

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca terjadinya reformasi 1998, sejarah dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan mendasar, perubahan awal dilakukan dengan mengamandemen UUD 1945 dengan mengadopsi prinsip-prinsip yang baru dalam sistem ketatanegaraan, mulai dari pemisahan kekuasaan, *cheks and balances*, otonomi daerah serta masih banyak pula perubahan-perubahan lainnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan UUD 1945 juga terjadi pada perubahan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Perubahan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tersebut yang kemudian diterapkan untuk mengembangkan demokrasi, penerapan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dijabarkan melalui desentralisasi dan otonomi daerah, desentralisasi dan otonomi daerah muncul sebagai jawaban atas tuntutan-tuntutan masyarakat bahwa pengelolaan politik dan pemerintahan yang sentralistis tidak mampu memberikan ruang demokrasi dan malah berdampak pada kerusakan sosial, politik dan ekonomi bagi masyarakat.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Desentralisasi dan otonomi daerah dipercaya sebagai sebuah jalan untuk membangun pemerintahan yang efektif, menumbuhkan pemerintahan yang demokratis di semua level dan wilayah

mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, menghargai berbagai keragaman dan potensi lokal, serta memelihara integrasi bangsa.

Penjabaran mengenai pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah dapat dilihat pada UU No. 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang didalamnya mengatur tentang prinsip-prinsip otonomi yang dianut secara umum oleh penyelenggara negara sebagai pedoman utama dalam menjalankan proses desentralisasi dan otonomi daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, termasuk antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, dibentuk dalam pola relasi yang lebih mementingkan prinsip kesetaraan dan kemitraan. Sehingga pemerintah kabupaten/kota masih dalam pengawasan gubernur akan tetapi secara umum pemerintah kabupaten/kota tetap diberikan kewenangan yang luas dan otonom untuk urusan rumah tangganya sendiri dalam hal ini pengelolaan administrasi kekuasaan dan tugas-tugas pelayanan publik.

Pada dasarnya alasan perubahan atas UU No. 32 tahun 2004 menggantikan UU No. 22 tahun 1999 dikarenakan banyak terjadi penyimpangan dan praktek-praktek korupsi atas nama otonomi daerah, pemahaman yang sempit mengenai otonomi daerah menyebabkan penyimpangan dan praktek-praktek korupsi yang dulunya hanya berada di pusat menjadi bergeser ke daerah-daerah, selain itu keinginan berbagai pihak untuk mengembalikan peran pemerintah provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat dalam melakukan kontrol dan pengawasan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah dalam mengelola sumber daya, administrasi kekuasaan pemerintahan dan pelayanan publik dilakukan dengan pertimbangan untuk mencegah terjadinya disintegrasi dan separatisme bangsa, disisi lain otonomi daerah juga mengundang potensi yang dapat mendorong mobilisasi keinginan

melalui pemekaran wilayah. Hal ini bisa menjadi sangat rawan terhadap terjadinya potensi konflik vertikal dan horizontal sehingga membutuhkan pengelolaan serta penanganan masalah secara lebih bijak. Potensi konflik yang diberikan melalui catatan kritis *Cornelis Lay: Pertama*, pengalihan kekuasaan politik dan ekonomi yang besar kepada daerah dengan tingkat kemajemukan yang tinggi dan kekuatan yang sebanding, dapat berakhir dengan konflik lintas parameter primordial, kecuali telah berhasil dibangun dan dikembangkan mekanisme penyelesaian konflik secara beradab dan adil yang melakat dalam proses demokratisasi. *Kedua*, pengalihan kekuasaan di daerah-daerah dengan tingkat kemajemukan tinggi dan didominasi oleh satu atau dua kelompok primordial, dapat berakhir dengan munculnya diskriminasi bahkan penindasan terhadap kelompok primordial yang kecil, kecuali dapat dibangun dan dikembangkan mekanisme demokrasi yang menjamin perlindungan terhadap hak-hak kaum minoritas di tingkat lokal. *Ketiga*, pengalihan kekuasaan dan bidang-bidang khusus ke daerah-daerah, seperti misalnya pengalihan hak pengelolaan sumber daya alam, juga akan mengakibatkan konflik horizontal dalam pertarungan memperebutkan aset tersebut.¹

Lembaga pemerintahan adalah lembaga yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, sebagai lembaga yang memberikan pelayanan publik baik di tingkat pemerintah pusat maupun di daerah ternyata telah menjadi lahan subur bagi tumbuhnya penyimpangan dan praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) terkait dengan masalah tersebut lembaga pemerintahan sebagai bagian dari *governance* memang memiliki dimensi yang kompleks tidak cukup dengan menggunakan pendekatan penegakan hukum dalam mengatasi tindakan penyimpangan dan praktek KKN akan tetapi yang diperlukan adalah reformasi dalam lembaga pemerintahan pada dasarnya dimulai dengan tindakan pencegahan, reformasi sistem peradilan, reformasi sistem keuangan,

reformasi sistem prosedur dan pemberian pelayanan, reformasi sistem pengawasan dan melalui pembentukan Ombudsman.

Lembaga pemerintahan baik di pusat maupun di daerah dalam proses penyelenggaraan negara untuk memberikan pelayanan publik harus menerapkan konsep *good governance* (pemerintahan yang baik). Secara sederhana *good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan dan administrasinya bertanggungjawab pada publik.² Intisari dalam *good governance* yaitu akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat. *Akuntabilitas*, adalah kepastian suatu instansi pemerintah untuk bertanggungjawab atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan secara periodik. Artinya setiap instansi pemerintah mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya, mulai dari tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi. *Transparansi*, mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang terbukanya akses bagi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan serta proses pembuatan kebijakan publik dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif serta dapat dipantau. *Partisipasi*, merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pembangunan. Masyarakat bukan sekedar penerima manfaat atau objek, melainkan masyarakat adalah subjek atau agen pembangunan sehingga masyarakat mempunyai keterlibatan dalam pengambilan keputusan.³

² Mas'oed, Mochtar, Dr. 2003. 2003. *Negara, kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal 150-151

³ Zaenuri, Muchamad, Drs. M.Si. 2006. *Good Governance dan strategi implemtasi akuntabilitas*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisisol UMY. Hal. 25-28

Pasca reformasi muncul sebuah kesadaran dimana penegakan hukum, demokrasi sampai pemenuhan hak asasi manusia menjadi hal yang sangat penting, secara umum penegakan hukum menjadi sesuatu hal yang dituntut oleh masyarakat. Buruknya persepsi masyarakat mengenai lembaga penegakan hukum menambah parah ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Disisi lain KKN yang marak disemua level birokrasi serta anggapan bahwa birokrasi itu ruwet, lambat dan berbeli-belit menambah daftar ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah, sementara itu lembaga pengawasan internal yang dibangun pemerintah tidak dapat bekerja secara optimal dalam menjalankan tugasnya karena dihadapi beberapa kendala, dan yang paling mendasar mengenai kendala pengawasan internal adalah tidak adanya independensi sehingga masyarakat menjadi kecewa terhadap pelayanan publik di bidang penegakan hukum dan birokrasi pemerintahan. Berkaitan dengan pengawasan atas kinerja pemerintah daerah, Ombudsman Daerah mencoba memberikan pertimbangan yaitu dengan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. *Pertama*, kemampuan pemerintah daerah untuk membuat regulasi yang sehat. *Kedua*, kemampuan dalam menegakkan hukum termasuk didalamnya memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. *Ketiga*, kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik termasuk pemenuhan hak dasar masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan.

Good governance adalah cita-cita yang menjadi visi Ombudsman baik Ombudsman Nasional maupun Ombudman Daerah, oleh karena itu prinsip-prinsip *good governance* juga menjadi alat ukur bagi Ombudsman dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah atau penyelenggara negara. Visi Ombudsman tersebut diwujudkan dalam bentuk dorongan kepada pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik yang

perbaikan pelayanan pemerintah diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ombudsman sendiri berasal dari Bahasa Swedia yang berarti perwakilan. Semangat dasarnya adalah perlindungan terhadap warga masyarakat dari tindakan pemerintah yang melanggar hukum. lembaga Ombudsman sendiri secara nasional telah mendapat tempat dalam produk perundangan Republik Indonesia. Dengan Ketetapan MPR No. VIII Tahun 2001 yang berisi mandat supaya eksekutif dan legislatif segera menyusun undang-undang yang mendorong proses pencegahan dan pemberantasan KKN, antara lain UU Ombudsman, kemudian dilanjutkan dengan terbitnya Keputusan Presiden No 44 tahun 2000 secara resmi tentang Komisi Ombudsman Nasional (KON) sehingga Komisi Ombudsman Nasional dapat menjalankan perannya menerima pengaduan dari masyarakat. Namun demikian saat ini sedang didorong secara kuat menjadikan Rancangan UU Ombudsman menjadi Undang-undang sebagai landasan yuridis, mengingat masih rentan dan mudah dicabutnya Keputusan Presiden tersebut secara politis.

Ditingkat daerah, sampai saat ini telah terbentuk tiga Ombudsman Daerah di Indonesia. provinsi DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) adalah provinsi pertama kali yang membentuk Ombudsman Daerah, kemudian kabupaten Asahan (Sumatra Utara) diikuti dengan kota Pangkal Pinang Bangka Belitung. Alasan mengenai pemilihan DIY sebagai tempat pertama kali proses pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah didasari oleh berbagai pertimbangan yang antara lain adalah:

- a. Yogyakarta adalah kota pendidikan yang diasumsikan tingkat pemahaman masyarakat terhadap arus perubahan sangat baik.
- b. Secara demografis, Yogyakarta terdiri dari 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota, sehingga DIY merupakan daerah yang sangat ideal untuk

- c. Dalam konteks reformasi 1998, DIY merupakan basis kekuatan masyarakat untuk melakukan perubahan besar di Indonesia.
- d. Harapannya, DIY akan menjadi proyek percontohan bagi usaha reformasi birokrasi yang sedang digalakkan oleh pemerintah.⁴

Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY (LOD DIY) dibentuk untuk membuka ruang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi mengawasi jalannya pemerintahan daerah yang dipimpin oleh seorang gubernur dalam hal ini adalah Sri Sultan Hamengkubowono X yang sekaligus sebagai seorang Raja di Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang tentu saja memegang kekuasaan yang sangat besar baik secara kultural maupun struktural pemerintahan daerah, oleh karena pembentukan Ombudsman Daerah di DIY merupakan komitmen seorang penguasa DIY yang berjiwa besar agar kinerja gubernur dan birokrasinya diawasi oleh masyarakat melalui Ombudsman Daerah, hal ini ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur DIY No 134 Tahun 2004 tentang pembentukan dan organisasi Ombudsman Daerah di provinsi DIY yang dilanjutkan dengan Surat Keputusan Gubernur DIY No. 51 / KEP / 2005 tentang penetapan anggota Ombudsman Daerah di provinsi DIY.

Dari potensi permasalahan-permasalahan yang begitu besar mengiringi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah diatas maka kehadiran Lembaga Ombudsman Daerah provinsi DIY sangat diperlukan, sebagai lembaga pengawas eksternal yang bersifat independen, tidak memihak, objektif dan non diskriminatif terhadap kinerja pemerintah daerah dan penegak hukum, dalam melakukan pengawasan pelayanan publik LOD DIY mempunyai tugas melayani dan menindaklanjuti atau klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan aduan masyarakat mengenai penyimpangan

⁴ Roswati, Siti, et.al. 2006. *Lembaga Ombudsman Daerah dan Pemerintahan yang Baik*. Yogyakarta. Pusham UII. Hal. 23.

pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah dan penegak hukum. Ombudsman Daerah akan menjadi lembaga yang berfungsi menampung serta menyalurkan keluhan masyarakat dalam rangka mencegah terjadinya konflik-konflik vertikal antara masyarakat dengan pemerintah daerah. Ombudsman Daerah dapat dioptimalkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan praktek korupsi melalui pengawasan proses pemberian pelayanan publik di daerah. Proses rekrutmen anggota LOD DIY dilakukan oleh Tim Seleksi dan melalui serangkaian ujian semacam *fit and Proper test* bagi bakal calon anggota.

Hasil yang dikeluarkan oleh lembaga Ombudsman baik nasional maupaun daerah adalah rekomendasi untuk perbaikan pelayanan publik pada pemerintah pusat maupun daerah serta penegak hukum. Rekomendasi Ombudsman tidak mengikat secara hukum tetapi mempunyai kekuatan moral, rekomendasi Ombudsman bukan hanya saran atau nasihat biasa yang diberikan untuk para pejabat publik tetapi di dalam rekomendasi Ombudsman terdapat kekuatan nilai-nilai moral kemanusiaan. Hubungan yang independen ini tidak hanya antara Ombudsman Daerah dan Ombudsman Nasional tetapi juga independen terhadap pemerintah pusat maupun daerah. Sifat yang independen dan adanya kekuatan moral inilah yang menjadi kewibawaan lembaga Ombudsman di kalangan masyarakat.

Peran Lembaga Ombudsman Daerah provinsi DIY yang menarik untuk dicermati meski rekomendasi yang dihasilkan tidak mengikat tetapi kekuatan moral didalamnya memiliki pengaruh besar terhadap para aparatur daerah. Pada tahun 2004-2005, di Yogyakarta, di hebohkan dengan adanya kasus pengadaan jaringan tetap lokal tanpa kabel atau CDMA (Code Division Multi Access). Dalam rekomendasinya, setelah memanggil dan memeriksa gubernur dan sekda DIY, secara tegas LOD DIY menunjuk bahwa

... di Yogyakarta telah melakukan penyimpangan administrasi

(mal-administrasi). Meski kemudian kejaksaan negeri tidak melakukan tindakan hukum namun masyarakat secara transparan dapat melihat bahwa ternyata ada penyimpangan administrasi terhadap proyek senilai tujuh belas milyar rupiah tersebut. Dampak, yang diduga, paska keluarnya rekomendasi ini adalah terjadinya pergeseran beberapa jabatan tingkat elit di pemerintahan provinsi DIY. Demikian pula kasus mark-up seragam sekolah bagi siswa di Yogyakarta. Setelah beberapa pihak melaporkan kasus tersebut kepada LOD DIY, pihak sekolah yang merasa dirinya melakukan mark-up segera berbenah diri, tidak hanya pihak sekolah namun juga pihak dinas pendidikan. Keluarnya surat keputusan walikota yang berisi himbauan kepada sekolah-sekolah di Yogyakarta untuk tidak memungut biaya-biaya yang membebani orang tua wali murid, sungguh merupakan langkah yang diharapkan masyarakat dan himbauan itu ditaati oleh sekolah-sekolah tersebut.⁵

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman ternyata mempunyai dampak yang luas bagi aparat pemerintah dan masyarakat. Lembaga Ombudsman mampu menjembatani keresahan masyarakat dan peningkatan kinerja aparat pemerintah. Budaya mengingatkan dan budaya malu ternyata cukup efektif untuk mendorong aparat pemerintah memperbaiki kinerjanya. Karena sejauh ini penanganan dan penegakan hukum seringkali memakan waktu berlarut-larut dan akhirnya lenyap dengan ketidakjelasan.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, alasan penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) dalam menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY, karena provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi yang pertama kali membentuk Lembaga Ombudsman Daerah

di Indonesia, serta untuk mempermudah penulis dalam melakukan penelitian karena penulis berdomisili di provinsi DIY.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan dari titik tolak latar belakang tersebut, maka penulis menarik perumusan suatu permasalahan sebagai berikut:

“ Bagaimana Peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) Dalam Menumbuhkan Good Governance Di Daerah Istimewa Yogyakarta? ”.

C. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui peran dan usaha Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) dalam menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY.
- b. Untuk mengetahui sosialisasi dan penguatan masyarakat yang telah dilakukan LOD DIY dalam rangka menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY.
- c. Untuk mengetahui faktor-faktor pendorong dan penghambat LOD DIY dalam menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY.

D. Manfaat Penelitian

- a. Dapat memberikan kontribusi sisi keilmuan yang diharapkan memperkaya literatur yang mengkaji masalah Lembaga Ombudsman dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum yang bersih dan bebas dan korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/keabatan dan tindakan sewenang-wenang

- b. Memberikan pemahaman bagi masyarakat agar mengerti akan hak-hak dasarnya sebagai warga negara sehingga dapat mengontrol pemerintah terkait masalah keputusan, kinerja dan dampak dari suatu kebijakan yang diambil masyarakat.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi bacaan perpustakaan di bidang ilmu sosial dan ilmu politik.
- d. Dapat memberikan kontribusi ilmu pengetahuan khususnya bagi Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah prinsip-prinsip umum yang ditarik dari fakta-fakta mungkin juga dugaan yang menerangkan sesuatu yang dipergunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Penulis di sini mengemukakan pula definisi tentang teori menurut beberapa para ahli. Adapun definisinya sebagai berikut: Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi,

“teori adalah Serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”.⁶

Selanjutnya menurut Koentjoroningrat, suatu teori yang baik harus memenuhi beberapa hal yaitu:

- a. Menyimpulkan generalisasi dari fakta-fakta yang diperoleh dari penelitian
- b. Memberikan ramalan terhadap gejala-gejala baru yang akan terjadi
- c. Memberikan kerangka orientasi untuk analisis dan klasifikasi dari fakta-fakta yang dikumpulkan di dalam suatu penelitian
- d. Mengisi lowongan dalam pengetahuan kita tentang gejala-gejala yang akan terjadi⁷

Definisi-definisi mengenai teori apabila kita hubungkan dengan kerangka dasar teori yang penulis gunakan yaitu mengenai peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD-DIY) dalam menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY. Maka lahirlah kerangka dasar teori di bawah ini.

1. Good Governance

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu konsep suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara reguler dalam ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi masyarakat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasawarsa yang lalu, konsep *good governance* ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik. Di dalam disiplin atau konsentrasi manajemen publik konsep ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.⁸

Sejumlah perspektif muncul dari paradigma baru ini dan hal ini mendorong ramainya diskusi dan perdebatan di arena politik dan perdebatan di arena politik dan akademisi. Diantara perspektif yang berkaitan dengan struktur pemerintahan yang timbul antara lain:

⁷ Koentjoroningrat. 1983 *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT. Gramedia. Hal 19.

- a. Hubungan antara pemerintah dengan pasar.
- b. Hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya.
- c. Hubungan antara pemerintah dengan organisasi *voluntary* dan sektor privat.
- d. Hubungan antara pejabat-pejabat yang dipilih dan pejabat-pejabat yang diangkat.
- e. Hubungan antara lembaga pemerintahan daerah dengan penduduk perkotaan dan penduduk pedesaan.
- f. Hubungan antara legislatif dan eksekutif.
- g. Hubungan pemerintah nasional dengan lembaga-lembaga internasional.

Dalam menganalisis perspektif ini banyak praktisi dan teoritis dalam bidang administrasi publik merumuskan berbagai prosedur dan proses yang dapat digunakan untuk mencapai dan mengidentifikasi prinsip-prinsip dan asumsi-asumsi dari tata pemerintahan yang baik.

UNDP (*United Nations Development Programme*) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu penggunaan dari kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya. Istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya diperuntukkan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan hubungan, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya.⁹

Istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. *Governance* sebagai

sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁰

Prinsip-prinsip utama yang melandasi dimensi *good governance*:

a. Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas publik mensyaratkan bahwa setiap perilaku dan tindakan pejabat publik baik dalam membuat kebijakan, mengatur dan membelanjakan keuangan negara maupun pada saat melaksanakan penegakan hukum haruslah terukur dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.¹¹

Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggungjawabkan semua tindakan dan kewajiban yang telah ditempuh. Akuntabilitas merupakan kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik dan sesuai dengan kepentingan publik. Untuk itu akuntabilitas mensyaratkan kejelasan tentang siapa yang bertanggungjawab, kepada siapa, dan apa yang dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu akuntabilitas bisa berarti pula penetapan sejumlah kriteria dan indikator untuk mengukur kinerja instansi pemerintah, serta mekanisme yang dapat mengontrol dan memastikan tercapainya berbagai standar tersebut.

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan dan pengawasan kinerja penyelenggara pemerintahan.

¹⁰ *Op.cit.*

¹¹

Indikator yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pada setiap tahapan yaitu:

a) Pada tahap proses pembuatan kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah:

- i. Pembuatan sebuah kebijakan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan.
- ii. Pembuatan kebijakan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di *stakeholders*.
- iii. Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku.
- iv. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah dipenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.
- v. Konsisten maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupaun prioritas dalam mencapai target tersebut.

b) Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah:

- i. Penyebaran informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal.
- ii. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan

- iii. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat.
- iv. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.¹²

Akuntabilitas sebagai konsep utama dari *good governance* yang oleh Jabra dan Devedi, akuntabilitas dibedakan ke dalam lima macam, antara lain:

a) Akuntabilitas Administratif/Organisasional

Bentuk pertanggungjawaban yang melihat dalam kerangka struktur organisasi. Hal demikian diperlukan adanya hubungan hierarkis yang tegas diantara pusat-pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit dibawahnya. Hubungan hierarkis ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas, baik dalam bentuk aturan-aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk jaringan hubungan informal. Prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan sampai ke pemecatan.

b) Akuntabilitas Legal

Bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif dan atau di depan mahkamah. Dalam hal ini pelanggaran kewajiban-kewajiban

... atau ketidakmemenuhannya memiliki keinginan

badan legislatif, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan-tindakan dapat dilakukan di depan pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang (*judicial review*).

c) Akuntabilitas Politik

Para administrator yang terkait dengan kewajiban menjalankan tugas-tugasnya harus mengakui adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan tanggung jawab administratif dan legal karena mereka mempunyai kewajiban untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan baik.

d) Akuntabilitas Profesional

Sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional (dokter, pengacara, ekonom, akuntan, pekerja sosial dan sebagainya) mengharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menetapkan kepentingan publik serta mengharapkan memperoleh masukan untuk perbaikan. Perlu ada keseimbangan antara kode etik dengan kepentingan publik, dan dalam kesulitan mempertemukan keduanya maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik.

e) Akutabilitas Moral

Telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selayaknya bertanggung jawab secara moral atas tindalan tindakannya.

Landasan bagi setiap tindakan pegawai pemerintah seharusnya

diletakkan pada prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana diakui oleh konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparat pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka.¹³

Sebagai lembaga yang menitikberatkan pada pengawasan proses pemberian pelayanan publik, peran Ombudsman dalam proses pencegahan korupsi atau penyimpangan dan perilaku koruptif yang dilakukan oleh aparatur penyelenggara pemerintahan dimulai dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas publik. Macam atau jenis/tipe akuntabilitas yang identik dengan Ombudsman adalah akuntabilitas legal dan akuntabilitas moral, akuntabilitas legal lembaga ini dibentuk untuk mencegah atau menindak penyelenggara negara yang melanggar larangan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan akuntabilitas moral disinilah Ombudsman menempatkan penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah sebagai penyelenggara yang berbudi luhur, sehingga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu seorang penyelenggara pemerintahan tidak harus diancam dengan sanksi hukum, melainkan melalui kesadaran moral yang tumbuh dari luhur

b. Prinsip Transparansi

Transparansi publik menurut Masyarakat Transparansi Indonesia adalah suatu keterbukaan yang sungguh-sungguh, menyeluruh dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.¹⁴

Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait, seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah, dengan biaya yang minimal. Artinya transparansi dibangun atas keberpihakan kebebasan atas informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan untuk selanjutnya dapat dipantau.

Prinsip transparansi dalam dimensi *good governance* dapat diukur melalui sejumlah indikator:

- a) Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik.
- b) Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses di dalam sektor publik.
- c) Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan melayani.¹⁵

Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penyelenggara negara harus dapat diakses secara terbuka dengan memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara luas didalamnya.

¹⁴ www.transparansi.or.id/pendahuluan/html

¹⁵ *Op.cit.* Hal.27.

c. Prinsip Partisipasi

Pergeseran paradigma dari *government* ke *governance* pada hakekatnya mengisyaratkan tentang perlunya pemerintah melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan berbagai kebijakan yang menyangkut kepentingan publik. Partisipasi masyarakat tidak hanya dilihat sebatas keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum, tetapi juga dalam proses pembuatan kebijakan untuk kepentingan publik.

Dalam rangka penguatan partisipasi publik, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain:

- a) Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik.
- b) Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari *stakeholders* termasuk warga negara dalam kegiatan publik.
- c) Mendelegasikan otoritas tertentu kepada pengguna jasa layanan publik, seperti proses perencanaan dan penyediaan panduan bagi kegiatan masyarakat dan pelayanan publik.

Sedangkan pemerintahan yang selalu meletakkan prinsip partisipasi sebagai pertimbangan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan mempunyai ciri-ciri antara lain:

- a) Fokusnya adalah pada memberikan arah dan mengundang orang lain untuk berpartisipasi.
- b) Basis konstitusional dan mandat demokratis yang berhubungan dengan situasi akhir adalah yang menjadi tujuan.
- c) Pemerintah hanya menentukan isi.
- d) Sasaran adalah ditujukan dalam kekuatan gabungan antara pemerintah dan aktor lain dalam masyarakat.

e) Mempertimbangkan visi dan pengembangan berdasarkan konsensus

f) Pemerintah hanya sebagai *chairperson*.

g) Fokusnya adalah pada "*managing outcomes as shared result*".¹⁶

2. Ombudsman

a. Pengertian Ombudsman

Satu setengah abad yang lalu Institusi Ombudsman hanya dikenal di Swedia, kata Ombudsman berasal dari bahasa Swedia yang artinya wakil sah dari rakyat. Setelah setengah abad belakangan ini sistem dan Institusi Ombudsman menyebar ke berbagai penjuru dunia. Dalam pengertian kamus politik, Ombudsman adalah lembaga hukum yang bermula dari negara Swedia. Lembaga ini bertugas menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan atau pengaduan-pengaduan dari orang-orang secara pribadi maupun badan-badan nasional dan asing terhadap tindakan badan-badan pemerintahan atau perbuatan oknum-oknum pejabat yang tidak wajar atau tidak sah, misalnya mengenai perlakuan kasar atau tidak adil para pejabat negara di bidang hukum, pajak, hak asasi manusia dan lain-lain. Umumnya badan ini bertanggungjawab kepada DPR.¹⁷

Bila dilihat dari berbagai aspek Ombudsman dapat dibagi menjadi beberapa jenis, antara lain yaitu:

- a. Dilihat dari kurun waktu pembentukannya, Institusi Ombudsman dapat dibedakan menjadi Ombudsman Klasik dan Ombudsman Modern, Ombudsman Klasik dibentuk sebelum 1953 dan Ombudsman Modern pada tahun 1962.

¹⁶ *Op.cit.* Hal.28-29.

¹⁷ M. L. K. ... *Politik* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Hal. 284

b. Dilihat dari mandat dan mekanisme pertanggungjawabannya, institusi Ombudsman dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu:

i. Ombudsman Parleментар

Adalah Ombudsman yang dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab kepada parlemen.

ii. Ombudsman Eksekutif

Adalah Ombudsman yang dipilih oleh Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah, dan bertanggungjawab kepada Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah.

c. Dilihat jenis isu dan institusi yang membentuk, Ombudsman dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu:

i. Ombudsman Publik

Adalah Ombudsman yang dibentuk oleh institusi publik untuk mengawasi proses pemberian pelayanan publik bagi masyarakat sebuah negara. Bisa dibentuk oleh Parlemen, Presiden, atau Perdana Menteri, juga Kepala Daerah.

ii. Ombudsman Swasta

Adalah Ombudsman yang dibentuk oleh Institusi swasta untuk mengawasi proses pelayanan publik perusahaan swasta terhadap konsumennya.

iii. Ombudsman Hybrid

Adalah Ombudsman yang dibentuk oleh swasta atas mandat yang diberikan negara untuk mengawasi proses pelayanan publik di sektor

... Pada dasarnya Ombudsman Hybrid adalah Ombudsman

swasta, tetapi keberadaannya diamanatkan oleh negara dalam Undang-Undang tertentu.

d. Dilihat dari batas wilayah yuridiksinya, institusi Ombudsman dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu:

i. Ombudsman Nasional

Adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya mencakup seluruh wilayah negara dimana Ombudsman tersebut berada.

ii. Ombudsman Daerah

Adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya hanya terbatas pada satu daerah tertentu di sebuah negara, bisa dalam level provinsi, kota/kabupaten maupun negara bagian.

iii. Ombudsman Multinasional

Adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya sekaligus mencakup beberapa bagian. Ombudsman ini dibentuk atas kesepakatan masing-masing negara akan perlunya membangun sistem pengawasan bersama dalam proses pelayanan publik tertentu.¹⁸

b. Pengertian Ombudsman Nasional

Menurut jenis Ombudsman dilihat dari batas wilayah yuridiksinya, Ombudsman Nasional adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya mencakup seluruh wilayah negara dimana Ombudsman tersebut berada.

Dalam Keputusan Presiden No.44 Tahun 2000, Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat

mengenai penyelenggaraan negara khususnya aparat pemerintah termasuk lembaga peradilan dalam memberikan pelayanan publik.¹⁹

Tujuan Ombudsman Nasional:

- i. Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
- ii. Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, kesejahteraan secara lebih baik.²⁰

Tugas pokok Ombudsman Nasional:

- i. Menyebarluaskan pemahaman mengenai Lembaga Ombudsman secara luas kepada masyarakat.
- ii. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi, dan lain-lain.
- iii. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.
- iv. Mempersiapkan rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional.²¹

¹⁹ Undang-Undang Peradilan Peradilan Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi

Ombudsman merupakan keniscayaan dalam sebuah negara demokratis yang didalamnya menempatkan *good governance* yang mempunyai dimensi yaitu akuntabilitas, transparansi dan partisipasi publik sebagai faktor penting.

Mengenai prinsip akuntabilitas, transparansi dan partisipasi publik telah tertuang dalam wewenang Ombudsman dalam Keppres No.44 Tahun 2000, pada sistem pengawasan Ombudsman akuntabilitas diterapkan dengan melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan yang berlaku.

Sedangkan transparansi publik mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang partisipasi kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik khususnya menyangkut pengelolaan sumber daya publik dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat. Tidak diminta, maksudnya adalah bahwa semestinya ada mekanisme publikasi yang luas kepada masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik sehingga masyarakat dapat berpartisipasi secara lebih aktif.

Partisipasi publik telah dijelaskan sebagaimana diuraikan pada pasal 3 Keppres No.44 Tahun 2000 bahwa kerja-kerja pengawasan Ombudsman dilakukan melalui partisipasi masyarakat untuk mengembangkan kondisi yang kondusif dalam rangka pembrantasan KKN.

Dengan demikian keberadaan Ombudsman di Indonesia sesungguhnya

pengecehan serta pembrantasan KKN adalah salah satu tugas yang sangat pokok.

Ombudsman merupakan representasi dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, cara kerja Ombudsman tidak birokratis, *user friendly* dan tidak dipungut biaya. Selain sangat ditentukan oleh *political will* penyelenggara negara dan dukungan di parlemen, efektifitas kerja Ombudsman juga tergantung pada kesadaran masyarakat mengenai keberanian untuk melaporkan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Dengan demikian pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman pada dasarnya berbasis pada pengawasan masyarakat.²²

Selain menjadi ruang partisipasi bagi masyarakat dalam melakukan pengawasan, Proses pemilihan anggota Ombudsman juga memberikan peluang yang luas untuk terjadinya pelibatan masyarakat dengan menentukan siapa yang mereka tunjuk dan dapat dipercaya. Mekanisme penetapan calon anggota Ombudsman dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Ombudsman adalah melalui *fit and proper test*. Pada saat verifikasi dan uji publik, masyarakat dapat berperan memberikan masukan tentang integritas, kredibilitas, dan kapabilitas seorang calon anggota Ombudsman. Dengan demikian diharapkan pemilihan anggota Ombudsman dapat dilakukan secara partisipatif, transparan dan akuntabel.

c. Pengertian Ombudsman Daerah

Menurut jenis Ombudsman dilihat dari batas wilayah yuridiksinya, Ombudsman Daerah adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya hanya terbatas

²² Sujata, Antonius dan Surahman. 2002. Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional. Jakarta: Komisi Ombudeman Nasional. Hal. 00

pada satu daerah tertentu di sebuah negara, bisa dalam level provinsi, kota/kabupaten maupun negara bagian.

Konsekuensi dari proses pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah terjadinya penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk pengelolaan potensi sumber daya serta kekuasaan pemerintahan. Proses desentralisasi melalui otonomi daerah menyebabkan pengawasan oleh Ombudsman Nasional tidak dapat menjangkau ke daerah, namun demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah hanya dapat dilakukan oleh Ombudsman Daerah. Desentralisasi dan otonomi menempatkan posisi Ombudsman Daerah pada posisi yang sangat penting, karena proses desentralisasi dan otonomi tanpa diimbangi pengawasan yang memadai sama halnya dengan memindahkan penyimpangan dan praktek-praktek korupsi dari pusat ke daerah.

Keberadaan Ombudsman Daerah akan menjadi wadah alternatif bagi masyarakat di daerah yang ingin berpartisipasi melakukan pengawasan, termasuk dalam rangka menyelesaikan masalah-masalah vertikal antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan di daerah, terutama terkait dengan keluhan terhadap pelayanan publik.

3. Pengertian LOD DIY

Dalam Surat Keputusan Gubernur No. 134 tahun 2004 Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) merupakan lembaga pengawas eksternal yang bersifat independen dan mandiri, tidak memihak, objektif dan non diskriminatif terhadap lembaga

pemerintah daerah dan penegak hukum di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pelayanan publik.²³

Tujuan Ombudsman Daerah:

- a. Mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan tindakan-tindakan sewenang-wenang, serta demokratis, transparan dan akuntabilitas.
- 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.²⁴

LOD DIY sebagai lembaga pengawas pelayanan publik terhadap kinerja pemerintah daerah dan penegak hukum di DIY, dalam visinya ingin mendorong agar

²³ Lihat Surat Keputusan Gubernur DIY No. 134 tahun 2004 tentang pembentukan dan organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY

tercipta suatu tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Visi itu terwujud dalam bentuk dorongan kepada pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan publik yang mudah, cepat, sederhana dan dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat. Kerja lembaga ini juga bersentuhan dengan upaya reformasi birokrasi. Melalui perbaikan pelayanan pemerintah daerah diharapkan semakin meningkat tingkat kesejahteraan masyarakat. Tingkat kesejahteraan masyarakat akan semakin dekat manakala pelayanan dasar terpenuhi. Pelayanan dasar adalah pelayanan yang berbasiskan pemenuhan hak dasar masyarakat. Karena hak dasar merupakan barang publik yang diperlukan sebagai hajat hidup setiap orang. Hak-hak dasar masyarakat tersebut antara lain bidang pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial.

4. Peran

Pengertian peran menurut Jack C, Robert E. Riggs adalah

" Seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial"²⁵.

Menurut Astrid S. Susanto, definisi peranan adalah:

- a. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasinya.
- b. Peranan adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- c. Peranan dapat juga diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.²⁶

²⁵ Jack C. Plano Robert E. Riggs. 1998. terjemahan oleh Edi S. Siregar, *Kamus Analisa politik*, Jakarta: Rajawali Press. Hal. 220.

²⁶ ... Hal. 220. ... Hal. 25.

Dari uraian tersebut yang dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa interaksi antar seseorang yang menjalankan peranan orang yang ada disekitarnya itu merupakan hal yang penting dalam hal peran, besarnya peranan seseorang terhadap lingkungan sosialnya sangat berpengaruh pada status atau kedudukan seseorang, demikian sebaliknya status atau kedudukan yang tinggi adanya peranan yang tinggi pula.

F. Definisi Kosepsional

Berdasarkan penjelasan di atas sebelumnya dan agar tidak terjadi kekaburan dalam menentukan objek penelitian, maka perlu ditegaskan batasan-batasan konsep yang ditegaskan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Good Governance

Good governance merupakan konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan diciptakannya pengelolaan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, sehingga akan terbangun mekanisme *check and balance* dan partisipasi masyarakat secara luas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

3. Transparansi

Transparansi merupakan terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi

4. Partisipasi

Partisipasi merupakan kegiatan masyarakat untuk ikut serta secara aktif baik secara langsung atau tidak langsung dalam proses mempengaruhi pengambilan kebijakan publik (*public policy*).

5. Peran

Peran merupakan suatu aspek interaksi sosial dimana seseorang atau sekelompok orang atau organisasi atau badan hukum menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, yaitu menjalankan aktivitas perilaku atau melaksanakan usaha-usaha sesuai dengan kedudukannya.

6. Lembaga Ombudsman Daerah

Lembaga Ombudsman Daerah merupakan lembaga pengawas eksternal yang bersifat independen, tidak memihak, objektif dan non diskriminatif terhadap kinerja pemerintah daerah dan penegak hukum dalam melakukan pelayanan publik di daerah.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang menunjukkan cara mengukur suatu variabel, di samping itu, definisi operasional juga dapat diartikan sebagai petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variabel. Terkait dengan pengertian definisi operasional tersebut, maka indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengukur variabel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menerima laporan, keluhan atau informasi dari masyarakat
 - a. Menerima laporan langsung, laporan surat, laporan email, laporan telpon dan inisiatif LOD DIY.

1. Menerima prosedur, prinsip prosedur dan peraturan prosedur

2. Menangani pengaduan dan penyelesaian masalah dari masyarakat

- a. Permintaan klarifikasi
- b. Melakukan investigasi
- c. Melakukan mediasi
- d. Melakukan rekomendasi

3. Keberhasilan menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY

- a. Sosialisasi dan penguatan masyarakat
- b. Keberhasilan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik
- c. Keberhasilan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik
- d. Faktor pendorong dan penghambat dalam menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY

H. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik tidaknya tindakan dari hasil suatu bagian penelitian tergantung pada bagaimana teknik-teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian dimana meneliti suatu kelompok peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah membuat deskripsi gambaran atau lukisan secara

sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Apabila kita telaah secara mendalam banyak sekali pengertian penelitian deskriptif, diantaranya:

Menurut Atherton dan Klemmack mengatakan:

Penelitian deskriptif adalah Penelitian yang bertujuan memberikan gambaran tentang suatu dari masyarakat atau suatu kelompok orang berupa gambaran tentang gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.

Menurut Natsir, mengatakan:

menerangkan bahwa metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu system pemikiran, atau pun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang

Jenis penelitian ini digunakan karena dalam penelitian ini berusaha untuk mengembangkan konsep-konsep, menghimpun fakta-fakta dengan cara menggambarkan atau melukiskan keadaan, obyek atau subyek penelitian (seseorang, masyarakat, lembaga/instansi dan lain-lain) pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya. Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.²⁷

Dalam penelitian ini, menganalisis untuk mengetahui peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD-DIY) dalam menumbuhkan *good governance* di provinsi DIY guna memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang objek penelitian melalui pengkajian apa yang ada dan yang terlihat. Sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “deskriptif kualitatif” yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

²⁷ Lenny I. Melong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Remaja Rosdakarya*, Bandung, 1998

2. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah Lembaga Ombudsman Daerah (LOD-DIY) di provinsi DIY.

3. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada dua jenis data, yaitu data primer dan sekunder, adapun pengertian dari tersebut adalah:

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari responden yang berupa keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian ini, khususnya diperoleh dari Lembaga Ombudsman Daerah provinsi DIY. Adapun responden dalam penelitian ini adalah Ketua, Wakil Ketua atau Anggota LOD DIY.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari literatur yang berupa dari buku-buku, surat kabar, internet, arsip-arsip, laporan, jurnal LOD DIY dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview atau Wawancara

Interview atau Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan Ketua, Wakil Ketua atau Anggota LOD DIY untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi mengenai penelitian ini

b. Dokumentasi

Dokumentasi diperoleh melalui buku, buku, arsip, makalah, surat kabar, internet, jurnal dan berbagai dokumen yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data penelitian ini, penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya.

Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahannya sebagaimana disajikan oleh situasinya.

Demikianlah langkah-langkah yang dilakukan terhadap analisa data sehingga diharapkan akan memperoleh data dan hasil analisa yang dapat diartikan sebagai