

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Memasuki era reformasi agenda utama yang diamanatkan oleh rakyat adalah reformasi di bidang hukum. Reformasi di bidang hukum meliputi arti yang sangat luas, reformasi struktural, reformasi peraturan perundang-undangan maupun reformasi kultural untuk mendukung tercapainya supremasi hukum (*supremacy of law*). Reformasi struktural meliputi tuntutan masyarakat untuk membentuk lembaga baru sebagai akibat ketidakpercayaan terhadap lembaga yang sudah ada yaitu dengan pembentukan berbagai macam komisi antara lain Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan KPK. Tuntutan publik juga diarahkan untuk pembentukan lembaga pengawasan eksternal lembaga penegak hukum, tuntutan inilah yang ada pada akhirnya direspon oleh pembentuk Undang-Undang dengan mengamanatkan pembentukan komisi.

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

Komisi Ombudsman Nasional sebagai lembaga yang bertujuan memberikan pelayanan umum kepada seluruh masyarakat menyadari bahwa sangat sulit bagi masyarakat terutama yang tinggal di daerah untuk menyampaikan laporan secara langsung ke Jakarta karena berbagai kendala. Berkaitan dengan upaya mendekatkan akses pelayanan kepada masyarakat di daerah maka Komisi Ombudsman Nasional telah mendirikan Kantor Perwakilan di daerah dan membantu atau mendorong daerah-daerah untuk mendirikan Ombudsman Daerah. Komisi Ombudsman Nasional sangat mendukung terbentuknya Ombudsman Daerah diberbagai daerah karena hal tersebut sejalan dengan visi dan misi Komisi Ombudsman Nasional dalam meningkatkan pengawasan terhadap pelayanan publik oleh pemerintah demi terwujudnya *clean and good governance*.

Sekalipun Keppres No. 44 Th. 2000 tidak memberi mandat kepada Komisi Ombudsman Nasional untuk pengembangan Ombudsman Daerah, akan tetapi United Nations Development Program (UNDP) pernah menyalurkan dana dari negara-negara donor kepada Komisi Ombudsman untuk antara lain membiayai proyek pengembangan Ombudsman Daerah, misalnya pelatihan dan penelitian. Sementara itu kerjasama bilateral antara Komisi Ombudsman Nasional dengan Commonwealth Ombudsman (Ombudsman Nasional) Australia selama tiga tahun sejak tahun 2003, memungkinkan ditingkatkannya pengembangan Ombudsman Daerah dimaksud.¹

Ombudsman Daerah bersifat mandiri dan bukan merupakan bagian dari Ombudsman Nasional dengan fungsi, tugas dan kewenangan yang ditentukan dalam Peraturan Daerah. Dalam pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan tersebut antara Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah serta Perwakilan

Ombudsman Nasional di daerah perlu adanya koordinasi yang jelas. Dengan demikian diharapkan adanya sinergi yang solid dalam menjalankan peran pengawasan terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, termasuk penegak hukum dan lembaga peradilan, yang menuju kepada tercapainya *clean and good governance*.

Sebagaimana halnya dengan lahirnya Komisi Ombudsman Nasional (KON), maka respon dan ekspektasi masyarakat di Yogyakarta menyambut lahirnya lembaga Ombudsman Daerah pun cukup tinggi serta antusias. Ini terlihat dari diadakannya *talkshow* di berbagai radio, pertemuan serta diskusi. Secara umum, respon serta reaksi yang luas dari publik atas kehadiran lembaga Ombudsman Daerah.

Menurut Budi Santoso ekspektasi kehadiran lembaga ombudsman daerah dapat diklasifikasikan dalam dua substansi yang cukup kontradiktif, yaitu : Disatu sisi mereka sangat berharap bahwa lembaga baru ini bisa membawa setitik harapan atas persoalan-persoalan publik yang terjadi di Yogyakarta dengan keinginan bisa segera membantu memecahkan kasus atau persoalan yang dihadapi, khususnya dalam persoalan yang berkaitan dengan pelayanan publik dan sebagainya, tetapi disisi lain mereka juga ragu, apakah dengan kewenangan yang serba terbatas tersebut, lembaga Ombudsman Daerah ini mampu menjalankan tugas dan kewenangan tersebut secara optimal.²

Mengelola serta meramu kedua hal itulah yang sekarang menjadi tantangan dan sekaligus ujian bagi para anggota Ombudsman Daerah untuk membuktikan bahwa kehadiran lembaga baru itu tidak sia-sia dan memang mereka butuhkan untuk mengurai benang kusut buruknya kinerja serta *performance* instansi/institusi-institusi pelayanan publik yang dari beberapa tahapan yang diselenggarakan oleh Panitia Pembentukan OD, baik berupa riset,

temu wicara dengan berbagai kalangan masyarakat dan kampanye publik yang khusus diadakan untuk itu telah diperoleh gambaran mengenai penilaian terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi DIY sebagai berikut :

1. Masih adanya birokrasi yang tidak efisien dan tidak seluruhnya dapat terkontrol.
2. Terdapat atau ditemukan terjadinya mis-manajemen dan maladministrasi.
3. Masih sangat kurang memperdulikan hak-hak publik untuk memperoleh pelayanan yang adil dan baik.
4. Terdapat aroma KKN dalam penerimaan pegawai berupa imbalan uang dari masyarakat.
5. Rendahnya semangat kolektif institusional untuk mereformasi diri menuju pemerintahan yang bersih disertai dengan pelayanan publik yang baik.
6. Terdapatnya pungutan diberbagai instansi yang tidak jelas standar normatifnya.
7. Munculnya harapan publik dan *stakeholders* untuk segera dibentuknya Ombudsman Daerah.³

Landasan hukum pembentukannya Ombudsman Daerah, sebagian berdasarkan Undang-Undang, sebagian lagi berdasarkan Peraturan Daerah. Pembentukan Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Yogyakarta berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan Pasal 5 Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan bahwa Ombudsman Daerah bertujuan :

- a. Mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang, serta demokratis, transparan, dan akuntabilitas

³ *Ibid.*, hlm. 5.

- b. Membantu setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional berdasarkan asas keadilan, kepastian hukum, dan persamaan dari pejabat atau aparatur penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintah daerah.
- c. Memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional dalam segala bidang dari pejabat atau aparatur penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintah daerah
- d. Menumbuhkembangkan penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, tindakan sewenang-wenang serta kesadaran hukum masyarakat dan menjunjung tinggi supremasi hukum

Berdasarkan tujuan pembentukan Ombudsman Daerah tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana peranan Lembaga Ombudsman Daerah dalam mendorong kinerja pemerintah daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimanakah peranan Lembaga Ombudsman Daerah dalam mendorong kinerja Pemerintah Daerah di Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Lembaga Ombudsman Daerah dalam mendorong kinerja Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya bidang Hukum Tata Negara.
2. Memberi masukan bagi Pemerintah Daerah dalam rangka peningkatan kinerja