

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi mengharapkan suatu penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersih dari segala bentuk Korupsi, Kolusi dan Nepotisme diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, ada berbagai upaya yang dilakukan pemerintahan era reformasi untuk mewujudkannya. Salah satu dari sekian upaya tersebut adalah dengan membentuk suatu lembaga pengawasan masyarakat yang diharapkan menjadi lembaga yang bersifat mandiri dan berfungsi untuk mengawasi tindak pemerintah guna mencegah terjadinya maladministrasi, yang berdasar atas pengaduan masyarakat maupun atas inisiatif lembaga itu sendiri. Sebagai perwujudannya dibentuklah suatu lembaga yang dikenal dengan nama Lembaga Ombudsman Nasional yang pada awal berdirinya 'lahir' dari suatu keputusan presiden (Kepres no 44 tahun 2000). Namun, karena dirasa perlu untuk memperkuat keberadaannya, maka pada tahun 2008 disahkanlah Undang-undang yang mengatur mengenai keberadaan lembaga tersebut yaitu Undang-undang No 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan

pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.¹

Tujuan pembentukan lembaga ini adalah untuk membela kepentingan publik dengan mendesak perubahan mental dan kultural dalam birokrasi. Pendirian lembaga ini seolah menjadi ironi bagi kinerja lembaga-lembaga lain yang bergerak dalam bidang-bidang pengawasan pelayanan publik yang sejenis, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Fakta memang menunjukkan, pelayanan publik yang baik seolah menjadi barang yang mewah bagi masyarakat, khususnya rakyat miskin karena maraknya fenomena bahwa pelayanan yang baik bisa didapatkan dengan membayar sejumlah uang. Ruang lingkup kerja Ombudsman Republik Indonesia adalah seluruh wilayah di Republik Indonesia. Untuk memperluas jangkauan pelayanan sampai ke daerah, Ombudsman Republik Indonesia juga membuka kantor-kantor perwakilan di sejumlah daerah. Keberadaan kantor perwakilan ORI di daerah ini menjadi jembatan bagi masyarakat yang ingin mengadukan permasalahannya kepada ORI terkait dengan dugaan maladministrasi oleh birokrasi pemerintah pusat, badan usaha milik negara, dan kegiatan usaha yang menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

¹ Lihat Undang-Undang No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman pasal 1 angka 1.

Seiring dengan berjalannya waktu, ketika Lembaga Ombudsman Nasional masih berdasarkan pada keputusan presiden, banyak kendala yang dirasakan untuk mengoptimalkan berjalannya fungsi dari lembaga tersebut, terutama ketersediaan pelayanan dari lembaga ini untuk masyarakat yang berada di tiap daerah yang letak geografisnya berada jauh dari pusat ibu kota. Untuk itulah kemudian muncul pemikiran bahwa perlu dibentuknya Lembaga Ombudsman Daerah dengan sifat dan fungsi yang sama dengan Lembaga Ombudsman Nasional.

Setidaknya ada 3 alasan yang diungkapkan oleh Galang Asmara dalam bukunya yang berjudul Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia mengenai pentingnya dibentuk Lembaga Ombudsman Daerah, yaitu; Pertama, wilayah Indonesia sangat luas terbentang dari Sabang sampai Merauke. Jarak antara Jakarta dengan daerah-daerah cukup jauh, sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan. Selain itu pula akan menyulitkan pihak Lembaga Ombudsman sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan secara baik. Kedua, penduduk yang jumlahnya besar dan menyebar dengan permasalahan yang beraneka ragam justru berbanding terbalik dengan jumlah anggota Ombudsman yang sangat terbatas. Hal itu sudah tentu menyebabkan Lembaga Ombudsman Nasional tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan baik jika tidak ada anggota Ombudsman yang ditempatkan di daerah. Ketiga, permasalahan di daerah seringkali harus dapat penanganan khusus dan sesegera

mungkin, sehingga dibutuhkan anggota Ombudsman yang mengerti karakteristik daerah.²

Kebutuhan akan adanya Lembaga Ombudsman Daerah sebenarnya telah dirasakan oleh Lembaga Ombudsman Nasional. Hal ini terbukti dengan adanya sebuah pasal dalam Konsep RUU Ombudsman Nasional yang menyatakan, bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Ombudsman Propinsi, Kabupaten, atau Kota sesuai kebutuhan.

Timbulah kesadaran di setiap daerah untuk membentuk Lembaga Ombudsman Daerah. Sebelum disahkannya Undang-Undang No 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu pada tahun 2004 Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 134 Tahun 2004 membentuk Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY yang kemudian diperbaharui dengan adanya Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi Propinsi pertama yang menanggapi kebutuhan tentang perlu adanya Lembaga Ombudsman Daerah. Lembaga ini berkedudukan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan merupakan lembaga pengawasan pelayanan masyarakat

² Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005, hlm 114

yang bersifat non struktural dan mandiri serta bertanggung jawab pada Gubernur DIY.

Perkembangan lembaga tersebut tidak hanya bertindak sebagai lembaga pengawas atas tindakan hukum administrasi Propinsi DIY yang dikeluarkan sebagai kewenangan atributif dari undang-undang saja sebagai perwujudan asas legalitas (*wetmatigheid*), karena ada pula peristiwa-peristiwa yang kemudian mengharuskan dilakukannya tindakan administrasi oleh Pemerintah Daerah Propinsi DIY yang juga harus mendapat pengawasan. Sebagai contoh dapatlah disebutkan peristiwa gempa yang melanda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 27 Mei 2006. Hal ini kemudian menjadi tantangan yang dihadapi tepat pada saat-saat berdirinya lembaga ini, karena pada saat keadaan belum stabil sepenuhnya, Lembaga Ombudsman Propinsi DIY harus bertanggung jawab untuk memastikan agar pelaksanaan dari kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Propinsi DIY sehubungan dengan adanya gempa tersebut bisa berjalan sesuai dengan ketentuan dan tepat sasaran.

Pada saat pemerintah mengeluarkan suatu tindakan hukum administrasi yang berkenaan dengan suatu peristiwa tertentu dan undang-undang tidak mengaturnya, maka pemerintah tetap dapat mengeluarkan suatu tindakan hukum administrasi berdasarkan kewenangan bebas yang dimilikinya atau yang lebih dikenal dengan sebutan *freies ermessen*. Adapun pengertian *freies emerssen* yang diungkapkan oleh Ridwan HR adalah sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus

terikat sepenuhnya pada undang-undang.³ dengan adanya kewenangan bebas tersebut maka peluang untuk terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan warga negara semakin terbuka. Namun menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara melalui pembangunan, tidak berarti dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan.⁴

Pengakuan Indonesia sebagai negara hukum pun akan menjadi semacam pegangan yang memberi ketenangan bagi warga negara untuk menjamin bahwa pemerintah tidak akan bertindak semena-mena walaupun pemerintah memiliki kewenangan bebas atau *freies emerssen*, karena salah satu ciri negara hukum adalah diakuinya hak dasar warga negara. Kepastian akan hal itu akan terasa sulit manakala tidak ada lembaga yang mengawasinya jika sewaktu-waktu pemerintah melakukan penyalahgunaan dari kewenangan bebasnya.

Peradilan administrasi hadir sebagai peradilan khusus yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negara. Hal ini juga menunjukkan adanya suatu perlindungan hukum bagi warga negara. Yang dijadikan sebagai tolak ukur oleh peradilan administrasi selain ketentuan perundang-undangan dalam menilai apakah suatu tindakan pemerintah menyalahgunakan kewenangan bebasnya atau tidak adalah dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 131

⁴ *Ibid.*, hlm. 180

baik (*algemene beginselen van bestuurbehörlijk*). Keberadaan lembaga peradilan administrasi ini ditegaskan dengan adanya Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang No 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang tersebut serta Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-undang No 5 Tahun 1986. Tidak semua sengketa antara pemerintah dan warga negara dapat menjadi kewenangan dari lembaga peradilan administrasi. Hanya sengketa yang ditimbulkan oleh keputusan administrasi yang bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 3). Dinyatakan pula dalam Pasal 2 Undang-Undang No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 49 Undang-undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa walaupun merupakan keputusan administrasi yang bersifat kongkrit, individual dan final tetapi bukan merupakan kewenangan lembaga peradilan administrasi untuk memeriksa dan memutus sengketanya, dengan kata lain kedua pasal tersebut merupakan pengecualian dari isi Pasal 1 angka 3.

Pasal 2

Tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara menurut undang-undang ini: a. keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukumperdata; b. keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; c. keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan; d. keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; e. keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; f. keputusan tata

usaha Tentara Nasional Indonesia; g. keputusan panitia pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 49

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan ; a. dalam waktu perang, keadaan membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pernyataan 2 pasal tersebut, sarana perlindungan hukum bagi warga negara yang sekaligus merupakan bentuk pengawasan atas tindakan pemerintah bukan merupakan monopoli kewenangan dari lembaga peradilan administrasi, tetapi masih ada lembaga-lembaga lain yang berfungsi serupa. Salah satunya adalah Lembaga Ombudsman, termasuk Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY. Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY sebagai lembaga pengawas pelayan publik dan dalam hal ini juga sebagai wujud dari upaya perlindungan masyarakat serta bentuk kemajuan demokrasi di wilayah Propinsi DIY diharapkan mampu untuk mewujudkan pemerintah daerah yang berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Propinsi DIY.

Sekarang apabila dipahami bahwa pentingnya keberadaan Lembaga Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan administrasi begitu masif sehingga perlunya dipahami pula bagaimana mekanisme administrasi di tubuh lembaga Ombudsman terkait dengan pengisian jabatan anggota Lembaga Ombudsman Republik Indonesia menurut Undang-Undang.

Pengaturan mengenai Lembaga Ombudsman di Daerah Istimewa Yogyakarta diatur menggunakan Peraturan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah istimewa Yogyakarta. Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat LO DIY adalah lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan badan usaha, khususnya pada bidang pelayanan publik. Selanjutnya Lembaga Ombudsman DIY berkedudukan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang bertanggung jawab langsung kepada Gubernur.⁵

Untuk keanggotaan, Lembaga Ombudsman DIY, Pasal 15 menyebutkan bahwa berjumlah 7 (tujuh) orang, yang bersifat kolektif kolegial, dengan masa jabatan keanggotaan Lembaga Ombudsman DIY 3 (tiga) tahun sejak dikukuhkan oleh Gubernur, dan tidak dapat dipilih kembali. Pengangkatan anggota Lembaga Ombudsman DIY ditetapkan dari hasil seleksi Calon Anggota Lembaga Ombudsman DIY yang memenuhi persyaratan. Seleksi dilakukan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh Gubernur yang bertugas untuk menyeleksi dan memberikan rekomendasi kepada Gubernur sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan Anggota Lembaga Ombudsman DIY.

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, pengisian jabatan ketua, wakil ketua, dan anggota Ombudsman

⁵ Pasal 3 Peraturan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah istimewa Yogyakarta.

dilakukan melalui pemilihan oleh DPR atas calon yang diusulkan Presiden. Berbeda dengan mekanisme pemilihan anggota Ombudsman Pusat, pemilihan anggota Lembaga Ombudsman DIY dilakukan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh Gubernur, selain itu, pelayanan publik menjadi hal yang sangat penting dalam kehidupan bernegara sehingga orang-orang yang mengemban amanah untuk mengawasi pelayanan publik haruslah orang yang berkompeten dan bertanggungjawab. Hal ini membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pengisian jabatan Lembaga Ombudsman DIY.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian: Pengisian Jabatan Anggota Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Peraturan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat untuk pengisian - jabatan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mekanisme pengisian jabatan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Untuk mengetahui factor pendukung dan faktor penghambat untuk pengisian jabatan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

1. Good Governance

Governance lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut. Sedangkan arti *good* dalam pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung pemahaman:⁶

- a. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
- b. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif, efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan
- c. Pemerintahan (*governance*) sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (1993) adalah *governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut

Secara umum, *governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *private sectors* (sektor swasta/ dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Oleh sebab itu, *good governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik,

⁶ Sedarmayanti. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. CV Mandar Maju. Bandung, 2009. hlm 274

dengan melibatkan *stakeholders* terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik, dan pemanfaatan berbagai sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.⁷

Sedangkan OECD dan *World Bank* mengartikan *good govenance* sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik dan administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menjalankan kerangka kerja politik dan hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.⁸

2. Pelayan Publik

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Perkembangan globalisasi mengenai teknologi informasi membawa seluruh Instansi, Lembaga, Badan, Dinas serta Kantor Pemerintahan menuju perubahan-perubahan terhadap sikap mengenai cara memberikan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Kemajuan teknologi yang sangat pesat ini menyebabkan pengaruh sangat besar pada semua bidang, yaitu dalam pelayanan teknologi informasi pada suatu instansi pemerintahan.

Pelayanan sangat dibutuhkan oleh setiap manusia, dapat juga dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan merupakan

⁷ *Ibid.*, hlm. 2

⁸ *Ibid.*, hlm. 272

suatu pemecahan permasalahan antara manusia sebagai konsumen dan perusahaan sebagai pemberi atau penyelenggara pelayanan. Maka Gronroos mendefinisikan pelayanan yaitu:⁹

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan”.

Berdasarkan pendapat di atas jelas disebutkan bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan. Jadi, pelayanan merupakan serangkaian aktivitas yang tidak dapat diraba dan terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara pemberi pelayanan dan yang diberi pelayanan.

Selain definisi pelayanan di atas Kotler pun ikut mendefinisikan pelayanan sebagai “pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”¹⁰ Definisi pelayanan menurut Kotler jelas bahwa pelayanan adalah suatu kumpulan atau kesatuan yang melakukan kegiatan menguntungkan dan menawarkan suatu kepuasan meskipun hasilnya secara fisik tidak terikat kepada produk.

⁹ Gronroos, C. *Service Management and Marketing: Managing the Moment of Truth in Service Competition*. Massachusetts: Lexington. 1990. hlm. 27

¹⁰ Sampara Lukman. *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000. hlm. 8

Sampara Lukman dalam bukunya *Manajemen Kualitas Pelayanan* berpendapat, pelayanan adalah “suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antarseseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan”.¹¹ Berdasarkan pendapat tersebut, interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain merupakan suatu kegiatan yang memungkinkan terjadinya proses pelayanan yang menyediakan kepuasan pelanggan.

Pelayanan berasal dari kata layanan yang artinya kegiatan yang memberikan manfaat kepada orang lain, Simamora dalam bukunya berjudul *Memenangkan Pasar Dengan Pemasaran Efektif dan Profesional* mendefinisikan layanan sebagai berikut:¹²

“Layanan adalah setiap kegiatan atau manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun”.

Pendapat di atas mengemukakan bahwa layanan merupakan kegiatan yang ditawarkan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat yang tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun yang hasilnya akan bermanfaat bagi masyarakat dan bagi aparatur itu sendiri.

3. Clean Governance

Clean Governance memiliki pengertian akan segala hal yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau

¹¹ *Ibid.*, hlm 9

¹² Bilson, Simamora. *Memenangkan Pasar dengan Pemasaran Efektif dan Profitabel*. Edisi pertama. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001. hlm. 172

memengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai – nilai tersebut dalam kehidupan sehari – hari. Dalam konteks ini, pengertian good governance tidak sebatas pengelolaan lembaga pemerintahan semata, tetapi menyangkut semua lembaga baik pemerintah maupun nonpemerintah (lembaga swadaya masyarakat) dengan istilah good corporate.¹³

Di Indonesia, substansi wacana *clean governance* dapat dipadankan dengan istilah pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Pemerintahan yang baik adalah sikap di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur oleh berbagai tingkatan pemerintah Negara yang berkaitan dengan sumber – sumber sosial, budaya, politik, serta ekonomi. Dalam praktiknya pemerintahan yang bersih (*clean government*), adalah model pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, dan bertanggung jawab.¹⁴

Sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan yang professional dan akuntabel yang bersandar pada prinsip – prinsip *good governance and clean governance*, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan Sembilan aspek fundamental (asas) dalam good governance yang harus diperhatikan:¹⁵

1. Partisipasi (participation)
2. Penegakan hukum (rule of law)
3. Transparansi (transparency)
4. Responsif (responsiveness)
5. Orientasi kesepakatan (consensus orientation)
6. Keadilan (Equity)

¹³ Komarudin Hidayat & Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2008. hlm. 160

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 161

¹⁵ *Loc. Cit.*,

7. Efektivitas (effectiveness) dan efisiensi (eficiency)
8. Akuntabilitas (accountability)
9. Visi strategis (strategic vision)

Kontrol masyarakat akan berdampak pada tata pemerintahan yang baik, efektif, dan bebas dari KKN. Untuk mewujudkan pemerintah yang baik dan bersih berdasarkan prinsip-prinsip pokok good and clean governance , setidaknya dapat dilakukan melalui pelaksanaan prioritas program, yakni:¹⁶

1. *Penguatan fungsi dan peran lembaga perwakilan*
Penguatan peran lembaga perwakilan rakyat, MPR, DPR, dan DPRD mutlak dilakukan dalam rangka peningkatan fungsi mereka sbagai pengontrol jalannya pemerintahan.
2. *Kemandirian lembaga peradilan*
Untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa berdasarkan prinsip good and clean governance peningkatan profesionalitas aparat penegak hukum dan kemandirian lembaga peradilan mutlak dilakukan.
3. *Profesionalitas dan integritas aparatur pemerintah*
Perubahan paradigma aparatur negara dari birokrasi elitis menjadi birokrasi populis (pelayan rakyat) harus dibarengi dengan peningkatan profesionalitas dan integritas moral jajaran birokrasi pemerintah.
4. *Penguatan partisipasi masyarakat madani (civil society)*
Peningkatan partisipasi masyarakat adalah unsur penting lainnya dalam merealisasikan pemerintahan yang baik dan berwibawa. Partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan mutlak dilakukan dan difasilitasi oleh negara (pemerintah).
5. *Peningkatan kesejahteraan rakyat dalam kerangka otonomi daerah*
Untuk merealisasikan prinsip-prinsip clean and governance, kebijakan otonomi daerah dapat dijadikan sebagai media transformasi perwujudan model pemerintahan yang menompang tumbuhnya kultur demokrasi di Indonesia.

Ada beberapa alasan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan dan penerapan good and governance di Indonesia. *Pertama,*

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 165

pelayanan publik selama ini menjadi area di mana negara yang diwakili pemerintah berinteraksi dengan lembaga nonpemerintah. Keberhasilan dalam pelayanan publik akan mendorong tingginya dukungan masyarakat terhadap kerja birokrasi. *Kedua*, pelayanan publik adalah wilayah dimana berbagai aspek good and clean governance bisa diartikulasikan secara lebih mudah. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur governance, yaitu pemerintah, masyarakat, dan mekanisme pasar. Dengan demikian, pelayanan publik menjadi titik pangkal efektifnya kinerja birokrasi.¹⁷

Kinerja birokrasi adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan elemen-elemen indikator sebagai berikut ini:¹⁸

1. Indikator masukan (*inputs*), adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar birokrasi mampu menghasilkan produknya, baik barang atau jasa, yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan dan sebagainya.
2. Indikator proses (*process*), yaitu sesuatu yang berkaitan dengan proses pekerjaan berkaitan dengan kesesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik ataupun nonfisik.
3. Indikator produk (*outputs*), yaitu sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari sesuatu kegiatan yang berupa fisik ataupun nonfisik.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 170

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 170-171

4. Indikator hasil (*outcomes*), adalah sesuatu yang mencerminkan berfungsinya produk kegiatan pada jangka waktu menengah (efek langsung).
5. Indikator manfaat (*benefit*), adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
6. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan, baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Dengan demikian Good and Clean Governance sebagai wacana bagi pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, profesional, akuntabel dalam segala bidang, serta bebas dari maladministrasi yang merugikan negara. Dengan adanya Good and Clean Governance pemerintah bisa lebih transparan dalam pelayanan publik, dan bisa meningkatkan kinerja birokrasi. Good and Clean Governance pemerintah bisa mempunyai monitoring yang handal dari kalangan swasta atau masyarakat pada umumnya. Good and Clean Governance adalah landasan untuk menciptakan negara yang kuat, kokoh, tangguh dalam segala aspek.

E. METODE PENELITIAN

1. Obyek Penelitian

Pengisian jabatan anggota Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Sumber Data

Data Primer

Adalah data yang melengkapi analisis pembahasan dalam penelitian yang berjudul Pengisian jabatan anggota Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dengan teknik wawancara yang dilakukan oleh penulis sehingga mendapatkan sumber data yang signifikan dalam penelitian ini.

Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari literatur-literatur, kepustakaan, media internet, serta peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok masalah. Pada penelitian ini penulis menggunakan beberapa sumber data yang terbagi menjadi:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis dimana penulis menggunakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis dimana penulis menggunakan literatur-literatur kepustakaan yang berkaitan dengan obyek penelitian dan juga media internet.

3. Metode Pengumpulan Data

Studi Pustaka

Yaitu mempelajari bahan-bahan literatur pendukung, peraturan perundang-undangan, serta arsip-arsip dan artikel-artikel yang berhubungan dengan pokok masalah.

4. Metode Pendekatan

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Studi Kepustakaan, yaitu dengan pengumpulan data dari literatur, buku-buku, dokumen-dokumen, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

5. Analisis Data

Penelitian ini adalah penelitian normatif, maka analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif yang menekankan pada penalaran. Data yang diperoleh dari studi pustaka dan studi dokumen dianalisis dengan metode kuantitatif yaitu data yang terkumpul dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Bab I Pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan kerangka penelitian.

Bab II Pengawasan Publik dalam Negara Demokrasi

Bab III Gambaran umum Kedudukan Lembaga Ombudsman dalam Negara Demokrasi

Bab IV membahas tentang deskripsi data dan juga mengenai jawaban atas rumusan masalah berhubungan dengan pembahasan dari hal tersebut

Bab V Penutup terdapat kesimpulan dan saran

