

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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 aparaturnya 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*.¹

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.²

¹ Suara Ombudsman, Nomor 3 Tahun 2004, hlm 1

² RM Surachman, *Ombudsman Daerah Prospek dan Tantangannya di masa mendatang*, Suara Ombudsman, Nomor 3 Tahun 2004, hlm 3

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.³

³ Budi Santoso, *Strategi dan Agenda Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Suara Ombudsman, Suara Ombudsman Nomor 3 Tahun 2004, hlm 5

Mengelola serta meramu kedua hal itulah yang sekarang menjadi tantangan dan sekaligus ujian bagi para anggota Ombudsman Daerah yang terpilih, 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.⁴

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.

⁴ *Ibid*, hlm 5

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
- 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 eksistensi Lembaga Ombudsman Daerah setelah sekitar 2 tahun terbentuk di Daerah Istimewa Yogyakarta

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah eksistensi Lembaga Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tinjauan Pustaka

Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat, dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional.

Lembaga Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mempunyai tujuan yaitu : Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

Komisi Ombudsman Nasional mempunyai aspirasi menjadi *ie Parliamentary Ombudsman*. Hal ini telah dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, yang mempunyai enam fungsi yaitu :

- a. Sebagai pengawas penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat (*external overseer*)
- b. Sebagai pelapor perbuatan atau perilaku maladministrasi kepada Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun kepada Mahkamah Agung.
- c. Sebagai lembaga yang mengadakan mediasi antara fihak masyarakat dan fihak pemerintah.
- d. Sebagai pemberi saran kepada fihak pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat, mengenai bagaimana kasus-kasus maladministrasi dapat diatur dan dicegah di masa yang akan datang melalui undang-undang yang baru, atau dengan merekomendasikan kepada Pemerintah suatu kebijaksanaan tertentu. Hal ini diadakan setelah Ombudsman Nasional mengadakan ie systemic reviewlc atau investigasi sistemik atas inisiatif sendiri (tanpa perlu ada laporan terlebih dahulu).
- e. Sebagai lembaga kepada siapa masyarakat dapat mencurahkan hatinya (*curhat*) sehingga melepaskan segala uneg-unegnya kepada Ombudsman, karena percaya bahwa Ombudsman akan mencari jalan keluar dari ia beban mental masyarakat terhadap Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat maupun Pengadilan.
- f. Sebagai hati nurani masyarakat maupun lembaga yang mengingatkan setiap orang terutama pejabat pemerintah dan peradilan akan keharusan menjaga
- g. kejujuran, kebenaran dan moral yang tinggi.⁵

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjamin pemberian pelayanan kepada setiap anggota masyarakat yang sebaik-baiknya dan perlindungan terhadap hak-hak setiap anggota masyarakat, maka pemberdayaan masyarakat melalui peran serta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk lembaga-lembaga penegakan hukum dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang amanah serta bebas dari praktek kolusi, korupsi dan nepotisme maka melalui Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah yaitu dengan adanya Surat

⁵ Sunaryati Hartono, 2003, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, The Asia Fondation, Jakarta, hlm. vi.

Keputusan Gubernur No. 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan Pasal 6 Surat Keputusan Gubernur No. 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta fungsi Ombudsman Daerah adalah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dapat terselenggara dengan baik berdasarkan asas keadilan, persamaan dan prinsip-prinsip demokrasi.

Pengawasan Ombudsman merupakan representasi dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau kelompok-kelompok *civil society*. Cara kerja Ombudsman juga mirip dengan cara-cara kerja *civil society*, tidak birokratis, *user friendly*, tidak dipungut biaya atau gratis, dan berbagai kemudahan lainnya. Selain sangat ditentukan oleh *political will* penyelenggara negara dan dukungan politik di Parlemen, efektifitas kerja Ombudsman juga sangat ditentukan dan tergantung dengan seberapa jauh masyarakat memiliki pemahaman tentang Ombudsman, kesadaran perlunya menyuarakan praktek-praktek penyimpangan, dan keberanian masyarakat melaporkan penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Dengan demikian pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman pada dasarnya berbasis pada pengawasan masyarakat.⁶

Dalam rangka pemberian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, maka Ombudsman Daerah haruslah mandiri dan independen. Seperti Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah hanya berwenang memberikan rekomendasi dan keputusan lain yang tidak mengikat secara hukum. Sekalipun demikian, Ombudsman Daerah mempunyai wewenang menyarankan

⁶ *Ibid*, hlm 90

perubahan peraturan intern suatu instansi daerah yang nyata-nyata sudah mendatangkan kerugian bagi karyawan instansi daerah tersebut. Komisi Ombudsman Daerah juga harus diberi wewenang menyarankan perubahan suatu peraturan dan ketentuan daerah, atau bahkan telah menimbulkan ketidakadilan atau maladministrasi yang dapat menimbulkan ketidakadilan.

Pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidasi atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal dan diskriminatif.⁷⁷

Terbentuknya Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka setiap orang dapat menyampaikan laporan, keluhan, atau informasi kepada Ombudsman Daerah mengenai tindakan, pelayanan atau keputusan penyelenggara negara, pemerintah daerah, atau penegak hukum yang dirasakan tidak adil, tidak patut, diskriminatif, merugikan bertentangan dengan hukum, atau tidak sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan negara baik baik dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi :

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

⁷⁷ Sunaryati Hartono, 2005, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta, The Asia Fondation, hlm 6

3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Tugas Ombusman Nasional maupun ombudsman daerah sangat erat kaitannya dengan penegakan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau penyelenggaraan *ie good governance*.

Asas-asas pemerintahan yang baik yang dulu dikenal sebagai “*de algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, adalah :

- 1) Kecepatan dalam menangani masalah atau memutuskan perkara
- 2) Obyektifitas dalam menilai kepentingan para pihak yang bersangkutan
- 3) Penilaian yang seimbang antara kepentingan-kepentingan berbagai pihak yang terkait
- 4) Kesamaan dalam memutus perkara atau menyelesaikan hal yang sama,
- 5) Keadilan (*fair play*)
- 6) Memberikan pertimbangan hukum yang benar, masuk akal dan adil
- 7) Larangan untuk menyatakan suatu peraturan hukum atau ketentuan lain secara berlaku surut
- 8) Tidak mengecewakan kepercayaan (*trust*) yang telah ditimbulkan oleh perilaku atau kata-kata yang diucapkan pejabat atau hakim
- 9) Menjamin kepastian hukum
- 10) Tidak melampaui kewenangan dan atau menggunakan kewenangan yang dimiliki untuk tujuan lain daripada dasar atau sebab kewenangan itu diberikan.⁸

Produk yang dikeluarkan Ombudsman Nasional maupun Ombudsman Daerah antara lain adalah rekomendasi, yaitu saran tertentu kepada

⁸ Jazim Hamidi dan Winahyu Erwiningsih, 2000, *Yuridprudensi tentang Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang layak*, Jakarta, PT. Tata Nusa, hlm 4

Penyelenggara Negara dalam rangka melakukan perbaikan proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

Menurut Antonius Sujata Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman tidak mengikat secara hukum (*non-legally binding*), tetapi mengikat secara moral (*morally binding*). Prinsip bahwa rekomendasi Ombudsman mengikat secara moral berlaku universal. Keberadaan undang-undang kebebasan memperoleh informasi akan menambah bobot dari sifat *morally binding* dari rekomendasi Ombudsman, karena meskipun tidak mengikat secara hukum, pejabat publik tetap berkewajiban memberikan dan membuka akses informasi terkait dengan kebijakan yang menjadi inti keluhan masyarakat. Sebagai lembaga pengawas eksternal yang independen, Ombudsman memiliki karakteristik yang relatif berbeda dengan pengawas-pengawas yang selama ini telah ada.⁹

Pasal 16 Surat Keputusan Gubernur No. 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan bahwa :

- (1) Ombudsman Daerah dapat mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Gubernur untuk membentuk atau mengadakan penyempurnaan terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, atau Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- (2) Ombudsman Daerah dapat menyampaikan saran kepada Gubernur mengenai perbaikan atau penyelenggaraan organisasi pemerintahan daerah dan tata cara penyelenggaraan pelayanan pemerintahan daerah/

⁹ Antonius Sujata dan Surahman, 2002. *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, hlm 95

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji eksistensi Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. Manfaat Penelitian

1. Memberikan sumbangsih bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara terutama mengenai Ombudsman Daerah
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan kepada Pemerintah daerah Istimewa Yogyakarta pada umumnya dan Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta pada khususnya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan mempelajari berbagai literature yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian Lapangan adalah penelitian yang dilakukan di lokasi penelitian untuk mendapatkan data dengan menggunakan metode wawancara yaitu dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada responden.

2. Lokasi Penelitian dan Responden

Lokasi penelitian di Kantor Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta, dengan responden:

- a. Ketua Lembaga Ombudsman Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Sekretariat Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta
- c. Pusat Hukum dan HAM UII

3. Teknik Pengumpulan Data

a) Data Primer

Merupakan sumber data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan cara interview atau wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan memberikan pertanyaan secara langsung kepada responden tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan obyek penelitian.

b) Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku ilmiah, website, literatur, dokumen, peraturan perundang-undangan, laporan hasil penelitian, dan majalah yang ada hubungannya dengan masalah yang akan diteliti. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

- 1) Undang-Undang Dasar 1945

- 2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme

3) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2000 tentang tentang Komisi Ombudsman Nasional

4) Surat Keputusan Gubernur No. 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer misalnya buku-buku, karya ilmiah, surat kabar dan literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti

c. Bahan hukum tertier sebagai bahan yang menjelaskan mengenai bahan hukum sekunder, berupa kamus, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dikumpulkan dan disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk memperoleh gambaran umum tentang eksistensi Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta

5. Analisis Data

Gambaran umum yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan pengetahuan dengan dasar hukumnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.