

EKSISTENSI LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH DALAM MENGAWAL PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Syahrul Ibad

Dosen Universitas Ibrahimy Sukorejo Situbondo
Jl. KHR. Syamsul Arifin No.1-2 Sumberejo Banyuputih Situbondo
email: sinbad.sit@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini menjelaskan tentang eksistensi ombudsman daerah dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dilihat dari segi fungsinya, Lembaga Ombudsman Daerah Berbeda dengan lembaga-lembaga pengawasan yang lain, Ombudsman Daerah merupakan representasi dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau kelompok sosial/civil society terhadap penyelenggaraan pelayanan umum yang dilakukan oleh pemerintah Daerah. Cara kerja Ombudsman daerah juga mirip dengan cara-cara yang selama ini dilakukan civil society, tidak birokratis, user friendly, dan yang terpenting adalah tidak dipungut biaya (gratis). Oleh karena itu kualitas pengawasan Ombudsman Daerah juga sangat tergantung pada seberapa jauh masyarakat memiliki pemahaman tentang Ombudsman Daerah.

Kata Kunci: Ombudsman, Masyarakat, Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

ABSTRACT

This paper wants to show the existence of regional ombudsman in guarding the implementation of local government and can be seen in terms of its function, Regional Ombudsman Institution is different with other supervisory institutions, regional Ombudsman is a representation of the supervision made by the community or social group (civil society) in implying a service that commonly undertaken by local governments. The workings of regional Ombudsmen are also similar to the ways in which civil society has been conducted, not bureaucratic, user friendly, and the most importantly is free of charge. Therefore, the quality of Regional Ombudsman supervision also depends on how far the community has an understanding of the Regional Ombudsman.

Keywords: Ombudsman, Community, Local Government Implementation

PENDAHULUAN

Sebelum pecahnya gerakan reformasi tahun 1998, pada masa orde baru yang ditandai dengan dominannya peranan pemerintah dalam menentukan jalannya pemerintahan dan dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat. birokrasi sangat mendominasi jalannya roda pemerintah dalam mewujudkan kepentingan mereka tanpa

ada kontrol dan tindakan hukum dari masyarakat dan lembaga pengawasan lainnya yang memiliki otoritas dalam menindaklanjuti penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.¹

Dalam membangun ruang-ruang publik antara masyarakat dan pemerintah perlu adanya penguatan *civil society*. *civil society* adalah kelompok-kelompok asosiasi yang berfungsi pengerem kekuasaan negara, sehingga dengan sendirinya selalu bersebrangan dengan negara, sebagai perantara antara kepentingan negara dan aspirasi local, *civil society* berperan dalam mendorong terbentuknya ruang-ruang publik (public sphere) bagi dialog dan kerjasama antar warga negara.²

Dalam Negara yang demokratis mensyaratkan adanya jaminan kebebasan memperoleh informasi, terkait dengan kebijakan publik yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah. Dengan demikian, hal ini akan mendorong tingkat partisipasi masyarakat untuk ikut melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara, baik langsung maupun melalui lembaga pengawasan yang independen.³ Dengan demikian terdapat suatu proses yang mengarahkan agar pemerintahan yang sedang berjalan secara sensitif dapat menangkap aspirasi, melibatkan partisipasi, dan mengutamakan kepentingan rakyat dari pada kepentingan penguasa. Dalam hal ini ruang-ruang publik dijadikan sarana bagi rakyat untuk meyalurkan semua keinginan terhadap praktek-praktek birokrasi pemerintah. Rakyat ditempatkan sebagai *domain* utama dalam pengertian demokrasi karena pada dasarnya rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah Negara.

Transparansi publik sangat penting dalam sistem demokrasi, yang merupakan suatu keterbukaan yang sungguh-sungguh, menyeluruh dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik. Sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa harus dapat diakses secara terbuka dengan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas didalamnya.⁴ Pada tanggal 20 Maret 2000 Lembaga Ombudsman resmi dibentuk di Indonesia. Secara lengkap bernama Komisi Ombudsman Nasional, yang berfungsi sebagai lembaga pengawas eksternal yang secara independen

¹ Lihat Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia* (studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan, Jakarta, Rineka Cipta, 2003, hlm, 1

² Darmawan Triwibowo, *Gerakan Sosial Wahana Civil Society Bagi Demokratisasi*, Jakarta, Pustaka LP3SE Indonesia, 2006, hlm, 3

³ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 2006, hlm, 22

⁴ Antonius sujata dan RM Surahman, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm, 88

dalam memberikan pelayanan umum yang menjadi tanggung jawab pemerintah yang kemudian adanya perubahan landasan hukum yang lebih kuat, yang awalnya hanya diadakan perubahan Kepres menjadi Undang-undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

Pembentukan Ombudsman dilatarbelakangi beberapa landasan: *Pertama*, fungsi dan tugas penyelenggaraan negara pada hakikatnya adalah mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. *Kedua*, masyarakat memiliki hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil oleh penyelenggara negara. *Ketiga*, dalam praktik, banyak sekali penyimpangan; penyelenggara negara tidak melayani tetapi minta dilayani, rakyat menjadi objek/menjadi korban/menjadi abdi penyelenggara negara; tidak ada tolok ukur jelas mengenai pemberian pelayanan. *Keempat*, pelaksanaan pelayanan oleh penyelenggara negara perlu diawasi karena banyaknya penyimpangan, juga untuk mencegah penyimpangan. Dengan demikian, konsep mengenai Ombudsman yang pada intinya adalah untuk melakukan pengawasan terhadap pemberian pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara negara; secara langsung atau tidak langsung akan berdampak bagi upaya untuk memberantas KKN.

Kewenangan Komisi Ombudsman yaitu: melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur. Sehingga dalam pelaksanaan keseharian, tugas dan wewenang KON dilakukan beberapa subkomisi dan setiap subkomisi memiliki wewenang berbeda-beda, sub komisi tersebut adalah subkomisi Klarifikasi, monitoring, dan pemeriksaan, subkomisi penyuluhan dan pendidikan, subkomisi pencegahan, dan subkomisi khusus.⁵ Mengingat kondisi geografis wilayah Indonesia maka Ombudsman Nasional dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman Nasional di wilayah tertentu demi memperlancar tugas Ombudsman. Pertimbangan lainnya terkait dengan otonomi daerah itu sendiri, sebab ada kewenangan-kewenangan tertentu yang tidak dilimpahkan kepada daerah otonom. Dalam menghadapi hal ini diperlukan kerjasama antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah.

Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah sebagai lembaga yang sederajat dengan lembaga daerah lainnya walaupun ada pembatasan kewenangan, tetapi Lembaga Ombudsman Daerah memberikan harapan baru dalam pembaharuan dan

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm, 97

penyempurnaan Penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehingga mau tidak mau keberadaan Lembaga Ombudman Daerah harus dipikirkan keberlanjutannya terutama eksistensi lembaga tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik. Baik itu yang menyangkut kedudukan, kewenangan, kewajiban, serta hubungan fungsionalnya dengan lembaga negara yang lain. Berdasarkan pada uraian tersebut yang melandasi dasar-dasar pemikiran, bahwa eksistensi Lembaga Ombudsman Daerah Dalam Menciptakan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah seperti apa?

METODOLOGI

Metodologi menggunakan metode kualitatif dengan memanfaatkan jenis penelitian yang bersumber pada library research. Penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi suatu masalah secara terperinci, memiliki pengambilan referensi dan data dari berbagai literatur yang sudah ada sebelumnya. Penulis menggunakan menganalisa berdasarkan data yang ada dan yang berkembang dimasyarakat, baik berupa undang-undang, Kepres, Pergub, dan pernyataan-pernyataan tentang ombudsman dimedia elektronik maupun cetak. Penulis berusaha untuk mengali eksistensi LOD dalam mengawal penyelenggaraan pemerintah.

KAJIAN TEORI

Konsep ombudsman, khususnya yang berkaitan dengan masalah struktur pemerintah tentang *forms of bureaucratic accountability*. Pembahasan dalam bidang tersebut dibagi menjadi dua bagian, yakni mengenai *internal controls* dan *external scrutiny*. *Internal controls* dilakukan melalui *ministerial direction, formal regulation, competition between departments*, dan *professional standards*. Sedangkan *external scrutiny* dilakukan oleh *legislature and judiciary, ombudsmen*, dan *interest groups and the mass media*.⁶

Yang dimaksud dengan *external scrutiny* adalah perluasan dari fungsi pertanggungjawaban para pegawai (negeri) yang bergerak dalam bidang pelayanan umum. Secara tradisional, para birokrat dapat melarikan diri dari pemeriksaan, baik secara politis maupun publik, ketika, sebagaimana di Inggris, para menteri sendiri yang bertanggung jawab terhadap parlemen terhadap tindakan-tindakan para pejabatnya. Para

⁶ Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (New York: Palgrave, 2001). Hal. 262.

pegawai negeri dapat berlindung di balik baju menteri. Untungnya, sistem seperti di Inggris ini tidak diterapkan di negara-negara demokrasi liberal lainnya.⁷

Dalam hal ini eksistensi lembaga ombudsman adalah untuk melakukan pengawasan yang dalam hal ini, kedudukan ombudsman haruslah independen terhadap siapapun dan institusi manapun, apalagi ia berhadapan dengan birokrasi pemerintahan yang memiliki kekuatan yang besar untuk mempengaruhi siapapun. Independensi Ombudsman akan berkaitan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman, rekomendasi ombudsman juga akan diperhitungkan dengan lembaga-lembaga negara bahkan rekomendasi ombudsman akan menjadi bukti dipengadilan. Oleh karena itu ada 3 kriteria independensi ombudsman, yaitu: Independensi institusional, artinya ombudsman sama sekali bukan bagian dari institusi negara yang sudah ada, karenanya ia sama sekali tidak diawasi oleh kekuasaan negara.

Pada beberapa sistem pemerintahan ia memiliki kedudukan yang tinggi. Independensi fungsional, adalah bahwa ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Untuk mencegah jangan sampai ada pengaruh atau intimidasi yang dapat membatasi kinerjanya, oleh badan legislatif ia diberi wewenang dengan prosedur yang tidak kaku. Keberadaannya juga di dukung oleh anggaran yang memadai guna meraih profesionalisme dengan standar kualitas untuk menjalankan instansinya. Independensi personal/pribadi, bahwa seorang ombudsman harus seorang yang terpercaya. Untuk menjabat kedudukannya itu ia harus melalui seleksi yang ketat sekali. Masa jabatannya harus secara diatur dalam undang-undang.

Dalam melaksanakan tugasnya ombudsman harus adil dan tidak berpihak, namun sistem ombudsman bukan pengganti peradilan”.⁸ Institusi pengawasan dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan dapat diadopsi dari negara-negara yang telah memiliki institusi independent sebagai institusi kontrol dan akuntabilitas dalam demokrasi. Proses mewujudnya sistem pemerintahan yang demokratis, tidak cukup hanya dengan menghadirkan dan membenahi institusi demokrasi, tetapi harus disertai oleh pembiasaan perilaku demokrasi. Pembiasaan perilaku demokrasi harus eksis baik pada tataran institusi, aparat pelaksana institusi itu sendiri, maupun pada tataran masyarakat. Jika perilaku demokrasi tersebut sudah dapat berjalan dengan seharusnya, maka dapat

⁷ Ibid., Hal.263

⁸ Antonius sujata dan RM Surahman, Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm, 88

dipastikan sebagian besar masyarakat telah memiliki kapasitas untuk melakukan pilihan dan mengambil keputusan atas pilihan tersebut secara rasional.

PEMBAHASAN

Kedudukan Ombudsman Daerah Dalam Sistem Pengawasan

Pengawasan masyarakat dapat dilakukan secara lisan maupun secara tulisan, melalui perorangan atau secara kelembagaan, contohnya lembaga-lembaga pengawasan masyarakat antara lain: *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, *Solidaritas Masyarakat untuk Reformasi (Somasi)*, *Yogya Corruption Watch (YCW)*, serta *Malang Corruption Watch (MCW)*. Memperhatikan contoh tersebut, jelas nampak bahwa pada umumnya lembaga-lembaga pengawasan masyarakat bersifat non formal, artinya muncul dari kalangan masyarakat sendiri dan mewakili kepentingan masyarakat. Hal ini berbeda dengan Ombudsman Daerah yang muncul sebagai sebuah lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat formal, yakni dibentuk pemerintah dengan suatu Keputusan Gubernur.

Istilah ombudsman berasal dari Swedia yang arti harfiahnya adalah agen atau perwakilan, dan makna konteksnya adalah seorang *publik officer* yang mempunyai tugas untuk menangani laporan masyarakat terhadap tindakan pemerintah.⁹ Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan karena itu wewenang yang dimilikinya hanyalah mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan.¹⁰ Berkaitan dengan hal tersebut, maka timbul pertanyaan di manakan kedudukan Ombudsman Daerah dalam sistem pengawasan masyarakat. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka perlu memperhatikan kewenangan Ombudsman Daerah dalam melakukan pengawasan. Dalam melakukan fungsi pengawasan, Ombudsman Daerah berwenang menerima pengaduan dari masyarakat tentang sikap, tindakan pemerintah dan aparat peradilan. Dari pengaduan tersebut, Ombudsman berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar investigasi maka Ombudsman kemudian mengeluarkan rekomendasi kepada pejabat publik terkait atas penyimpangan yang telah dilakukan.

⁹ Masthuri, Budi. (2005). *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Paramita: Jakarta

¹⁰ Sujata, Antonius. (2005). *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

SK Gubernur No. 134 Tahun 2004 yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah DIY. Ombudsman berwenang atas inisiatif sendiri melakukan tindakan-tindakan guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan. Jadi tanpa di dahului oleh adanya suatu laporan /pengaduan atau keluhan masyarakat Ombudsman mempunyai kewenangan meminta klarifikasi terhadap pejabat publik terakit.

Ombudsman disebutkan lembaga non struktural tetapi dengan memperhatikan sifat kelembagaan dan fungsinya, maka Ombudsman daerah sebagai salah satu bentuk lembaga pengawasan masyarakat memiliki kedudukan yang tidak sama dengan bentuk-bentuk lembaga pengawasan yang lain. Jika bentuk-bentuk lembaga pengawasan yang lain bersifat eksternal, maka lembaga Ombudsman Daerah lebih bersifat internal, yakni berada dalam lingkungan pemerintah sendiri atau bisa disebut mitra Gubernur. Akan tetapi di dalam menjalankan fungsinya ia mewakili kepentingan publik untuk mengawasi pemerintahan. Jadi secara fungsional, Ombudsman Daerah berada diantara pemerintah dan masyarakat. Dalam kedudukannya yang demikian, Ombudsman Daerah memiliki peran sebagai berikut:

1. Sebagai wakil masyarakat untuk mengurus kepentingan masyarakat terkait keluhan pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dan lembaga peradilan.
2. Sebagai penghubung pemerintah untuk memberikan penjelasan atau klarifikasi masalah-masalah yang terkait dengan keluhan masyarakat.
3. Sebagai pemberi peringatan dan penasihat pemerintah atas sikap tindakan yang dianggap keliru atau tidak patut di dalam memberikan pelayan kepada masyarakat

Fungsi Ombudsman tidaklah jauh berbeda dengan Ombudsman di banyak negara, yaitu: (1) mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam upaya memperoleh pelayanan umum yang berkualitas dan efisien, penyelenggaraan peradilan yang adil, tidak memihak dan jujur; (2) meningkatkan perlindungan perorangan dalam memperoleh pelayanan publik, keadilan, kesejahteraan dan dalam mempertahankan hak-haknya terhadap kejanggalan tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), keterlambatan yang berlarut-larut (*undue delay*), serta diskresi yang tidak layak. Di banyak negara, ombudsman telah menjadi lembaga alternatif bagi warga masyarakat untuk menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan terhadap birokrasi pemerintah secara

cepat, gratis, tidak perlu bayar pengacara dan aman (kerahasiaan pelapor terlindungi). Penyelesaian melalui lembaga peradilan untuk masalah maladministrasi telah banyak ditinggalkan karena sangat lamban, mahal dan jauh dari kemudahan (*non-user friendly*)

Jadi dengan demikian, nampak jelas adanya perbedaan antara Ombudsman Daerah dengan pengawasan masyarakat yang lain yang pada umumnya bersifat eksternal dan dalam menjalankan fungsinya hanya berperan sebagai penyampai keluhan masyarakat. Akan tetapi, ombudsman tidak di desain untuk menjadi lembaga peradilan tambahan, tidak juga sebagai lembaga pemutus perkara, namun sekedar memberikan klarifikasi terhadap kemungkinan penyimpangan dan membuat rekomendasi.¹¹ Artinya, ombudsman hanya memberikan rekomendasi kepada pihak yang melakukan penyimpangan tanpa adanya sanksi hukum kepada pihak yang melakukan penyimpangan karena kekuatan utama ombudsman adalah memberikan pengaruh. Penyelenggaraan ombudsman di setiap negara berbeda-beda, seperti negara Swedia yang pertama kali mendirikan lembaga ombudsman adanya kewenangan pidana sebagai ancaman terakhir, hal ini memang dibutuhkan supaya pihak terlapor dapat menjalankan rekomendasi dari ombudsman secara terus menerus.

Tugas dan Wewenang Lembaga Ombudsman

Tugas dan kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah sebagai lembaga pengawasan masyarakat dinilai kurang menunjukkan kekuatan yuridis yang tinggi, dimana tugas dan kewenangan tersebut sejauh ini hanya berdasarkan SK Gubernur No. 134 Tahun 2004. Sehubungan dengan adanya lembaga Ombudsman di daerah, maka yang menjadi pertanyaan adalah apakah Ombudsman Daerah berwenang mengawasi lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Untuk menjawab permasalahan tersebut, terlebih dahulu perlu dikemukakan apa sesungguhnya kewenangan Lembaga Ombudsman daerah, diantaranya sebagai berikut:

- a. Memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau dari pihak lain yang terkait dengan suatu keluhan, laporan, atau informasi yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah.

¹¹ Sari, Ratna, Mustika. (2012). Membangun Sinergitas Ombudsman Daerah dan Ombudsman Nasional. Jurnal Ombudsman Daerah DIY Edisi 12/ Tahun VII/ Juli-Desember 2012.

- b. Memeriksa keputusan dan atau dokumen-dokumen lainnya yang ada pada pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait, untuk mendapatkan kebenaran laporan, keluhan dan atau informasi.
- c. Atas inisiatif sendiri memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan 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 dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang.
- d. Membuat rekomendasi atau usul-usul dalam rangka penyelesaian masalah antar pihak pelapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak lainnya yang terkait.
- e. Mengumumkan hasil temuan dan rekomendasi untuk diketahui oleh masyarakat.

Pada kewenangan Lembaga Ombudsman daerah tersebut terdapat hal yang istimewa terhadap lembaga daerah lainnya diantaranya adalah "*Lembaga Ombudsman Daerah memiliki kewenangan untuk memanggil pejabat publik*" untuk klarifikasi terkait adanya laporan masyarakat, maupun atas inisiatif, memeriksa keputusan atau dokumen-dokumen lainnya dan membuat rekomendasi. Ombudsman tidak berwenang menilai putusan hakim, karena putusan hakim berada dalam lingkup wewenang komisi yudisial. Hakim harus bebas dari intervensi atau penilaian lembaga lain. Ombudsman hanya berhak menilai perilaku hakim seperti menerima suap, melanggar disiplin, berperilaku tidak baik terhadap pihak-pihak yang berperkara ataupun terhadap masyarakat pencari keadilan. Intinya Ombudsman hanya sebatas mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah tetapi tidak terklepas dari unsur-unsur Pasal 8 SK Gubernur No. 134 tahun 2004.

Kewenangan lembaga Ombudsman Daerah dalam melakukan pengawasan terhadap aparatur pemerintahan memiliki ruang lingkup meliputi seluruh lembaga-lembaga pemerintahan yang berada di bawah Gubernur DIY dan tidak berwenang terhadap lembaga pusat maupun daerah lain di luar DIY. Artinya bahwa lembaga yang memiliki departemen dan berhubungan langsung dengan pemerintah pusat misalnya, Depdiknas, Departemen Agama yang ada di daerah.

Dalam pasal 3 Pergub No 21 menyatakan "ombudsman merupakan lembaga pengawasan pelayanan masyarakat yang bersifat non struktural dan mandiri serta

bertanggung jawab kepada gubernur” maka kedudukan LOD DIY dibawah gubernur yang melakukan pengawasan terhadap gubernur. Kedudukan LOD secara hirarkis tidak ada hubungannya dengan Badan Pengawas Daerah meskipun kedua lembaga ini berada dibawah Gubernur dan bertanggung jawab kepada gubernur serta keduanya melaksanakan pengawasan kepada pemerintah daerah. Pembentukan LOD dengan pergub membuat lembaga ini dinilai kurang strategis dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah, yang tidak semestinya posisi LOD berada dibawah gubernur tetapi minimal sejajar dengan lembaga eksekutif.

Peran Lembaga Ombudsman Dalam Mendorong Demokratisasi dan Transparansi

Demokrasi dapat difahami sebagai bentuk pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan demikian demokratisasi dapat diartikan sebagai suatu proses yang mengarahkan agar pemerintahan yang sedang berjalan secara sensitif dapat menangkap aspirasi, melibatkan partisipasi, dan mengutamakan kepentingan rakyat dari pada kepentingan penguasa. Secara lebih dalam, berbicara tentang demokrasi pada dasarnya tidak hanya mengenai teori tentang cara-cara yang dimungkinkan untuk mengorganisasikan pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga filsafat tentang bagaimana cara terbaik membangun pemerintahan.¹² Oleh karena itu, ombudsman merupakan keniscayaan dalam sebuah negara hukum yang demokratis dimana transparansi publik menjadi prasyarat penting. Ombudsman sangat erat hubungannya dengan dengan demokratis dan transparansi publik.

Concern Ombudsman pada dasarnya adalah bagian penting dari prasyarat terselenggaranya proses demokratisasi dan mendukung upaya mewujudkan transparansi publik Dalam kinerja birokrasi. Lebih khusus lagi proses demokratisasi, Ombudsman merupakan bagian penting dari upaya-upaya untuk mendorong adanya jaminan kebebasan memperoleh informasi, pengawasan yang efektif terhadap eksekutif (*check and balance*) dan penegakan hukum yang menjadikan keadilan sebagai isu pokok.

Dalam mengefektifkan pengawasan terhadap kinerja birokrasi, lembaga Ombudsman Daerah menjalin kerjasama dengan sejumlah instansi diantaranya: *Pertama*, kerjasama dengan Bappeda, Biro Hukum, dan seluruh komponen anti korupsi

¹²George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm, 2-3

di Yogyakarta (LSM, kalangan akademis, dll) untuk melaksanakan *action plain* dalam rencana aksi daerah pemberantasan korupsi (RAD PK) yang akan difokuskan pada korupsi pada pengadaan barang dan jasa; *Kedua*, kerjasama dengan LSM dalam rangka pengawasan bantuan recovery dan rekonstruksi pasca gempa; *Ketiga*, kerjasama pelayanan public di bidang pertanahan dengan BPN Propinsi DIY.

Bentuk pengawasan yang dilakukan Ombudsman dengan menindak lanjuti laporan dari masyarakat, setidaknya akan mendorong terciptanya transparansi dalam kinerja birokrasi. Dengan adanya transparansi dalam kinerja birokrasi, maka masyarakat akan memberi kepercayaan tinggi dalam setiap kebijakan yang dikeluarkannya. Demokratis dan jaminan transparansi publik sebagai prasyarat bagi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik, itu semua merupakan faktor penting bagi Ombudsman. Kondisi tersebut dapat mendukung peningkatan peran Ombudsman sebagai aktor penting dalam mendorong proses demokratisasi ke arah yang lebih baik. Di negara-negara yang pernah mengalami totalitarian dengan rezim militer yang kuat seperti Afrika misalnya, awalnya juga membentuk Ombudsman sebagai bagian dari proses transisi menuju demokrasi.

Pada dasarnya selama ini Ombudsman secara cukup strategis telah memainkan “peran-peran pengganti” yang tidak dapat dimainkan oleh actor yang sudah ada seperti misalnya Inspektorat Jenderal, Pengadilan, DPR/DPRD. Ombudsman telah memberi harapan dan masa depan yang sangat menjanjikan, khususnya bagi masyarakat pencari keadilan yang tengah memperjuangkan hak-hak mereka ketika “bersengketa” dengan penguasa. Hal tersebut akan mendorong demokratisasi dan transparansi publik berjalan lebih cepat dalam pemerintahan daerah maupun nasional.

Pemerintahan yang baik (*good governance principles*) harus memuat tiga hal yaitu akuntabilitas publik, kepastian hukum (*rule of law*) dan *transparansi public*. Akuntabilitas publik mensyaratkan bahwa setiap perilaku dan tindakan pejabat publik baik dalam membuat kebijakan (*public policy*), mengatur dan membelanjakan keuangan negara maupun melaksanakan penegakan hukum haruslah terukur dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Leo Agustina menjelaskan, bahwa 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. Itu artinya, pelayanan yang baik relative harus berdasarkan pada kepuasan atau setidaknya berdasarakan pada apa yang diinginkan oleh masyarakat.¹³

Peran Lembaga Ombudsman Dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat

Salah satu ciri pokok negara kesejahteraan adalah adanya wewenang yang luas bagi pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam rangka mengupayakan terwujudnya kesejahteraan masyarakat, unsur pengawasan menjadi unsur yang sangat penting untuk mencegah terjadinya interaksi yang bersifat negatif antara pemerintah dengan rakyatnya, sebagai akibat adanya perbuatan maladministrasi yang berkaitan dengan luasnya wewenang Pemerintah. Ombudsman adalah wadah untuk menjembatani antara rakyat yang pada hakikatnya merupakan sumber kekuasaan dengan pemerintah yang pada hakikatnya merupakan pemegang mandat untuk melaksanakan kekuasaan tersebut. Maksud Ombudsman adalah untuk memberikan perlindungan bagi warga masyarakat terhadap perbuatan pejabat administrasi yang melanggar ketentuan yang ada.

Proses transisi menuju demokrasi di Indonesia mensyaratkan adanya jaminan kebebasan memperoleh informasi. Secara kongkrit idealnya diwujudkan dengan membentuk undang-undang tentang kebebasan memperoleh informasi yang menjamin setiap warga masyarakat dapat dan boleh mengakses berbagai informasi terkait dengan kebijakan publik yang dibuat dan dijalankan pemerintah. Dengan demikian akan mendorong tingkat partisipasi yang tinggi dari masyarakat untuk ikut melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara dan daerah, baik langsung maupun melalui Ombudsman.

Untuk mewujudkan *good governance* menjadi perkara mustahil tanpa keikutsertaan seluruh rakyat atas dasar komitmen bersama, menjunjung tinggi asas negara-bangsa dengan perbedaan yang tegas antara urusan privat dan urusan public.¹⁴ Maka dari itu, untuk mendorong partisipasi masyarakat perlu adanya wadah keluhan

¹³ Leo Agustina dalam Siti Roswati Handayani dkk, Lembaga Ombudsman Daerah dan Pemerintahan yang Baik, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2006

¹⁴ Nurcholish Madjid, Indonesia Kita, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm, 119

masyarakat terhadap pelayanan birokrasi yang ada sehingga masyarakat merasa bertanggung jawab terhadap terciptanya pemerintahan yang baik.

Sebagai lembaga pengawasan eksternal, Ombudsman memberikan ruang yang memadai bagi keterlibatan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat menjadi syarat penting bagi jalannya proses demokratisasi di sebuah negara. Ketika masyarakat tidak mempunyai saluran untuk mengeluhkan permasalahannya dengan penguasa, justru Ombudsman datang dengan segala kemudahan dalam menjadi “wakil” untuk meneruskan keluhan mereka (masyarakat) kepada penguasa. Sebenarnya transparansi publik menurut masyarakat adalah keterbukaan yang meniscayakan keterlibatan/partisipasi publik, sejak awal pembentukan Ombudsman telah menempatkan partisipasi sebagai satu hal yang sangat penting dan menjadi kunci dalam kerja-kerja pengawasannya. Namun sekali lagi perlu ditegaskan bahwa peran Ombudsman dalam mendorong proses demokratisasi, transparansi publik serta partisipasi semestinya didukung dengan hadirnya undang-undang kebebasan memperoleh informasi.

Ombudsman diperlukan untuk menghadapi penyalahgunaan kewenangan oleh aparat pemerintah dan sekaligus membantu aparat negara melaksanakan penyelenggaraan negara secara efisien dan adil. Ombudsman akan mendorong pemegang kekuasaan negara melaksanakan pertanggungjawaban secara baik. Beberapa alasan mendasar mengapa banyak negara termasuk Indonesia membentuk Lembaga Ombudsman:

- *Pertama*, secara institusional Ombudsman bersifat independen baik struktural, fungsional maupun personal. Sifat independen ini akan sangat mempengaruhi efektivitasnya karena dalam bertindak senantiasa bersikap objektif, adil, dan tidak berpihak.
- *Kedua*, sasaran pengawasan adalah pemberian pelayanan. Artinya dalam bertindak, aparat menjadi pelayan sehingga warga masyarakat diperlakukan sebagai subjek, bukan objek/korban pelayanan.
- *Ketiga*, prosedur atau mekanisme yang digunakan dalam proses pengawasan tidak berbelit-belit dan juga dimungkinkan proses penyelesaian melalui mediasi dengan prinsip saling memberi saling menerima (*win-win solution*).
- *Keempat*, Lembaga Ombudsman dengan tegas dan terbuka menyatakan pengawasan yang dilakukan atau laporan yang ditindaklanjuti tidak dipungut biaya. Kelima,

Ombudsman juga menganut prinsip bahwa dalam menyelesaikan laporan senantiasa mendengarkan dua pihak oleh karena itu tidak melayani surat kaleng.

Konsep tentang lembaga Ombudsman sangat mengakomodasi partisipasi masyarakat, dengan cara memberikan peran yang seimbang antara penyelenggara negara yang memiliki kewajiban memberi pelayanan dengan masyarakat yang memiliki hak memperoleh pelayanan. Dalam UU tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk kerja sama pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik juga masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik.

Ombudsman Dalam Memberi Pelayanan Pada Masyarakat

Untuk menilai bagaimana lembaga Ombudsman Daerah dalam pelayanan terhadap masyarakat dapat dilihat dari hasil kinerja Ombudsman, dimana telah melakukan penanganan kasus yang di laporkan oleh masyarakat. Bentuk pelayanan Ombudsman adalah bagaimana Ombudsman menerima laporan dari masyarakat dan menindaklanjutinya secara tetap dan cepat, serta berbagai kemudahan dalam proses mekanisme laporan oleh masyarakat.

Meskipun pada awal perjalanan terasa ada keraguan terhadap keberadaan Ombudsman dalam menjalankan visi, misi, fungsi dan tugas-tugas kelembagaan dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan aparat hukum, namun sedikit-demi sedikit keraguan itu hilang sejalan dengan berkembangnya lembaga dan banyaknya pengaduan masyarakat, yang artinya masyarakat memberikan kepercayaan kepada lembaga Ombudsman untuk dapat menyelesaikan kasusnya. Dalam kurun waktu satu tahun (Juni 2005 sampai Mei 2006) Ombudsman sudah menerima pengaduan dan menangani 187 kasus, baik kasus yang diselesaikan karena adanya pengaduan langsung masyarakat, kasus inisiatif sendiri maupun permintaan dukungan dari pelapor sehubungan dengan penanganan kasusnya.

Untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses lembaga pelayanan Ombudsman, maka Ombudsman membuka pintu masuk kasus melalui beberapa cara, yaitu pelapor datang langsung, melalui telepon, atau mengirim surat termasuk melalui e-

mail. Meski pelapor tidak datang langsung ke kantor Ombudsman, laporan akan tetap ditindaklanjuti berdasarkan fakta dilapangan dalam menangani tersebut, dimana pihak pelapor tetap diminta datang ke kantor Ombudsman untuk melengkapi laporannya, yang berkenaan dengan bukti-bukti tertulis serta diperlukan kepastian tentang laporannya. Semua ini untuk menghindari fitnah dan perlunya pelapor menandatangani *inform consent*. Ini sangat penting karena tanpa adanya *inform consent* pihak Ombudsman akan kesulitan dalam menindaklanjuti kasus. Penanganan kasus benar-benar berdasarkan keinginan pihak pelapor bukan berdasarkan kemauan pihak lain. Diperlukan kerja sama pelapor dengan cara memberikan keerrangan yang benar dan menyerahkan bukti-bukti pendukung untuk keperluan investigasi.

Pelapor atau pengadu adalah masyarakat atau kelompok masyarakat yang dirugikan atau mendapat pelayanan publik yang buruk, misalnya pelapor tidak mendapatkan informasi yang lengkap dari suatu pelayanan sehingga mengakibatkan kerugian, maka pelapor dapat mengadukan kasusnya pada Ombudsman. Para pengadu biasanya sudah melakukan upaya penyelesaian dengan pihak terlapor atau institusinya, namun masalah tidak dapat selesai. Beberapa pelapor ada yang tidak ingin diketahui identitasnya oleh pihak terlapor, kerana adanya kekhawatiran terancam jiwa maupun kedudukannya, khususnya para pelapor yang masih mempunyai hubungan hirarki dengan pihak terlapor.

Meskipun demikian masyarakat tetap berhak mendapat layanan dan berhak mengadukan pelayanan publik kepada Ombudsman. Pejabat yang melakukan pelanggaran atau penyimpangan, yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi berupa pembebasan dari jabatan, penurunan pangkat, atau sanksi administrasi lainnya. Jika meianggar ketentuan pidana, dapat dituntut hukuman badan ataupun ganti rugi. Proses pelaksanaan tindaklanjut laporan LOD didahului dengan adanya laporan mal administrasi oleh masyarakat, beberapa proses laporan:

1. Laporan pelapor
 - a. Laporan tertulis langsung
 - b. Laporan lisan langsung
 - c. Laporan tertulis tidak langsung
 - d. Laporan lisan melalui telephon
2. Substansi laporan

Laporan persoalan yang masuk ke LOD walaupun telah memenuhi syarat formal tidak semua laporan yang masuk dapat ditindaklanjuti oleh LOD, tetapi substansi masalahnya harus diperiksa oleh LOD terlebih dahulu. Persyarakatan yang menyangkut substansi ini terkait dengan kompetensi LOD, yaitu masalah-masalah substansi yang ditentukan oleh ombudsman atau asisten LOD.

3. Investigasi

Investigasi merupakan kewenangan LOD dalam rangka menindaklanjuti kasus-kasus dugaan mal administrasi baik yang dilaporkan masyarakat atau atas inisiatif LOD terhadap masalah publik yang menjadi perhatian masyarakat. Investigasi dilakukan untuk mencari kebenaran.

KESIMPULAN

Ombudsman Daerah berbasis pada pengawasan masyarakat, hanya saja Ombudsman daerah dibekali mekanisme struktural yang dapat mengandung konsekuensi tertentu bagi pejabat terkait apabila mengabaikannya, Ombudsman Daerah tidak berperan sebagai *pressure groups* seperti yang selama ini perankan oleh LSM dan *civil society*. Salah satu tolak ukur keberhasilan Lembaga Ombudsman Daerah dalam penanganan kasus-kasus penyimpangan oleh penyelenggara Negara/Instansi ataupun perseorangan adalah bagaimana Rekomendasi yang diberikan kepada instansi terkait memperoleh tanggapan, dan tanggapan tersebut dapat menjawab keluhan Pelapor serta ada perbaikan dalam kinerja pejabat public khususnya dalam pelayanan public.

Rekomendasi Ombudsman Daerah yang tidak mengikat lebih sebagai kontrol moral. Karena itu rekomendasi yang tidak mengikat tersebut semestinya bukan menjadi kelemahan bagi Ombudsman. Tetapi justru menjadi kekuatan Ombudsman Daerah. apabila melalui suatu pertimbangan, saran atau rekomendasi Ombudsman yang tidak mengikat, namun diakui serta ditindaklanjuti berarti terdapat nilai-nilai kewibawaan ataupun penghormatan setidak-tidaknya pengaruh terhadap institusi terkait. Sehingga memang mengandung kebenaran bahwa Ombudsman bukanlah “Mahkamah Pemberi Sanksi” (*Magistrature of Sanction*) melainkan “Mahkamah Pemberi Pengaruh” (*Magistrature of Influence*)

REKOMENDASI

Berdasarkan bahasan diatas dapat direkomendasikan dua hal antara lain: *Pertama*, Perlunya penambahan dan perluasan tugas wewenang Ombudsman yang meliputi gabungan tugas dan kewenangan diberbagai lembaga negara yang sudah ada, saat ini tugas pokok dan fungsinya masih terbatas pada melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga outputnya berupa rekomendasi; *Kedua*, Dalam hal prospek kedepannya Ombudsman Daerah sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mengingat selama ini lembaga pengawasan struktural yang ada seperti Bawasda, Inspektorat Jenderal hanya mengurus atau mengawasi institusi internal sendiri. Ombudsman Daerah yang sifatnya independent dalam struktural maupun fungsional akan lebih objektif, adil dan tidak berpihak dalam melakukan pengawasan terhadap institusi yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Antonius Sujata dan RM Surahman, 2002. *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi*. Komisi Ombudsman Nasional: Jakarta.
- Budhi Masthuri, 2006. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Darmawan Triwibowo, 2006. *Gerakan Sosial Wahana Civil Society Bagi Demokratisasi*. Jakarta: Pustaka LP3SE Indonesia.
- George Sorensen, 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Leo Agustina dalam Siti Roswati Handayani dkk, 2006. *Lembaga Ombudsman Daerah Dan Pemerintahan Yang Baik*. PUSHAM UII. Yogyakarta.
- Mahfud MD, 2003. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia; Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Masthuri, Budi. (2005). *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Paramita: Jakarta.
- Nurcholish Madjid, 2004. *Indonesia Kita*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (New York:Palgrave, 2001).

Sari, Ratna, Mustika. (2012). *Membangun Sinergitas Ombudsman Daerah dan Ombudsman Nasional*. Jurnal Ombudsman Daerah DIY Edisi 12/ Tahun VII/ Juli-Desember 2012.

Sujata, Antonius. (2005). *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah DIY.

Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah DIY.