

PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN
(Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)

SKRIPSI



Disusun oleh :

BUKHARY ZUL HABIBIE

No. Mahasiswa : 12410486

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN

(Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)

SKRIPSI



Oleh:

BUKHARY ZUL HABIBIE

No. Mahasiswa : 12410486

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN
(Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memeroleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada

Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

BUKHARY ZUL HABIBIE

No. Mahasiswa : 12410486

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN
(Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan ke
depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal : 29 Juni 2020



Yogyakarta, 29 Juni 2020

Dosen Pembimbing Skripsi

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Moh. Hasyim', written over the watermark.

(Moh. Hasyim, SH., M.Hum.)

NIP/ NIK. 954100102



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR
PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN
(Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal 1 Agustus 2020 dan Dinyatakan LULUS

Tim Penguji

1. Ketua : Moh. Hasyim, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Siti Ruhama Mardhatillah, S.H., M.H.

Tanda Tangan

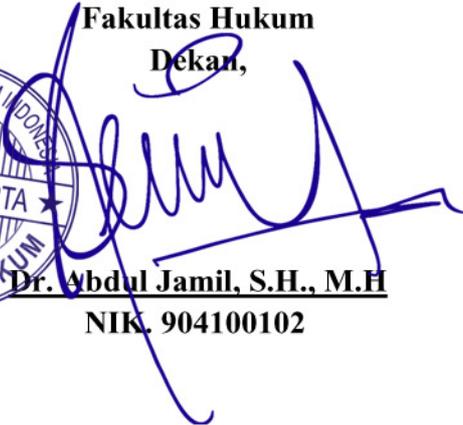

.....

.....

.....

**Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan,**




Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H
NIK. 904100102

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Bukhary Zul Habibie
2. Tempat Lahir : Pontianak, Kalimantan Barat
3. Tanggal Lahir : 30 April 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : O
7. Alamat Terakhir : Jl. Garboruci No. 16 RT 02/26, Sleman, DIY.
8. Alamat Asal : Jl. Prof. M. Yamin Gg. Morodadi 3 No. 1, Pontianak
9. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Dr. Munawar, M.Si
 - Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Ramayanti, S.Ip
 - Pekerjaan Ibu : PNS
 - c. Alamat Orang Tua : Jl. Prof. M. Yamin Gg. Morodadi 3 No. 1, Pontianak
10. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : Pembina Pontianak
 - b. SD : MIN Teladan Pontianak
 - c. SMP : SMPN 2 Pontianak
 - d. SMA : SMAN 4 Pontianak

MOTTO

“Dua nikmat yang banyak manusia tertipu di dalam keduanya, yaitu sehat dan waktu luang ” (HR. Bukhari, Tirmidzi dan Ibnu Majah)

“Dan janganlah kamu berputus asa dari rahmat Allah, Sesungguhnya tiada berputus dari rahmat Allah melainkan orang-orang yang kafur.” (QS. Yusuf 87)

“Jika kamu tidak sanggup menahan lelahnya belajar, maka kamu harus sanggup menahan perihnya kebodohan” (Imam Syafi’i)

“Berdamai dengan musuhmu tak menjamin berakhirnya perang, kecuali dapat berdamai dengan hati dan nafsu diri”

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan dengan segenap ketulusan hati, akal pikir dan biaya yang tidak sedikit khusus kepada:

ALLAH Subhannahuwata'ala

Nabi Muhammad *Shallallahu'alaihiwasallam*

Kedua Orang Tua yang sangat saya cintai, **Dr. Munawar, M.Si** dan **Ramayanti,**

S.Ip

Kakak dan adik tercinta, **Fiqri Zaka Aria** dan **Anugerah Fitra Jalil**

Serta kepada segenap keluarga besar penulis, yang selalu memberikan motivasi dan mendoakan serta memberikan dukungan moral dan materi yang terbaik untuk penulis.

Dosen Pembimbing dan Dosen pengajar serta para karyawan di lingkup Fakultas Hukum yang selalu memberikan motivasi, semangat, dan pelajaran hidup:

Bpk. Moh. Hasyim, SH., M.Hum.

Bpk. Dr. H. Abdul Jamil, SH., MH.

Ibu Mira

Skripsi ini kupersembahkan pula kepada:

*Almamater yang saya cintai dan saya banggakan,
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Dan Seluruh Rakyat Indonesia*

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Berkat kekuatan kasih dan sayang Allah SWT, skripsi yang berjudul “*Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman (Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta).*” telah berhasil diselesaikan. Shalawat dan salam juga penulis haturkan kepada manusia mulia Muhammad SAW. Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan dan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH.) pada Program Strata Satu Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penelitian dan penulisan skripsi ini dilakukan untuk menganalisis pelaksanaan rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY), kemudian untuk mengetahui faktor-faktor pelaksanaan rekomendasi dan bagaimana tindaklanjut dari pelaksanaan rekomendasi tersebut.

Kemudian penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan Skripsi ini, yakni sebagai berikut:

1. Allah SWT sebagai Tuhan yang satu dan menciptakan seluruhnya tanpa ada yang sia-sia. Terima kasih atas Rahman dan Rahimnya yang senantiasa mengajarkan kedamaian melalui kitab suci Al-Qur'an;
2. Orang tua penulis, Bapak Dr. H. Munawar, M.Si dan Ibu Ramayanti, S.Ip. Tanpa do'a, kasih sayang, pendidikan, dan kerja keras tiada henti mereka, penulis yakin tidak mungkin sampai pada posisi seperti sekarang;

3. Kakak dan adik penulis, Fiqri Zaka Aria, dan Anugerah Fitra Jalil yang selalu memberikan dukungan berupa do'a, semangat dan cinta, sehingga penulis tekun menyusun Skripsi dan menyelesaikan pendidikan hukum dengan memperoleh gelar Sarjana Hukum;
4. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Moh. Hasyim, SH., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, arahan, ilmu, dan saran-saran kepada penulis hingga akhirnya terselesaikan skripsi ini.
6. Seluruh Karyawan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Terutama Ibu Mira yang selalu memberi semangat kepada penulis dengan mengingatkan masa tempuh studi yang di tempuh.
7. Rekan-rekan Kuliah Kerja Nyata yang selalu memberikan do'a dan rasa semangat dalam menyelesaikan pendidikan dan penyusunan Skripsi hingga memperoleh gelar Sarjana Hukum;
8. Teman seperjuangan angkatan 2012. Terima kasih atas canda dan tawa yang membuat penulis terhibur dalam penggarapan skripsi ini.
9. Semua pihak yang belum disebutkan namanya satu per satu yang banyak memberika do'a, dukungan, bantuan, dan semangat dalam penyusunan Skripsi ini dari awal hingga selesai.

Akhir kata, dengan kerendahan hati, sekali lagi penulis ucapkan terima kasih kepada seluruh pihak diatas dan mohon maaf apabila terdapat kata-kata yang kurang berkenan. Selanjutnya penelitian dan tulisan Skripsi ini tentunya

tidak lepas dari berbagai macam kekurangan. Oleh sebab itu penulis memohon kritik dan saran demi perkembangan pengetahuan hukum.

Semoga dengan hadirnya Skripsi ini mampu memberi jawaban atas persoalan hukum yang dikaji dalam penelitian ini. Juga bermanfaat bagi kalangan yang hendak mendalami hukum khususnya hukum administrasi negara.

Yogyakarta, 29 Juli 2020

Penulis



Bukhary Zul
Habibie

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PRA PENDADARAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	v
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
CURRICULUM VITAE	vii
MOTTO	viii
PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK	xv
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Metode Penelitian	21
F. Kerangka Skripsi	24
BAB II.....	25
TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA, REKOMENDASI OMBUDSMAN, DAN MALADMINISTRASI	25
A. Sejarah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta	25
B. Hubungan Otonomi Daerah dengan Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta	32
C. Rekomendasi Ombudsman LO DIY	42
D. Maladministrasi	45
E. Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Fiqh Siyasa..	51
BAB III	56

PELAKSANAAN REKOMENDASI, MONITORING REKOMENDASI, DAN FAKTOR-FAKTOR PELAKSANAAN REKOMENDASI DI LO DIY	56
A. Monitoring terhadap Rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta	56
B. Pelaksanaan Rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta	60
C. Faktor-Faktor Pelaksanaan Rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.....	67
BAB IV	72
PENUTUP.....	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran	74
DAFTAR PUSTAKA	76



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan : Pertama, untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) sebagai produk akhir dan upaya akhir dalam penyelesaian kasus di LO DIY. Kedua, untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor dalam pelaksanaan rekomendasi tersebut. Ketiga, bagaimana LO DIY menindaklanjuti rekomendasi yang diterima oleh pihak. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris yang didukung oleh bahan pustaka atau data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi dokumen atau studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa; Pertama, tingkat responsibilitas rekomendasi LO DIY bersifat kasuistis, tidak serta merta pihak terekomendasi segera melaksanakan rekomendasi tersebut. Kedua, ada beberapa faktor-faktor dalam pelaksanaan rekomendasi yang dilaksanakan oleh pihak terekomendasi, kondisi sosial budaya masyarakat, ketiadaan anggaran pada,, tidak sinkronnya rekomendasi LO DIY, , belum sadarnya pihak terekomendasi akan pentingnya rekomendasi yang LO DIY sampaikan dan kurangnya sumberdaya dari LO DIY. Ketiga, LO DIY menindaklanjuti rekomendasi yang dikeluarkannya melalui program monitoring LO DIY.

Kata Kunci: Rekomendasi ombudsman, Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, monitoring.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Budaya birokrasi pemerintah selalu berorientasikan pada kekuasaan. Kekuasaan menjadi nilai dan daya tarik yang penting bagi para anggota birokrasi. Ini dapat dimengerti karena banyak hal yang diinginkan oleh para pejabat birokrasi yang selalu terkait dengan kekuasaan. Selama ini segala yang diinginkan para pejabat birokrasi seperti penghasilan, pengaruh, fasilitas, *privileges*, dan sebagainya selalu terkait kekuasaan yang mereka miliki. Motivasi ini akhirnya menyebabkan para pejabat birokrasi lebih berorientasi untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan daripada melayani warga.¹ Penyelenggara pemerintahan sebagai pemangku kekuasaan mempunyai peran langsung terhadap masyarakat dalam menjalankan kekuasaan yang dimilikinya.

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga negara dimanapun. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup di dalam negara hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian (*good*

¹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Ctk. Keempat, Yogyakarta, 2014, hlm. 386.

governance).² Kekuasaan tersebut perlu diawasi oleh masyarakat dan pemerintahan itu sendiri maupun organ di luar pemerintahan yang dapat menjaga dan mengawasi setiap tindakan pemerintahan. Salah satu organ yang dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan terkait pelayanan publik adalah Ombudsman. Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terdapat Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) yang mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan badan usaha khususnya pada bidang pelayanan publik.

LO DIY memberikan ruang kepada masyarakat untuk menjaga serta mengawal kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat-pejabat publik yang dalam hal ini LO DIY membela kepentingan publik dengan tugas dan wewenang yang dimiliki agar pelayanan kepada masyarakat yang baik dapat terwujud. Penyelenggara pelayanan publik yang luput dari pengawasan LO DIY diatur Pasal 7 Pergub DIY No. 69 Tahun tentang 2014 Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY yang di dalamnya sebagai berikut:

“LO DIY mempunyai fungsi sebagai lembaga pengawasan, mediasi pelayanan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha.”

Objek pengawasan yang dapat dilakukan oleh LO DIY yaitu penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemerintahan Daerah, Korporasi, Lembaga Independen yang dibentuk berdasarkan Peraturan Perundangundangan untuk kegiatan Pelayanan Publik, dan Badan Hukum Lain

²Sunaryati Hartono, dkk., *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003, hlm. 1.

yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan Pelayanan Publik.³ Selain itu LO DIY juga melakukan pengawasan terhadap semua lembaga usaha yang dibentuk oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun swasta (kelompok dan atau perorangan) yang beroperasi di DIY baik yang bersifat komersial maupun sosial.⁴ Pengawasan tersebut bertujuan untuk mencegah terjadinya maladministrasi yang terdapat dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah secara langsung maupun badan swasta agar lebih beretika dan tidak memiliki kepentingan yang dapat merugikan pihak-pihak yang merasakan dampak kerugian dalam tata kelolanya. LO DIY juga wajib menindaklanjuti laporan terkait dugaan praktik maladministrasi dan penyimpangan usaha yang dilakukan oleh pihak atau terekomendasi yang bertanggung jawab terhadap pelayanan publik.

Dalam menindaklanjuti laporan yang diterima, LO DIY memiliki wewenang untuk membuat rekomendasi terhadap pihak terekomendasi untuk menyelesaikan masalah kedua belah pihak⁵ yang tentu saja itu merupakan salah satu produk akhir dari tindak lanjut kasus yang masuk ke LO DIY. Tahun 2015 LO DIY telah menangani kasus sejumlah 300 kasus yang terdiri dari 49 kasus tinggalkan periode yang lalu dan kasus baru berjumlah 91 kasus Pengaduan (triwulan pertama 28 kasus, triwulan kedua 21 kasus dan 92 Triwulan Ketiga 20 kasus, Triwulan keempat 22 kasus) dan 160 kasus Konsultasi (triwulan pertama 40 kasus, triwulan kedua 51 kasus, Triwulan Keempat 31 kasus, Triwulan

³Lihat Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik.

⁴Lihat Pasal 1 angka 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁵Lihat Pasal 9 huruf e Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

Keempat 38 kasus).⁶ Pada tahun 2015 ini total 103 produk akhir, rinciannya adalah 15 Kesimpulan, 49 Kesimpulan dan Rekomendasi, 9 Pendapat Hukum serta 30 Laporan Penyelesaian Kasus (LPK)⁷.

Pada Tahun 2016 LO DIY pada triwulan I sudah menyelesaikan 25 Kasus. Sedangkan kasus baru pada triwulan kesatu 2016 berjumlah 71 kasus yang terdiri dari 41 pengaduan dan 31 konsultasi. Total produk akhir yang telah dihasilkan pada triwulan I ini sejumlah 25 produk akhir. Dari 25 produk akhir, rinciannya adalah 15 kesimpulan dan rekomendasi, 1 kesimpulan serta 9 LPK.⁸ LO DIY pada triwulan II 2016 total sudah menyelesaikan 51 kasus. Kasus baru pada triwulan II 2016 berjumlah 69 kasus yang terdiri dari 28 pengaduan dan 41 konsultasi. Total produk akhir yang telah dihasilkan pada triwulan II ini sejumlah 26 produk akhir. Dari 26 produk akhir, rinciannya adalah 17 Kesimpulan dan Rekomendasi serta 9 LPK.⁹ Pada triwulan III 2016 LO DIY telah menangani kasus sejumlah 193 kasus yang terdiri dari kasus baru triwulan pertama sejumlah 71 kasus (30 konsultasi dan 41 pengaduan), kasus baru pada triwulan kedua berjumlah 69 (41 konsultasi dan 28 pengaduan), serta kasus baru pada triwulan ketiga berjumlah 53 (32 konsultasi dan 21 pengaduan). Pada triwulan ketiga ini dihasilkan 1 kesimpulan,

⁶Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Januari 2015 – Desember 2015*, Yogyakarta, 2015, hlm. 91.

⁷*Ibid.* hlm. 98.

⁸Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kesatu (Januari-Maret 2016)*, Yogyakarta, 2016, hlm. 86.

⁹Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (April-Juni 2016)*, Yogyakarta, 2016, hlm. 111.

20 kesimpulan dan rekomendasi dan 8 LPK.¹⁰ Selanjutnya pada triwulan IV tahun 2016 LO DIY telah menangani 319 kasus yang terdiri dari kasus tahun 2015 yang belum selesai sejumlah 36 kasus, kasus baru pada triwulan pertama sejumlah 71 kasus (30 konsultasi dan 41 pengaduan), kasus baru pada triwulan kedua berjumlah 69 (41 konsultasi dan 28 pengaduan), serta kasus baru pada triwulan ketiga berjumlah 53 kasus (32 konsultasi dan 21 pengaduan), kasus baru pada triwulan keempat berjumlah 90 (39 konsultasi dan 51 pengaduan). Pada triwulan keempat tahun 2016 ini menghasilkan 5 kesimpulan, 14 kesimpulan dan rekomendasi, dan 6 LPK.¹¹

Sepanjang Tahun 2015 LO DIY mengeluarkan 49 produk akhir yang berupa rekomendasi, dan sepanjang 2016 LO DIY mengeluarkan 66 rekomendasi. Jumlah rekomendasi yang dikeluarkan oleh LO DIY cukup banyak dan akan terus meningkat mengingat LO DIY membuka banyak sarana atau media bagi masyarakat agar dapat melakukan pengaduan, bahkan LO DIY telah membuka posko-posko pengaduan di daerah yang minim akses.

Jumlah produk akhir yang banyak menjadi masalah sekaligus tantangan yang dihadapi LO DIY terkait bagaimana rekomendasi yang dikeluarkan tersebut dapat dilaksanakan secara penuh oleh terekomendasi. Salah satu kasus terekomendasi yang menolak melaksanakan rekomendasi LO DIY yaitu dalam

¹⁰Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Ketiga (Juli-September 2016)*, Yogyakarta, 2016, hlm. 26.

¹¹Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Keempat (Oktober-Desember 2016)*, Yogyakarta, 2016, hlm. 31.

kasus pungli atas nama bangunan yang dilakukan oleh Taman Kanak-Kanak Negeri 1 Sleman (TK N 1 Sleman). Pihak terekomendasi menolak untuk melaksanakan rekomendasi yang dikirim oleh LO DIY pada tanggal 30 September 2014.¹²

Terhadap kasus di atas dapat dinyatakan bahwa Terekomendasi yaitu TK N 1 Sleman menolak untuk melaksanakan rekomendasi LO DIY sebagaimana mestinya. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pihak terekomendasi tidak mematuhi Pasal 40 ayat (1) huruf b Perda DIY No. 5 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa:

(1) Penyelenggara berkewajiban:

- a. menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan Pelaksana yang kompeten;
- b. mengelola pengaduan yang berasal dari masyarakat maupun rekomendasi Ombudsman, DPRD, DPRD Kabupaten/Kota, Badan Permusyawaratan

Desa, dan lembaga pengawas lainnya dalam batas waktu tertentu.

Penyelenggara pelayanan publik dalam kasus ini yang salah satunya adalah pihak terekomendasi yang diberikan rekomendasi No. 102/SWT-LODIY/REKOM-102/XII/2017 dengan 1 berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari rekomendasi LO DIY, tetapi dalam proses pelaksanaannya terekomendasi tidak merespon surat monitoring LO DIY dalam tenggang waktu yang sudah diatur. Walaupun terekomendasi berkewajiban untuk mengelola dan melaksanakan rekomendasi tersebut, tetapi LO DIY tidak memiliki daya paksa atau wewenang untuk melakukan eksekusi terhadap terekomendasi yang telah mengabaikan

¹²Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (April-Juni 2015)*, Yogyakarta, 2015, hlm. 36.

rekomendasi. Hal tersebut dapat menjadi kelemahan tersendiri bagi LO DIY dalam melakukan tugasnya, khususnya dalam pelaksanaan rekomendasi LO DIY yang dilaksanakan pihak terekomendasi.

Berangkat dari permasalahan di atas, penulis tertarik untuk membuat penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan rekomendasi ombudsman yang dikeluarkan oleh LO DIY. Oleh karena itu judul dari penelitian ini adalah: **Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman (Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana LO DIY melaksanakan program monitoring rekomendasi kepada pihak terekomendasi?
2. Apakah terekomendasi melaksanakan rekomendasi yang diberikan oleh LO DIY?
3. Apa faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan rekomendasi yang dikeluarkan oleh LO DIY terhadap pihak terekomendasi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan program monitoring rekomendasi yang dilaksanakan terhadap pihak terekomendasi
2. Untuk mengetahui apakah terekomendasi melaksanakan rekomendasi yang diberikan oleh LO DIY.

3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan rekomendasi yang diberikan LO DIY kepada terekomendasi.

D. Tinjauan Pustaka

1. Pengawasan

Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹³ Menurut Sarwato pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.¹⁴ Soekarno K. memberikan definisi pengawasan lain, dan menurutnya pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.¹⁵ Selanjutnya pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.¹⁶ Sedangkan menurut Sujatmo pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan,

¹³Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Ctk. Kelima, Gunung Agung, Jakarta, 1977, hlm. 135.

¹⁴Sarwato, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ctk. Keenam, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 94.

¹⁵Soekarno K, *Dasar-dasar Management*, Ctk. Keempatbelas, Miswar, Jakarta, 1986, hlm. 146.

¹⁶Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 176.

apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.¹⁷ Mengingat banyaknya definisi tentang pengawasan tersebut, penulis dalam penelitian ini menggunakan definisi yang dirasakan cocok adalah pengawasan yang dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo, yaitu pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membanding-bandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.¹⁸

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya

¹⁷Sujatmo, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 17.

¹⁸Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Keenam, Jakarta, 1983, hlm. 81.

pengawasan masyarakat (*social control*).¹⁹ Sistem pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam Administrasi Negara, terutama pengawasan *preventif*. Pengawasan *repressif* berguna bilamana dilakukan secara komprehensif dan cukup intensif, bilamana laporannya bersifat cukup obyektif dan analitis, dan bilamana laporannya disampaikan cukup cepat.²⁰

Arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari optik HAN adalah mencegah segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan (*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (*repressif*). Pengawasan dari optik HAN adalah terletak pada Hukum Administrasi Negara itu sendiri, sebagai landasan kerja atau pedoman bagi Administrasi Negara dalam melakukan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat yang *condition sine quanon berpanca fungsi*, secara:²¹

- a. *Direktif*, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b. *Integratif*, sebagai Pembina kesatuan bangsa;

¹⁹Dian Puji N. Simatupang, “Pengawasan dan Peradilan Administrasi”, <http://staff.ui.ac.id/system/files/users/dian.puji/material/pengawasanperadilanadministrasi.doc> diakses pada tanggal 27 Januari 2017 pukul 13:30 WIB.

²⁰Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi... op.cit*, hlm. 80.

²¹Sjachran basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986, hlm. 24.

- c. *Stabilitatif*, sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. *Perfektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- e. *Korektif*, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Paulus Effendi membedakan pengawasan dari beberapa segi. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol yang disebut kontrol intern dan kontrol ekstern:²²

1. Kontrol Intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri.
2. Kontrol Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintah dalam arti eksekutif. Termasuk kontrol ekstern ini adalah dilakukan secara langsung melalui badan-badan peradilan (judicial control) dalam hal timbul persengkataan atau perkara dengan pihak Pemerintah.

²²Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, edisi ke-II dengan revisi, 1993, hlm. xv-xvi

Sedangkan ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, Paulus Effendi membedakannya menjadi 2 jenis kontrol, yaitu apa yang disebut kontrol *a-priori* dan ada yang disebut *a-posteriori*.²³

1. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keutusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadi kekeliruan
2. Kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah.

Di samping kedua macam kriteria pembedaan tersebut di atas, Paulus Effendi juga membedakan dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi. Dengan kata lain apakah kontrol itu hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu *rechtmaticheid* dari perbuatan pemerintah ataukah juga di samping segi *rechtmaticheid* ini dinilai pula benar tidaknya perbuatan itu ditinjau dari segi/pertimbangan kemanfaatannya (opportunitas) yaitu segi *doelmatigheid*. Jadi

²³*Ibid*, hlm. xvi-xvii

dibedakanlah antara kontrol segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) dan kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*).²⁴

Philipus M. Hadjon juga membedakan beberapa bentuk pengawasan dan kontrol tersebut antara lain:²⁵

1. Pengawasan represif

Yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian Keputusan-keputusan badan-badan yang bertingkat lebih rendah akan dicabut kemudian apabila bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum.

2. Pengawasan preventif

Yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya yang dinamakan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap keputusan-keputusan dari aparat pemerintah yang lebih rendah yang dilakukan sebelumnya.

3. Pengawasan yang positif

Yang termasuk dalam bentuk pengawasan ini adalah keputusan-keputusan badan-badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarahan dan petunjuk-petunjuk kepada badan-badan yang lebih rendah.

4. Kewajiban untuk memberitahu

Kadang-kadang beberapa keputusan baru boleh diambil oleh badan yang lebih rendah setelah mengadakan perundingan dengan badan-badan yang lebih tinggi, atau badan-badan yang lebih tinggi itu memperoleh kesempatan

²⁴*Ibid*, hlm. xvii.

²⁵Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Ctk. Kedelapan, Yogyakarta, 2002, hlm. 75-77.

sebelumnya untuk memberikan nasehat-nasehat pada badan-badan lebih rendah mengenai satu persoalan.

5. Konsultasi dan perundingan

Kadang-kadang beberapa keputusan baru boleh diambil oleh badan-badan yang lebih rendah setelah mengadakan perundingan dengan badan-badan yang lebih tinggi, atau badan-badan itu memperoleh kesempatan sebelumnya untuk memberikan nasehat-nasehat pada badan-badan lebih rendah mengenai suatu persoalan.

6. Hak banding administratif

Bentuk pengawasan yang terakhir sebagian juga terletak pada bidang-bidang perlindungan hukum administrasi. Ada kalanya terhadap keputusan-keputusan badan yang lebih rendah dapat diajukan banding oleh mereka yang mempunyai hak banding tertentu (seperti warga Negara, pejabat pemerintah dan badan-badan pemerintah lainnya) pada suatu badan umum yang lebih tinggi. Suatu putusan banding sekaligus mencakup suatu uji kebijaksanaan oleh badan yang lebih tinggi itu.

7. Dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasi

Dinas-dinas jabatan dari pemerintah pusat seringkali tersebar di seluruh negeri antara lain kepada badan-badan pemerintah yang lebih rendah untuk mengadakan kontrol, memberikan nasehat dan sebagainya.

8. Keuangan

Kadangkala dalam hal keuangan badan-badan pemerintah yang lebih rendah terkait pada badan yang lebih tinggi. Untuk pemasukan mereka terkait pada

dana dari pemerintah pusat, sehingga dengan itu pemerintah pusat dapat memengaruhi kebijaksanaan, mereka melalui macam ketentuan dan persyaratan.

9. Perencanaan

Seringkali badan-badan pemerintah yang lebih rendah berkewajiban untuk membuat rencana yang menguraikan tujuan-tujuan kebijaksanaan mereka, menguraikan kegiatan-kegiatan yang mereka akan laksanakan dan sarana-sarana apa yang mereka butuhkan untuk itu.

10. Pengangkatan untuk pemerintah pusat

Perlu juga diingatkan bahwa kemungkinan yang paling akhir dari bentuk pengarahan ini adalah pengaruh dari pemerintah pusat terhadap kebijaksanaan badan-badan yang lebih rendah.

2. Ombudsman

Sebagai suatu institusi yang secara tegas melembaga, sistem Ombudsman justru sebenarnya pertama kali dikenal pada masa Kekhalifahan Islam. Menurut Dean M. Gottehrer, mantan Presiden Asosiasi Ombudsman Amerika Serikat, menemukan bahwa pada dasarnya Ombudsman berakar dari prinsip-prinsip keadilan yang menjadi bagian dari mekanisme pengawasan dalam sistem ketatanegaraan Islam, hal ini dapat dilihat pada masa Kalifah Umar bin Khatab (634-644) yang pada masa itu memposisikan diri sebagai *Muhtasib* yaitu orang yang menerima keluhan dan juga menjadi mediator dalam mengupayakan proses penyelesaian perselisihan antara masyarakat dengan pejabat pemerintah. Tugas sebagai Muhtasib dilakukan secara langsung oleh Umar bin Khatab dengan cara

mendengar secara langsung keluhan dari rakyat. Umar bin Khatab kemudian membentuk lembaga *Qadi Al Quadat* (Ketua Hakim Agung) dengan tugas khusus melindungi warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah.²⁶

Ide pembentukan Institusi Ombudsman pertama kali datang dari Raja Charles XII (1697-1718) di Swedia setelah tahun dia 1709 melarikan diri ke Turki karena kalah perang dengan Rusia dalam *The Great Northern War* (1700-1721). Sepulang dari pengasingan tersebut, pada 1718 Raja Charles XII memutuskan untuk membentuk *Office of The King's Highest Ombudsman*. Keputusan Raja Charles XII membentuk *Office of The King's Ombudsman* terpengaruh dengan konsep pengawasan dalam sistem *Turkish Office of Chief Justice*.²⁷

Meskipun demikian pada dasarnya Swedia bukanlah negara pertama yang membangun sistem pengawasan Ombudsman. Bryan Gilling dalam tulisannya berjudul *The Ombudsman In New Zealand* mengungkapkan bahwa pada zaman Kekaisaran Romawi terdapat institusi *Tribunal Plebis* yang tugasnya hampir sama dengan Ombudsman yang melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan.²⁸

Lembaga Ombudsman pertama kali didirikan di Swedia pada tahun 1809. Di Swedia ombudsman menjadi jaminan melawan kekuasaan yang represif dan kesalahan pemerintahan dibidang administrasi (maladministrasi). Pada tahun

²⁶Taufiqurokhman, *Optimalisasi Peningkatan Investigasi Ombudsman Republik Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, Jakarta, 2015, hlm. 21..

²⁷*Ibid.*, hlm. 2.

²⁸*Ibid.*, hlm. 1.

1809, berdiri *The Parliamentary Ombudsman*, lembaga ombudsman pertama di dunia, dengan tujuan membela hak-hak sipil dan hak-hak kewarganegaraan.²⁹

Ombudsman bukan hanya kosa kata baru, tetapi juga hal yang masih asing bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Secara harfiah, ombudsman berasal dari kata *ombud* artinya perwakilan sah dan kata *man* artinya orang. Jadi ombudsman adalah perwakilan sah dari seseorang. Ombudsman di Swedia kemudian populer dengan nama *Justitieombudsman* artinya perwakilan sah seseorang untuk urusan di muka hukum.³⁰ Setelah Swedia, institusi Ombudsman Parlementer kedua dibentuk pada tahun 1955. Sistem pengawasan Ombudsman terus berkembang dan saat ini telah ada lebih dari seratus negara yang memiliki Ombudsman. Lebih kurang lima puluh negara bahkan telah mencantumkan pengaturan Ombudsman dalam konstitusi, seperti antara lain Denmark, Finlandia, Filipina, Thailand, Afrika Selatan, Argentina, dan Meksiko. Thailand yang usia Ombudsman-nya *notabane* lebih muda dari Komisi Ombudsman Nasional, bahkan telah terlebih dahulu mencantumkan ketentuan tentang Ombudsman dalam konstitusi.³¹

Bila dilihat dari berbagai aspek Ombudsman dapat bagi menjadi beberapa jenis sebagai berikut:³²

²⁹Nadia Hidayati, dkk., "Perbandingan Administrasi Publik Antara Swedia dan Indonesia", artikel pada *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 5, No.2, 2008, hlm. 179.

³⁰*Ibid.*

³¹Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hlm. 6.

³²*Ibid.*

- 1) Dari kurun waktu pembentukannya, institusi Ombudsman dapat dibedakan menjadi Ombudsman Klasik dan Ombudsman Modern. Ombudsman klasik dapat ditelusuri dari sejak pertama kali Raja Charles XII di Swedia membentuk *Highest Ombudsman*, *Chief Justice* di Turki, *Control Yuan* di China, sampai dengan *Qadi Al Quadat* di zaman Khalifah Umar. Sedangkan Ombudsman Modern berdiri sejak tahun 1953 di Denmark dan tahun 1962 di New Zealand.³³ Ombudsman Parlemitter Swedia yang dibentuk menggantikan *Chancellor of Justice* pada dasarnya dikategorikan ke dalam Ombudsman modern.
- 2) Dilihat dari mandat dan mekanisme dan pertanggungjawabannya, institusi Ombudsman dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu Ombudsman Parlemitter dan Ombudsman Eksekutif.
- a. *Ombudsman Parlemitter*
Adalah Ombudsman yang dipilih oleh Parlemen dan bertanggungjawab (laporan) kepada Parlemen. Contohnya, Ombudsman Swedia, Ombudsman Finlandia, Ombudsman Denmark, dsb.
 - b. *Ombudsman Eksekutif*
Adalah Ombudsman yang dipilih oleh Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah, dan bertanggung jawab (laporan) kepada Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah. Contohnya; Ombudsman Indonesia, *Commonwealth Ombudsman* Australia, dsb.

³³Taufiqurokhman, *Optimalisasi Peningkatan... op.cit.*, hlm. 23.

3) Dilihat jenis isu dan institusi yang membentuk, Ombudsman dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu Ombudsman Publik, Ombudsman Swasta dan Ombudsman *Hybrid*:

a. *Ombudsman Publik*

Adalah Ombudsman yang dibentuk oleh Institusi Publik untuk mengawasi proses pemberian pelayanan umum bagi masyarakat sebuah negara. Bisa dibentuk oleh Parlemen, Presiden atau Perdana Menteri, juga Kepala Daerah. Contohnya Ombudsman Indonesia, Ombudsman Polisi Irlandia Utara, Ombudsman Thailand, dsb.

b. *Ombudsman Swasta*

Adalah Ombudsman yang dibentuk oleh institusi swasta untuk mengawasi proses pelayanan umum perusahaan swasta terhadap konsumennya. Contohnya; Ombudsman Asuransi, Ombudsman Perbankan, Ombudsman Real Estate, dsb.

c. *Ombudsman Hibryd*

Adalah Ombudsman yang dibentuk oleh swasta atas mandat yang diberikan negara untuk mengawasi proses pelayanan umum di sektor swasta. Pada dasarnya Ombudsman ini adalah Ombudsman Swasta, tetapi keberadaannya diamankan oleh Negara dalam Undang-Undang tertentu. Contohnya adalah Ombudsman Pers di Swedia, meskipun Ombudsman pembentukannya dilakukan oleh institusi pers, tetapi dibentuk atas perintah Undang-Undang.

4) Dilihat dari batas wilayah yurisdiksinya, institusi Ombudsman dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah, dan Ombudsman Multinasional.

a. *Ombudsman Nasional*

Adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya mencakup seluruh wilayah negara dimana Ombudsman tersebut berada. Misalkan Ombudsman Nasional Republik Indonesia, *Commonwealth Ombudsman* Australia, Ombudsman Nasional Filipina, dsb.

b. *Ombudsman Daerah*

Adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya hanya terbatas pada satu daerah tertentu di sebuah negara, bisa dalam lebel Provinsi (*province*), Kabupaten/Kota (*regency/municipal*), maupun Negara Bagian (*state*). Contohnya: Ombudsman Daerah Yogyakarta, Ombudsman Daerah Pangkal Pinang, Ombudsman Daerah Asahan, Ombudsman Quinsland, Municipal Ombudsman Portland, dsb.

c. *Ombudsman Multinasional*

Adalah Ombudsman yang wilayah kerjanya sekaligus mencakup beberapa negara. Ombudsman ini dibentuk atas kesepakatan masing-masing negara akan perlunya membangun sistem pengawasan bersama dalam proses pelayanan umum tertentu. Contoh dari Ombudsman yang berbentuk Multinasional misalkan Ombudsman Eropa.

Hal-hal umum yang perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang Ombudsman adalah sebagai berikut:³⁴

1. Tujuan dasar dan urgensi didirikannya Ombudsman
2. Azas dan nilai-nilai yang menjadi dasar keberadaan Ombudsman
3. Cara pemilihan syarat-syarat untuk menjadi Ombudsman
4. Periodisasi Ombudsman
5. Pemberhentian sebagai Ombudsman
6. Prevelegi/ hak-hak sebagai Ombudsman
7. Kewenangan dan yurisdiksi Ombudsman
8. Daluwarsa laporan
9. Investigasi berdasarkan laporan maupun atas inisiatif
10. Tata cara pemeriksaan laporan
11. Hubungan Ombudsman dengan Pelapor dan Terekomendasi
12. Sekretariat
13. Sumber keuangan
14. Laporan Tahunan
15. Hubungan dengan Parlemen

E. Metode Penelitian

Untuk membahas permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka penulis menggunakan metode penelitian empiris:

1. Objek Penelitian

³⁴Antonius Sujata dkk., *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm. 16.

Objek penelitian yang dipilih penulis adalah:

- a. pelaksanaan rekomendasi LO DIY oleh terekomendasi;
 - b. faktor-faktor pelaksanaan rekomendasi LO DIY yang dilaksanakan oleh terpalor;
 - c. bentuk-bentuk tindaklanjut yang dilakukan LO DIY terhadap pelaksanaan rekomendasi oleh terekomendasi; dan
 - d. Rekomendasi LO DIY, yaitu:
 - 1) 34/PEM-LO DIY/REKOM-34/IX/2015;
 - 2) 87/SWT-LO DIY/REKOM-87/XI/2017;
 - 3) 102/SWT-LO DIY/REKOM-102/XII/2017; dan
 - 4) 07/PEM-REKOM/VI/2018.
2. Subjek penelitian adalah LO DIY, yaitu:
- a. Wakil Ketua Bidang Monitoring dan Evaluasi
 - b. Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi

3. Sumber Data

Sumber data dari penilitan ini terdiri dari:

- a. Data primer: yakni data yang diperoleh peneliti secara langsung dari subjek penelitian yang dapat berupa hasil wawancara dan atau angket (*field research*).

- b. Data sekunder: yakni data yang diperoleh penelitian secara tidak langsung melalui kepustakaan (*library research*) yaitu menelaah literatur, artikel, liputan, makalah, dokumen, serta peraturan perundang-undangan.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam rangka penyusunan skripsi ini dilakukan dengan:

- a. Wawancara, yakni guna mengumpulkan data sekunder yang dapat diperoleh dari narasumber di lapangan; dan
- b. Studi pustaka, yaitu metode pengumpulan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yakni dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, literatur, artikel, liputan, makalah, dan dokumen yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan secara pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Data penelitian diolah dan dianalisis secara kualitatif yaitu menganalisa data berdasarkan kualitasnya lalu dideskripsikan dengan menggunakan kata-kata

sehingga diperoleh bahasan atau paparan dalam bentuk kalimat yang sistematis dan dapat dimengerti, kemudian ditarik kesimpulan.

F. Kerangka Skripsi

Bab I adalah pendahuluan. Pada bab ini berisikan gambaran umum permasalahan yang akan dikaji yaitu berupa latar belakang masalah, tujuan penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode pendekatan dalam penelitian, analisis data dan sistematika penulisan skripsi.

Bab II adalah tentang tinjauan umum LO DIY, Rekomendasi LO DIY, Maladministrasi bidang pemerintahan dan penyimpangan etika bidang usaha swasta.

Bab III adalah tentang pelaksanaan rekomendasi LO DIY. Dalam hal ini akan dijabarkan terkait bagaimana rekomendasi LO DIY dilaksanakan oleh terekomendasi, faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan rekomendasi tersebut dan bagaimana LO DIY menindaklanjuti rekomendasi yang telah dikeluarkan terhadap terekomendasi.

Bab IV adalah penutup, yang terdiri atas kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang sedang diteliti dan saran atau rekomendasi penulis atas pembahasan skripsi.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA, REKOMENDASI OMBUDSMAN, DAN
MALADMINISTRASI**

A. Sejarah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah provinsi pertama yang membentuk Lembaga Ombudsman Daerah, dan Asahan (Sumatra Utara) adalah Kabupaten pertama yang membentuk Ombudsman Daerah diikuti oleh Pangkal Pinang (Babel) yang juga telah membentuk Ombudsman Daerah Kota Pangkal Pinang. Pembentukan Ombudsman Daerah di Yogyakarta seakan mengulang cerita sejarah tentang komitmen seorang Raja Charles XII di Swedia yang bersedia diawasi rakyatnya. Ombudsman Daerah Yogyakarta merupakan keinginan Raja Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono X untuk membuka pemerintahan yang dipimpinnya. Sebagai seorang Raja dan sekaligus seorang Gubernur, Sri Sultan Hamengkubuwono X tentu memegang kekuasaan yang sangat besar, baik secara struktural maupun kultural. Oleh karena itu, prakarsa pembentukan Ombudsman Daerah di Yogyakarta merupakan cerminan komitmen seorang penguasa yang merelakan diri dan jajarannya diawasi oleh masyarakat melalui Ombudsman.³⁵

Gagasannya pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) diawali oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas

³⁵Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hlm. 10.

Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta didukung oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*) Indonesia. Semangat yang dikembangkan sangatlah sederhana, yaitu bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja dan watak yang transparan serta memiliki akuntabilitas publik.³⁶ Pemilihan Yogyakarta sebagai tempat awal proses pembentukan LO DIY adalah didasari oleh berbagai pertimbangan antara lain:³⁷

- a. Yogyakarta adalah kota pendidikan yang diasumsikan tingkat pemahaman masyarakat terhadap arus perubahan sangat baik;
- b. secara demografis, Yogyakarta terdiri dari 5 (lima) Kabupaten / Kota, daerah yang sangat ideal untuk dilakukan penelitian karena tidak terlalu meluas;
- c. dalam konteks reformasi 1998, Yogyakarta merupakan basis kekuatan masyarakat untuk melakukan perubahan besar di Indonesia; dan
- d. harapannya, Yogyakarta akan menjadi proyek percontohan bagi usaha reformasi birokrasi yang sedang digalakkan oleh Pemerintah Indonesia.

Langkah pertama pengembangan LO DIY dimulai dimana PUSHAM UII menyelenggarakan penelitian untuk mengetahui penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi di Yogyakarta. Selanjutnya, diselenggarakan pertemuan dengan Komisi Ombudsman Nasional di Jakarta untuk melihat proses kerja, kinerja, dan kendala.

³⁶Sejarah LO DIY diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

³⁷ Siti Roswati Handayani dkk., *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Pemerintahan yang Baik*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2006, hlm. 23.

Setelah kedua kegiatan dilaksanakan, dilakukan sosialisasi secara intensif ke masyarakat Yogyakarta selama tiga bulan melalui berbagai media, mulai dari diskusi hingga promosi pada pertunjukan bioskop/film. Hasil penelitian dan sosialisasi mengerucut pada simpulan ombudsman daerah diperlukan dan dibutuhkan masyarakat. Untuk mengkristalkan gagasan, pada September 2003 diselenggarakan workshop yang melibatkan partisipasi eksekutif daerah, parlemen daerah, pemuka masyarakat, pemikir/akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat/ masyarakat sipil.³⁸

Pada tanggal 10 Juni 2004, ditandatangani Kesepakatan Bersama antara Pemprov DIY dengan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan muatan bahwa kedua lembaga sepakat untuk saling mendukung untuk pelembagaan ombudsman sektor publik yang kemudian disebut sebagai Lembaga Ombudsman Daerah, serta kegiatan lain dalam rangka tata pelayanan publik di bidang hukum, pemerintahan, dan kemasyarakatan DIY, dengan melibatkan sebanyak mungkin stakeholders. Kesepakatan kerjasama ini berlangsung selama 3 tahun sejak ditandatangani.³⁹

Pada tanggal 30 Juni 2004, Gubernur DIY menerbitkan Keputusan Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY, dengan tiga pertimbangan. Pertama, bahwa pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan

³⁸ *Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

³⁹ *Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

persamaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, lembaga lembaga penegakan hukum, dan lembaga-lembaga lainnya yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang. Kedua, bahwa untuk menjamin pemberian pelayanan kepada setiap anggota masyarakat, maka perlu pemberdayaan masyarakat melalui peran-serta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk lembaga-lembaga penegak hukum. Ketiga, bahwa ombudsman merupakan salah satu kelembagaan anti-korupsi yang direkomendasikan oleh Ketetapan MPR No. VIII Tahun 2001 tentang arah kebijakan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁴⁰

Tujuan pembentukan ombudsman disebutkan sebagai upaya dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih dan bebas KKN, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang dari aparatur negara dan pemerintah daerah, serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di Daerah.⁴¹

Dua definisi terpenting pada Keputusan ini adalah definisi tentang “Ombudsman” yang menyebutkan bahwa ombudsman daerah adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan

⁴⁰*Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

⁴¹*Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

terhadap penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya dalam memberikan pelayanan masyarakat. Definisi tentang “Pelayanan Umum” yang menyebutkan bahwa pelayanan umum adalah pelayanan yang harus diberikan oleh Pemerintah Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya kepada masyarakat berkaitan dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya sebagai aparatur atau pejabat negara atau pejabat daerah. Definisi ombudsman daerah di sini menunjukkan bahwa peran dari ombudsman daerah DIY melakukan pengawasan juga terhadap lembaga-lembaga Pusat yang melakukan tugas di daerah, yaitu lembaga lembaga yang menjalankan urusan-urusan pusat, yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fi skal nasional, dan agama, yang terjadi di daerah DIY. Definisi ini dipertegas dengan pasal tentang kedudukan ombudsman daerah yang menyebutkan bahwa\ ombudsman merupakan lembaga non-struktural yang bersifat mandiri yang tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga negara dan pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴²

Ombudsman DIY ditetapkan sebanyak lima orang, termasuk Ketua dan Wakil Ketua, dipilih oleh sebuah Tim Seleksi yang dibentuk melalui Keputusan Gubernur No. 26/2004, di mana Gubernur melakukan seleksi akhir terhadap calon terpilih dari Tim. Ombudsman DIY ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ombudsman DIY merupakan

⁴²*Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

ombudsman eksekutif, karena dibentuk oleh eksekutif daerah dan ditetapkan dengan atau melalui keputusan eksekutif daerah.⁴³

Ombudsman DIY juga mempunyai peran hingga pengusulan kepada DPRD dan Gubernur untuk membentuk atau menyempurnakan Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, atau Keputusan DPRD. Ombudsman DIY juga dapat menyampaikan saran kepada Gubernur mengenai perbaikan atau penyempurnaan organisasi Pemerintahan Daerah dan tata cara penyelenggaraan pelayanan pemerintahan daerah. Sebagai lembaga ombudsman yang dibentuk oleh lembaga Pemerintah Daerah, ombudsman DIY dibiayai sepenuhnya oleh anggaran belanja daerah atau APBD.⁴⁴

Pada tanggal 8 juni 2005, Sultan Hamengkubuwono X, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengukuhkan Ombudsman Daerah dan Ombudsman Swasta DIY. Pada sambutannya disampaikan bahwa tugas utama dari kedua ombudsman ini adalah untuk melakukan kontrol terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat Pemerintah maupun Swasta. “Namun, karena ombudsman merupakan lembaga yang belum banyak dikenal, diperlukan sosialisasi secara luas kepada masyarakat, terutama bagaimana ombudsman beroperasi, sehingga masyarakat memperoleh informasi pelayanan yang baik,” kata Gubernur.⁴⁵

Ditegaskan bahwa ombudsman bukanlah lembaga peradilan tambahan.

⁴³*Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

⁴⁴*Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

⁴⁵*Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

Komisi yang di tingkat Pusat (pada saat itu) dibentuk dengan Keputusan Presiden, di tingkat Daerah dengan Keputusan Gubernur, juga bukan lembaga pemutus perkara. Komisi ini bertugas untuk melakukan klarifikasi terhadap kemungkinan terjadinya penyimpangan yang dilakukan sebuah instansi, untuk kemudian membuat rekomendasi. “Dalam kapasitas selaku Gubernur, saya memberikan jaminan bahwa rekomendasi ini akan ditindaklanjuti dengan semestinya,” kata Gubernur. Sebagai pejabat tertinggi di DIY, Gubernur Hamengkubuwono X menyadari bahwa kehadiran ombudsman di tingkat daerah tidak akan ada gunanya jika rekomendasinya akhirnya tidak bisa melahirkan perbaikan pelayanan publik. “Peningkatan pelayanan publik sudah menjadi tekad seluruh jajaran Pemerintah Propinsi DIY,” tegas Sultan.⁴⁶

Pada pengukuhan tersebut Sultan HB X juga mewejang, karena rekomendasi yang dikeluarkan akan mempunyai dampak terhadap pejabat publik yang bertanggungjawab, maka kerja pekerja ombudsman sendiri hendaknya juga dilakukan secara cermat dan penuh kehati-hatian. “Oleh sebab itu, untuk memperoleh kepercayaan publik, langkah pertama yang ditempuh sebaiknya persuasif low profile, tetapi memiliki landasan prinsip yang kukuh.” Sultan memilih posisi alon waton kelakon, dengan menegaskan ulang bahwa saran agar Komisi Ombudsman DIY berlaku low profile, karena tiga alasan. Pertama, sebagai lembaga baru, ombudsman DIY belum memiliki pengalaman. Kedua, jangan sampai lembaga yang baru dibangun ini gagal karena sikapnya yang overacting sebagaimana layaknya sebuah super body. Ketiga, sebaiknya memilih

⁴⁶*Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

membuktikan diri terlebih dahulu bahwa kehadirannya memang memberikan manfaat kepada publik karena didukung oleh figur yang profesional, mengerti hukum, dan memiliki integritas.⁴⁷

B. Hubungan Otonomi Daerah dengan Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta

Adanya otonomi daerah, maka akan membuka bagi kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Di samping itu, pelaksanaan otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat sehingga akan tercapai *proximity* antara aparat pengambil keputusan di tingkat lokal dengan para konstituennya. Dengan demikian, pembagian kekuasaan akan semakin semakin dipertimbangkan sebagai jaminan bahwa tuntutan masyarakat akan para pengambil keputusan, yang di masa lalu adalah pemerintah pusat selaku penanggung jawab urusan umum, akan semakin kecil. Pemerintah daerah yang diasumsikan lebih mengetahui preferensi umum warganya dibandingkan pemerintah pusat, akan semakin mendekat pada tujuan otonomi daerah tadi.⁴⁸

Kegagalan yang mungkin terjadi dari pencapaian tujuan otonomi daerah ini adalah kemampuan elite lokal, prosedur demokrasi, serta proses politik antara

⁴⁷ *Sejarah LO DIY* diakses <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy> diakses pada tanggal 22 Maret 2017 pukul 20.30 WIB.

⁴⁸ Suparman Marzuki, “*Ombudsman Daerah dan Good Governance*”, dalam Eko Prasetyo dkk., et..al., *Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, PUSHAM UII, Yogyakarta, hlm. 11.

warga dengan otoritas kebijakan itu dalam menentukan pilihan publik (*public choice*).⁴⁹

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus menciptakan ruang bagi partisipasi warga dan masyarakat dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Agar masyarakat dapat berperan dengan baik, maka pemerintah daerah harus terbuka (transparan) dalam berbagai hal, sehingga pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat (publik) menjadi obyektif dan wajar.⁵⁰ Berkenaan dengan paradigma tersebut didukung oleh tuntutan masyarakat yang semakin kuat, merupakan tantangan bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan administrasi pemerintahan dan pelayanan umum yang lebih efektif, efisien, dan transparan. Untuk itu diperlukan inovasi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi reorientasi kelembagaan, sikap aparatur, dan yang terpenting adalah kemauan politik (*political will*) dari birokrasi itu sendiri.⁵¹

Selama ini ada eksan antipati dari masyarakat terhadap birokrasi di daerah sebagai akibat kurang baiknya kualitas pelayanan dan administrasi pemerintahan yang diberikan. Nuansa praktek Kolusi, Korupsi, Nepotisme (KKN) dan maladministrasi di semua lini birokrasi, serta kurang transparan dan minimnya publikasi peraturan-peraturan umum, menjadi suatu perilaku yang membudaya dan lini yang sangat sulit untuk ditembus.⁵² Kenyataan lainnya adalah tidak ada wadah bagi masyarakat sebagai konsumen atau pengguna layanan umum untuk

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 12.

⁵² *Ibid.*

dapat mengawasi dan menyampaikan keluhan-keluhan atas ketidaknyamanan/ penyelewengan dari aparat atau institusi administratif lainnya. Dalam konteks inilah keberadaan dan beroperasinya sebuah lembaga yang bernama Ombudsman Daerah menemukan urgensi dan signifikansinya.⁵³ Ombudsman Daerah tersebut dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik (*local good governance*) adalah prasyarat mutlak bagi terselenggaranya pembangunan berkelanjutan yang tertumpu pada masyarakat. Hanya pemerintahan yang baik yang dapat mengalokasikan sumberdaya dan masalah publik secara efisien, merespon kebutuhan kritis masyarakat, dan menjalankan demokrasi secara efektif melalui partisipasi publik, akuntabilitas, dan transparansi.⁵⁴

Dalam rangka *local good governance* dan otonomi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), maka keberadaan Ombudsman akan sangat bermakna bagi pencapaian tujuan pembaruan tata pemerintahan di DIY agar bersih dari korupsi khususnya dalam menunjang upaya pemerintah DIY mewujudkan *zero tolerance* terhadap *poor governance*. DIY sudah memenuhi sejumlah prasyarat yang diperlukan untuk dapat mendorong secara efektif terwujudnya program *zero tolerance* tersebut, seperti pimpinan daerah yang

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 13.

berkomitmen tinggi terhadap pembaharuan, masyarakat sipil yang dinamis, dan masyarakat luas yang berpendidikan.⁵⁵

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (Pemda DIY) memiliki Lembaga Ombudsman Daerah yang berdiri berdasarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004, dan dicabut dengan Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah DIY. Selain LO DIY juga terdapat Lembaga Ombudsman Swasta DIY yang pada perkembangannya kedua lembaga ini direstrukturisasi berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta. Penggabungan kedua lembaga ini menjadi dasar bagi LO DIY tetap eksis dan sinergi dalam pengawasan pelayanan publik di DIY.

Dalam melakukan pengawasannya, Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) adalah lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan Pemda DIY dan badan usaha, khususnya pada bidang pelayanan publik.⁵⁶ Badan Usaha yang dimaksud merupakan semua lembaga usaha yang dibentuk oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun swasta (kelompok dan atau perorangan) yang beroperasi di DIY baik yang bersifat komersial maupun sosial⁵⁷, dan pelayanan publik yang dimaksud adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai

⁵⁵Tim Pusham UII dan Anggota Ombudsman Daerah, *Lembaga Ombudsman Daerah: Prakarsa Kemitraan Atasi Poor Public Governance di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta, Pusham UII, 2005, hlm. xiv.

⁵⁶Pasal 1 angka 4 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁵⁷Pasal 1 angka 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik di wilayah DIY.⁵⁸

Sesungguhnya pemerintah daerah memiliki unit pengawas internal, seperti Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Namun seringkali kurang efektif karena mekanisme pengawasannya cenderung tertutup. Dari sisi akuntabilitas publik sering disanksikan. Dengan demikian, maka diperlukan pengawas eksternal yang lebih bersifat publik *representative*. Dalam konteks ini, maka ombudsman menjadi pilihan yang tepat. Apabila kelahiran ombudsman daerah sebagai *executive ombudsman* berangkat dari pemikiran dan motif seperti ini, maka tentu saja ombudsman daerah bisa diharapkan efektif. Artinya kelahirannya beranjak dari motif untuk membantu Kepala Daerah dalam memastikan bahwa pelayanan kepada masyarakat sesuai yang diharapkan.⁵⁹

Meskipun ombudsman daerah dibentuk atas prakarsa Kepala Daerah, menggunakan dana APBD dan umumnya masih menggunakan dasar hukum Peraturan Gubernur (Pergub) atau Peraturan Walikota (Perwali), namun tetap harus bersifat *publik representative*. Oleh karenanya harus tetap independen.

⁵⁸Pasal 1 huruf 5 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁵⁹Muliyadi Hamid, "Posisi Ombudsman di Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah", <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/354-posisi-ombudsman-daerah-dalam-kerangka-otonomi-daerah> diakses pada tanggal 20 Maret 2017

Dalam konteks ini, independensi ombudsman daerah secara normatif akan sulit terwujud, kecuali bergantung pada dua hal, yakni:⁶⁰

- (1) komitmen Kepala Daerah, dan
- (2) komitmen dan integritas personil ombudsman itu sendiri.

1. Tugas LO DIY

LO DIY mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:⁶¹

- a. menyusun program kerja LO DIY sesuai dengan fungsinya;
- b. menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang dan program kerja LODIY kepada seluruh masyarakat di daerah;
- c. melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan berbagai lembaga, baik pemerintah maupun badan usaha, dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, atau jabatan, tindakan sewenang-wenang dan penyimpangan usaha;
- d. menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat atas keputusan dan/atau tindakan penyelenggara pemerintahan daerah dan pengusaha dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum;
- e. menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat atas dugaan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha;
- f. atas prakarsa sendiri melakukan tindak lanjut terhadap dugaan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha, tetapi dalam pelaksanaannya harus prosedural dan sesuai dengan peraturan perundangundangan;
- g. membangun jaringan kerja dalam upaya pencegahan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik usaha;
- h. membuat penelitian dan review kebijakan atas persoalan-persoalan publik; dan

⁶⁰ Mulyadi Hamid, "Posisi Ombudsman di Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah", <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/354-posisi-ombudsman-daerah-dalam-kerangka-otonomi-daerah> diakses pada tanggal 20 Maret 2017

⁶¹ Pasal 8 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

- i. membuat laporan triwulanan dan tahunan kepada Gubernur terhadap pelaksanaan tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

LO DIY memiliki program kerja yang menjadi prioritas, meliputi:⁶²

1. pengembangan Kapasitas Kelembagaan serta Konsolidasi Organisasi (penataan kesekretariatan, kepengurusan, program kerja, tata kerja, dan etika kerja, mekanisme pelayanan publik, pengembangan SDM LO DIY);
2. sosialisasi keberadaan LO DIY kepada masyarakat dan aparatur pemerintah daerah serta aparatur penegak hukum;
3. penguatan dan pemberdayaan masyarakat serta penelitian terhadap kinerja institusi pelayanan publik di DIY;
4. pelayanan terhadap masyarakat yang menjadi korban kasus penyimpangan administrasi (*maladministrasi*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di DIY;
5. membangun jaringan kerja serta kerjasama dengan institusi yang lain seperti Institusi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Pakar, Praktisi, Organisasi Profesi dll., untuk kepentingan pengembangan jaringan kerja LO DIY; dan
6. melakukan monitoring atas perkembangan Laporan/Pengaduan yang ditangani LO DIY serta investigasi pada kasus-kasus mal-administrasi yang menyangkut/merugikan kepentingan publik.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, terdapat dua kemungkinan yang dapat dilakukan Lembaga Ombudsman Daerah untuk menyelesaikan dan merespon kasus yang terjadi di tengah masyarakat yaitu berdasarkan laporan masyarakat (sifat pasif) dan melalui inisiatif sendiri (sifat aktif). Kasus-kasus inisiatif adalah kasus-kasus yang menyangkut kepentingan publik dan ada indikasi menimbulkan kerugian keuangan daerah. Penanganan kasus ini tidak harus ada pihak pelapornya. Investigasi kasus dengan inisiatif sendiri dilakukan bukan karena adanya keluhan masyarakat secara individual, melainkan hasil dari kajian

⁶² Tim Pusham UII dan Anggota Ombudsman Daerah, *Lembaga Ombudsman Daerah: Prakarsa ..., op.cit.*, hlm 33.

yang mendalam tentang permasalahan yang berkembang di masyarakat. yang sifatnya sistemik dan menyangkut kepentingan pelayanan publik.⁶³

2. Fungsi LO DIY

LO DIY mempunyai fungsi sebagai lembaga pengawasan, mediasi pelayanan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha.⁶⁴ Untuk menjalankan fungsinya LO DIY melakukan dua pendekatan utama. Pertama, menunggu bola dalam arti menerima pengaduan/laporan masyarakat berkaitan dengan dugaan penyimpangan administrasi (maladministrasi) publik. Pengaduan yang masuk merupakan cermin apakah pelayanan publik sudah terimplementasi secara baik atau belum. Pengaduan, dapat juga berdimensi persoalan sistemik sehingga memerlukan rekomendasi/penyelesaian yang sistemik pula. Kedua, menjemput bola dalam arti secara proaktif melakukan program atau kegiatan yang berorientasi pada perbaikan pelayanan publik. Pada aras ini, LOD melakukannya melalui sosialisasi LOD dan penyadaran masyarakat akan hak-hak warga, membangun jejaring pemantauan, melakukan riset serta kerjasama perbaikan pelayanan publik, mengusulkan adanya kebijakan dan atau perubahan kebijakan tertentu dan lain sebagainya.⁶⁵

⁶³ Siti Roswati Handayani dkk., *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta...*, *op.cit.*, hlm. 57.

⁶⁴ Pasal 7 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁶⁵ Iltizam Hanif Al Fikri, "Analisis Peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Penanganan Pengaduan Tentang Pelayanan Pendidikan Periode 2012-2014" artikel pada *Journal of Politic and Government Studies Vol 5, No. 4, 2015*, hlm. 10.

3. Tujuan LO DIY

LO DIY berperan penting dalam reformasi birokrasi demi mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik prima di DIY, tujuan dibentuknya LO DIY yaitu:⁶⁶

1. mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang;
2. membantu setiap warga masyarakat memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional, dan proporsional berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan dan persamaan dari pemerintah daerah;
3. meningkatkan mutu penyelenggaraan pamarintah daerah agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan semakin baik;
4. memfasilitasi dan memberikan mediasi untuk mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan, dan persamaan dalam segala bidang dari penyelenggaraan pemerintahan daerah;
5. mendorong terwujudnya penyelenggaraan usaha yang baik dan bersih;
6. memfasiliasi dan memberikan mediasi untuk mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional dalam praktek usaha; dan
7. mendorong terwujudnya etika usaha yang baik dan berkelanjutan.

LO DIY sangat membutuhkan partisipasi masyarakat demi tercapainya tujuan sebagaimana diuraikan dalam Pasal 6 Pergub DIY No. 69 Tahun 2014. Faktor utama dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) dan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah: partisipasi, transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum dan kesetaraan. Dalam konteks pembangunan

⁶⁶ Pasal 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

sistem Administrasi Negara, reformasi birokrasi sangat menentukan efisiensi dan juga kualitas pelayanan kepada masyarakat.⁶⁷

4. Wewenang

LO DIY memiliki beberapa wewenang dalam menjalankan tugasnya, wewenang tersebut diuraikan dalam Pasal 9 Pergub DIY No. 69/2014 yaitu:

1. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pihak pelapor, terekomendasi dan atau pihak lain yang terkait dengan pengaduan yang disampaikan kepada LO DIY;
2. melakukan klarifikasi terhadap pihak pelapor, terekomendasi dan/atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran isi pengaduan;
3. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pemerintah daerah berkaitan dengan adanya dugaan penyimpangan terhadap asas-asas pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan tetap menjunjung tinggi asas praduga tak bersalah;
4. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pengusaha berkaitan dengan adanya dugaan penyimpangan dalam praktik usaha;
5. membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terekomendasi dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak;
6. menyampaikan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf e kepada pihak pelapor dan terekomendasi serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah;
7. menyampaikan tembusan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf e kepada Gubernur melalui Biro Hukum Setda DIY; dan
8. bila diperlukan dapat mengumumkan atau mempublikasikan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat, sepanjang ada persetujuan dari Pelapor, Terekomendasi, maupun Gubernur melalui Biro Hukum Sekretariat Daerah DIY.

5. Asas dan Prinsip

⁶⁷Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Yogyakarta (LO DIY) dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*, Yogyakarta, 2015, hlm. 2.

LO DIY berasaskan Pancasila⁶⁸, dan dalam menjalankan tugasnya LO DIY berdasarkan prinsip-prinsip:⁶⁹

- a. independen;
- b. imprasial;
- c. keadilan;
- d. non-diskriminasi;
- e. persamaan;
- f. transparansi; dan
- g. akuntabilitas.

6. Struktur Kepengurusan Organisasi

Susunan organisasi LO DIY terdiri atas:⁷⁰

1. Ketua merangkap anggota;
2. Wakil ketua merangkap anggota bidang aparat pemerintah daerah;
3. Wakil ketua merangkap anggota bidang pembinaan dan pengembangan usaha swasta;
4. Anggota bidang pelayanan dan investigasi;
5. Anggota bidang sosialisasi, kerja sama dan penguatan jaringan;
6. Anggota bidang penelitian dan pengembangan serta hubungan kelembagaan; dan
7. Anggota bidang monitoring dan evaluasi.

C. Rekomendasi Ombudsman LO DIY

Upaya akhir dalam penanganan kasus di LO DIY adalah rekomendasi yang ditujukan kepada pihak terekomendasi. Membuat dan menyampaikan rekomendasi adalah salah satu wewenang LO DIY. Rekomendasi juga merupakan

⁶⁸Pasal 4 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁶⁹Pasal 5 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁷⁰Pasal 14 huruf b Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

salah satu hasil akhir dari pengaduan.⁷¹ Rekomendasi yang dikeluarkan oleh LO DIY dilakukan setelah dilakukannya klarifikasi dan investigasi, kemudian ditemukan adanya maladministrasi atau penyimpangan usaha swasta. Rekomendasi yaitu berupa usulan/masukan kebijakan kepada pejabat terkait.⁷² Rekomendasi yang dikeluarkan oleh LO DIY adalah dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah antara terekomendasi dan pelapor⁷³. Rekomendasi tersebut kemudian disampaikan kepada kedua belah pihak serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah.⁷⁴ Selain kepada para pihak, tembusan rekomendasi tersebut disampaikan kepada Gubernur DIY melalui Biro Hukum Setda DIY.⁷⁵ Rekomendasi yang dikeluarkan LO DIY bukan sekedar saran atau nasihat biasa yang diberikan untuk pejabat publik, sebab di dalamnya terkandung nilai-nilai luhur kemanusiaan. Mengenai daya ikat moral dari rekomendasi Ombudsman.⁷⁶

Hampir di seluruh negara yang memiliki lembaga Ombudsman, kekuatan Rekomendasi Ombudsman hanyalah mengikat secara moral (*morally binding*). Dalam hal ini masyarakat harus dapat diyakinkan bahwa ada kalanya daya ikat moral itu lebih kuat dari sekedar daya ikat hukum. Bukankah juga ada beberapa putusan Pengadilan yang konon katanya berkekuatan hukum tetapi mendapat

⁷¹Pasal 13 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁷²Iltizam Hanif Al Fikri, "Analisis Peran Lembaga ... *op.cit.*, hlm. 9

⁷³Pasal 9 huruf e Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁷⁴Pasal 9 huruf f Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁷⁵Pasal 9 huruf g Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

⁷⁶Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman ... op.cit.*, hlm. 5

resistensi ketika akan dilakukan eksekusi. Artinya, kekuatan hukum bukanlah satu satunya cara atau jaminan untuk melakukan satu perubahan ke arah yang lebih baik. Oleh karena itu, yang menjadi titik terpenting dari segalanya bukanlah daya ikat rekomendasi, tetapi sejauh mana para penyelenggara negara memiliki itikad untuk menindaklanjuti setiap rekomendasi Ombudsman.⁷⁷

Tidak semua penanganan kasus diselesaikan melalui rekomendasi, tetapi ada sejumlah kasus diselesaikan melalui rekomendasi, tetapi ada sejumlah kasus dapat diselesaikan pada tahap mediasi. Karena tujuan penanganan kasus pada LO DIY adalah untuk mencari kebenaran dan keadilan, maka apabila para pihak sudah menerima dan menemukan solusi pada saat mediasi, maka kasus dianggap telah selesai dan tidak sampai dikeluarkan rekomendasi. Berdasarkan pengalaman penanganan kasus, biasanya kasus-kasus yang diselesaikan sampai ada tahapan rekomendasi adalah kasus yang secara normatif pihak terekomendasi telah melanggar ketentuan yang berlaku atau tidak kooperatif dalam proses penanganan kasus pada LO DIY. Dalam hal demikian ini LO DIY merasa perlu membuat rekomendasi untuk dilaksanakan serta membuat dan menyampaikan usulan perbaikan sistem pelayanan yang ada. Adapun bentuk rekomendasi disesuaikan dengan jenis pelanggaran administrasi yang dilakukan.⁷⁸

⁷⁷Antonius Sujata dkk., *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm. 10.

⁷⁸Siti Roswati Handayani dkk., *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta...*, *op.cit.*, hlm. 6.

1. Jenis Rekomendasi Ombudsman

Ada beberapa jenis rekomendasi yang selama ini lazim dikeluarkan. Jenis-jenis tersebut dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok, yaitu:⁷⁹

1. rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah pelapor.
2. rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pembinaan dan efek jera;
3. rekomendasi yang diperuntukkan mencegah agar tidak terjadi tindakan maladministrasi; dan
4. rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum.

D. Maladministrasi

Definisi maladministrasi dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yaitu:

“Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.”

Maladministrasi yang dilakukan penyelenggara pemerintahan daerah terhadap standar pelayanan publik. LO DIY mengawasi segala bentuk penyelenggaraan pelayanan publik di DIY. Bentuk-bentuk maladministrasi yang paling umum yaitu; penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan,

⁷⁹ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman ...*, *op.cit.*, hlm. 69.

kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, salah pengelolaan.⁸⁰

Penyimpangan standar pelayanan publik yang dimaksud apabila melanggar prinsip-prinsip standar pelayanan publik yang disebutkan dalam Pasal 25 Perda DIY No. 5 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik, yaitu:

(1) Standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dilakukan dengan prinsip-prinsip :

- a. sederhana;
- b. konsistensi;
- c. partisipatif;
- d. akuntabel;
- e. berkesinambungan;
- f. transparansi;
- g. keadilan; dan
- h. aksesibilitas.

(2) Prinsip-prinsip dalam standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dengan indikator sebagai berikut :

- a. biaya yang terjangkau oleh masyarakat;
- b. waktu pelayanan yang terukur;
- c. proses pelayanan yang tidak berbelit-belit; dan
- d. keterbukaan informasi kepada masyarakat.

Komponen-komponen standar pelayanan publik berikutnya disebutkan dalam Pasal 26 ayat (1) Perda DIY No. 5/2014, yaitu:

(1) Komponen standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dan Pasal 25 meliputi kepastian:

- a. dasar hukum;
- b. persyaratan;
- c. sistem, mekanisme dan prosedur;

⁸⁰ Hendra Nurtjahjo dkk, *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 5.

- d. jangka waktu penyelesaian;
- e. biaya/tarif;
- f. produk pelayanan;
- g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. kompetensi Pelaksana;
- i. pengawasan internal;
- j. penanganan pengaduan, saran dan masukan;
- k. jumlah Pelaksana;
- l. jaminan pelayanan yang diberikan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguraguan;
- n. evaluasi kinerja Pelaksana; dan
- o. aksesibilitas.

1. Bentuk-bentuk Maladministrasi

Termasuk bentuk tindakan maladministrasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya:⁸¹

1. *mis conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor;
2. *deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disuguhi informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat;
3. *korupsi* yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara;
4. *defective policy implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan; dan
5. *bureaupathologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi ini antara lain;
 - a. *indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. Jadi suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa ada keputusan akhir yang jelas. Biasanya kasus-kasus

⁸¹Hendra Nurtjahjo dkk, *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 12.

seperti bila menyangkut sejumlah pejabat tinggi. Banyak dalam praktik muncul kasus-kasus yang di peti es kan;

- b. *red tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat;
- c. *cicumloution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan katakata terlalu banyak. Banyak janji tetapi tidak ditepati. Banyak kata manis untuk menenangkan gejolak masa. Kadang-kadang banyak katakata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat;
- d. *rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya kaku. Ini efek dari model pemisahan dan impersonality dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak,dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokoknya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus-perkasus;
- e. *psycophancy* yaitu kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya. Ada gejala Asal Bapak senang. Kecenderungan birokrat melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani. Gejala ini bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik;
- f. *over staffing* yaitu Gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengurangi efisiensi;
- g. *paperasserie* adalah kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir, banyak laporan-laporan; dan
- h. *defective accounting* yaitu pemeriksaan keuangan yang cacat. Artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui. Biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah mark up proyek keuangan.

Ada pendapat la in mengenai bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh birokrat yaitu: ⁸²

1. ketidak jujuran (*dishonesty*), Berbagai tindakan ketidak jujuran antara lain: menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang dll;
2. perilaku yang buruk (*unethical behavior*), tindakan tidak etis ini adalah tindakan yang mungkin tidak bersalah secara hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator;
3. mengabaikan hukum (*disregard of law*), Tindakan mengabaikan hukum mencakup juga tindakan menyepelkan hukum untuk kepentingan dirinya sendiri, atau kepentingan kelompoknya;
4. favoritisme dalam menafsirkan hukum, Tindakan menafsirkan hukum untuk kepentingan kelompok, dan cenderung memilih penerapan hukum yang menguntungkan kelompoknya;
5. perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, tindakan ini cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahannya berdasarkan faktor like and dislike. Yaitu orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih,

⁸² *Ibid.*, hlm. 13.

meski prestasinya tidak bagus. Sebaliknya untuk orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas;

6. *inefisiensi bruto (gross inefficiency)*, adalah kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara;
7. menutup-nutupi kesalahan, Kecenderungan menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya dan menolak di liput kesalahannya; dan
8. gagal menunjukkan inisiatif, kecenderungan tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atas, meski secara peraturan memungkinkan dia untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.

Terdapat bentuk-bentuk lain maladministrasi publik, yaitu:⁸³

1. Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban, yang penjelasannya sebagai berikut:
 - a. penundaan Berlarut: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian;
 - b. tidak Menangani: seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat; dan
 - c. melalaikan Kewajiban: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.
2. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak.
 - a. persekongkolan: beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik;
 - b. kolusi dan nepotisme: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/ sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan;
 - c. bertindak tidak adil: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau

⁸³ *Ibid*, hlm. 14.

- mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya; dan
- d. nyata-nyata berpihak: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.
3. Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum, yaitu:
 - a. pemalsuan: perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/ atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik;
 - b. pelanggaran undang-undang: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik; dan
 - c. perbuatan Melawan Hukum: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan berlaku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.
 4. Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/ kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan diluar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap.
 - a. diluar kompetensi: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.
 - b. tidak kompeten: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).
 - c. intervensi: seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.
 - d. penyimpangan Prosedur: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh BUKU pelayanan umum secara baik.
 5. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada

- masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak.
- a. Bertindak Sewenang-wenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.
 - b. Penyalahgunaan Wewenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.
 - c. Bertindak Tidak Layak/ Tidak Patut: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.
6. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.
- a. Permintaan Imbalan Uang/Korupsi:
 - (a) Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya;
 - (b) Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.
 - b. Penguasaan Tanpa Hak: seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.
 - c. Penggelapan Barang Bukti: seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

E. Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Fiqh Siyash

Dalam ketatanegaraan Islam, tujuan pengangkatan penguasa adalah untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, karena kemaslahatan umat tidak

mungkin dicapai kecuali dengan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Juga karena kemaslahatan kehidupan dan hamba itu harus dengan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Dan itu hanya dapat dicapai dengan menegakkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*.⁸⁴ Dalam kajian fiqh siyasah keberadaan lembaga pengawas dibutuhkan, hal ini merujuk pada perintah al-Qur'an yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan, yaitu dalam surat Ali-Imran ayat 104 yang artinya: “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung.”⁸⁵

Di sini menunjukkan arti pentingnya sebuah lembaga pengawasan, dalam bahasa al-Qur'an “*segolongan umat*” yang menjalankan fungsi pengawasan yaitu *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, meskipun al-Qur'an tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana bentuk dari lembaga pengawasan tersebut. Nabi Muhammad SAW juga memerintahkan umatnya untuk menegakkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, beliau bersabda dalam Hadits yang diriwayatkan oleh Muslim yang artinya “*barang siapa dari kalian yang melihat kemunkaran maka cegahlah dengan tangan (kekuasaan), jika tidak mampu maka cegahlah dengan lisan, jika tidak mampu maka cegahlah dengan hati, dan itu merupakan lemahnya iman*”.⁸⁶

⁸⁴ Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah, Etika Politik Islam, terjemahan Rofi' Munawwar*, Risalah Gusti, Surabaya, hlm. 71- 72

⁸⁵ Muhammad Isa Sya'roni, “Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Mengawasi Penyelenggaraan Publik”, artikel pada *Al: Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 5, No. 1, 2015, hlm. 219

⁸⁶ *Ibid.*

Menurut Ibnu Taimiyah dalam kitab *Siyasah Syar'iyah*nya menyatakan bahwa Pengangkatan penguasa adalah untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Karena kemaslahatan umat tidak mungkin tercapai selain dengan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Juga karena kemaslahatan kehidupan dan umat itu harus dengan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Dan itu hanya dapat dicapai dengan mewujudkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Oleh karena itu, dalam Islam seorang pemimpin wajib membentuk lembaga yang menangani *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*.⁸⁷

Dengan memperhatikan dalil-dalil dan pendapat-pendapat di atas, serta LO DIY. Pada dasarnya LO DIY yang dibentuk di DIY tidak bertentangan dengan fiqh siyasah karena secara umum memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* dan untuk kemaslahatan rakyat DIY. Dalam kajian fiqh siyasah lembaga yang melaksanakan tugas *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* dikenal dengan *wilayat al-Mazalim* dan *wilayat al-Hisbah* yang menjalankan fungsi pengawasan apabila terjadi penyelewengan pejabat maupun pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh rakyat secara umum. *Wilayat al-Hisbah* merupakan bagian dari lembaga peradilan Islam.⁸⁸

Menurut al-Mawardi *hisbah* adalah “*memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan*”. Karena itu menurut teori al-Mawardi, *h/jisbah* merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 220

⁸⁸ *Ibid.*

pelanggaran terhadap suatu peraturan. Tugas dari *wilayat al-Hisbah* adalah “memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan dari petugas-petugas hisbah”. Sedangkan *muhtasib* bertugas mengawasi berlakunya tidaknya undang-undang umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh seorangpun.⁸⁹

LO DIY merupakan lembaga publik yang mempunyai fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pemerintahan di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMD serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. LO DIY berwenang menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dari laporan tersebut, LO DIY berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar hasil investigasi, LO DIY mengeluarkan Rekomendasi. LO DIY juga berwenang melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Jadi tanpa didahului oleh adanya suatu laporan/pengaduan atau keluhan masyarakat.⁹⁰

Dengan demikian, apabila melihat posisi dan kewenangan yang dijalankan oleh LO DIY sarat dengan pengawasan yang dijalankan oleh *wilayat al-hisbah* dalam ketatanegaraan Islam. Dengan kata lain LO DIY mengambil prinsip-prinsip lembaga pengawasan dalam Islam. Secara posisi kelembagaan, Ombudsman sebagai lembaga pengawasan negara yang independen, memiliki kesamaan

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 221

⁹⁰ *Ibid.*

dengan *wilayat al-hisbah* yaitu sebagai lembaga peradilan Islam yang juga independen dari kekuasaan Khalifah. Hanya bedanya LO DIY sebagai lembaga pengawas yang mandiri di Indonesia sedangkan *wilayat al-hisbah* berada dalam lembaga peradilan Islam. Secara kewenangan dan mekanisme kerjanya, LO DIY juga memiliki kesamaan dengan *wilayat al-hisbah*. Yaitu LO DIY berwenang menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kemudian melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan, dan selanjutnya mengeluarkan rekomendasi. *wilayat al-hisbah* juga demikian, dimana *muhtasib* menerima pengaduan dari masyarakat atas pelanggaran terhadap suatu peraturan kemudian memberikan sanksi *ta'zir* (sanksi disiplin). Keduanya juga mempunyai tugas dan wewenang yang sama untuk berinisiatif sendiri melakukan pengawasan atas suatu perbuatan maladministrasi atau pelanggaran terhadap peraturan yang berada dalam kompetensinya. Dibentuknya LO DIY sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pengawasan dalam fiqh siyasah. Yaitu prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum dan untuk memperkecil terjadinya hak asasi manusia seperti yang fungsi yang dimiliki oleh *wilayat al-mazalim* dan *wilayat al-hisbah* dalam ketatanegaraan Islam.⁹¹

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 222

BAB III

PELAKSANAAN REKOMENDASI, MONITORING REKOMENDASI, DAN FAKTOR-FAKTOR PELAKSANAAN REKOMENDASI DI LO DIY

Hampir di seluruh negara yang memiliki lembaga Ombudsman, kekuatan Rekomendasi Ombudsman hanyalah mengikat secara moral (*morally binding*). Dalam hal ini masyarakat harus dapat diyakinkan bahwa ada kalanya daya ikat moral itu lebih kuat dari sekedar daya ikat hukum. Bukankah juga ada beberapa putusan pengadilan yang konon katanya berkekuatan hukum tetapi mendapat resistensi ketika akan dilakukan eksekusi. Artinya, kekuatan hukum bukanlah satu satunya cara atau jaminan untuk melakukan satu perubahan ke arah yang lebih baik. Oleh karena itu, yang menjadi titik terpenting dari segalanya bukanlah daya ikat rekomendasi, tetapi sejauh mana para penyelenggara negara memiliki itikad untuk menindaklanjuti setiap rekomendasi Ombudsman.⁹²

A. Monitoring terhadap Rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

LO DIY masih memiliki tanggung jawab atas rangkaian tindak lanjut dari proses tindak lanjut yang dilakukan dari rekomendasi melalui monitoring rekomendasi. LO DIY melakukan monitoring untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan rekomendasi yang diberikan oleh pihak terekomendasi, dan LO DIY dapat memantau apakah terekomendasi telah melaksanakan rekomendasi atau belum melaksanakan rekomendasi, dalam hal ini LO DIY mencari informasi

⁹²Antonius Sujata dkk., *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm. 10.

terkait kendala yang dihadapi terekomendasi sehingga terekomendasi belum melaksanakan rekomendasi dan memperoleh alasan kenapa terekomendasi belum melaksanakan rekomendasi.⁹³

Monitoring rekomendasi yaitu berbentuk formulir monitoring, formulir monitoring tersebut berisi poin-poin rekomendasi yang kemudian poin-poin rekomendasi tersebut berisi rekomendasi yang sudah dilaksanakan atau yang belum dilaksanakan, dan kendala-kendala terekomendasi dalam melaksanakan rekomendasi dari LO DIY. Formulir monitoring rekomendasi dapat diperoleh melalui surat-menyurat antara pihak terekomendasi dengan LO DIY, observasi langsung oleh LO DIY ke lapangan, atau melalui komunikasi elektronik seperti telepon.⁹⁴ Observasi monitoring langsung ke lapangan salah satu contohnya adalah rekomendasi No. 07/PEM-REKOM/VI/2018 pada tanggal 4 Juni 2018 tentang proses tukar menukar tanah kas desa.⁹⁵ LO DIY mengirimkan surat monitoring No. 19/PEM/MON-19/X/2018 dan No. 27/PEM/MON-27/X/2018 pada tanggal 24 Oktober 2018 untuk mengetahui pelaksanaan rekomendasi.⁹⁶ Pada 7 November 2018 Pelapor datang ke LO DIY menyampaikan telah melaksanakan rekomendasi LO DIY dengan pengajuan proses peralihan hak atas tanah ke Desa, tetapi pihak terekomendasi belum juga membalas surat monitoring

⁹³ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidhah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

⁹⁴ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidhah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

⁹⁵ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (April-Juni 2018)*, Yogyakarta, 2018, hlm. 72

⁹⁶ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Keempat (Oktober-Desember 2018)*, Yogyakarta, 2018, hlm. 82

dari LO DIY, oleh karena itu kemudian pada 20 Februari 2019 LO DIY datang langsung ke Balai Desa. LO DIY memperoleh informasi dari Kasi Pem bahwa telah dilakukan koordinasi dengan Dispertaru Sleman dan DIY untuk proses tukar menukar tanah kas desa. Pemerintah desa telah menginformasikan kepada Pelapor mengenai proses tukar menukar yang sedang berjalan.⁹⁷ Monitoring rekomendasi juga dapat dilaksanakan melalui audiensi dengan para stakeholder jika rekomendasi yang diterima pihak terekomendasi bersifat sistemik. Dalam beberapa kasus ada itikad baik dari terekomendasi yang aktif langsung atau responsif dalam melaporkan dan menyampaikan informasi kepada LO DIY bahwa terekomendasi telah melaksanakan rekomendasi sebelum LO DIY mengirimkan surat maupun meminta informasi kepada terekomendasi melalui telepon. Apabila terekomendasi tidak menjawab atau merespon surat atau telepon, maka LO DIY mendatangi langsung pihak terekomendasi, melalui surat atau melalui informasi lain.⁹⁸

Pelaksanaan monitoring rekomendasi LO DIY tidak sepenuhnya selalu linier, ada beberapa hal yang harus diperhatikan pada situasi-situasi tertentu. Pelaksanaan monitoring rekomendasi yang tidak linier yang dimaksud adalah misalnya LO DIY memberikan rekomendasi sesuai aturan atau *by rules* dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) yaitu 3 bulan tenggang waktu dalam melakukan monitoring rekomendasi terhadap pihak terekomendasi, tetapi dalam

⁹⁷ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (Januari-Maret 2019)*, Yogyakarta, 2019, hlm. 75

⁹⁸ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidhah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

kasus tertentu yang memang ada potensi sepanjang pengamatan LO DIY, rekomendasi justru merubah sistem yang sudah berlaku pada pihak terekomendasi dan menimbulkan hal-hal yang mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan rekomendasi. Bagaimana kemudian pihak-pihak memberikan respon atau tidak memberikan respon, LO DIY melihat dan mengukurnya berdasarkan *feedback* dari pelapor dan terekomendasi maupun warga yang terdampak dalam pelaksanaan rekomendasi tersebut. Salah satu contoh kasusnya adalah rekomendasi No. 34/PEM-LODIY/REKOM-34/IX/2015 terkait alih fungsi Bangunan Warisan Budaya (BWB) atau Bangunan Cagar Budaya (BCB) dan pembangunan hotel, masyarakat yang terdampak dapat memberikan *feedback* kepada LO DIY terkait monitoring pelaksanaan rekomendasi LO DIY. Dengan segala keterbatasan yang dimiliki LO DIY dalam melakukan monitoring rekomendasi, LO DIY akan melihat apa benar pihak terekomendasi sudah melaksanakan rekomendasi atau belum melaksanakan, atau terekomendasi hanya mengirim surat yang menyatakan sudah melakukan rekomendasi kepada LO DIY tetapi dalam prakteknya belum dilakukan perbaikan atau belum melaksanakan rekomendasi. Ada kendala pada tatanan teknis monitoring rekomendasi dalam menjangkau sejauh itu, kecuali LO DIY dibantu oleh pihak pelapor atau pihak yang bersangkutan terhadap kasus tersebut. Pada beberapa kasus pihak terekomendasi biasanya memiliki itikad baik dengan inisiatif sendiri meminta rekomendasinya untuk dimonitoring.⁹⁹

⁹⁹ Hasil wawancara dengan Wakil Ketua Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Fajar Wahyu Kurniawan, S.IP., pada tanggal 17 Oktober 2019

Pelaksanaan monitoring rekomendasi LO DIY bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan rekomendasi LO DIY sudah dilaksanakan oleh pihak terekomendasi atau belum. Apabila rekomendasi tersebut belum dilaksanakan oleh pihak terekomendasi, yang pertama dilakukan oleh LO DIY jika itu terjadi maka LO DIY melakukan korespondensi lagi sampai kemudian sampai suatu titik LO DIY melaporkan kasus tersebut kepada lembaga yang berwenang, setelah itu LO DIY tidak dapat melakukan upaya lagi. Selama LO DIY berdiri belum ada kejadian seperti itu, para pihak tetap memberikan respon terhadap rekomendasi LO DIY, tetapi ada beberapa kasus, pihak terekomendasi tidak membalas surat monitoring kepada LO DIY atau tidak melaporkan pelaksanaan rekomendasinya, walaupun ada kasus seperti itu tetapi skalanya kecil.¹⁰⁰

B. Pelaksanaan Rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

Rekomendasi yang dikeluarkan oleh LO DIY kepada pihak-pihak terekomendasi dilakukan setelah upaya-upaya klarifikasi investigasi, mediasi, telaah kebijakan, pendapat ahli, dan penilaian atas laporan yang diterima LO DIY dalam proses penyelesaian dan pelaksanaan rekomendasi tersebut diawasi langsung oleh LO DIY, masyarakat dan pihak yang bersangkutan dalam kasus yang diterima LO DIY. Produk akhir yang merupakan rekomendasi disusun melalui rapat pleno di internal LO DIY dan kemudian rekomendasi yang ditujukan kepada pihak terekomendasi bisa berbentuk perbaikan dan teguran, setelah itu pelaksanaan rekomendasi dilakukan monitoring oleh LO DIY secara

¹⁰⁰ Hasil wawancara dengan Wakil Ketua Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Fajar Wahyu Kurniawan, S.IP., pada tanggal 17 Oktober 2019

bertahap. Beberapa rekomendasi yang dikeluarkan oleh LO DIY tidak serta merta segera dilaksanakan langsung oleh pihak terekomendasi, karena tidak semua pihak bertindak responsif terhadap rekomendasi yang diterimanya. Pihak terekomendasi yang tidak segera melaksanakan rekomendasi dalam hal ini LO DIY masih memiliki tanggung jawab atas rangkaian dari proses tindak lanjut atas rekomendasi berupa monitoring.¹⁰¹

Ada 4 bentuk pelaksanaan rekomendasi; yaitu melaksanakan, melaksanakan tapi terlambat, melaksanakan tetapi tetap mengulangi maladministrasi tersebut, dan menolak melaksanakan. LO DIY dapat menyatakan pihak terekomendasi melaksanakan rekomendasi yang diberikan yaitu melalui proses monitoring rekomendasi, yaitu dengan dokumen terkait pelaksanaan rekomendasi dengan surat yang diterima LO DIY, dan formulir monitoring. Formulir monitoring tersebut berisi poin-poin rekomendasi, kemudian poin-poin rekomendasi tersebut sudah dilaksanakan apa belum dilaksanakan dan apa kendala yang dihadapi pihak terekomendasi dalam melaksanakan rekomendasi. Terekomendasi yang melaksanakan tetapi terlambat apabila rekomendasi belum dilaksanakan terekomendasi sesuai tenggang waktu rekomendasi yang diterima.¹⁰²

LO DIY secara prosedur memberikan jangka waktu 14 hari kepada pihak terekomendasi untuk membalas surat rekomendasi yang diterima terekomendasi, dalam jangka waktu tersebut pihak terekomendasi harus membalas untuk

¹⁰¹ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidhah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

¹⁰² Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidhah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

memberikan keterangan sanggup untuk melaksanakan rekomendasi atau sudah melaksanakan rekomendasi yang diterima. Sementara untuk pelaksanaan sendiri tidak ada tenggang waktu pasti yang mengikat, tetapi untuk melihat rekomendasi tersebut LO DIY berasumsi bahwa selama 3 bulan sejak diterbitkannya rekomendasi, pihak terekomendasi sudah cukup untuk berupaya melaksanakan rekomendasi.¹⁰³ Perbaikan melalui rekomendasi tidak mudah dikarenakan banyak faktor seperti: kondisi sosial masyarakat, ketiadaan anggaran pada terekomendasi dalam pelaksanaan rekomendasi, tidak sinkronnya rekomendasi LO DIY dengan aturan yang sudah ada pada instansi terekomendasi.¹⁰⁴

Pelaksanaan rekomendasi LO DIY diawasi melalui fungsi monitoring sejak rekomendasi tersebut diterima oleh pihak terekomendasi. Monitoring terhadap pelaksanaan rekomendasi dari LO DIY dilakukan secara berkala untuk menjamin pelaksanaan rekomendasi tersebut dilaksanakan sesuai isi rekomendasi yang diterima pihak terekomendasi. LO DIY di perjalannya belum ada menemukan pihak terekomendasi yang secara langsung ataupun tertulis menyatakan untuk menolak melaksanakan rekomendasi yang dikeluarkan oleh LO DIY, tetapi dalam beberapa kasus ada beberapa pihak terekomendasi yang tidak membalas surat monitoring yang dikirim LO DIY kepada pihak terekomendasi.¹⁰⁵ Seperti terekomendasi dengan rekomendasi No. 102/SWT-LODIY/REKOM-

¹⁰³ Hasil wawancara dengan Wakil Ketua Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Fajar Wahyu Kurniawan, S.IP., pada tanggal 17 Oktober 2019

¹⁰⁴ Usisa Rohmah., “Analisis Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah dalam Menangani Laporan/ Keluhan Masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta ”, artikel pada *Jurnal Politika*, Vol. 4, No.1, 2013, hlm. 79.

¹⁰⁵ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

102/XII/2017 tentang legalitas tanah dan bangunan perumahan yang dibangun. Pihak terekomendasi tidak segera melaksanakan rekomendasi dan tidak merespon surat rekomendasi kepada LO DIY. Rekomendasi tersebut sudah diberikan kepada pihak terekomendasi pertanggal 29 Desember 2017, tetapi pada proses pelaksanaan rekomendasi, pihak terekomendasi belum melaporkan atau merespon pelaksanaan rekomendasi tersebut lebih dari 3 bulan, oleh karena itu LO DIY melakukan monitoring rekomendasi dengan mengirimkan surat dengan No. 07/SWT/MON-07/IV/2018 pada tanggal 18 April 2018.¹⁰⁶

Secara spesifik LO DIY tidak menyatakan bahwa rekomendasi yang diberikan tidak dilakukan oleh terekomendasi, tetapi di laporan tersebut disampaikan bahwa dari produk yang dikeluarkan berupa rekomendasi itu yang kemudian ditindaklanjuti melalui monitoring kepada terekomendasi yang abai terhadap rekomendasi LO DIY, kemudian pihak terekomendasi merespon atau menjawab kepada LO DIY melalui monitoring rekomendasi.¹⁰⁷ Masyarakat luas tidak dapat mengakses kasus maladministrasi yang ditangani LO DIY, maupun terkait pelaksanaan rekomendasi yang sedang berlangsung, kecuali masyarakat yang berdampak terkait maladministrasi tersebut. Salah satu contoh kasus adalah rekomendasi No. 34/PEM-LODIY/REKOM-34/IX/2015, maladministrasi yang dilakukan pihak terekomendasi ini terkait alih fungsi Bangunan Warisan Budaya

¹⁰⁶ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (April-Juni 2018)*, Yogyakarta, 2018, hlm. 55.

¹⁰⁷ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

(BWB) atau Bangunan Cagar Budaya (BCB) dan pembangunan hotel.¹⁰⁸ Kasus maladministrasi ini berdampak langsung terhadap masyarakat yang terdampak oleh alih fungsi BWB tersebut, oleh karena itu masyarakat yang terdampak pembangunan hotel tersebut dapat mengontrol dan mengetahui pelaksanaan rekomendasi yang dilaksanakan oleh pihak terekomendasi.¹⁰⁹

LO DIY tidak dapat menekan dalam kapasitas menekan pihak terekomendasi secara eksekutorial, dan tidak ada wewenang tersebut, karena LO DIY didesain bukan sebagai lembaga eksekutorial. Ranah LO DIY lebih bersifat etis, dan juga karena rekomendasi yang diberikan kepada terekomendasi juga bersifat etis dalam tata kelolanya. Tetapi itu tidak mengurangi efektifitas dari resistensi lembaga yang diberikan rekomendasi, artinya harus dilihat juga selama ini lembaga-lembaga yang telah diberikan rekomendasi terhadap penyelenggara publik pemerintah daerah maupun sektor swasta itu juga memberikan respon, meskipun LO DIY dikatakan tidak memiliki kuku dan taring untuk mencakar maupun menggigit, tetapi mereka sendiri dalam kondisi hari ini khususnya bila berbicara tentang pelayanan publik pada bidang-bidang yang bersifat administratif mereka juga enggan apabila lembaganya terlibat masalah hukum, sehingga lembaga-lembaga seperti LO DIY justru lebih menguntungkan pihak-pihak sektor swasta atau publik sebagai *feedback* ukuran untuk pihak terekomendasi melakukan perbaikan. Jadi lembaga publik atau swasta tidak seenaknya sendiri

¹⁰⁸ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Ketiga (Juli-September 2015)*, Yogyakarta, 2015, hlm. 170.

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

dikarenakan LO DIY tidak memiliki daya tekan ataupun daya paksa lalu mengurangi tingkat efektifitas LO DIY dalam melakukan pengawasan.¹¹⁰

Terekomendasi dalam pelaksanaan rekomendasi tidak serta merta langsung melaksanakan rekomendasi yang diterimanya, hal tersebut dikarenakan dalam institusi swasta maupun publik memiliki sistem atau prosedur yang telah ada dan hal tersebut harus disesuaikan dengan rekomendasi yang diterima, dan itu membutuhkan proses dan waktu yang tidak bisa ditentukan. Institusi swasta dan institusi pemerintah daerah dalam pelaksanaannya tidak dapat dibedakan mana pihak yang lebih patuh, karena rekomendasi yang diberikan oleh LO DIY kepada pihak-pihak tersebut bersifat kasuistis.¹¹¹

Terkait sudah melaksanakan rekomendasi tetapi tetap melakukan maladministrasi, di sini LO DIY bersifat pasif yaitu tergantung apakah LO DIY menerima laporan maladministrasi dari pihak terekomendasi ataupun masyarakat. LO DIY dalam melaksanakan tindaklanjut terkait laporan tersebut harapannya kasus yang kemudian diadukan berdampak sistemik artinya dikemudian hari harapan LO DIY tidak ada permasalahan yang sama, tidak ada lagi pelapor yang sama dengan laporan yang sama.¹¹² Di dalam rekomendasi itu terdapat kajian rekomendasi yang melibatkan pendapat ahli berupa kajian akademik, kajian regulasi yang berlaku harapannya rekomendasi tersebut berdampak sistemik

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan Wakil Ketua Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Fajar Wahyu Kurniawan, S.IP., pada tanggal 17 Oktober 2019

¹¹¹ Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidhah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

¹¹² Hasil wawancara dengan Asisten Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Evi Nur Akhidhah, S.Sos., pada tanggal 17 Oktober 2019

sehingga kajian yang LO DIY lakukan dikemudian hari tidak ada terjadi maladministrasi yang sama. Apabila terjadi maladministrasi yang sama LO DIY telah berupaya melalui rekomendasi yang dipantau melalui monitoring. LO DIY bertugas melaksanakan peranannya diantara masing-masing pihak yang memiliki kepentingan terkait rekomendasi, masyarakat, dan pemerintah daerah. LO DIY memberi perbaikan dan masukan rekomendasi, dan juga mengupayakan melalui komunikasi sehingga masing-masing pihak saling menyadari jika memang terjadinya kesalahan dan saling mau memperbaiki kesalahan melalui saran rekomendasi LO DIY.¹¹³

Pendekatan yang digunakan LO DIY dalam menindaklanjuti rekomendasi agar rekomendasi tersebut segera dilaksanakan oleh pihak terekomendasi dan dapat diterima oleh semua pihak adalah melalui pendekatan komunikasi. Melalui pendekatan komunikasi LO DIY merasionalkan kepada semua unsur masyarakat, pihak terekomendasi dan pelapor bahwa kedudukan LO DIY bukan sebagai lembaga hukum atau lembaga peradilan tetapi lembaga yang didirikan untuk melakukan peningkatan pelayanan publik di daerah. LO DIY memosisikan sebagai mitra bagi masyarakat dan lembaga-lembaga publik dalam pengelolaan pemerintahan daerah.¹¹⁴

LO DIY harus memainkan peranannya sebagai pelayan publik diantara masyarakat dan pemerintah. LO DIY memberi masukan atau perbaikan melalui

¹¹³ Usisa Rohmah., “Analisis Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah dalam Menangani Laporan/ Keluhan Masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta ”, artikel pada *Jurnal Politika*, Vol. 4, No.1, 2013, hlm. 78.

¹¹⁴ *Ibid.*

rekomendasi dan mengupayakan melalui komunikasi sehingga masing-masing pihak saling menyadari jika LO DIY dalam temuannya terbukti memang pihak terekomendasi melakukan kesalahan dan saling mau memperbaiki kesalahan tersebut melalui produk akhir LO DIY berupa rekomendasi. Adanya pendekatan-pendekatan yang dilakukan LO DIY agar rekomendasinya dapat diterima oleh semua pihak, selain melalui pendekatan komunikasi juga melalui pendekatan kepercayaan yang harus dibangun kepada masyarakat dan pemerintah terhadap lembaga LO DIY sendiri. Kepercayaan tersebut dapat dibangun melalui kemampuan LO DIY dalam menindaklanjuti laporan. LO DIY harus mampu menjaga peranannya diantara dua posisi antara pemerintah dan masyarakat, untuk itu LO DIY harus menjaga keseimbangan keduanya. LO DIY harus mampu meyakinkan semua elemen, dengan penanganan laporan masyarakat bahwa LO DIY memegang teguh independensinya yang bukan termasuk lembaga kepentingan politik yang memihak dan tidak mengurangi keberdayaan LO DIY dalam melindungi hak-hak masyarakat dan meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik.¹¹⁵

C. Faktor-Faktor Pelaksanaan Rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah

Istimewa Yogyakarta

Kebanyakan Ombudsman di dunia hanya memiliki kewenangan memberikan rekomendasi, sedangkan rekomendasi itu pun tidak mengikat (*non legally binding*), termasuk juga rekomendasi yang dikeluarkan LO DIY. Institusi swasta maupun pemerintah daerah memiliki sistem atau prosedur yang telah ada,

¹¹⁵ *Ibid.*

oleh karena itu segala rekomendasi yang diterima terekomendasi tidak dapat segera dilaksanakan karena rekomendasi yang dibuat LO DIY berdampak sistemik kepada instansi terekomendasi, hal tersebut harus disesuaikan dengan rekomendasi yang diterima oleh pihak terekomendasi, dan tidak sinkronnya rekomendasi LO DIY dengan aturan yang sudah ada pada instansi terekomendasi berdampak pada terhambatnya terekomendasi dalam melaksanakan rekomendasi. Faktor penghambat tersebut yang salah satunya memengaruhi apakah pihak terekomendasi melaksanakan rekomendasi, melaksanakan tetapi terlambat atau rekomendasi tersebut diabaikan oleh terekomendasi. Selain faktor-faktor tersebut adapula faktor-faktor penghambat lainnya seperti kondisi sosial masyarakat, ketiadaan anggaran pada terekomendasi dalam pelaksanaan rekomendasi, kurangnya sumberdaya dari LO DIY yang menghambat program monitoring dalam rangka memastikan bahwa terekomendasi melaksanakan rekomendasi yang diterima terekomendasi dan belum sadarnya terekomendasi terutama pihak swasta akan pentingnya rekomendasi yang ombudsman sampaikan untuk perbaikan tata kelola usaha yang beretika dan berkelanjutan.¹¹⁶

LO DIY tidak memiliki kewenangan untuk memaksa, sehingga institusi atau lembaga yang diberikan rekomendasi harus bekerja dengan saran yang baik dan tidak abai terhadap rekomendasi yang diberikan. Komunikasi antara LO DIY dengan pihak terekomendasi maupun pelapor haruslah berjalan lancar, tetapi fakta di lapangan terkadang tidak demikian, beberapa terekomendasi menutup diri dan

¹¹⁶ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Januari 2016 – Desember 2016*, Yogyakarta, 2016, hlm. 29.

seakan takut dan khawatir ada yang disembunyikan sehingga komunikasi antara terekomendasi dan LO DIY menjadi tidak lancar. Padahal LO DIY berharap rekomendasi yang diberikan kepada terekomendasi untuk memperbaiki sistem yang terdapat ketimpangan dan ketidak-pasan. Apabila pihak terekomendasi mengetahui dan memahami bahwa kasus yang dihadapinya adalah proksinya LO DIY, biasanya rekomendasi tersebut dilaksanakan karena terekomendasi menganggap laporan, temuan dan rekomendasi tersebut sebagai perbaikan juga bagi lembaga atau instansinya. Pada kasus dengan rekomendasi No. 34/PEM-LODIY/REKOM-34/IX/2015 terkait alih fungsi BWB/BCB untuk pembangunan hotel, di sini terekomendasi bersedia melaksanakan rekomendasi. Pihak mengirimkan surat balasan monitoring, telah membangun kembali bangunan warisan budaya yang dialihfungsikan menjadi hotel, bahkan terekomendasi melakukan sosialisasi kepada Para Pendamping Kampung Budaya Kelurahan se-Kota Yogyakarta dan memberikan penanda dalam bentuk papan dan stiker, setelah terbit Pergub DIY No. 40 tahun 2014 tentang panduan arsitektur bangunan baru bernuansa budaya daerah, yang dalam pembahasan permohonan rekomendasi bentuk arsitektur bangunan telah melibatkan stakeholder.

Terekomendasi yang paham akan laporan dan rekomendasi LO DIY dan merasa rekomendasi itu penting maka terekomendasi akan membuat membuat aturan internal di luar dari rekomendasi tersebut terhadap instansi atau lembaganya untuk mencegah agar tidak terjadi lagi kejadian-kejadian di depan yang menimbulkan masalah bagi instansi atau lembaga terekomendasi. Beberapa kasus terjadi terkadang pihak terekomendasi kurang sepakat dengan hasil

rekomendasi, misalnya kasus yang terkait dengan pembelaan terhadap konsumen, dalam hal ini terekomendasi tidak serta merta langsung melaksanakan rekomendasi yang diterimanya.¹¹⁷ Terekomendasi dengan rekomendasi No. 87/SWT-LO DIY/REKOM-87/XI/2017 pada tanggal 30 November 2017 tentang proses pengembalian agunan kredit.¹¹⁸ Pada tanggal 26 Januari 2018 dengan inisiatif sendiri pelapor datang ke LO DIY menyampaikan bahwa hingga saat ini terekomendasi belum beritikad baik untuk melaksanakan rekomendasi, oleh karena itu pada LO DIY segera menghubungi terekomendasi melalui telepon dan terekomendasi menerangkan bahwa pelaksanaan rekomendasi akan dilakukan pada minggu pertama Februari dikarenakan kesibukan terekomendasi. Pada tanggal 14 Maret terekomendasi telah melaksanakan salah satu poin rekomendasi.¹¹⁹ Dikarenakan tidak ada respon lagi dari pihak terekomendasi terkait pelaksanaan rekomendasi, oleh karena itu pada tanggal 17 April LO DIY mengirimkan surat monitoring No. 06/SWT/MON-06/IV/2018.¹²⁰

Tingkat responsibilitas terekomendasi terhadap rekomendasi LO DIY bersifat kasuistis, tetapi data di lapangan bahwa instansi atau lembaga publik lebih responsif dalam menjawab rekomendasi LO DIY dibandingkan dengan instansi atau lembaga swasta, karena dalam beberapa kasus instansi atau lembaga swasta

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan Wakil Ketua Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Fajar Wahyu Kurniawan, S.IP., pada tanggal 17 Oktober 2019

¹¹⁸ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Keempat (Oktober-Desember 2017)*, Yogyakarta, 2017, hlm. 154

¹¹⁹ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kesatu (Januari-Maret 2018)*, Yogyakarta, 2018, hlm. 66.

¹²⁰ Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (April-Juni 2018)*, Yogyakarta, 2018, hlm. 55.

melaksanakan rekomendasi tetapi tidak melaporkan pelaksanaan rekomendasi tersebut kepada LO DIY, dikarenakan instansi atau lembaga swasta lebih fleksibel. Faktor utama yang membedakan instansi atau lembaga publik dengan swasta adalah pengaruh politik yang tinggi pada instansi atau lembaga publik yang terikat secara formil, dan *nature*-nya instansi publik adalah birokrasi, oleh karena itu dari sisi administratif instansi atau lembaga publik lebih tertib dalam melaksanakan rekomendasi. Instansi atau lembaga publik lebih paham akan hadirnya LO DIY, karena lembaga ini kemudian yang memberikan pengawasan atau supervisi kepada instansi atau lembaga publik, LO DIY yang memang sudah dibentuk oleh lingkungan birokrasi itu sendiri, dan instansi atau lembaga publik mengetahui bahwa LO DIY lahir dari rahimnya pemerintah daerah melalui Pergub DIY No. 69 Tahun 2014 sehingga instansi atau lembaga akan berpengaruh terhadap struktur organisasi,¹²¹ selain itu faktor utama lahirnya LO DIY adalah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) dan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah: partisipasi, transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum dan kesetaraan sedangkan instansi atau lembaga swasta *nature*-nya tidak terikat secara formil.

¹²¹ Hasil wawancara dengan Wakil Ketua Bidang Monitoring dan Evaluasi LO DIY: Fajar Wahyu Kurniawan, S.IP., pada tanggal 17 Oktober 2019

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. LO DIY dapat menyatakan pihak terekomendasi melaksanakan rekomendasi yang diberikan yaitu melalui proses monitoring rekomendasi. Monitoring rekomendasi merupakan tanggung jawab LO DIY untuk menindaklanjuti rekomendasi yang dikeluarkannya. Pelaksanaan monitoring rekomendasi LO DIY tidak sepenuhnya selalu linier, ada beberapa hal yang harus diperhatikan pada situasi-situasi tertentu. Dengan segala keterbatasan yang dimiliki LO DIY dalam melakukan monitoring rekomendasi, LO DIY akan melihat apa benar pihak terekomendasi sudah melaksanakan rekomendasi atau belum melaksanakan, atau terekomendasi hanya mengirim surat yang menyatakan sudah melakukan rekomendasi kepada LO DIY tetapi dalam prakteknya belum dilakukan perbaikan atau belum melaksanakan rekomendasi. Ada kendala pada tatanan teknis monitoring rekomendasi dalam menjangkau sejauh itu, kecuali LO DIY dibantu oleh pihak pelapor atau masyarakat yang bersangkutan terhadap kasus tersebut. Apabila monitoring rekomendasi telah dilakukan tetapi rekomendasi belum dilaksanakan oleh pihak terekomendasi, yang dilakukan oleh LO DIY jika itu terjadi maka LO DIY melakukan korespondensi lagi sampai kemudian sampai suatu titik LO DIY melaporkan kasus tersebut kepada lembaga yang berwenang, setelah itu LO DIY tidak dapat melakukan upaya lagi.

2. LO DIY tidak memiliki daya paksa dalam kapasitas eksekutorial untuk memaksa terekomendasi melaksanakan rekomendasi. . LO DIY dalam perjalannya belum ada menemukan terekomendasi yang secara langsung menyatakan untuk menolak melaksanakan rekomendasi. Agar rekomendasi dapat dilaksanakan dan diterima para pihak, maka LO DIY melakukan pendekatan komunikasi dan kepercayaan. LO DIY harus mampu menjaga peranannya diantara dua posisi antara pemerintah dan masyarakat, untuk itu LO DIY harus menjaga keseimbangan keduanya. LO DIY harus meyakinkan semua elemen, dengan penanganan laporan masyarakat bahwa LO DIY memegang teguh independensinya yang bukan termasuk lembaga kepentingan politik yang memihak dan tidak mengurangi keberdayaan LO DIY dalam melindungi hak-hak masyarakat dan meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik. Tidak semua pihak terekomendasi responsif terhadap rekomendasi LO DIY. Tingkat responsibilitas terekomendasi terhadap rekomendasi LO DIY bersifat kasuistis. Ranah LO DIY lebih bersifat etis, dan juga karena rekomendasi yang diberikan kepada pihak terekomendasi juga bersifat etis dalam tata kelolanya. Tetapi itu tidak mengurangi efektifitas dari resistensi lembaga yang diberikan rekomendasi. LO DIY justru lebih menguntungkan pihak terekomendasi sebagai perbaikan lembaganya. Harapannya kasus yang kemudian diselesaikan dapat berdampak sistemik, artinya dikemudian hari harapan LO DIY tidak ada permasalahan yang sama, tidak ada lagi pelapor yang sama dengan laporan yang sama.

3. Rekomendasi yang dilaksanakan terekomendasi melalui pelaksanaan rekomendasi tidak mudah dikarenakan banyak faktor, yaitu belum sadarnya terekomendasi terutama pihak swasta akan pentingnya rekomendasi yang LO DIY sampaikan untuk perbaikan tata kelola usaha yang beretika dan berkelanjutan dan kurangnya sumberdaya dari LO DIY yang menghambat program monitoring rekomendasi. Selain itu, rekomendasi yang berdampak sistemik juga menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaannya dan mengakibatkan rekomendasi tidak dapat dilaksanakan langsung, oleh karena itu terekomendasi membutuhkan waktu yang tidak pasti untuk melaksanakan rekomendasi.

B. Saran

1. Pihak terekomendasi harus lebih responsif dalam membalas surat rekomendasi ataupun surat monitoring rekomendasi yang diberikan oleh LO DIY. Bila perlu pihak terekomendasi berinisiatif untuk melaporkan perkembangan rekomendasi secara rutin sebelum LO DIY mengirimkan surat monitoring rekomendasi. Selain itu, adanya keterlibatan pelapor dan masyarakat yang terdampak rekomendasi tersebut untuk ikut mengawasi secara rutin pelaksanaan rekomendasi yang dilaksanakan oleh terekomendasi.
2. Seharunya lembaga publik dan swasta sadar akan pentingnya rekomendasi yang LO DIY sampaikan, untuk meningkatkan penyelenggaraan

pemerintahan yang baik dan bersih, serta tata kelola usaha yang beretika dan berkelanjutan.

3. Adanya tambahan anggaran, SDM, sarana dan prasarana untuk menunjang kinerja LO DIY, khususnya dalam melaksanakan program monitoring yang terkadang mengalami kendala teknis dalam pelaksanaannya. Selain itu LO DIY harus melakukan sosialisasi yang lebih lagi kepada masyarakat tentang pentingnya kehadiran LO DIY sebagai mitra strategis masyarakat dan pemerintah daerah khususnya DIY, dikarenakan banyak masyarakat yang tidak mengetahui manfaat dan keberadaan lembaga ini.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Antonius Sujata dkk., *Ombusman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.

Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Ctk. Keempat, Yogyakarta, 2014.

Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005

Eko Prasetyo dkk., *Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2003.

Hendra Nurtjahjo dkk., *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013.

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Yogyakarta (LO DIY) dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*, Yogyakarta, 2015

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Januari 2015 – Desember 2015*, Yogyakarta, 2016.

_____, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (April-Juni 2015)*, Yogyakarta, 2015.

_____, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Ketiga (Januari-Maret 2016)*, Yogyakarta, 2016.

_____, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Kedua (April-Juni 2016)*, Yogyakarta, 2016.

_____, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Ketiga (Juli-September 2016)*, Yogyakarta, 2016.

_____, *Laporan Pelaksanaan Tugas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Triwulan Keempat (Oktober-Desember 2016)*, Yogyakarta, 2016

Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung, 2011.

Marbun, S.F., dkk., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2002.

Marbun, S.F., *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013.

Sarwato, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ctk. Keenam, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Siti Roswati Handayani dkk., *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Pemerintahan yang Baik*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2006.

Sjachran basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.

Soekarno K, *Dasar-dasar Management*, Ctk. Keempatbelas, Miswar, Jakarta, 1986.

Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Ctk. Kelima, Gunung Agung, Jakarta, 1977.

Sujatmo, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Balai Pustaka, Jakarta. 1986.

Sunaryati Hartono, dkk., *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003.

Tim Pusham UII dan Anggota Ombudsman Daerah, *Lembaga Ombudsman Daerah: Prakarsa Kemitraan Atasi Poor Public Governance di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta, Pusham UII, 2005.

Taufiqurokhman, *Optimalisasi Peningkatan Investigasi Ombudsman Republik Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, Jakarta, 2015.

Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, edisi ke-II dengan revisi, 1993.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Ctk. kedelapan, Yogyakarta, 2002.

Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Keenam, Jakarta, 1983

Jurnal

Nadia Hidayati, dkk., “Perbandingan Administrasi Publik Antara Swedia dan Indonesia”, artikel pada *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 5, No.2, 2008.

Iltizam Hanif Al Fikri, “Analisis Peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Penanganan Pengaduan Tentang Pelayanan Pendidikan Periode 2012-2014” artikel pada *Journal of Politic and Government Studies Vol 5, No. 4*, 2015.

Muhammad Isa Sya'roni, “Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Mengawasi Penyelenggaraan Publik”, artikel pada *Al: Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 5, No. 1, 2015.

Usisa Rohmah., “Analisis Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah dalam Menangani Laporan/ Keluhan Masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta ”, artikel pada *Jurnal Politika*, Vol. 4, No.1, 2013.

Makalah

R.M.Surachman,"Model Ornbudsrnan di berbagai Negara (Termasuk Ombudsman Daerah)" Makalah pada Lokarya Ombudsman Daerah.

Banjarmasin; Komisi Ombudsman Nasional dan Fakultas Hukum
Universitas Lampung Mangkurat.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang
Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2014 tentang
Pelayanan Publik.

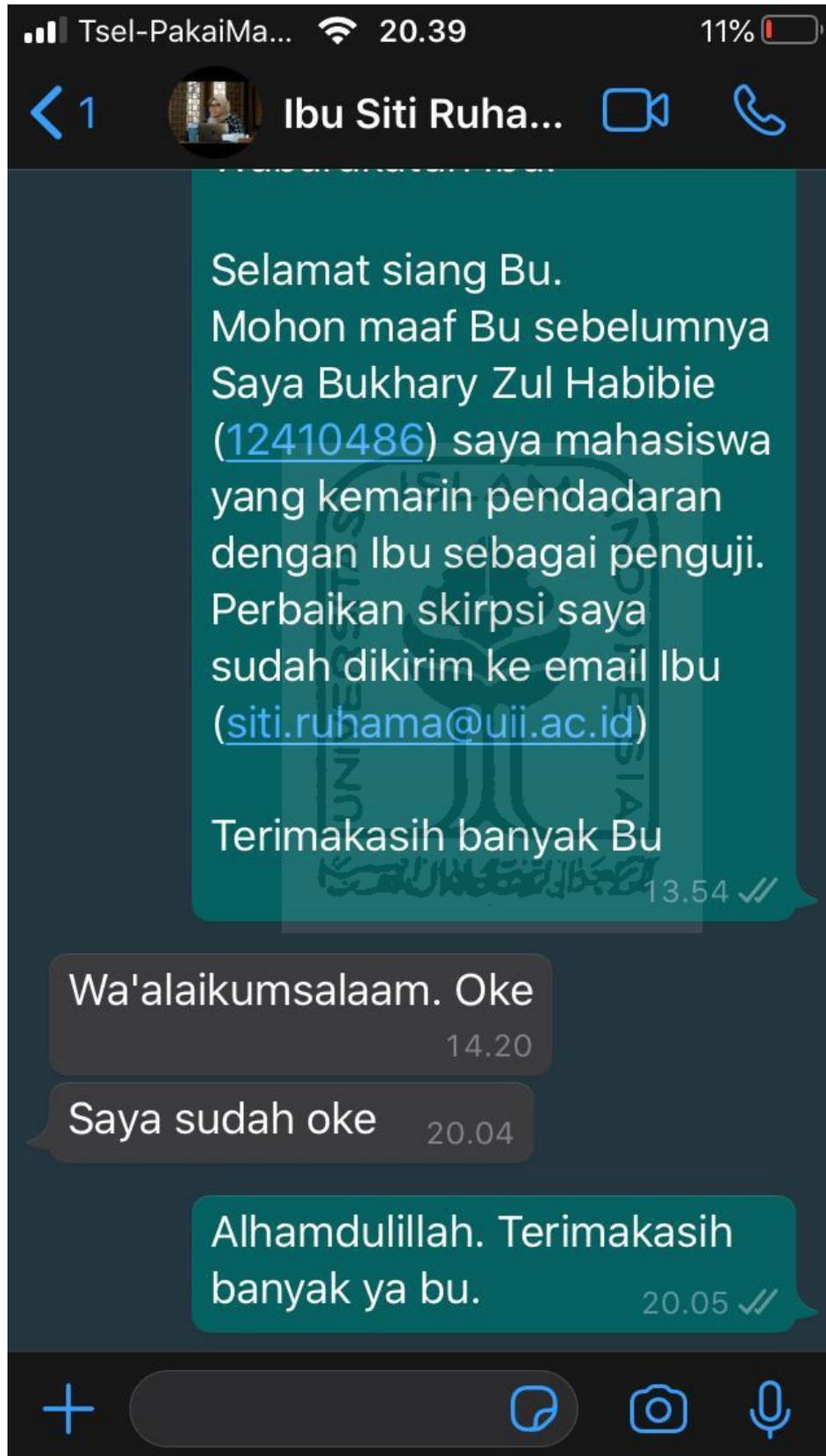
Data Elektronik

Dian Puji N. Simatupang, “Pengawasan dan Peradilan Administrasi”,
<http://staff.ui.ac.id/system/files/users/dian.puji/material/pengawasandan-peradilanadministrasi.doc>

LO DIY, “Sejarah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta <http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/493-sejarah-los-diy>

Muliyadi Hamid, “Posisi Ombudsman di Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah”,
<http://lo-diy.or.id/index.php/publikasi/artikel-dan-makalah/354-posisi-ombudsman-daerah-dalam-kerangka-otonomi-daerah>

LAMPIRAN ACC





Dr Ridwan



pendaftaran dengan bapak sebagai penguji. Perbaikan skripsi saya sudah dikirim ke email bapak (ridwan@uii.ac.id)

Terimakasih banyak pak.

13.49 ✓✓

Kirim lembar pengesahan dlm format words.

14.54

Baik pak, sudah saya kirim lembar pengesahannya ke email bapak. Terimakasih pak.

15.00 ✓✓

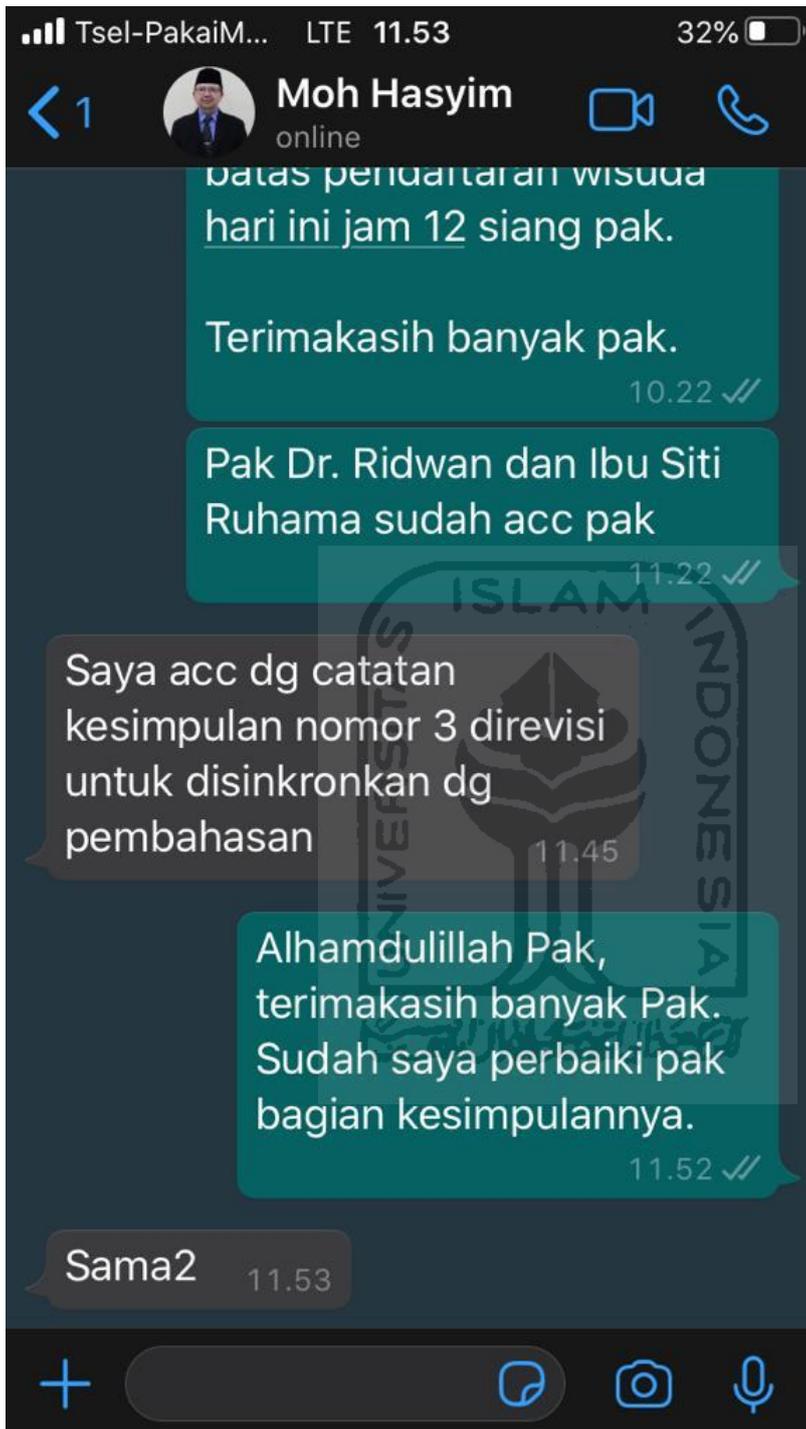
Sdh dikirim lagi.

15.13

Alhamdulillah. Terimakasih banyak ya pak.

15.16 ✓✓







FAKULTAS
HUKUM

Gedung Mr. Moh. Yamin
Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta 55151
T. (0274) 379178
F. (0274) 377043
E. fh@uii.ac.id
W. fh.uui.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 213/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Bukhary Zul Habibie
No Mahasiswa : 12410486
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **18.%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 4 Agustus 2020 M
14 Dzulhijah 1441 H

a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.



PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN

by 12410486 Bukhary Zul Habibie



Submission date: 04-Aug-2020 04:50PM (UTC+0700)

Submission ID: 1365813745

File name: sman_Studi_pada_Lembaga_Ombudsman_Daerah_Istimewa_Yogyakarta.pdf (1.2M)

Word count: 17601

Character count: 119909

PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN
(Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)

SKRIPSI



Disusun oleh :

BUKHARY ZUL HABIBIE

No. Mahasiswa : 12410486

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

2020

PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN

(Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)

SKRIPSI



Oleh:

BUKHARY ZUL HABIBIE

No. Mahasiswa : 12410486

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN

ORIGINALITY REPORT

18%

SIMILARITY INDEX

18%

INTERNET SOURCES

4%

PUBLICATIONS

10%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repository.unair.ac.id Internet Source	5%
2	rangerwhite09-artikel.blogspot.com Internet Source	4%
3	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	3%
4	eprints.uns.ac.id Internet Source	2%
5	repository.usu.ac.id Internet Source	1%
6	law.uii.ac.id Internet Source	1%
7	id.123dok.com Internet Source	1%
8	nisaicha-chaerunnisa.blogspot.com Internet Source	1%
9	repository.uinjkt.ac.id Internet Source	1%

Exclude quotes Off

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography Off

