institusi resmi, tapi merupakan forum komunikasi. Pemilihan bentuk forum dimaksudkan untuk fleksibilitas kerja dan fleksibilitas

gerakan. Jika diformat dalam bentuk institusi, maka akan bersifat sangat formal, birokratis dan boros sehingga menjadi tidak efektif dan efisien.

Program forum aliansi sosial melawan korupsi ini meliputi usaha untuk membangun opini publik dan gerakan nasional melawan korupsi, membangun kebersamaan di antara orang-orang baik yang berkomitmen untuk memperbaiki negeri ini, memberi dukungan moral dan pembelaan terhadap aparatur yang baik yang mendapat hambatan dan ancaman dalam melaksanakan tugasnya melawan korupsi, dan pendidikan sosial melawan korupsi.

Agar aliansi sosial ini efektif dan efisien dalam memberantas korupsi dan menciptakan pemerintahan yang bersih, maka antara aliansi sosial dalam bidang tertentu harus bersinergi dengan aliansi sosial di bidang lain. Misalnya sinergi antara aliansi sosial melawan korupsi di bidang hukum dengan aliansi sosial melawan korupsi di bidang politik.

Pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) adalah kondisi yang mudah diucapkan namun teramat sulit untuk diwujudkan. Namun demikian faktor utama yang dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang bebas dari KKN adalah pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam mendukung penyelenggaraan ombudsman dalam porsi masing-masing. Pada saat berbicara masalah penguatan partisipasi, maka pola pikir yang harus kita siapkan adalah lingkungan yang seperti apa yang lebih memotivasi keefektifan masyarakat dalam mendukungnya. Aktifitas sosialisasi apakah yang dapat dikerjakan lembaga ombudsman dan apa yang dapat masyarakat perankan untuk mendukung. Kesadaran masyarakat untuk menyampaikan ketidaksesuaian perlakuan dalam mendapatkan pelayanan publik dan kemampuannya melakukan fungsi kontrol, secara dinamis akan menjadi masukan yang sangat berharga dan mendukung efektifitas lembaga ini. (Nasrullah Krisnam, 2006: 3)

Hal itu juga ditegaskan dalam Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000, yang juga mempertimbangkan partisipasi masyarakat, bahwa:

- a. Pemberdayaan peran serta masyarakat untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, lolusi dan nepotisme
- b. Pemberdayaan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi
- c. Dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan

Secara prinsip penguatan partisipasi masyarakat menjadi unsur pokok untuk mendukung efektifitas kelembagaan ini. Sehingga selanjutnya diperlukan berbagai fasilitasi, sosialisasi dan pendekatan yang terprogram secara khusus kepada masyarakat sehingga kelembagaan kelembagaan Ombudsman Daerah dapat berjalan efektif.

#### **E. Eksistensi LOD DIY Terhadap Efisiensi APBD**

Keberadaan Lembaga Ombudsman DIY tentu saja sangat mempengaruhi keuangan daerah, mengingat dasar hukum pembentukan lembaga ini adalah Surat Keputusan Gubernur. Namun sebenarnya ini merupakan bukti bahwa pemerintah DIY konsisten dan ikut mendukung terciptanya *good governance*.

Dalam Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007 dapat dilihat bahwa subsidi yang diberikan kepada LOD DIY sebesar Rp.1.500.000.000,00. Angka nominal ini memang tidak seberapa jika dibandingkan dengan jumlah pendapatan yang diperoleh Propinsi DIY selama masa anggaran tahun 2007 yaitu sebesar Rp. 911.558.526.278,00.

Hal ini jelas membuktikan, bahwa keberadaan LOD DIY tidak mengganggu kelancaran pembangunan dalam rangka efisiensi keuangan daerah. Justru kondisi ini akan lebih baik bila ditingkatkan, jika memang eksistensi LOD DIY dapat membantu pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Apalagi mengingat belum semua daerah di Indonesia berdiri LOD. Sehingga hal ini dapat dijadikan contoh bagi pemerintah daerah lain untuk mendukung keberadaan LOD dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih. Bagaimanapun juga semua akan menjadi baik, jika pemerintahannya dikelola dengan cara yang bersih.

Namun dasar hukum berdirinya LOD DIY dengan Surat Keputusan Gubernur ini juga masih dipertanyakan kekuatannya, mengingat LOD adalah lembaga independen tidak bertanggung jawab kepada yang mengangkatnya. Sehingga muncul wacana untuk meningkatkan dasar hukum ini menjadi Peraturan Daerah. Namun di DIY sendiri, wacana itu masih belum ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah Propinsi DIY. Mereka menganggap wacana tersebut berlebihan, karena konsekuensi munculnya Peraturan Daerah, tentu saja akan mempengaruhi kondisi keuangan daerah. Cukup saja menggunakan Surat Keputusan Gubernur namun tidak bertanggung jawab kepada Gubernur.