

**PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH YOGYAKARTA
(LOD DIY) TERHADAP PENGAWASAN PELAYANAN
PUBLIK (STUDI TERHADAP PELAYANAN BLSM
DI YOGYAKARTA)**

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS. : ARIE GUNARTI, S.Pd.
NO. POKOK MHS. : 12912087
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2014



**PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH YOGYAKARTA (LOD
DIY) TERHADAP PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK
(STUDI TERHADAP PELAYANAN BLSM DI YOGYAKARTA)**

Oleh :

Nama Mhs. : **ARIE GUNARTI, S.Pd.**
No. Pokok Mhs. : **12912087**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Pengujian dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 21 Juni 2014**

Pembimbing 1


Zairin Harahap, S.H., M.Si.

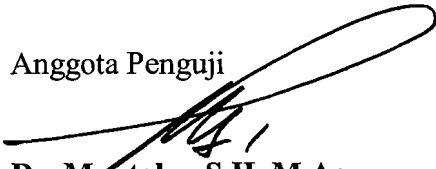
Yogyakarta, *10 Juli 2014*

Pembimbing 2


Dr. Ridwan HR, S.H., M.H

Yogyakarta, *20/08 2014*

Anggota Penguji


Dr. Muntoha, S.H., M.Ag

Yogyakarta, *20 Agustus 14*

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Nirmatul Huda, S.H., M.Hum.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*Sesungguhnya sembayangku, ibadahku, hidupku dan matiku
hanyalah untuk Allah, Tuhan semesta alam.
(QS. Al-An'aaam: 162)*

*Syukur Alhamdulillah aku Panjatkan kepada Allah SWT
Atas segala Anugrah yang Terindah*

*Kupersembahkan Tesis ini untuk :
Hormat dan kasihku atas Samudra cinta dan kasih sayang yang tak
akan pernah kering, untaian doa yang tak pernah putus, dukungan
yang tak pernah sirna kepada Ayah dan Umakku yang tercinta
Gunawan Satardin dan Asmawati serta adiku Tercinta Andry
Gustiawan yang selalu memberikan keceriaan dan semangat.*

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul :

PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH YOGYAKARTA (LOD DIY) TERHADAP PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK (STUDI TERHADAP PELAYANAN BLSM DI YOGYAKARTA)

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 21 Juni 2014

Arie Gunarti, S.Pd.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Puji dan Syukur Penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan segala rahmat dan Hidayah-Nya, sehingga Tesis ini dapat disusun dan diselesaikan. Sholawat dan salam semoga tercurah kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia ke zaman terang. Tesis dengan judul ‘‘ Peran Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik (Studi Terhadap Pelayanan BLSM di Yogyakarta). Diajukan dalam rangka memperoleh gelar Magister Hukum di Pasca Sarjana Hukum Universitas Islam Indonesia.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, arahan, dan dorongan selama penulis menyelesaikan Tesis ini. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di lembaga Ini.
2. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Selaku Ketua Program Fakultas Hukum, yang telah memberikan pengarahan dan dorongan kepada penulis untuk menyusun Tesis.
3. Zairin Harahap, S.H., M.Si. Selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiannya dalam memberikan nasehat, saran serta membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Dr. Ridwan HR, S.H.,M.H. Selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiannya dalam memberikan nasehat, saran serta membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Prof. Bagir Manan, S.H, M.CL, Prof. Mahfud MD, S.H., SU, Prof. Jawahir, S.H.,Ph.D, Prof Saldi Isra, S.H.,M.P.A, Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D., Prof Purwo Santoso, M.A., Ph.D., Drs.Sifuddin, SH., M. Hum., Dr. Muhamad Busyro Muqoddas, S.H., M.Hum., Dr. Suparman Marzuki, S.H.,M.Si., Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H., Dr. Syamsudin, S.H.M.Hum., Dr.

Muzakkir, S.H., M.H., Nandang Sutrisno, S.H., LL.M.,Hum.Ph.D., Dr. Muntoha, S.H.,M.Ag., Dr. Mustaqiem, S.H.,M.Hum.,Jaka Sriyana, S.E., M.Si., Ph.D., Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.Hum. Selaku Dosen Program Pasca Sarjana Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan berbagai ilmunya kepada penulis selama menempuh pendidikan di Pascasarjana.

6. Para karyawan di Sekretariat yang telah banyak membantu penulis selama masa perkuliahan di Pascasarjana hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Kepada Lembaga Ombudsman daerah Yogyakarta yang telah memberikan bantuan kepada peneliti untuk mendapatkan data- data yang dibutuhkan dalam penyusunan tesis.
8. Keluarga besar pascasarjana hukum angkatan 29 yang telah memberikan banyak kenangan dan dukungan kepada penulis.
9. Sahabat-sahabat ku (Melisa Fitria Dini, Wahyuni, Wira Atma Hajri, Robbani, Dian Permatasari, Devi Tasari, Ana Kurniati) yang selalu memberikan bantuan dan motivasi kepada Penulis.

Penulis menyadari tesis ini jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun diharapkan oleh penulis untuk kesempurnaan tesis ini. Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis maupun bagi pembaca.

Yogyakarta, 21 Juni 2014

Penulis

Arie Gunarti, S.Pd.

NPM : 12912087

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAK	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kerangka Konseptual.....	13
1. Tindakan Pemerintah.....	13
2. Ombudsman	15
3. Maladministrasi	21
4. Pengawasan Tindakan Pemerintah	23
5. Penyelesaian Sengketa di luar Peradilan	27
E. Metode Penelitian	33
1. Pendekatan Penelitian.....	33
2. Data Penelitian atau Bahan Hukum.....	33
3. Pengumpulan Data	35
F. Lokasi Penelitian.....	36
G. Analisis Penelitian	36
H. Sistematika Penulisan	36
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG TINDAKAN PEMERINTAH, PENGAWASAN, MALADMINISTRASI DAN PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI OMBUDSMAN	38
A. Tindakan Pemerintah	38

1. Pengertian Tindakan Pemerintah	38
2. Macam-Macam Perbuatan Pemerintah	41
3. Cara-Cara Pelaksanaan Tindakan Pemerintah	45
4. Sumber-Sumber Kewenangan Tindakan Pemerintah.	47
B. Legalitas Tindakan Pemerintah	51
C. Pengawasan Tindakan Pemerintah	53
1. Pengertian Pengawasan.....	53
2. Tujuan Pengawasan	59
3. Bentuk-Bentuk Pengawasan	64
D. Ombudsman	69
1. Pengertian Ombudsman.....	69
2. Latar Belakang Pembentukan Ombudsman di Indonesia...	71
3. Maksud dan Tujuan Pembentukan Ombudsman.....	82
4. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)	83
5. Ombudsman Daerah	92
E. Maladministrasi	97
1. Pengertian Maladministrasi	97
2. Bentuk-Bentuk Maladministrasi.....	102
3. Penyampaian Laporan Maladministrasi kepada Ombudsman.....	106
F. Penyelesaian Sengketa Melalui Ombudsman	108
BAB III KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH YOGYAKARTA DALAM PENGAWASAN BLSM	123
A. Deskripsi Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Daerah Istimewa Yogyakarta	123
B. Peranan Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) terhadap Pengawasan Tindakan Pemerintah (khususnya dalam Pelayanan BLSM)	130
C. Peranan Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) berdasarkan peraturan perundang-undangan	154

BAB IV	PENUTUP	162
	A. Kesimpulan	162
	B. Saran	164
DAFTAR PUSTAKA		

ABSTRAK

Bantuan Langsung Sementara (BLSM) merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka kompensasi atas kenaikan harga (BBM). Namun ketika penyaluran dana BLSM tidak berjalan sebagai mestinya. Ombudsman Daerah dituntut untuk berperan serta dalam melakukan pengawasan pelayanan publik BLSM. Hal ini dikarenakan banyaknya pengaduan masyarakat yang masuk ke LOD DIY sebanyak 916 pengaduan. Dimana pengaduan masyarakat ini terkait dengan KPS, yang ditemukan beberapa hal; 1) Mempertanyakan mengenai kriteria penerima KPS; 2) Memberikan informasi KPS yang tidak tepat sasaran; 3) Masyarakat yang merasa layak mendapatkan KPS, tetapi tidak mendapatkan; 4) Informasi mengenai pemotongan dana BLSM; 5) Keluhan mengenai akses informasi atas mekanisme pencairan BLSM. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis melakukan penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah yuridis-empiris dengan pendekatan sosio-legal.

Adapun hasil penelitian ini adalah Peran LOD DIY untuk melakukan pengawasan pelayanan publik terhadap pemerintah daerah dalam hal ini provinsi kabupaten kota BLSM merupakan program pemerintah pusat. Dimana PT Pos ditunjuk sebagai distribusi dan pembayaran BLSM. Sedangkan kepesertaan BLSM mengacu pada data dari TNP2K hasil survei BPS tahun 2011. Hal ini menyebabkan LOD DIY tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemuktahiran data kepesertaan BLSM. LOD DIY hanya melakukan pengawasan dari kantor pos kepada masyarakat penerima KPS. Ombudsman memiliki peran untuk melakukan klarifikasi dan koordinasi dengan kantor Pos se-DIY dan TKPK se-DIY. Dengan keluarnya Intruksi Menteri Dalam Negeri terkait mekanisme pemuktahiran data penerima KPS. LOD DIY membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor juga terkait masalah kepesertaan BLSM. Rekomendasi tersebut terkait dengan regulasi, data kepesertaan, mekanisme koordinasi, mekanisme pemuktahiran data penerima dan penetapan rumah tangga yang diganti, mekanisme pengaduan, dan pengaduan.

Peran LOD DIY sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana tugas dan wewenang dalam pasal 7 dan 8 Pergub No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. LOD DIY menerima dan menindak lanjuti laporan yang masuk masyarakat terkait BLSM yang masuk ke LOD DIY sebanyak 916 Pengaduan. LOD DIY juga melakukan klarifikasi kepada pelapor dan terlapor mengenai kebenaran isi pengaduan dan menemukan data *by name by adress*. Berdasarkan tugas dan wewenangnya LOD DIY memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi dengan Kantor Pos se-DIY dan TKPK se- DIY mengenai persoalan pemuktahiran KPS. Kemudian LOD DIY membuat rekomendasi kepada pihak terlapor dan pihak terlapor dalam rangka menyelesaikan masalah kepesertaan BLSM. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah seharusnya masyarakat dan pemerintah daerah diikut serta dalam melakukan *update*/klarifikasi data untuk memastikan agar program BLSM ini tepat sasaran.

Kata Kunci: Peran, LOD DIY, BLSM, Pengawasan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka kompensasi atas kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada tanggal 22/6/2013. Luthfi J. Kurniawan menyatakan bahwa peraturan kebijakan adalah ketentuan (*rule* bukan *law*) yang dibuat pemerintah sebagai administrasi negara. Cabang-cabang pemerintahan yang lain tidak berwenang membuat peraturan kebijakan. Presiden misalnya sebagai kepala negara tidak membuat peraturan kebijakan, akan tetapi kewenangan presiden membuat peraturan kebijakan adalah dalam hal kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara, bukan sebagai kepala negara. Pejabat atau badan administrasi negara dilekati wewenang untuk membuat berbagai keputusan. Selain menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan wewenang tersebut dilakukan juga berdasarkan atas kebebasan bertindak (*beleidsvrijheid* atau *beoordelingsvrijheid*) atau lazim di sebut *Freies Ermeesen*.¹

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai badan atau pejabat administrasi negara membuat Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 tentang Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Tugas dari TNP2K adalah: a) Menyusun kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan; b) Melakukan sinergi melalui sinkronisasi,

¹ Luthfi J.Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua, (Malang:Setara Press, 2012),hlm 5-6.

harmonisasi, dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan di kementerian/lembaga; c) Melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan. Hal ini dalam rangka mendukung pencapaian visi dan misi SBY-Boediono untuk menurunkan kemiskinan hingga 8-10 % pada akhir tahun 2014.² Wakil Presiden sebagai ketua TNP2K yang membawahi Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Dalam melakukan pemantauan penanggulangan kemiskinan di daerah dibentuklah Tim Kordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten/kota dengan dasar hukum Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 42 Tahun 2010 tentang Tim Kordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Diharapkan TKPK daerah mampu mendorong proses perencanaan dan penganggaran sehingga menghasilkan anggaran yang efektif untuk penanggulangan kemiskinan serta mampu melakukan koordinasi dan pemantauan program penanggulangan kemiskinan di daerah.³ Gubernur sebagai kepala daerah menjadi penanggung jawab TKPK yang ada di daerah.

BLSM diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran (RTS) yaitu Rumah Tangga Miskin (RTM) yang ditandai dengan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) sebagai syarat mutlak pengambilan BLSM. Pemerintah mengeluarkan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) ini kepada 15,5 juta Rumah Tangga Miskin dan rentan yang merupakan 25% Rumah Tangga dengan status sosial ekonomi terendah di Indonesia. Kartu perlindungan sosial dikirimkan langsung ke

² http://www.p2kp.org/warta/files/strategi_percepatan_penanggulangan_kemiskinan.pdf diakses tanggal 9 Januari 2014

³ *Ibid*

alamat rumah Tangga Sasaran (RTS) oleh PT Pos Indonesia (Persero).⁴ Sumber data KPS adalah Data Rumah Tangga Sasaran (RTS) bersumber dari Basis Data Terpadu (BDT) yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Pendataan RTS telah dilakukan sebanyak tiga kali oleh Badan Pusat Statistik (BPS), yaitu: Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) pada tahun 2005, Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) pada tahun 2008, dan yang terakhir PPLS pada tahun 2011. Dalam rangka meningkatkan keakuratan data RTS, metodologi pendataan RTS disempurnakan, yang mana penyempurnaan metodologi tersebut dikoordinasikan oleh TNP2K. Pendataan di lapangan untuk mencacah seluruh karakteristik rumah tangga sasaran dilakukan oleh BPS. Hasil pencacahan tersebut disampaikan kepada TNP2K untuk diolah sehingga menghasilkan 40% data Rumah Tangga dengan status sosial ekonomi terendah. Data tersebut kemudian dikelola sebagai Basis Data Terpadu (BDT). Manfaat dari Kartu Perlindungan Sosial (KPS) ialah membantu memastikan agar rumah tangga miskin dan rentan dapat menerima manfaat dari semua program perlindungan sosial yang berhak diterimanya sehingga membantu upaya rumah tangga untuk keluar dari kemiskinan.⁵

Pada konsep negara hukum kesejahteraan, seperti Indonesia. Di mana negara mempunyai kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun dalam kepentingan

⁴ <http://www.kompensasi.info/> diakses tanggal 9 Januari 2014.

⁵ *Ibid.*

politik. Hal ini tentu saja sejalan dengan Pembukaan UUD 1945 khususnya alenia IV yang menyebutkan :”... kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...*”. Dari landasan tersebut menegaskan adanya “kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan publik, guna terwujudnya kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia.⁶ Sudah menjadi tugas dan kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara akan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Program BLSM merupakan upaya untuk mempertahankan tingkat konsumsi/kesejahteraan rumah tangga miskin dan rentan pada masa krisis. Selain itu, juga membantu masyarakat miskin untuk menyesuaikan pada kondisi ekonomi yang baru dan mencegah dampak negatif seperti penjualan aset dan sebagainya.⁷

Sesuai dengan hasil Sidang Rapat Paripurna Kabinet Indonesia Bersatu II yang dipimpin oleh Presiden pada 20 Juni 2013, pembayaran pertama BLSM sebesar Rp 300.000 untuk Juni dan Juli yakni pada 22 dan 24 Juni 2013 di 15 kota di Indonesia. Sementara itu, untuk pembayaran BLSM tahap kedua akan diberikan pada September 2013. Kota-kota tersebut antara lain Medan, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Solo, Surabaya, Malang, Denpasar, Banjarmasin, Makassar, Ambon, Jayapura, dan

⁶ *Ibid*, hlm 49.

⁷ Dokumen Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bogor.⁸ Menteri Sosial Salim Segaf Al Jufri mengatakan, realisasi Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) untuk tahap dua tidak mencapai 100 persen. Hingga batas akhir BLSM tahap kedua pada 15 Desember 2013 yang terealisasi hanya 97,21 persen atau menjangkau 15.097.799 rumah tangga sasaran. Sementara yang belum terealisasi sebanyak 2,79 persen atau 433.098 rumah tangga sasaran. Pemerintah mengalokasikan anggaran BLSM tahap kedua Rp 4,7 triliun untuk diberikan kepada 15.530.897 rumah tangga sasaran di seluruh Indonesia.⁹

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi yang menjadi penerima dana BLSM. Namun praktik dilapangan pelayanan publik penyaluran dana BLSM belum diterima masyarakat secara maksimal. Berdasarkan keluhan yang diadukan masyarakat kepada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY). Ada lima bidang pelaporan tertinggi yang diadukan kepada LOD DIY secara berturut-turut ditempati oleh bidang pelayanan kesejahteraan masyarakat terkait BLSM sebanyak 916 pengaduan, bidang kesehatan sebanyak 221 Pengaduan; pendidikan sebanyak 153 pengaduan; pertanahan sebanyak 122 pengaduan; dan bidang perijinan sebanyak 101 pengaduan.¹⁰ Dari data di atas menunjukkan bahwa pelayanan kesejahteraan BLSM menjadi urutan pertama bidang

⁸ <http://www.antaraneews.com/berita/381327/menkokesra-blsm-bisa-diambil-sampai-2-desember> di akses tanggal 6 meret 2014.

⁹ <http://www.antaraneews.com/berita/410232/realisasi-blsm-tidak-capai-100-persen> di akses tanggal 6 maret 2012.

¹⁰ Ratna Mustika Sari, “*Kualitas pelayanan dan Keistimewaan DIY (Peran LOD DIY dalam Mendorong Perbaikan Pelayanan Publik)*”, *Jurnal Ombudsman*, Edisi 14/Tahun VIII/Julii-Desember 2013, hlm 7.

pelaporan tertinggi yang diadukan masyarakat ke LOD DIY yakni sebanyak 916 pengaduan.

Pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan (*Publik servis*) yang diberikan tugas sebagai *bestuurszorg*. Dimana kekuasaan yang dimilikinya cenderung untuk disalahgunakan maka memerlukan lembaga pengawasan terhadap tindakan pemerintah agar tercipta pelayanan umum yang bebas dari praktik maladministrasi, diskriminasi, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). yakni dengan mengoptimalkan fungsi lembaga pengawasan yang ada. S.F Marbun menyatakan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh lembaga pengawas internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal penyelenggara pelayanan publik dilakukan oleh atasan langsung dan oleh pengawasan fungsional, sedangkan pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh masyarakat dan oleh **Ombudsman** serta Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota).¹¹ Lembaga pengawasan internal yang ada belum berfungsi secara maksimal sehingga perlu lembaga pengawas eksternal sehingga lembaga pengawasan yang ada saling bersinergi dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih.

Berdasarkan Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang mendorong partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak berwenang berbagai dugaan praktek korupsi, kolusi dan

¹¹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2013), hlm 23.

nepotisme yang dilakukan oleh pegawai negeri, penyelenggara negara dan anggota masyarakat yakni dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik. Maka dibentuk Undang-Undang dan Peraturan Pelaksana yang isinya membentuk lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Perlindungan saksi dan korban, kejahatan terorganisasi, kebebasan mendapatkan informasi, etika pemerintahan, kejahatan pencucian uang dan **ombudsman**. Kebutuhan pendirian Komisi Ombudsman Nasional (KON) sejalan dengan UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). Pada lampiran Propenas tahun 2000-2004 memberikan penguatan eksistensi KON. Pendirian KON terjadi pada saat pemerintahan Abdur Rahman Wahid (Gusdur) yakni dengan Lahirnya Peraturan Presiden No 44 Tahun 2000. Dengan adanya KON memperlihatkan komitmen pemerintah dalam pengawasan pelayanan publik di Indonesia. Antonius Sujata menyatakan bahwa latar belakang berdirinya KON; 1) menghadapi penyalahgunaan kekuasaan; 2) membantu aparatur negara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil; 3) memaksa para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggung jawaban dengan baik.¹² Pada tanggal 7 Oktober tahun 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengusulkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa :

“Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan

¹² Galang Asmara, *Ombudsman Nasional Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, dalam Herowati Poesoko (Editor), Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Laksbang, 2005), hlm 22.

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''.

Perubahan dari Komisi Ombudsman Nasional menjadi Ombudsman Republik Indonesia (ORI), menyangkut nama, landasan hukum, status lembaga, objek pengawasan, wewenang, imunitas, rekomendasi Ombudsman, ketentuan pidana, susunan organisasi, sekretariat jenderal dan perwakilan ombudsman.¹³ Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU No. 37 Tahun 2008 menyatakan bahwa "*Apabila dipandang perlu Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi atau kabupaten/ kota*". Meskipun sudah ada lembaga pengawasan Internal daerah seperti Bawasda namun perlu dilengkapi dengan lembaga pengawasan eksternal seperti ombudsman daerah. Pendirian Ombudsman daerah diharapkan kontrol masyarakat dan partisipasi terhadap pengawasan pelayanan publik dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dari praktik maladministrasi dan KKN serta meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat daerah. Pada awal bulan September tahun 2010, Ombudsman daerah cukup terganggu keberadaanya yang kemudian mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU No37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dengan pasal 1 butir 13 UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. MK mengabulkan permohonan para pemohon seluruhnya dengan dikeluarkannya Putusan MK No. 62/PUU-VIII/2010

¹³ Undang-Undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

tentang penggunaan nama lain Ombudsman. Putusan MK No. 62/PUU-VIII/2010 telah memperkuat eksistensi Ombudsman Daerah.

Dibentuknya lembaga pengawasan eksternal seperti ombudsman daerah dikarena kekecewaan dari masyarakat terhadap kinerja birokrasi di daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta yang pendiriannya diprakarsai oleh PUSHAM UII serta multi pihak untuk pelembagaan Ombudsman Daerah. Ombudsman Daerah sektor publik di Yogyakarta merupakan sebuah sejarah pertama di buka di tingkat provinsi di Indonesia, dan merupakan prakarsa multi *stake holder* yang diterima dan di fasilitasi oleh pihak eksekutif dan memperoleh persetujuan legislatif.¹⁴ LOD DIY merupakan Ombudsman eksekutif dimana adanya Ombudsman Daerah Yogyakarta merupakan keinginan Raja Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono X untuk membuka selebar-lebarnya bagi partisipasi mengawasi jalannya 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.¹⁵

Peran penting Ombudsman di DIY yakni pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat yang masih belum memuaskan, seringkali dimanfaatkan

¹⁴ Yuyun Purbokusuma, et. al., *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik*. Cetakan Pertama. (Yogyakarta: Pemerintah DIY Bekerjasama dengan Mitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2006), hlm 125.

¹⁵ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Cetakan Pertama. (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005), hlm 10.

oleh berbagai pihak untuk melakukan hal-hal yang menyimpangi dari ketentuan yang ada guna mencapai tujuan-tujuan tertentu. Ombudsman Daerah sebagai lembaga independen dapat mengawasi praktik maladministrasi penyelenggara pemerintahan. Kelembagaan Ombudsman Daerah sektor publik dibentuk berdasarkan SK Gubernur DIY No.134/2004 tentang pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY yang ditandatangani pada tanggal 30 juni 2004.¹⁶ Kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (5) bahwa:

Ombudsman Daerah adalah lembaga yang bersifat mandiri yang dibentuk dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat daerah.¹⁷

Dengan banyaknya pengaduan BLSM yang masuk ke LOD DIY menuntut peran serta LOD DIY dalam melakukan pengawasan tindakan penyalahgunaan Pejabat di daerah. Hal ini sesuai dengan Pergub No. 21 Tahun 2008 dimana kewenangannya LOD DIY meliputi¹⁸ :

1. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis pihak pelapor, terlapor, dan atau pihak lain yang berkait dengan pengaduan yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah.

¹⁶ Yuyun Purbokusuma, *loc.cit.*

¹⁷ Lihat Pasal 1 ayat (5) Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸ Lihat Pasal 8 Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Melakukan klarifikasi terhadap pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran dari isi pengaduan.
3. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis kepada pemerintah daerah berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas pemerintah daerah yang bersih dan dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas-asas praduga tak bersalah.
4. Membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak.
5. Memberikan rekomendasi kepada pihak pelapor dan terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah.
6. Semua rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Daerah tembusannya disampaikan kepada Gubernur melalui biro hukum;
7. Mengumumkan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat setelah mendapat kepastian hukum.

LOD DIY merupakan lembaga Ombudsman eksekutif dimana menurut Budhi Masthuri Ombudsman eksekutif adalah Ombudsman yang dipilih oleh Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah, dan bertanggung jawab (laporan) kepada Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah.¹⁹ Sehingga dalam melakukan tugas dan kewenangannya untuk menyelesaikan permasalahan BLSM, LOD DIY pada akhirnya harus mempertanggung jawabkan laporannya ke pada Gubernur. Dari uraian di atas peneliti ingin melakukan penelitian untuk menemukan idealitas peran LOD DIY terhadap pengawas tindakan pemerintah khususnya dalam pelayanan BLSM. Diharapkan nantinya peran LOD DIY dapat mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan daerah yang bersih dari praktik Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi dan nepotisme serta peningkatkan pelayanan

¹⁹ Budhi Masthuri, *loc.cit.*

publik yang berkualitas yang diharapkan oleh masyarakat. Dengan demikian, maka LOD DIY dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus sesuai dengan Peraturan yang berlaku. Peraturan Gubernur No 21 tahun 2008 menempatkan LOD DIY sebagai lembaga pengawas pelayanan publik yang independen, imparial dan berwibawa

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Ombudsman daerah Yogyakarta (LOD DIY) terhadap pengawasan tindakan pemerintah (khususnya dalam pelayanan BLSM) ?
2. Apakah peran LOD DIY telah sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku ?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengungkapkan, memahami dan menganalisis peran Ombudsman daerah Yogyakarta (LOD DIY) terhadap pengawasan tindakan pemerintah (khususnya dalam pelayanan BLSM)
- b. Untuk mengungkapkan, memahami dan menganalisis peran pengawasan LOD DIY sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Manfaat Penelitian

- a. Secara teoritik, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya dalam menentukan norma maladministrasi dilakukan oleh pejabat negara.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Ombudsman dan pemerintah serta masyarakat.

D. Kerangka Konseptual

1. Tindakan Pemerintah

a. Pengertian Tindakan Pemerintah

Menurut H.J, Romeijn "*Een administratieve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uitgaande van een administratief orgaan, gericht op het in het leven roepen van een rechtgevolg op het gebed van administratief recht.* (tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi).²⁰ Menurut Van Vollenhoven yang dimaksud dengan 'tindakan pemerintah' (*Bestuurshandeling*) adalah pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah.²¹

²⁰ H.J.Romeijn, *Administratiefrecht Hand-en Leerboek*, Dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ketujuh, (Yogyakarta: UII Press, 2011), hlm 110.

²¹ S.F.Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm 149.

Pemerintah dengan kekuasaan tersebut dalam melakukan aktivitasnya, pemerintah melakukan dua macam tindakan, tindakan biasa (*feitelijke handelingen*) dan tindakan hukum (*rechthandelingen*). Dengan kata lain bahwa, bentuk perbuatan pemerintahan atau bentuk tindakan administrasi negara yang secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu.²²

- a. Perbuatan hukum/tindakan hukum (*rechthandelingen*).
- b. Bukan perbuatan hukum/tindakan biasa (*feitelijke handelingen*)

Dalam hukum administrasi negara yang penting adalah tindakan pemerintah yang tergolong tindakan hukum (*rechthandelingen*). Adapun tindakan pemerintah yang tergolong tindakan hukum (*feitelijke handelingen*), yakni:²³

- a. Tindakan menurut hukum privat.
- b. Tindakan menurut hukum publik.

Pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintah dan badan hukum. karena mewakili dua institusi maka dikenal ada dua macam tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*) dan tindakan hukum privat (*privaatrechtshandelingen*).²⁴

²² Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm 308.

²³ *Ibid.*

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi ...op.cit.*, hlm 114.

2. Ombudsman

a. Pengertian Ombudsman

Menurut Wiegend Istilah Ombudsman berasal dari praktek pada masa abad pertengahan oleh suku bangsa Jerman. Pada masa itu hanya terdapat dua macam hukuman bagi orang-orang yang melanggar hukum, yakni dihukum mati atau di denda. Bagi orang yang dijatuhi denda, keluarga terpidana diharuskan membayar denda tersebut kepada keluarga korban. Guna menghindari konflik lanjutan maka dipandang perlu menghadirkan pihak ketiga yang bersifat netral untuk mengambil uang denda dan kemudian menghantarkannya kepada keluarga korban seraya berteriak memberitahukan keluarga lainnya: "Dia adalah orang yang membawa denda yakni Ombudsman". "om" berarti tentang atau hal, sedangkan "bud" berasal dari "menawarkan". Dalam perkembangannya istilah Ombudsman menunjukan pada segala bentuk agen, perwakilan ataupun perantara.²⁵

Ombudsman Menurut Roy Gregory arti kata Ombudsman dalam kamus Swedia antara lain: *agent, proxy, deputy*, atau *authorised representative*. Istilah-istilah tersebut menurut Roy Gregory dengan jelas menunjuk pada seseorang yang bekerja mewakili orang lain untuk menangani permasalahan-permasalahan antara mereka dengan pemerintah atau organisasi kekuasaan pada umumnya. Sementara itu, menurut Roy Gregory, di dalam berbagai

²⁵ Shirley A. Wiegand, *A Just and Lasting Peace Supplanting Mediation with the Ombuds Model*, Dikutip Sirajuddin et.al., *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2011), hlm 140.

kamus berbahasa Inggris kata tersebut juga diterjemahkan sebagai berikut:²⁶

“an official appointed to investigate complaints against public bodies, government, departments or their servants and employees, who acts as an independent referee, without power of sanction or appeal, between individual citizens and their governments and its administration.”

Dewasa ini negara-negara di dunia, termasuk negara Indonesia dengan tidak terkecuali, juga telah memiliki institusi “Ombudsman” pada umumnya pembentukan institusi “Ombudsman” tersebut dimaksudkan untuk mengontrol pelayanan publik yang diberikan oleh penguasa kepada warga masyarakatnya. Melalui institusi “Ombudsman” penyimpangan atau penyelewengan yang dilakukan oleh penguasa dalam memberikan pelayanan publik dapat ditindak lanjuti. Lembaga Ombudsman ini pula yang akan mengkritik menginvestigasi, dan memberikan rekomendasi atas laporan yang disampaikan warga masyarakat terhadap maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat publik tersebut, baik dalam rangka melaksanakan tugasnya maupun memberikan pelayanan publik sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.²⁷

Antonius Sujata yang dikutip oleh Murtir Jeddawi menyatakan bahwa seiring dengan demokratisasi politik dunia, Ombudsman makin diterima karena dianggap dapat menjadi rujukan dalam konteks kebersihan birokrasi. Artinya, Ombudsman telah

²⁶ Roy Gregory and Philip Giddings, “ *The Ombudsman Institution: Growth and Development*, Dikutip dalam Galang Asmara, *Ombudsman Republik...op.cit.*, hlm 9.

²⁷ Rahmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Cetakan Kedua (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013), hlm 373.

menjadi “model” karena mengusung transparansi, dan membantu keresahan masyarakat berkaitan dengan pelayanan publik. Ombudsman sejatinya memang *disetting* untuk menjembatani kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah yang seringkali bertolak belakang. Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan, karena itu wewenang yang dimilikinya hanyalah mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan.²⁸

Ombudsman di Indonesia didirikan pada tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000. Keputusan Presiden tersebut memberi tugas kepada Ombudsman yang telah ditunjuk untuk mempersiapkan Rancangan Undang Ombudsman.²⁹ Di dalam ketentuan pasal 2 Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 dinyatakan bahwa:³⁰

Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pada tanggal 07 Oktober 2008 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008

²⁸ Antonius Sujata, dan R.M. Surachman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Dikutip Mutir Jedawi, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pembinaan PNS*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kreasi Total Media, 2008), hlm 85.

²⁹ Sirajuddin et.al. *Hukum...op.cit.*, hlm 140.

³⁰ Lihat Pasal 2 keputusan Presiden No. 44 Tahun 2002 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa :³¹

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.

Berdasarkan pasal pasal 43 ayat (1) menyatakan bahwa Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Hal ini merupakan konsekuensi dari pelimpahan kekuasaan (desentralisasi) melalui otonomi daerah adalah adanya domain pengawas yang tidak dapat dijangkau oleh Ombudsman Nasional. Dengan demikian, pengawasan terhadap pemerintahan otonom hanya dapat dilakukan oleh Ombudsman Daerah yang otonom.³²

b. Tugas, Fungsi, dan Wewenang Ombudsman

Di dalam pasal 3 UU No. 37 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Ombudsman dalam menjalankan tugasnya dan wewenangnya berasaskan 1) kepatutan, keadilan, non diskriminatif, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan.³³

³¹ Lihat Pasal 1 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia .

³² Mutir Jedawi, *Reformasi Birokrasi...op.cit.*, hlm79.

³³ Lihat Pasal 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Berdasarkan pasal 4 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Adapun tujuan dari Ombudsman yakni:³⁴

- 1) Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
- 2) Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- 3) Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
- 4) Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
- 5) Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Jeremy Pope menyimpulkan, pada dasarnya Ombudsman merupakan sebuah lembaga yang secara mandiri menerima dan menidiki tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi (maladministrasi). Jelasnya fungsi Ombudsman adalah memeriksa: (1) keputusan, proses, rekomendasi, tindakan kelalaian atau perbuatan yang bertentangan dengan hukum, aturan-aturan atau peraturan/perda, atau pembebasan dari praktik atau prosedur yang sudah ada, kecuali kalau dilakukan dengan itikad baik dan mempunyai alasan yang masuk akal (valid) yang berlawanan, sewenang-wenang atau tidak masuk akal, tidak adil, menyimpang, intimidatif, atau diskriminatif yang berlandaskan dasar-dasar yang tidak relevan atau melibatkan penggunaan kekuasaan atau menolak hal serupa itu karena alasan

³⁴ Lihat Pasal 4 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

KKN, atau motif yang tidak patut, seperti penyogokan/suap, kebobrokan, akses administratif; (2) keteledoran, ketiadaan perhatian, kelambanan, ketidak berwenangan, ketidak efisienan dan ketidakcakapan dalam administratif atau pelaksanaan tugas dan tanggungjawab.³⁵

Berdasarkan pasal 5 UU No. 37 Tahun 2008 dijelaskan bahwa Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan swasta atau perseorangan yang diberikan tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.³⁶ Sedangkan di dalam pasal 7 dijelaskan tugas Ombudsman yakni:³⁷

- a) menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b) melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;
- c) menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan ombudsman;
- d) melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e) melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f) membangun jaringan kerja;
- g) melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h) melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

³⁵ Mutir Jedawi, Reformasi Birokrasi...*op. cit.*, hlm 86.

³⁶ Lihat pasal 5 UU No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

³⁷ Lihat pasal 7 UU No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Sedangkan menurut pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yakni:

- 1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:
 - a) meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
 - b) memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
 - c) meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
 - d) melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
 - e) menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f) membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g) demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
- 2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
 - a) menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
 - b) menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

3. Maladministrasi

Titiek Djatmiati menyatakan bahwa maladministrasi (pelayan yang jelek, atau pemerintahan yang jelek) terjadi dikarenakan adanya suap,

gratifikasi, buruk sangka, penundaan berlarut dan sebagainya.³⁸ Sedangkan Menurut Widodo yang dikutip Budhi Masthuri menyatakan bahwa maladministrasi adalah suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktek administrasi yang menjauhi dari pencapaian tujuan administrasi.³⁹ Dalam konteks hukum administrasi, lingkup maladministrasi tidak semata-mata terjadi karena perilaku menyimpang seperti diuraikan di atas, namun dalam pengertian luas dapat terjadi karena ide yang tidak benar atau tidak bagus ataupun pertimbangan yang tidak rasional. Hal ini terkait dengan kemampuan atau kecakapan pejabat dalam menilai rasionalitas tindakan pemerintah ataupun dalam membuat keputusan. Beberapa contoh tentang hal tersebut misalnya:⁴⁰

- a. Gagal dalam mengambil pertimbangan-pertimbangan yang relevan.
- b. Gagal dalam menjalankan peraturan-peraturan hukum yang ada.
- c. Gagal dalam meletakkan atau menguji prosedur pemerintahan yang ada.
- d. Gagal membuat suatu aturan hukum yang baik atau suatu kebijakan yang baik.

Menurut klasifikasi Crossman, bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi adalah; prasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, kejam, dan semena-mena. Sedangkan Ombudsman Nasional sendiri membuat kategori tindakan maladministrasi sebagai:⁴¹

³⁸ Tatiek Sri Djatmiati, Pelayanan Publik dan Tindak Pidana Korupsi, (Butiran pemikiran) dalam Philipus M. Harjon et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama. (Yogyakarta: UGM Press, 2011), hlm 43.

³⁹ Joko Widodo, *Good Governance*, Dikutip Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman...op.cit.*, hlm 43.

⁴⁰ Tatiek Sri Djatmiati, *loc.cit.*

⁴¹ Budhi Masthuri, *Mengenal...op.cit.*, hlm 45.

- a. Tindakan dirasakan janggal (*inappropriate*) karena dilakukan tidak sebagaimana mestinya.
- b. Tindakan yang menyimpang (*deviate*).
- c. Tindakan yang melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*).
- d. Tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), dan
- e. Tindakan penundaan yang mengakibatkan keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*).
- f. Tindakan yang tidak patut (*inequity*).

Berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan bahwa 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 pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan perseorangan.⁴²

4. Pengawasan Tindakan Pemerintah

Newman berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan.*”

Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bukan setelah akhir dari proses tersebut.⁴³

⁴² Lihat pasal 4 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁴³ Newman William H., *Control :Past of Future*, Dalam Lewis Benton (ED), *Management for the future*, Dikutip Muchan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Liberty,2007), hlm 37.

Siagian memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁴⁴ Sementara, Sujamto menyatakan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.⁴⁵

Sedangkan menurut Paulus Effendi Lotulung, ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapat dibedakan jenis kontrol yang disebut kontrol intern dan kontrol eksternal. Suatu kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan oleh pejabat atasan terhadap bawanya secara hirarkis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tim/panitia verifikasi yang dibentuk secara insidental dan biasanya terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol-kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis-administratif atau lazim pula disebut sebagai suatu bentuk *built-in control*.⁴⁶

⁴⁴ Siagian.M.P.A., *Filsafat Administrasi*, Dikutip Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cetakan Kedua (Jakarta: Ghalia Indonesia,1986), hlm 14.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 19.

⁴⁶ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Revisi II ,(Bandung :Citra Aditya Bakti,1993),hlm xv.

Sebaliknya, suatu kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya: kontrol keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK), kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui media massa, kontrol politis yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk "hearing" ataupun hak bertanya para anggotanya. Termasuk pula kontrol ekstern ini adalah kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal timbul persengketaan atau perkara dengan pihak pemerintah.⁴⁷

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, dapat pula dibedakan 2 jenis kontrol, yaitu apa yang disebut kontrol a-priori dan ada yang disebut kontrol a-posteriori. Dikatakan sebagai kontrol a-priori adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah atau pengaturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadi kekeliruan. Misalnya: pengeluaran suatu peraturan yang untuk dapatnya berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau pengaturan pemerintah daerah-daerah tingkat II harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I, demikian

⁴⁷ *Ibid.*

seterusnya. Sedangkan sebaliknya kontrol a posteori adalah bila mana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, artinya pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat kolektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu *judicial control* adalah selalu bersifat kontrol a-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.⁴⁸

Ombudsman tidak memiliki kepentingan dengan status kekuasaan, juga tidak berada dalam kekuasaan kendati bisa saja “eksis” atas keputusan pemerintah/pemerintah daerah. Oleh karena itu Ombudsman memiliki kebebasan bertindak dalam menentukan pengawasan baik di eksekutif, legislatif maupun di yudikatif. Ringkasan karakteristik universal Ombudsman adalah sebagai berikut ini:⁴⁹

- a. Sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap pelayanan umum pemerintah.
- b. Independen.
- c. Rekomendasi bersifat *non legal binding*.
- d. Ruang lingkupnya berada pada hukum publik (hukum administrasi negara)
- e. Mempunyai *subpoena power*.
- f. Bertugas mengeliminasi tindakan maladministrasi dan praktik koruptif.

Sebagaimana Muchsan dalam bukunya berjudul Peradilan Administrasi yang dikutip Galang Asmara mengemukakan perlunya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai langkah untuk mengadakan pencegahan secara preventif. Lembaga Ombudsman tersebut

⁴⁸ *Ibid.*, hlm xvi.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm 85.

menurut Muchsan akan berfungsi untuk meneliti perbuatan-perbuatan alat administrasi negara, dan memberikan penerangan tentang Hukum Administrasi Negara kepada Masyarakat. Ada dua keuntungan adanya lembaga Ombudsman menurut Muchsan, yakni: *pertama*, dengan adanya pengawasan yang cukup ketat terhadap alat administrasi negara, maka alat administrasi negara akan lebih berhati-hati dalam melaksanakan fungsinya. Ini berarti akan mengurangi perbuatan administrasi negara yang dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat (tindakan preventif); *kedua*, sehubungan dengan masih asingnya seluk beluk hukum administrasi negara bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, penerangan masalah tersebut memberi manfaat yang cukup besar.⁵⁰

5. Penyelesaian Sengketa di luar Peradilan

Konflik mengandung pengertian “benturan” seperti perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antara individu dan individu, kelompok dan kelompok, individu dan kelompok, dan antara individu atau kelompok dengan pemerintah.⁵¹

Siti Megadiantu Adam dan Takdir Rahmadi yang dikutip Rachmadi Usman bahwa dalam kosakata Inggris terdapat dua istilah, yakni “*conflict*” dan “*dispute*” yang kedua-duanya mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan di antara kedua pihak atau lebih, tetapi keduanya dapat dibedakan. Kosakata “*conflict*” sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi “konflik”, sedangkan kosakata “*dispute*”

⁵⁰ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional...Op.Cit.*, hlm 12.

⁵¹ Ramlan Subekti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hlm 149.

dapat diterjemahkan dengan kosakata “sengketa”. Sebuah konflik, yakni sebuah situasi dimana dua pihak atau lebih dihadapkan pada perbedaan kepentingan, tidak akan berkembang menjadi sebuah sengketa apabila pihak yang merasa dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keperihatinan. Sebuah konflik berubah atau berkembang menjadi sebuah sengketa bilamana pihak merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keperihatinannya baik secara langsung kepada pihak yang dianggap sebagai penyebab kerugian maupun kepada pihak lain.⁵²

John Paul Lederach mengemukakan bahwa konflik adalah sesuatu yang normal dalam hubungan antarmanusia dan konflik adalah suatu penggerak perubahan.⁵³ Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui dua proses. Proses penyelesaian sengketa tertua melalui proses litigasi di dalam peradilan kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerja sama (kooperatif) di luar peradilan. Proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversarial yang belum mampu merangkul kepentingan bersama dan cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam menyelesaikannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif, dan menimbulkan permusuhan di antara pihak yang bersengketa. Sebaliknya, melalui proses di luar peradilan menghasilkan kesepakatan yang bersifat “win-win solution”, dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, serta menyelesaikan masalah secara

⁵² Siti Megadianty dan Takdir Rahmadi, *Sengketa dan Penyelesaiannya*, Dikutip dalam Rachmadi Usman, Pilihan ... *op.cit.*, hlm 3.

⁵³ John Paul Lederach, *Conflict Transformation*, Terjemahan, Daniel K. Listijabudi, *Transformasi Konflik*, Cetakan Kesatu, (Yogyakarta: Universitas Duta wancana Press, 2005), hlm 13.

komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik. Akan tetapi, di negara-negara tertentu proses peradilan dapat lebih cepat. Salah satunya kelebihan proses nonlitigasi ini adalah sifat kerahasiaannya karena proses persidangan dan bahkan hasil keputusannya pun tidak dipublikasikan. Penyelesaian sengketa diluar peradilan ini umumnya dinamakan dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR).⁵⁴

Dalam *Kamus Hukum* dikutip Rachmadi Usman, dibedakan antara istilah alternatif penyelesaian sengketa dan ADR, seperti diterangkan dibawah ini, yaitu:⁵⁵

Alternatif penyelesaian sengketa :

“Suatu pilihan penyelesaian sengketa yang dipilih melalui prosedur yang disepakati para pihak yang bersengketa yaitu penyelesaian di luar pengadilan dengan cara melakukan konsultasi, negosiasi, mediasi, atau dengan menggunakan penilaian ahli.”

ADR :

“Suatu konsep yang meliputi berbagai bentuk pilihan penyelesaian sengketa selain proses peradilan yaitu melalui cara-cara yang sah menurut hukum, baik berdasarkan pendekatan konsensus ataupun tidak.”

ADR adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yaitu penyelesaian sengketa diluar peradilan dengan cara seperti :

⁵⁴ Rachmadi Usman, *Pilihan...op.cit.*, hlm 5.

⁵⁵ *Ibid*, hlm 9.

- a. Konsultasi
- b. Negosiasi (*negotiation*)
- c. Mediasi (*mediation*)
- d. Konsiliasi (*concillation*); atau
- e. Penilaian ahli

Berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan kewenangan kepada Ombudsman untuk menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak. Berdasarkan Pasal 46 UU No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik menegaskan mekanisme penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman sebagai berikut.⁵⁶

- a. Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyeenggaran pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang ini.
- b. Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara.
- c. Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hirarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.
- d. Pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3(tiga) tahun sejak Undang-Undang ini di Undangkan.
- e. Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.
- f. Penyelesaian pengaduan dapat dilakukan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) dapat dilakukan oleh perwakilan Ombudsman di daerah.
- g. Mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh ombudsman diatur lebih lanjut dalam peraturan Ombudsman.

Pada pasal 46 ayat (5) menyebut bahwa Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas

⁵⁶ Lihat Pasal 46 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7) Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun tentang Pelayanan Publik .

permintaan pihak. Dalam hal ini Ombudsman melakukan upaya mediasi dan konsiliasi atas pengaduan permintaan para pihak. Secara etimologi dan terminologi yang diberikan para ahli. Secara etimologi istilah mediasi berasal dari bahasa latin, *medire* yang berarti berada di tengah. Makna ini menunjukkan pada peran yang ditampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara para pihak. "berada di tengah" juga bermakna mediator harus berada di posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama, sehingga menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dari para pihak yang bersengketa.⁵⁷

Sedangkan menurut Hadimulyo menyatakan bahwa mediasi merupakan bantuan dari pihak ketiga dalam suatu proses negosiasi, namun pihak ketiga (mediator) tersebut tidak ikut serta mengambil keputusan. Beberapa hal yang terdapat dalam mediasi antara lain adanya proses negosiasi dengan dibantu oleh mediator agar terpenuhinya prosedur-prosedur negosiasi yang efektif, adanya intervensi pihak ketiga yang menjadi mediator.⁵⁸

Negosiasi adalah salah satu strategi penyelesaian sengketa, di mana para pihak setuju untuk menyelesaikan persoalan mereka melalui proses musyawarah, perundingan atau 'urung rembuk', proses ini tidak

⁵⁷ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Cetakan Kedua (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm 1-2.

⁵⁸ Hadimulyo, *Mempertimbangkan ADR, Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Peradilan*, Dikutip Sirajuddin et.al., *Hukum ...op.cit.*, hlm 201.

melibatkan pihak ketiga, karena pihak atau wakilnya berinisiatif sendiri menyelesaikan sengketa mereka. Para pihak terlibat langsung dalam dialog dan prosesnya.⁵⁹

Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan seorang pihak ketiga atau lebih, di mana pihak ketiga yang diikutsertakan untuk menyelesaikan sengketa seseorang yang secara profesional sudah dapat dibuktikan kehandalannya. Konsiliator dalam proses konsiliasi ini memiliki peran yang cukup berarti oleh karena konsiliator berkewajiban menyampaikan pendapatnya mengenai duduk persoalan dari masalah atau sengketa yang dihadapi, alternatif cara penyelesaian sengketa yang dihadapi, bagaimana cara penyelesaian yang terbaik, apa keuntungan dan kerugian bagi para pihak, serta akibat hukumnya. Meskipun konsiliator memiliki hak dan kewenangan untuk menyampaikan pendapatnya secara terbuka dan tidak memihak kepada salah satu pihak dalam sengketa, konsiliator tidak berhak untuk membuat putusan dalam sengketa untuk dan atas nama para pihak. Jadi, dalam hal ini pun sebenarnya konsiliator pasif terhadap putusan yang akan diambil atau hasil akhir proses konsiliasi ini. Semua hasil akhir dalam proses konsiliasi ini akan diambil sepenuhnya oleh para pihak dalam sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan di antara mereka.⁶⁰

⁵⁹ Syahrizal Abbas, *Mediasi...op.cit.*, hlm 9.

⁶⁰ Rahmadi Usman, *Pilihan...op.cit.*, hlm 128.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan histori (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).⁶¹ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kasus (*case approach*). Menganalisis pengawasan pelayanan BLSM yang dilakukan Ombudsman Daerah Yogyakarta.

2. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritas. Sedangkan bahan-bahan sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.⁶²

Dalam penelitian ini menggunakan sumber hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh dari lapangan secara langsung misalnya dengan menggunakan instrumen wawancara dari Ombudsman Daerah Yogyakarta dimana LOD DIY sebagai lembaga pengawas eksternal yang bersifat mandiri yang dibentuk dalam rangka mendorong

⁶¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm 93.

⁶² *Ibid.*, hlm 141.

dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah serta meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di daerah.

b. Data skunder adalah data yang diperoleh dari berbagai bahan hukum, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier berupa:

1) Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan seperti: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Presiden No. 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 tentang Organisasi dan tata kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Yogyakarta, serta Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial dan Penanganan Pengaduan Masyarakat dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari Bahan pustaka, yang dipahami dengan membaca dan mempelajari buku-

buku yang terkait dengan penelitian serta jurnal-jurnal yang ada kaitannya dengan pokok masalah yang menjadi objek penelitian ini.

- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

3. Pengumpulan Data

Di dalam penelitian, pada umumnya dikenal tiga alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau interview.⁶³ Penelitian ini menggunakan pengumpulan data melalui wawancara atau interview dan studi dokumen atau bahan pustaka.

- a. Wawancara, yakni dimaksudkan melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi. Dalam penelitian ini wawancara kepada dilakukan kepada anggota Ombudsman daerah Provinsi DIY.
- b. Pustaka, yakni memperoleh data-data dari objek penelitian yang diperoleh dari literatur-literatur yang mengkaji tentang peran Ombudsman daerah terhadap pengawasan pelayan publik serta bagaimana realisasi, apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁶³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: UI, 2012), hlm 21.

F. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil tempat di kantor Ombudsman Daerah Yogyakarta yang beralamat di Jl. Tentara Zeni Pelajar No. 1A, Pingit Kidul Yogyakarta 55231. Dan di berbagai perpustakaan baik perpustakaan kota, perpustakaan daerah, perpustakaan universitas maupun perpustakaan pribadi untuk mencari bahan-bahan yang terkait dengan penelitian ini.

G. Analisis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Analisis kualitatif ini dilakukan dengan menginterpretasikan, menguraikan dan menyusun data secara sistematis dan logis. Tahap selanjutnya adalah penarikan kesimpulan yang penulis lakukan adalah secara induktif, yakni menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus kepada hal-hal yang bersifat umum.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, peneliti menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinal penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Diberi judul "Tinjauan Umum tentang Ombudsman, Maladministrasi, Pengawasan dan model penyelesaian sengketa diluar peradilan". Pada bab ini disajikan latar belakang lahirnya

Ombudsman, tugas dan wewenangnya, maladministrasi serta pengawasan Ombudsman serta model penyelesaian sengketa melalui Ombudsman

BAB III Diberi judul “Kedudukan dan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dalam Pengawasan BLSM”.

BAB IV Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran



BAB II
**TINJAUAN UMUM TENTANG TINDAKAN PEMERINTAH,
PENGAWASAN, MALADMINISTRASI DAN PENYELESAIAN
SENGKETA MELALUI OMBUDSMAN**

A. Tindakan Pemerintah

1. Pengertian Tindakan Pemerintah

Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechthandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.⁶⁴

Komisi van Poelje dalam laporannya tahun 1972 yang dimaksud dengan 'publiek rechtelijke handeling' atau tindakan dalam hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.⁶⁵ Sedangkan, Menurut H.J, Romeijn "*Een administratieve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uitgaande van een administratief orgaan, gericht op het in het leven roepen van een rechtgevolg op het gebed van administratief*

⁶⁴ C.J.N. Versteden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, lihat pula H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief Recht*. Dikutip Ridwan H.R, *Hukum Administrasi...op.cit.*, hlm 109.

⁶⁵ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2012), hlm 148.

recht. (tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi).⁶⁶ Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum adalah akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum, seperti “*het scheppen opheff van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestaande rechtsverhouding* (penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada).⁶⁷ Dengan kata lain, akibat-akibat hukum (*rechtsgevolgen*) itu dapat berupa hal-hal sebagai berikut.⁶⁸

- a. *Indien er een verandering opteedt in de bestaade rechten, verplichtingen of bevoegdheid van sommigen*; (jika menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada).
- b. *Wanner er verandering optreedt in juridische status van een person of (van) object*; (bilamana menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek yang ada).
- c. *Wanner het bestaan van zekere rechten, verplichtingen, bevoegdheden of status bindend wordt vastgesteld*; (bilamana terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan).

Bila dikatakan bahwa tindakan hukum pemerintah itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan (*eenzijdige wilsverklaring van de bestuursorgaan*) dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada, maka kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), dan lain-lain yang menyebabkan

⁶⁶ H.J.Romeijn, *Administratiefrecht Hand-en Leerboek*, Dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi ...op.cit.*, hlm 110.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief Recht*, Dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi ...op.cit.*, hlm 111.

akibat-akibat hukum yang tidak sah. Di samping itu, karena setiap tindakan hukum itu harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dengan sendirinya tindakan tersebut tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan yang bersangkutan, yang dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yang muncul itu batal (*nietig*) atau dapat dibatalkan (*nietigbaar*).⁶⁹ Muchsan menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintah sebagai berikut:⁷⁰

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat pelengkap pemerintah (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang Hukum Administrasi Negara.
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.⁷¹ Asas legalitas menurut Sjachran Basah, Berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis

⁶⁹ Ridwan HR, Hukum Administrasi, *loc.cit.*

⁷⁰ Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Dikutip dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi...*op.cit.*, hlm 112-113.

⁷¹ Titik Triwulan dan Ismu Günardi Widodo, Hukum Tata...*op.cit.*, hlm 289-290.

antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.⁷²

Meskipun demikian, tidak selalu setiap tindakan pemerintahan tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi dalam kondisi tertentu, terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkret dalam masyarakat, peraturan perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*discretionare power*) yaitu melalui *Freies Ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

2. Macam-Macam Perbuatan Pemerintah

Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo menyatakan dengan kekuasaan tersebut dalam melakukan aktivitasnya, pemerintah melakukan dua macam tindakan, tindakan biasa (*feitelijkehendelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Dengan kata lain bahwa, bentuk perbuatan pemerintahan atau bentuk tindakan administrasi negara yang secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:⁷³

- a. Perbuatan hukum/tindakan hukum (*rechtshandelingen*).
- b. Bukan perbuatan hukum/tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*).

⁷² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Dikutip Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata, loc.cit.*

⁷³ Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata, loc.cit.*

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan subjek hukum-subjek hukum yang lain berdasarkan hukum privat seperti sewa menyewa, jual beli dan sebagainya. Berkaitan dengan itu timbul pertanyaan, dapatkah administrasi negara itu mengadakan hubungan hukum berdasarkan hukum privat? Atas pernyataan ini timbul dua pendapat.⁷⁴

Pertama, pendapat yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Scholten. Alasannya karena kedua belah pihak dan bersifat perseorangan, sedangkan Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik yang merupakan hukum untuk bolehnya tindakan atas kehendak satu pihak. Untuk administrasi negara tindakan satu pihak ini mungkin dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan umum.

Kedua, pendapat yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat. Tetapi untuk menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan administrasi negara telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik, maka administrasi negara harus menggunakan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Krabbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart.

Dari kedua golongan perbuatan tersebut yang penting bagi Hukum Administrasi Negara adalah golongan perbuatan hukum

⁷⁴ S.F. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm 68-69.

(*rechthandelingen*), sebab perbuatan tersebut langsung menimbulkan akibat hukum tertentu bagi Hukum Administrasi Negara; sedangkan golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum tidak relevan (tidak penting). Perbuatan pemerintah yang termasuk golongan perbuatan hukum dapat berupa.⁷⁵

- a. Perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil).
- b. Perbuatan Hukum menurut hukum publik.

Pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintah dan badan hukum. karena mewakili dua institusi maka dikenal ada dua macam tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*) dan tindakan hukum privat (*privaatrechtshandelingen*).⁷⁶ Tindakan hukum pemerintah dijelaskan sebagai berikut :

“De rechtshandelingen door de overheid in haar bestuursfunctie, kunnen worden onderscheiden in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen. Order publiekrechtelijke rechtshandelingen worden hierverstaan de rechthandelingen die verricht worden op de grondslag van het publiekrecht; order privaatrechtelijke rechtshandelingen; rechtshandelingen die verricht worden op grondslag van het privaatrecht.

(Tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan).⁷⁷

⁷⁵ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi ...op.cit.*, hlm,150

⁷⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi ...op.cit.*, hlm 114.

⁷⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi, loc.cit.*

Tindakan hukum publik dari organ pemerintah ini, A.F.A.Korsten dan F.P.C.T Tonnaer menyatakan sebagai berikut:

“publiekrechtelijke rechtshandelingen, waarven de overheid voor de uitoefening van haar bestursfunctie gebruik maakt, zijn te onderscheiden in eenzijdige en meerszijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen. Gemeenschappelijke regelingen tussen gemeente en een provincie zijn voorbeelden van meerszijdige publiekrechtelijke rechtshandeling”. Eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen doen zich voor in de vorm van handeling van een bestuursorgaan waardoor een publiekrechtelijk rechtgevolg onstaat. Voorbeelden zijn het verlenen van een bouwvergunning door burgemeester en wethouders, bijstandsverlening, bevel tot ontruiming van een onbewoonbaar verklaarde woning”.

(tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya, dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik yang bersifat sepihak dan tindakan banyak pihak. Peraturan bersama antarkabupaten atau antara kabupaten dengan provinsi adalah contoh dari tindakan hukum publik beberapa pihak. Tindakan hukum publik sepihak berbentuk tindakan yang dilakukan sendiri oleh organ pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum publik, contohnya adalah pemberian izin bangunan dari Walikota, pemberian bantuan (subsidi), perintah pengosongan bangunan/rumah, dan sebagainya).

Perbuatan pemerintah menurut hukum publik dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Perbuatan menurut hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijk handeling*)

Perbuatan menurut hukum publik bersegi satu, yaitu suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi negara berdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan yang mengatur hubungan antara sesama administrasi negara maupun antara administrasi negara dengan warga masyarakat.⁷⁸ Menurut Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, tindakan hukum bersegi satu ini lebih penting daripada bersegi dua.⁷⁹ Beberapa sarjana seperti S.Sybenga hanya mengakui adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu, artinya hukum publik lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Menurut mereka tidak ada perbuatan hukum publik yang bersegi dua, tidak ada perjanjian, misalnya, yang diatur oleh hukum publik. Jika pemerintah

⁷⁸ Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, Hukum Tata..loc.cit.

⁷⁹ Ibid.

mengadakan perjanjian dengan pihak swasta maka perjanjian itu senantiasa menggunakan hukum privat (perdata).

- b. Perbuatan menurut hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*)

Perbuatan menurut hukum publik bersegi dua, yaitu suatu perbuatan aparat administrasi negara dilakukan oleh dua pihak atau lebih secara sukarela (*perjanjian overeenkomst*). Artinya bahwa dalam tindakan hukum ini ada persesuaian kehendak (*wilsovereenkomst*) antara dua pihak dan tindakan hukum itu diatur oleh suatu hukum "istimewa", yaitu peraturan hukum publik dan tidak diatur oleh hukum "biasa" yaitu Hukum Perdata.⁸⁰

Sama halnya yang dikemukakan oleh Van der Pot, Kranenberg-Verting, Wiarda dan Donner mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik. Mereka memberikan contoh tentang adanya "*kortverband contract*" (perjanjian kerja jangka pendek) yang diadakan seseorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi pekerjaan. Pada *kortverband contract* adalah persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya di dalam hukum privat (biasa).⁸¹

3. Cara-Cara Pelaksanaan Tindakan Pemerintah

Menurut E. Utrecht tindakan pemerintah itu dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:⁸²

- a. Yang bertindak adalah administrasi negara itu sendiri.

⁸⁰ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...Op.Cit.*, hlm 309.

⁸¹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi ... Op.Cit.*, hlm,151

⁸² *Ibid*, hlm 153-154.

- b. Yang bertindak adalah subyek hukum/badan hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, dan dilakukan berdasarkan sesuatu hubungan istimewa, seperti badan hukum yang diberi monopoli.
- c. Yang bertindak adalah subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara yang menjalankan pekerjaan berdasarkan suatu konsesi/izin dari pemerintah. Artinya pekerjaan tersebut diserahkan oleh pemerintah kepada badan swasta untuk menyelenggarakan kepentingan umum, seperti Damri, Pelni, Shell, Caltec dan sebagainya.
- d. Yang bertindak ialah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara diberi subsidi oleh pemerintah, seperti yayasan-yayasan pendidikan.
- e. Yang bertindak adalah pemerintah bersama-sama dengan subyek hukum lain yang bukan administrasi negara di mana kedua belah pihak tergabung dalam berkerjasama, seperti Bank Industri Niaga (di mana pemerintah bukan pemegang saham tetapi di dalam dewan direksinya ada wakil-wakil pemerintah).
- f. Yang bertindak adalah yayasan yang didirikan/diawasi oleh pemerintah, seperti yayasan Supersemar, yayasan veteran dan sebagainya.
- g. Yang bertindak adalah koperasi yang didirikan/diawasi oleh pemerintah.
- h. Yang bertindak adalah perusahaan negara seperti PLN.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa ada beberapa macam tindakan pemerintah yang merupakan tindakan hukum dalam rangka menyelenggarakan kepentingan umum.

- a. Dengan membebaskan kewajiban kepada organ-organ itu untuk menyelenggarakan kepentingan umum.
- b. Dengan mengeluarkan undang-undang yang bersifat melarang atau yang ditunjukan pada tiap-tiap warganegara untuk melakukan perbuatan (tingkah laku) yang perlu demi kepentingan umum.
- c. Memberikan perintah-perintah atau ketetapan-ketetapan yang bersifat memberikan beban.
- d. Memberikan subsidi-subsidi atau bantuan-bantuan kepada swasta.
- e. Memberikan kedudukan hukum (*rechtstatus*) kepada seseorang sesuai dengan keinginannya, sehingga orang tersebut mempunyai hak dan kewajiban.
- f. Melakukan pengawasan terhadap pekerjaan swasta.
- g. Bekerjasama dengan perusahaan lain dalam bentuk-bentuk yang ditentukan untuk kepentingan umum.
- h. Mengadakan perjanjian dengan warganegara berdasarkan hal-hal yang diatur dalam hukum.

4. Sumber-Sumber Kewenangan Tindakan Pemerintah.

Dalam kepustakaan Hukum Administrasi terdapat dua macam cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi dan delegasi, kadang-kadang mandat juga ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.⁸³

a. Atribusi

Kata atribusi berasal dari bahasa Belanda, yakni *attribute* yang berarti “pembagian” (wewenang hukum) dalam kata *attributie van rechtsmacht*; pembagian wewenang kepada berbagai instansi berupa kompetensi mutlak (*absolute competentie*), sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht* yang juga mempunyai arti membagikan suatu perkara kepada kekuasaan yudikatif atau kekuasaan eksekutif.⁸⁴

Atribusi juga diartikan sebagai berikut :

“Wijze waarop een bestuursorgaan een bestuursbevoegdheid krijgt toegekend, een organ met regelgevende bevoegdheid scheidt een nieuwe bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een ander overheidsorgaan; soms wordt het overheidsorgaan speciaal voor de gelegenheid in het leven geroepen. Onder een orgaan met regelgevende bevoegdheid kan zowel de formele wetgever als de lagere wetgever worden verstaan”.

(Cara organ pemerintah mendapatkan wewenang pemerintah yang ditentukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan itu menciptakan wewenang pemerintahan baru dan memberikannya pada organ pemerintah lain; organ pemerintah kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan-untuk munculnya suatu wewenang. Organ dengan kewenangan

⁸³ Philipus M. Harjon, *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...Op.Cit.*, hlm 291.

⁸⁴ Lihat *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Dikutip S.F. Marbun, *Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm 70.

mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang formal maupun pembuat peraturan daerah).⁸⁵

Artibusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah.⁸⁶ Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada Undang-Undang dalam arti materiil.⁸⁷ Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan kewenangan dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD. Pembentukan wewenang pemerintah didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.⁸⁸ F.C.M.A.Michiels menyebutkan sebagai pemberian wewenang yang asli (*originare bevoegdheidstoekening*). Lebih lanjut disebut sebagai berikut:

“attributie van regelgevende bevoegdheid dient plaats te vinden in de Grondwet of een wet in formele zin; voor toekening van andere bevoegdheden kan attribute ook op een lager plaatsvinden. Wel moet de bevoegdheid tot het scheppen en toekennen van een bevoegdheid altijd direct of indirect op de grondwet of een wet in formele zin zijn gebaseerd.

⁸⁵ Ridwan H.R, *Diskresi dan Pertanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintah di Indonesia*, Disertasi Doktor dalam Administrasi Negara, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya 2013, hlm 131.

⁸⁶ Van Wijk-Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratiefrecht*, lihat Philipus. M.Hadjon, Kisi-Kisi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi, Dalam Philipus.M.Hadjon et.al., *Hukum Administrasi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UGM Press, 2011), hlm 11.

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid*, hlm 12.

(atribusi mengenai pemberian wewenang membuat peraturan itu ditemukan dalam UUD atau Undang-Undang dalam arti formal; atribusi juga dapat terjadi untuk pemberian wewenang lainnya pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Bagaimanapun juga, wewenang untuk menciptakan dan memberikan wewenang selalu harus didasarkan secara langsung atau tidak langsung pada UUD atau Undang-Undang dalam arti formal).⁸⁹

Menurut Indroharto, legislasi yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu dibedakan antara: *Pertama*, yang kedudukan sebagai *original legislator*. Di negara kita tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah. *Kedua*, yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah kepada bahan atau jabatan TUN tertentu.⁹⁰

b. Delegasi

Dalam artikel 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai pemerintahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberikan/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan menerima wewenang disebut

⁸⁹ Ridwan H.R, *Diskresi...Op. Cit.*, hlm 132.

⁹⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Dikutip Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata..Op. Cit.*,292.

delegataris.⁹¹ Hal serupa di sampaikan Lilik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, yang dimaksud delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintah kepada organ lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu yang semula kewenangan si A untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.⁹² Syarat-syarat delegasi menurut J.J.J.M. ten Berge, yaitu:⁹³

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan) artinya, delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Adanya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

c. Mandat

Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Dengan kata lain pejabat penerima mandat

⁹¹ Ten Berge, J.B.J.M., *Besturen door de overhead, Netherlands algemeen bestuursrecht*, lihat Philipus. M.Hadjon, Kisi-Kisi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi, Dalam Philipus.M.Hadjon el.al., *Hukum Administrasi...op.cit.*, hlm 12.

⁹² Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Dikutip Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...loc.cit.*

⁹³ Spelt, N.M., J.B.J.M. Ten Berge, *Inleiding Vergunningenrecht*, Dikutip Philipus. M.Hadjon, Kisi- Kisi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi, Dalam Philipus.M.Hadjon el.al., *Hukum Administrasi...op.cit.*, hlm 13. Lihat juga dalam Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...loc.cit.*

(mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans (pemberi mandat). Adapun tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.⁹⁴

B. Legalitas Tindakan Pemerintah

Ruang lingkup legalitas tindakan pemerintah meliputi;⁹⁵

1. Wewenang
2. Prosedur
3. Substansi

Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal. Atas dasar legalitas formal lahirlah *asas prasumption iustae causa (vermoeden van rechtmatigheid*: asas praduga tak bersalah). Atas dasar itulah ketentuan pasal 67 ayat (1) UU No. 5 th. 1986 menyatakan: Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang di gugat.

Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindakan pemerintah. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur, substansi. Setiap tindakan pemerintah disyaratkan harus bertumpuh atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga

⁹⁴ Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, Hukum Tata...*Op.Cit.*, hlm 293.

⁹⁵ Philipus.M.Hadjon, *Kisi-Kisi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, Dalam Philipus.M.Hadjon et.al.,*Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm 17-19.

sumber, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar, misalnya hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang bersifat *privacy*, hak untuk tidak menyebutkan namanya atau identitas lainnya sehubungan dengan keberatan yang diajukan terhadap suatu permohonan pihak lain atau atas suatu rancangan tindakan pemerintahan.⁹⁶

Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintah dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindakan pemerintah dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam mengambil keputusan. Untuk itu dibutuhkan suatu saran peran serta misalnya: sarana keberatan, sarana dengar pendapat, komisi pertimbangan (penasihatatan) dan lain-lain. Di samping itu asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk mengumumkan setiap keputusan pemerintah.⁹⁷

Asas instrumen meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*: daya guna) dan asas efektivitas (*doeltreffendheid*: hasil guna). Dewasa ini mungkin masih

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid*

banyak prosedur di bidang pemerintahan di Indonesia yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna. Dalam hubungan itu deregulasi di bidang pemerintahan khususnya menyangkut prosedur pemerintahan khususnya menyangkut prosedur pemerintahan masih sangat dibutuhkan. Kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat, dibatasi secara substansial. Aspek substansial menyangkut “apa” dan “untuk apa” cacat substansial menyangkut “apa” merupakan tindakan sewenang-wenang; cacat substansial menyangkut “untuk apa” merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.⁹⁸

C. Pengawasan Tindakan Pemerintah

1. Pengertian Pengawasan

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling*, yang oleh Dale dikatakan bahwa:⁹⁹

“...the modern concept of school...provides a historical record of what has happened... and provides data to enable the... executive...to make corrective steps...”. hal ini berarti bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

George R. Terry dalam yang dikutip Muchsan menyatakan pengawasan adalah.¹⁰⁰

“Control is to determine What is accomplished evaluate it, apply corrective measure, if needed to insure result in with the plan.”

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...op.cit.*, hlm 446.

¹⁰⁰ Lihat dalam Muchsan, *Sistem Pengawasan...op.cit.*, hlm 36.

Dari pengertian ini nampak bahwa pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian, tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap semua proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhirnya suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu. Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut.¹⁰¹

“Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan dengan rencana yang telah ditentukan.”

Sedangkan Sujamto menyatakan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.¹⁰² Sedangkan Henry Fayol menyebutkan:¹⁰³

“Control consist in verivying wether everything accour in conforminty with the plan adopted, the instruction issued and prinsiples established. It has for object to point out weakness and error in order to rectivy then and prevent recurrence.

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan

¹⁰¹ Siagian.M.P.A, *Filsafat Administrasi*, Dikutip kembali oleh Sujamto, Beberapa Pengertian...*op.cit.*,hlm 14.

¹⁰² *Ibid*,hlm 19.

¹⁰³ Lihat dalam Muchsan, Sistem Pengawasan ...*op.cit.*,hlm 37.

tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai terulang kembali. More menyatakan bahwa:¹⁰⁴

“there’s many a slip between giving works, assignments to men and carry ing the out. Get report of what is being done, compare it with what ought to be done, and do something about it if the two aren’t the same”. Dengan, pengawasan pada hakikatnya merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (das Sein) dengan hasil yang diinginkan (das Sollen). Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering terjadi penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan tersebut.

Newman berpendapat bahwa.¹⁰⁵ *“control is assurance that the performance conform to plan.”*

Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bukan setelah akhir dari proses tersebut. Mokler menyebutkan pengawasan sebagai.¹⁰⁶

Controlling is a systematic effort by business management to compare performance to predetermined standar, plans, or objektivities to determine whether performance is in line with these standards and presumably to take any remedial action required to see that human and other corporate resource are being used in the most effective dan efficient way possible in achieving corporate objective.

Konsep pengawasan dari Mockler di atas, menekankan pada tiga hal, yaitu: (1) harus adanya rencana, standar, atau tujuan sebagai tolak

¹⁰⁴ Winardi, *Manajer dan manajemen*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata, loc.cit.*

¹⁰⁵ Newman, William H, *Control: Past or Future*, Dikutip Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Peradilan Tata, loc.cit.*

¹⁰⁶ Cento, Samuel C.& S. Travis Centro, *Modern Management*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata. op.cit.*, hlm 447.

ukur yang ingin dicapai, (2) adanya proses pelaksanaan kerja untuk mencapai tujuan yang diinginkan, (3) adanya usaha membandingkan mengenai apa yang telah dicapai dengan standar, rencana, atau tujuan yang telah ditetapkan, dan (4) melakukan tindakan perbaikan yang diperlukan. Dengan demikian, konsep pengawasan dari Mockler ini terlihat bahwa ada kegiatan yang perlu direncanakan dengan tolak ukur berupa kriteria, norma-norma dan standar, kemudian dibandingkan, mana yang membutuhkan koreksi ataupun perbaikan-perbaikan. Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan yakni pengawasan dan pengendalian.¹⁰⁷ Pengawasan ini adalah arti sempit. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forceful* daripada pengawasan, yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas dan pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya.¹⁰⁸ Sujamto lebih tegas menyatakan:¹⁰⁹

Pengendalian adalah segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan/atau hasil yang dikehendaki serta sesuai pula dengan segala ketentuan dan kebijakan yang berlaku.

Sementara Lembaga Administrasi Negara (1996) mengungkapkan bahwa :¹¹⁰

¹⁰⁷ Kamus Umum Bahasa Indonesia disusun oleh W. J. S. Poerwadarminta, Dikutip dalam Sirajuddin et.al. Hukum Pelayanan...*op.cit.*, hlm 127.

¹⁰⁸ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Dikutip dalam Sirajuddin et.al. Hukum Pelayanan...*loc.cit.*

¹⁰⁹ Sujamto sebagaimana yang dikutip kembali oleh Ulbert Silalahi, *Studi tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori, dan Dimensi* dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, Hukum Tata...*op.cit.*, hlm 449.

¹¹⁰ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, Hukum Tata...*loc.cit.*

Pengawasan adalah salah satu fungsi organ manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas organisasi.

Dari pendapat-pendapat tersebut di atas, maka dapat ditangkap makna dasar dari pengawasan adalah: (1) pengawasan ditunjukkan sebagai upaya pengolahan untuk mencapai hasil dari tujuan; (2) adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan; (3) adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan; (4) mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; dan (5) adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.¹¹¹

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas

¹¹¹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Sirajudin et.al., Hukum Pelayanan...*op.cit.*, hlm 127.

kekuasaannya.¹¹² *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan mengatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam membentuk negara hukum material maupun negara hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan perilaku kekeliruan itu.¹¹³ Menurut Muchsan, pengawasan terhadap pemerintahan meliputi¹¹⁴:

- a. pengawasan politik (oleh DPR dan DPRD dengan hak-hak dan wewenang yang dimiliki),
- b. pengawasan sosial (oleh masyarakat secara langsung dengan demonstrasi dan cara lain),
- c. pengawasan administratif, yang terdiri atas pengawasan melekat dan pengawasan fungsional (baik oleh lembaga internal maupun lembaga eksternal),
- d. pengawasan oleh lembaga peradilan (PTUN dan Peradilan Umum),
- e. pengawasan oleh lembaga independen (seperti lembaga swadaya masyarakat), dan
- f. pengawasan oleh lembaga ombudsman.

¹¹² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat dan Terhadap Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm 35.

¹¹³ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *pengawasan Pusat...op.cit.*, hlm 35-36.

¹¹⁴ Moh. Hasyim, *Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dengan Ombudsman*, *Jurnal Ombudsman Edisi: 8/Tahun IV/Juli-Desember 2010*, hlm 28.

2. Tujuan Pengawasan

Menurut Prayudi, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terhadap beberapa asas antara lain :¹¹⁵

- a. Asas tercapai tujuan, ditunjukkan kearah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
- b. Asas efisien, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
- c. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana pertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
- d. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
- e. Asas langsung adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap kegiatan.
- f. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
- g. Asas penyesuaian dan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan organisasi dan kewenangan masing- masing.
- h. Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditunjukkan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.
- i. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan.
- j. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditunjukkan terhadap faktor-faktor yang strategis.
- k. Asas kekecualian, bahwa efisien dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang di tunjukan terhadap faktor kekecualian yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
- l. Asas pengendalian fleksible bahwa pengawasan harus menghindarkan kegagalan pelaksanaan perencanaan.
- m. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.

¹¹⁵ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/23484/3/Chapter%20II.Pdf> diakses tanggal 21 April 2014.

- n. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengkoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.

Oleh karena pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaannya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut :¹¹⁶

- a. Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
- b. Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercemin dalam :
 - 1) Tujuan yang ditetapkan.
 - 2) Rencana kerja yang telah ditentukan.
 - 3) Kebijaksanaan dan pedoman kerja yang telah digariskan.
 - 4) Perintah yang telah diberikan.
 - 5) Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- c. Preventif. Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan.
- d. Bukan tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.
- e. Efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisien pelaksanaan kerja.
- f. Apakah ada salah. Artinya pengawasan haruslah dilakukan bukanlah semata-mata mencari siapa yang salah, tetapi apa yang salah, bagaimana timbulnya dan sifat kesalahan itu.
- g. Membimbing dan mendidik. Artinya “pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan”.

¹¹⁶ *Ibid.*

Pengawasan dimaksudkan agar penyelenggara pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan untuk mencari-cari kesalahan. Disamping itu ada beberapa motif lain sebagaimana disebutkan P. Nicolai yaitu untuk kepentingan koordinasi dan integrasi pemerintahan, pengawasan keuangan, dan pengawasan terhadap kecermatan penyelenggaraan pemerintahan berkenaan dengan perlindungan hak dan kepentingan warga negara.¹¹⁷ Menurut Situmorang dan Juhir (1994) maksud pengawasan adalah untuk:¹¹⁸

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
- b. Memperbaiki kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak.
- e. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standar.

Menurut P. De Haan. “ *Een vijftal motieven voor toezicht, te weten, het motief van de beleidsbewaking, het coordinatiemotief, het motief van de kwaliteitsbewaking, het financiële motief, en het motief van de rechten belangenbescherming van de burger*”. (ada lima motif pengawasan yaitu motif untuk menjaga kebijaksanaan, motif koordinasi, menjaga kualitas, motif keuangan, dan untuk memberikan perlindungan hukum

¹¹⁷ P. Nicolai, et.al., *Bestuursrecht*, Dikutip oleh Ridwan H.R, Hukum Administrasi di Daerah, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH.UII Press, 2009), hlm 126.

¹¹⁸ M. Situmorang Viktor dan Jusuf Juhir, *Aspek Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Apratur Pemerintahan*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...op.cit* ., hlm 451.

serta perlindungan kepentingan warga negara).¹¹⁹ Rachman juga mengungkapkan tentang maksud pengawasan yaitu:¹²⁰

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan intruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan serta kesulitan dan kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Situmorang dan Juhir (1994) mengatakan bahwa tujuan pengawasan adalah:¹²¹

- a. Agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna (dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparat pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat.
- c. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Lebih lanjut Situmorang dan Juhir (1994) mengemukakan bahwa secara langsung tujuan pengawasan adalah untuk:¹²²

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.

¹¹⁹ P. De Haan, et.al., Dikutip oleh Dikutip oleh Ridwan H.R, Hukum Administrasi, *loc.cit.*

¹²⁰ M. Situmorang Viktor dan Jusuf Juhir, *Aspek Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Apratur Pemerintahan*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, Hukum Tata...*op.cit.*, hlm 452.

¹²¹ *Ibid*

¹²² *Ibid*, hlm 543.

- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan.
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Sementara tujuan pengawasan menurut Soekarno adalah: Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana, yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu yang dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak dan mencari jalan keluar jika ternyata di jumpai kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan.¹²³

Sementara itu Muchsan menyebutkan tujuan diadakan pengawasan terutama pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan adalah:¹²⁴

- a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara telah sesuai dengan maksud dan tujuan pemberiannya.
- b. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara telah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.
- c. Untuk mengetahui kemungkinan adanya kendala-kendala atau kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan wewenang yang telah diberikan kepada pejabat/ Badan Tata Usaha Negara, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- d. Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari kemungkinan tindakan penyalahgunaan kekuasaan/wewenang oleh aparatur pemerintah.

¹²³ Ateng Sarfudin, *Pemerintahan Daerah dan Pembangunan*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata*, *loc.cit.*

¹²⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Dikutip Galang Asmara, *Ombudsman Republik...op.cit.*, hlm 132.

- e. Untuk menghindari terjadinya perbuatan (pemerintah) yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, setidaknya-tidaknya untuk menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.

3. Bentuk-Bentuk Pengawasan

Menurut Philipus Hadjon, ada bentuk pengawasan dan kontrol:¹²⁵

- a. 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. Dalam situasi yang menuntut tindakan cepat, dapat juga diambil tindakan penenangguhan keputusan, sebelum dilakukan pencabutan.
- b. 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. Surat-surat keputusan aparat pemerintah yang rendah umpamanya baru mempunyai kekuatan hukum setelah mendapat pengesahan. Selain itu dikenal bentuk keputusan dari sebuah badan yang lebih rendah yang baru dapat diambil jika sebelumnya telah mendapat surat pernyataan tidak berkeberatan atau surat kuasa dari badan yang lebih tinggi.
- c. Pengawasan positif yang dimaksud dalam bentuk pengawasan ini adalah keputusan-keputusan badan-badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarah dan petunjuk-petunjuk kepada badan-badan lebih rendah. Kadang-kadang juga dapat terjadi badan-badan yang lebih tinggi kadang-kadang memaksakan instansi yang lebih rendah untuk kerjasama tertentu.
- d. Membantu untuk memberitahu, pengawasan yang lebih ringan dari bentuk sebelumnya adalah kumpulan wewenang badan-badan lebih tinggi untuk memperoleh informasi dari badan-badan yang lebih rendah, umpamanya pemeriksaan pembukuan, kewajiban memberi informasi jika diminta dan berkewajiban dengan segera melaporkan setelah mengeluarkan keputusan-keputusan tertentu.
- e. Konsultasi dan perundingan, kadang-kadang beberapa keputusan baru boleh diambil oleh badan yang lebih rendah setelah mengadakan perundingan dengan badan-badan yang lebih tinggi, atau badan-badan lebih tinggi itu memperoleh kesempatan sebelumnya untuk

¹²⁵ Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesebelas (Yogyakarta: UGM Press, 2011), hlm 75-77.

- memberikan nasehat-nasehat pada badan-badan yang lebih rendah mengenai suatu persoalan.
- f. Hak banding administratif, bentuk pengawasan yang terakhir sebagian juga terletak pada 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 disamping bentuk-bentuk pengawasan yang disebutkan di atas ada juga alat-alat yang lain yang dapat dipakai oleh badan yang lebih tinggi dalam memberikan pengarahan kepada badan yang lebih rendah.
 - g. Dinas-dinas Pemerintahan 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 nasihat dan sebagainya.
 - h. Keuangan, kadangkala dalam hal keuangan badan-badan pemerintah yang lebih rendah terikat pada badan yang lebih tinggi. Untuk pemasukan mereka terikat pada dana dari pemerintah pusat, sehingga dengan itu pemerintah pusat dapat mempengaruhi kebijaksanaan, mereka melalui segala macam ketentuan dan persyaratan.
 - f. 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. Suatu rencana bukan hanya suatu alat bantu bagi pelaksanaan badan-badan itu sendiri. Tetapi juga suatu pegangan untuk bertindak bagi badan-badan lebih tinggi, apakah dalam bentuk pengawasan, pemberian dana dan sebagainya.
 - g. Pengangkatan untuk kepentingan 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, dengan mengangkat para pejabat negara pada posisi dalam yang lebih rendah. Di negeri Belanda umpamanya seseorang Walikota (ketua Dewan Kotapraja dan pelaksanaan harian) diangkat oleh pemerintah pusat.

Begitu pula dengan Maman Ukas (2004) yang menyebutkan ada tiga fase pengawasan, yaitu (1) pengawasan awal, (2) pengawasan tengah

berjalan, (3) pengawasan akhir.¹²⁶ Situmorang dan Juhir (1994) mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:¹²⁷

- a. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.
 - 1) Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawasan dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” ditempat pekerjaan, dan menerima laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
 - 2) Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan yang diterima dari pelaksanaan baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.

- b. Pengawasan preventif dan represif
 - 1) Pengawasan preventif, dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber lain.
 - 2) Pengawasan represif dan ekstern
 - a) Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
 - b) Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan di bidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh apatur negara dan direktorat jenderal pengawasan keuangan negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

Sementara Bohari (1992) membagi macam teknik pengawasan sebagai berikut:¹²⁸

¹²⁶ Maman Ukas, *Manajemen; Konsep, Prinsip dan Aplikasi*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...op.cit.*, hlm 451.

¹²⁷ M. Situmorang Viktor dan Jusuf Juhir, *Aspek Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Apratur Pemerintahan*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...op.cit.*, hlm 457-458.

¹²⁸ Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Dikutip dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata...op.cit.*, hlm 459.

- a. Pengawasan preventif, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini biasanya berbentuk prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini bertujuan :
 - 1) Mencegah terjadinya tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
 - 2) Memberikan pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif.
 - 3) Menentukan saran dan tujuan yang akan dicapai
 - 4) Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

- b. Pengawasan represif, ini dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan represif ini biasa dilakukan dalam bentuk:
 - 1) Pengawasan dari jauh, adalah pengawasan yang telah dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat pertanggung jawaban disertai bukti-buktinya mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.
 - 2) Pengawasan dari dekat, adalah pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi

Macam-macam pengawasan, yaitu :

- 1) Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan efektif berlaku.¹²⁹ Ada beberapa bentuk pengawasan preventif ini yaitu pengesahan (*goedkeuring*), persetujuan (*toetemming vooraf*), pembebasan (*ontheffing*), penguasaan (*machtiging*), pernyataan tidak keberataan (*verklaring van geen bezwaar*), atau keharusan pemberitahuan (*kennisplicht*).¹³⁰
- 2) Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan diberlakukan.¹³¹

¹²⁹ R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding*, Dikutip oleh Ridwan.HR, Hukum Administrasi di Daerah...*op.cit.*, hlm 135.

¹³⁰ P.Nicolai, et.al *Bestuursrecht*, Dikutip Ridwan,HR, Hukum Administrasi di Daerah...*op.cit.*,136.

¹³¹ R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding*, Dikutip oleh Ridwan.HR, Hukum Administrasi di Daerah...*op.cit.*, hlm 137.

Pengawasan yang dilihat dari satu segi, yaitu segi hubungan antara subjek dan objek pengawasan yaitu:¹³²

- a. Pengawasan ekstern (*external control*)
Secara harafiah, pengawasan ekstern berarti “pengawasan dari luar”. Dalam pengawasan ekstern, subyek pengawasan, yaitu si pengawas, berada di luar susunan organisasi obyek yang diawasi.
- b. Pengawasan intern (*internal control*)
Sebagaimana telah disinggung di muka, meskipun serba sedikit, “pengawasan intern” adalah merupakan kebalikan dan “pengawasan ekstern”, karena pengertian intern yang berarti “dari dalam” itu memang merupakan kebalikan dari ekstern yang berarti “dari luar”.

Untuk membedakan dengan lembaga pengawasan yang telah ada, sekaligus menghapus kesan tumpang tindih serta persepsi keliru dengan fungsi-fungsi pengawasan yang kita kenal selama ini, kiranya hal-hal berikut dapat menjadi informasi/refrensi yakni:¹³³

- a. Lembaga Pengawas Struktural sebagaimana selama ini dilakukan oleh Inspektorat Jendral tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan/departemen terkait. Dalam menghadapi dan ataupun penindaklanjuti laporan sangat ditentukan oleh atasan. Lagi pula pengawasan yang dilakukan bersifat intern artinya kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan hanya mencakup urusan institusi itu sendiri.
- b. Lembaga Pengawas Fungsional (Badan Pengawasan dan Pemeriksaan Keuangan) meskipun tidak bersifat intern namun substansi/sasaran pengawasan terbatas pada aspek tertentu terutama masalah keuangan. Lagi pula aparat pengawas fungsional pada umumnya tidak menangani keluhan-keluhan yang bersifat individual, mereka melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan secara rutin baik yang merupakan anggaran rutin maupun pembangunan. Dengan kata lain aparat pengawas fungsional selain cakupannya sangat sempit juga kurang memperhatikan penyimpangan-penyimpangan yang

¹³² Sujamto, *Beberapa Pengawasan...* op.cit., hlm 61-62.

¹³³ Sunaryati Hartono (editor), *Peranan Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyeenggara Pemerintahan yang Bersih*, Komisi Ombudsman Nasional, (Jakarta Selatan, 2005), hlm 11-12.

sering menjadi keluhan langsung masyarakat karena pengawasan yang dilakukan merupakan kegiatan rutin.

- c. Lembaga Pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam konstitusi memang melakukan pengawasan namun pada satu sisi substansi yang diawasi terlalu luas dan bersifat politis karena memang secara kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga politik serta mewakili kelompok-kelompok politik sehingga pengawasannya juga tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan kelompok yang mereka wakili. Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan pada satu sisi substansi yang diawasi cukup luas yaitu mengenai keuangan negara yang mencakup kebijakan ataupun pengelolaan, namun disisi lain juga dapat dikatakan terlalu sempit karena hanya mengenai segi keuangannya saja, sementara aspek-aspek lain dalam penyelenggaraan negara belum disentuh, apalagi kepentingan-kepentingan warga yang bersifat individual dan bukan merupakan penyimpangan sistem atau kebijakan, jelas belum terakomodasikan.
- d. Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sekarang ini telah menjadi *trend* dan berkembang pesat. Namun karena sifatnya swasta dan kurang terfokus sehingga lebih banyak ditanggapi dengan sikap “acuh tak acuh”. Terlebih lagi pengawasan yang dilakukan sering kurang data dan lebih mengarah pada publikasi sehingga faktor akurasi dan keseimbangan fakta kurang memperoleh perhatian. Terdapat jarak ataupun “jurang” yang cukup dalam antara aparat negara/pemerintah dengan organisasi non pemerintah yang disebabkan perbedaan landasan keberadaan mereka masing-masing. Lembaga swadaya masyarakat eksistensinya berasal dari masyarakat itu sendiri sementara lembaga negara/pemerintah secara formal dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dengan bertitik tolak dari landasan yang berbeda tersebut muncul sikap resistensi satu sama lain. Resistensi tersebut makin dalam manakala menghadapi suatu permasalahan kongkrit di mana lembaga pemerintah menggunakan parameter pranata yang bersifat formal serta prosedur yang struktural hirarkis sementara Organisasi Non Pemerintah mendekati permasalahan berdasarkan kenyataan-kenyataan yang dihadapi dengan prosedur yang tidak hirarkis karena LSM memang bukan merupakan institusi struktural.

D. Ombudsman

1. Pengertian Ombudsman

Ada beberapa pengertian Ombudsman, yakni: Menurut R.M.

Surachman dan Antonius Sujata, dalam bahasa Swedia, arti “ombud”

sebenarnya adalah “wakil” sah seseorang, sehingga pengacara yang bertindak untuk kliennya di depan pengadilan pun adalah “Ombud” kliennya.¹³⁴ Pengertian istilah Ombudsman di atas, senada dengan yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotulung. Istilah Ombudsman itu berarti: wakil atau kuasa yang disertai kepercayaan, dalam hal ini ialah wakil atau kuasa dari Parlemen yang disertai kepercayaan melakukan kontrol terhadap pemerintah.¹³⁵

Ibrahim Al-Wahab mengemukakan bahwa kata Ombudsman memiliki beberapa arti: *representative, agent, delegate, lawyer, guardian* atau sebutan-sebutan lain untuk seseorang yang diberikan kekuasaan oleh lain tersebut. Kata Ombudsman, itu sendiri menurut Ibrahim al-Wahab merupakan derivasi dari istilah Jerman dan merupakan bahasa asli suku-suku bangsa Jerman di masa lampau.¹³⁶

Istilah “Ombudsman” pertama kali digunakan di Swedia pada tahun 1908 dan istilah ini dipergunakan oleh hampir semua negara di dunia tanpa ada maksud untuk menerjemahkannya ke dalam bahasa nasional.¹³⁷ Tidak terkecuali negara Indonesia, juga mempergunakan istilah “Ombudsman” untuk menamakan lembaga Ombudsman.¹³⁸ Di dalam

¹³⁴ R.M Surachman dan Antonius Sujata, “Prospek Efektivitas Komisi Ombudsman Nasional”, Makalah disajikan pada seminar tentang:” *Peranan Komisi Ombudsman Nasional dalam Meningkatkan Pemerintah yang Baik*, Dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik...*op.cit.*, hlm 10.

¹³⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Segi Kontrol terhadap Pemerintah*, Dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit.*

¹³⁶ Ibrahim al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit.*

¹³⁷ Abdurrahman 24 juli 2002.” Ombudsman Daerah; Sebuah Pemikiran ke Depan Makalah disampaikan pada lokakarya Ombudsman Daerah. Banjarmasin: Komisi Ombudsman Nasional dan Fakultas Hukum Universitas Lampung Mangkurat,h.2. Dikutip Rachmadi Usman, Pilihan penyelesaian...*op.cit.*, hlm 381.

¹³⁸ Rachmadi Usman, Pilihan penyelesaian, *loc.cit.*

Ensiklopedi Indonesia Jilid IV menyatakan: Ombudsman ialah pejabat yang diangkat dengan peraturan perundang-undangan untuk menyelidiki pengaduan-pengaduan warga negara atau badan-badan pemerintah. Misalnya mengenai perlakuan kasar atau tidak adil pada pejabat negara dalam bidang hukum, pajak, perumahan, sarana, jaminan sosial, dan lain-lain. Ombudsman berhak memecat pejabat yang bersangkutan atau mengenakan tindakan hukum administratif lainnya apabila diperoleh bukti-bukti pembenaran pengaduan itu.¹³⁹

Sedangkan Ensiklopedia Nasional Indonesia menyatakan Ombudsman ialah badan atau petugas independen yang bertugas menampung keluhan-keluhan masyarakat tentang perilaku pegawai negeri yang tidak benar, seperti penyalahgunaan wewenang, kelambatan penyelesaian tugas dalam bidang kerjanya, juga menyangkut masalah dalam perlindungan konsumen, hal sipil, perpajakan, lingkungan, lembaga permasyarakatan dan lain-lain. Kemudian, ia meneliti, melaporkan dan mengusulkan pemecahannya kepada pemerintah. Sebenarnya Ombudsman tidak memiliki kekuasaan apa-apa tetapi dengan kritik, teguran, serta puberitas, ia dapat mempengaruhi pemerintah, bahkan dilaporkan pernah berhasil menyebabkan diubahnya perundang-undangan.¹⁴⁰

2. Latar Belakang Pembentukan Ombudsman di Indonesia

Beberapa sarjana telah mengungkapkan pendapatnya tentang pentingnya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Di antara

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

sarjana dimaksud ialah: P.K.Ojong, Mr. T.H.Lim, Sajipto Raharjo, Muchsan, Junaidi Suwartojo dan Markus Lukman. Almarhum P.K Ojong, dalam rubrik “kompasiana” pada harian Umum *Kompas*, edisi tanggal 10 Februari 1967 telah mengemukakan pendapatnya bahwa Ombudsman dirasakan perlu di Indonesia. Alasannya adalah: Kalau di negara-negara serba makmur dan adil, dimana demokrasi sudah mendarah daging, Ombudsman masih perlu, apalagi bagi negara-negara di mana sendi-sendi hukum baru saja dihancurkan, seperti di tanah air kita, oleh Orde Lama. Yang mendukung dan nanti melaksanakan cita-cita orde baru adalah manusia juga, sedangkan manusia adalah makhluk yang berbahaya “*and man is a dangerous creature*”.¹⁴¹

Apa yang dikatakan oleh almarhum P.K.Ojong tersebut nampaknya benar, karena dalam kenyataannya saat ini di negara-negara yang sudah maju sekalipun seperti Amerika Serikat, Australia, Inggris, New Zealand, Prancis dan lain-lain masih tetap membutuhkan Ombudsman apalagi Indonesia yang masih berupa negara berkembang, sarat dengan pelanggaran-pelanggaran hukum dan HAM, praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, bahkan telah dinilai salah satu negara terkorup di Asia.¹⁴²

Sajipto Rahardjo (Guru Besar Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang), dalam tahun 1976 pernah menulis pada Harian

¹⁴¹ Lihat pula penjelasan Mr T.H.Lim dalam tulisannya pada harian yang sama tanggal 21 Januari 1982 dengan Judul Perlukah Dirintis Berdirinya Lembaga “Ombudsman”. Dikutip Galang Asmara, *Ombudsman Nasional...op.cit*, hlm 10.

¹⁴² *Ibid.*

Umum *Kompas*, edisi tanggal 16 Januari dengan judul “Ombudsman ke Arah Perlindungan Warga negara”. Dalam tulisan tersebut, Satjipto Rahardjo memandang penting dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pemerintah untuk berbuat sekehendak hati sebagai kosekuensi penerapan ide negara *Welfare State* yang membuka peluang sangat besar bagi pemerintah untuk ikut campur dalam urusan masyarakat dengan dalil demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, menurut Satjipto Rahardjo demi untuk terselenggaranya administrasi pemerintahan yang efisien dan sesuai dengan dengan kebijaksanaan yang digariskan, maka mau tidak mau orang harus mengembangkan suatu mekanisme yang dapat menekan cacat-cacat dalam pelaksanaan tugas pemerintah itu sekecil-kecilnya. Salah satu caranya adalah dengan mendirikan lembaga Ombudsman seperti yang sudah dikenal lama di negara-negara Skandinavia, New Zealand dan lain-lain.¹⁴³

Tahun 1981, Muschsan dalam Bukunya *Peradilan Administrasi Administrasi*, juga telah mengemukakan tentang perlunya pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai langkah “preventif” Lembaga Ombudsman tersebut menurut Muschsan akan berfungsi untuk meneliti perbuatan-perbuatan alat administrasi negara serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara dan memberikan penerangan tentang hukum administrasi negara dan

¹⁴³ *Ibid*, hlm 11.

masyarakat.¹⁴⁴ Ada dua keuntungan adanya lembaga Ombudsman menurut Muchsan, yakni: *Pertama*, dengan adanya pengawasan yang cukup ketat terhadap alat administrasi negara, maka alat administrasi negara akan lebih berhati-hati dalam melaksanakan fungsinya. Ini berarti akan mengurangi perbuatan administrasi negara yang dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat (tindakan preventif). *Kedua*, sehubungan dengan masih asingnya seluk beluk hukum administrasi negara bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, penerangan masalah tersebut memberikan manfaat yang cukup besar.¹⁴⁵

Kemudian, di tahun 1995 Junardi Suwartojo di dalam bukunya berjudul *Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya Serta Peran Pengawasan dan Penanggulangannya* telah pula mengemukakan pandangannya tentang perlunya lembaga Ombudsman yang dikaitkan dengan upaya menciptakan apratur pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan terbebas dari korupsi yang melanda Indonesia saat itu. Junaidi menganjurkan perlunya lembaga Ombudsman dibentuk terutama dikaitkan dengan upaya menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dalam hubungan ini Junaidi antara lain menyatakan :¹⁴⁶

Perlu pemikiran untuk mengadakan suatu lembaga Independen yang secara khusus bertugas menerima dan meneliti keluhan masyarakat, yang lazim disebut Ombudsman. Dalam hal ini bagi suatu pemerintahan yang cukup bersih dan berwibawa tidak perlu merasa

¹⁴⁴ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Nasional...*op.cit.*, hlm 12.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Junaidi Suwartono, *Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya Serta Peran Pengawasan dan Penyalahgunannya*, Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Nasional, *loc.cit.*

khawatir mengenai peran Ombudsman, justru akan dapat memberikan bantuan secara jujur dan objektif kepada pihak eksekutif bagi kejujuran aparat pemerintahannya. Mengenai kemungkinan diciptakannya lembaga Ombudsman di Indonesia perlu kiranya dipertimbangkan terhadap beberapa hal. *Pertama*, dari sudut pandangan hukum tata negara. *Kedua*, mengenai efek atau dampak psikologi pada saat-saat dewasa ini apakah tidak akan menimbulkan kesan dongeng rakyat tentang korupsi. Dan *ketiga*, apakah aparat pemberantas korupsi yang ada sudah dinilai maksimal dalam melaksanakan tugasnya tetapi belum berhasil sehingga diperlukan lembaga baru.

Selain P.K Ojong, T.H.Lim, Satjipto Rahadjo, Muchsan dan Junaidi Suwanto, pada awal tahun 1998, Marcus Lukman dalam tulisannya di dalam majalah "prespektif" pernah juga menganjurkan perlunya pembentukan lembaga pengawasan yang disebutnya "pengawasan ekstra fungsional" dengan mengadopsi konsep lembaga Ombudsman. Menurut Marcus Lukman, lembaga semacam itu penting bagi Indonesia karena kondisi Indonesia, meskipun sudah ada lembaga WASKAT (Pengawasan Melekat) WASNAL (Pengawasan Fungsional), BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) dan PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara), tampaknya belum cukup efektif dan efisien untuk mengontrol perbuatan melawan hukum dan moral penguasa. Terutama perbuatan kolusi, korupsi, diskriminasi, Intervensi, kooptasi, arogansi, dominasi, denasionalisasi dan korporatisasi terhadap kepentingan-kepentingan warga masyarakat dan *civil society* yang berurusan dengan birokrasi. Marcus Lukman mengkaitkan pentingnya pembentukan lembaga pengaduan semacam Ombudsman yang disebutnya Komite Pengawas

Birokrasi dengan upaya meningkatkan perlindungan HAM dan hak-hak dan kewajiban asasi warga negara Indonesia di masa mendatang.¹⁴⁷

Indonesian Corruption Watch (ICW) yang dalam tahun 1999 menyarankan agar dibentuk Ombudsman di Indonesia, bahkan dengan tegas menyatakan bahwa pembentukan Ombudsman tidak bisa dihindarkan mengingat tekanan masyarakat dan tuntutan demokratis. Pembentukan Ombudsman diperlukan untuk melindungi masyarakat dari kepentingan politisi dan pemerintah yang berkuasa.¹⁴⁸ Selain itu Sunaryati Hartono, Ombudsman penting untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, perlindungan hak asasi manusia dan kebahagiaan setiap orang yang di dalam lingkungan negara, bahkan juga diseluruh dunia. Kehadiran Ombudsman adalah untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan di sektor pemerintah maupun sektor peradilan, sambil lebih menegakkan hak-hak asasi manusia dan keadilan berdasarkan hukum yang juga berintikan keadilan.¹⁴⁹

Sementara itu, Bagir Manan menyatakan bahwa perlunya membentuk Ombudsman antara lain: (1) kegagalan lembaga pengawasan yang sudah ada baik hukum maupun politik, juga lembaga penegak hukum kita tidak berjalan sebagaimana mestinya demikian pula dengan fungsi pemerintahan, sehingga dikenal sebagai sebuah negara/bangsa yang marak dengan korupsi, kolusi dan nepotisme; (2) membantu apratur negara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil (3)

¹⁴⁷ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional...op.cit.*, hlm 14.

¹⁴⁸ *Ibid*

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm 17.

memaksa para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggung jawaban dengan baik.¹⁵⁰

Adapun latar belakang dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia terkait dengan tujuan sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan perlindungan hak-hak warganegara (hak-hak hukum dan hak-hak asasi.
- 2) Meningkatkan supermasi hukum
- 3) Menciptakan kepastian hukum
- 4) Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- 5) Mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan memelihara legalitas kekuasaan
- 6) Membantu penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan adil
- 7) Menciptakan pemerintahan/penyelenggaraan yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, *good governance* dan *clean government*.
- 8) Memperbaiki kinerja pemerintahan, kredibilitas pemerintah dan mencari keadilan.

Kedelapan poin tersebut di atas pada dasarnya dapat direduksi menjadi dua, yakni (1) untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dan (2) melindungi hak-hak warganegara.¹⁵¹ Beberapa alasan yang mendasari dibentuknya Ombudsman antara lain karena¹⁵²:

- a) Secara institusional Ombudsman bersifat independen, baik struktural, fungsional maupun personal.
- b) Sasaran pengawasan adalah pemberian pelayanan.
- c) Cara penyelesaian melalui mediasi.

Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia oleh pemerintah dimulai ketika Presiden B.J.Habibie berkuasa, kemudian dilanjutkan oleh penggantinya, yakni K.H.Abdurrahman Wahid. Masa

¹⁵⁰ Wawancara tanggal 12 Juni 2001 di Jakarta oleh Galang Asmara di dalam bukunya Ombudsman Nasional...*op.cit.*, hlm 22.

¹⁵¹ Galang Asmara, Ombudsman Nasional...*op.cit.*, hlm 22-23.

¹⁵² Moh. Hasyim, *Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dengan Ombudsman*, *loc.cit.*

pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid dapat disebut sebagai tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, Sedangkan pada masa pemerintahan B.J.Habibie dapat disebut sebagai masa rintisan dalam pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia.¹⁵³

Ada beberapa alasan mendasar negara-negara membentuk Ombudsman, yakni :¹⁵⁴

- a. Secara instusional bersifat independen baik struktural, fungsional maupun personal. Sifat independen ini sangat mempengaruhi efektifitasnya karena dalam bertindak akan bersifat secara objektif, adil tidak berpihak.
- b. Sasaran pengawasan adalah pemberian pelayanan artinya dalam bertindak seharusnya aparat menjadi pelayan sehingga warga masyarakat diperlakukan sebagai subjek pelayanan dan bukan objek/korban pelayanan. Selama ini belum/tidak ada lembaga yang memfokuskan diri pada pengawasan atas pemberian pelayanan umum, padahal jika dicermati sebenarnya pelayanan inilah yang merupakan inti dari seluruh proses berpemerintahan karena di dalamnya terkandung nilai-nilai kepatutan, penghormatan hak-hak dasar keadilan serta moralitas.
- c. Keberhasilan suatu pengawasan sangat ditentukan oleh prosedur ataupun mekanisme yang digunakan, apabila proses pengawasan berbelit-belit melalui liku-liku yang panjang maka pelaksanaan pengawasan akan beralih dari masalah substansional ke masalah prosedural. Padahal inti persoalan pokok adalah penyimpangan dalam pelayanan umum. Jika pada akhirnya terjebak pada prosedur yang panjang maka akan menghabiskan waktu penyelesaian yang lama sehingga penyimpangan akan terus berlangsung tanpa ada perbaikan dan jalan keluar. Bahkan mungkin sekali akan muncul problem baru yaitu tentang mekanisme itu sendiri. Sesungguhnya suatu prosedur penyelesaian yang singkat dan sederhana di manapun akan lebih efisien. Termasuk dalam aspek ini adalah cara penyelesaian melalui mediasi di mana masing-masing pihak langsung bertemu dan membahas permasalahan sekaligus menentukan jalan keluar terbaik melalui prinsip saling memberi dan saling menerima (*win-win solution*).

¹⁵³ *Ibid*, hlm 15.

¹⁵⁴ Sunaryati Hartono (editor), Peranan Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggara Pemerintahan yang Bersih...*op.cit*, hlm 12-14.

- d. Masalah pelayanan yang menjadi sasaran pengawasan Ombudsman dalam praktek lebih banyak menimpa masyarakat secara individual, meskipun juga tidak jarang berkaitan dengan suatu sistem atas kebijakan sehingga melibatkan ("mengorbankan") kepentingan individual-individual dalam jumlah yang lebih banyak. Biasanya anggota masyarakat kurang peka terhadap pemberlakuan sistem/kebijakan yang merugikan karena merasa lemah berhadapan dengan kekuasaan. Dengan demikian ia membutuhkan bantuan, membutuhkan dukungan dan membutuhkan pihak lain untuk menyelesaikan masalah tanpa harus menanggung resiko munculnya masalah baru.
- e. Berkenaan dengan subtansi pengawasan yaitu pelayanan umum oleh penyelenggara negara meskipun nampaknya sederhana namun memiliki dampak yang amat mendasar. Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat akan memberikan nilai positif dalam menciptakan dukungan terhadap kinerja pemerintah. Apabila aparat pemerintah melalui bentuk-bentuk pelayanannya mampu menciptakan suasana yang kondusif dengan masyarakat maka kondisi semacam itu dapat dikategorikan sebagai keadaan. Yang mengarah pada terselenggaranya asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Asas pemerintahan yang baik dalam implementasinya diwujudkan melalui ketaatan hukum, tidak memihak, bersikap adil, keseimbangan bertindak, cermat, saling percaya dan lain-lain. Dengan demikian sesungguhnya pelayanan umum sebagai hakikat dasar dari asas pemerintahan yang baik menjadi harapan utama keberadaan lembaga Ombudsman.
- f. Masyarakat kecil ataupun korban pelayanan secara mayoritas adalah kelompok ekonomi lemah karena itu mereka menjadi ragu untuk memperjuangkan keluhannya karena keterbatasan masalah keuangan. Institusi Ombudsman dengan tegas dan terbuka mengatakan bahwa pengawasan yang dilakukan ataupun laporan yang disampaikan kepada Ombudsman tidak dipungut biaya. Ketentuan bebas biaya ini merupakan salah satu prinsip Ombudsman yang bersifat universal yang sekaligus sebagai implementasi integritasnya. Ombudsman sangat menjunjung tinggi asas ini sehingga diharapkan sekali warga masyarakat tidak memberikan imbalan sekecil apapun kepada Ombudsman. Berurusan dengan Ombudsman tanpa memberikan imbalan kepadanya merupakan salah satu bentuk dukungan terhadap eksistensi Ombudsman.

Antonius Sujata menyatakan bahwa Ombudsman sejatinya memang diseting untuk menjembati kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah yang seringkali bertolak belakang. Ombudsman bukanlah

pelaksanaan kekuasaan, karena itu wewenang yang dimilikinya hanyalah mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan.¹⁵⁵

Ombudsman tidak memiliki kepentingan dengan status kekuasaan, juga tidak berada di dalam kekuasaan kendati bisa saja “eksis” atas keputusan pemerintah/pemerintah daerah. Oleh karena itu, Ombudsman memiliki kebebasan bertindak dalam menentukan pengawasan baik eksekutif, legislatif, maupun di yudikatif. Ringkasnya karakteristik universal Ombudsman adalah sebagai berikut:¹⁵⁶

- a. Sebagai lembaga pengawasan eksternal terhadap pelayanan umum pemerintah.
- b. Independen
- c. Rekomendasinya bersifat *non legaly binding*
- d. Ruang lingkungnya berada pada hukum publik (hukum administrasi negara)
- e. Mempunyai *subpoeno power*
- f. Bertugas mengeliminasi tindakan maladministrasi dan praktik koruptif.

Pada sejumlah negara, mandat atau tugas Ombudsman bahkan diperluas meliputi penyelidikan dan pengawasan terhadap sistem administrasi guna memastikan bahwa sistem-sistem tersebut membatasi dan mencegah KKN hingga ke tingkat minimum. Melihat pengalaman sejumlah negara itu yang menempatkan lembaga Ombudsman tersendiri di dalam konstitusinya, secara potensial lembaga ini mampu menahan tekanan dari jajaran eksekutif ketimbang badan lainnya. Lembaga ini dapat melakukan fungsi kontrol dan audit guna mendorong munculnya

¹⁵⁵Lihat Antonius Sujata, Dikutip Mutir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi...op.cit.*, hlm 85.

¹⁵⁶Lihat Antonius Sujata, Dikutip Mutir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi, loc.cit.*

arus informasi dan menjaga batas-batas KKN di dalam pemerintahan. Kerahasiaan prosedurnya memberikan lembaga ini kemungkinan adanya intimidasi dan keluhan-keluhan kepada informan dan pengadu. Lembaga ini juga dapat merekomendasikan perbaikan terhadap prosedur dan praktik serta bertindak sebagai perangsang bagi pejabat publik supaya memelihara *performance* dirinya agar berhati-hati terhadap berkas-berkasnya.¹⁵⁷ Ombudsman jika dikaitkan dengan asas-asas pemerintahan yang baik mengacu kepada asas yang sangat terukur yaitu:¹⁵⁸

- a. Asas kecermatan formal, yaitu cermat dalam mempersiapkan serta mengeluarkan keputusan institusi yang bersangkutan, serta jujur dalam mempertimbangkan semua fakta yang relevan dan kepentingan para pihak.
- b. Asas *fairplay*, yaitu dalam mengeluarkan keputusan tidak bersikap menghalang-halangi kesempatan orang yang berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang menguntungkan baginya.
- c. Asas pertimbangan, bahwa keputusan pejabat publik harus disertai dengan pertimbangan yang memadai. Pertimbangan didukung oleh fakta-fakta yang benar dan relevan. Atas dasar pertimbangan kepastian hukum, maka putusan tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan yang telah dipublikasikan dan bersifat umum maupun konkret.
- d. Asas kepastian hukum formal, artinya mengandung kejelasan dan tidak samar-samar.
- e. Asas kepastian hukum material, artinya keputusan dari pejabat publik yang bersifat membebani tidak boleh diberlakukan secara surut.
- f. Asas kepercayaan, yaitu bahwa suatu keputusan telah menimbulkan harapan-harapan dengan janji/rencana, maka janji semacam itu tidak boleh diingkari. Kepercayaan dapat ditimbulkan dengan memberlakukan kebijakan yang sama dalam kurun waktu tertentu yang cukup lama.
- g. Asas persamaan, hal atau keadaan yang sama diperlakukan yang sama pula. Keadaan tersebut harus sama relevansinya; relevan dari segi kepentingan yang akan diperhatikan dengan pengeluaran keputusan yang bersangkutan.

¹⁵⁷ Lihat Sobirin, Dikutip kembali oleh Mutir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi...op.cit.*, hlm 86.

¹⁵⁸ Murtir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi...op.cit.*, hlm 86-87.

- h. Asas kecermatan material, artinya bahwa kerugian yang ditimbulkan tidak melebihi keuntungan/manfaat yang diperoleh dengan adanya keputusan pejabat publik yang bersangkutan.
- i. Asas keseimbangan, yaitu adanya keseimbangan antara sanksi yang ditetapkan dengan bobot pelanggaran yang dilakukan.

3. Maksud dan Tujuan Pembentukan Ombudsman

Ombudsman sebagai institusi pengawasan sekaligus merupakan wadah untuk menjembatani antara rakyat sebagai sumber kekuasaan dengan pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan tersebut. Ombudsman Indonesia dibentuk dengan tujuan untuk :¹⁵⁹

Pertama, mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih; baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, dalam kerangka negara hukum yang demokratis, transparan dan tanggung jawab.

Kedua, meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang sehingga setiap warga negara dan penduduk Indonesia memperoleh keadilan, rasa aman serta peningkatan kesejahteraan.

Ketiga, membantu menciptakan serta meningkatkan upaya pemberantasan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi dan nepotisme.

Keempat, meningkatkan budaya hukum nasional dan membangun kesadaran hukum masyarakat, sehingga supermasi hukum dapat ditegakkan untuk mencapai kebenaran dan keadilan.

Kelima, tujuan tersebut tentu akan dapat tercapai manakala Ombudsman Indonesia mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara baik. Pada saat yang sama, baik tidaknya pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan Ombudsman Indonesia sangat tergantung dari supra struktur berupa peraturan perundang-undangan dan infra struktur berupa sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan dan pelaksanaan kerja Ombudsman.

Sebagai lembaga yang mengemban tugas pengawasan, Ombudsman Indonesia sekaligus memiliki kewewenang melakukan pemeriksaan-pemeriksaan tertentu, khususnya yang terkait dengan dugaan adanya

¹⁵⁹ Sunaryati Hartono et.al., *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, (Jakarta :Komisi Ombudsman Nasional atas dukungan The Asia Foundation Indonesia,2003)hlm 5

tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, penyelenggaraan negara, serta lembaga peradilan: baik yang dilaporkan masyarakat ataupun atas inisiatif sendiri.¹⁶⁰

4. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Pada Tanggal 8 Desember 1999 Gusdur mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 155 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman (Tim Ombudsman) Pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Adapun latarbelakang dibentuknya Komisi Ombudsman Indonesia yakni:

- a. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
- b. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;
- c. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan;
- d. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan dengan seksama aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka sambil menyiapkan Rancangan Undang-Undang yang mengatur mengenai lembaga Ombudsman secara lengkap dipandang perlu membentuk suatu komisi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri dan disebut Komisi Ombudsman Nasional;

¹⁶⁰ *Ibid.*

Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Secara etimologis, istilah “mandiri” berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri, *swapraja*, *swasembada*.¹⁶¹ Istilah mandiri menunjuk pada tidak adanya pengaruh dari luar atau bebas dari campur tangan kekuasaan lain atau tidak bergantung suatu pihak kepada pihak lain.¹⁶² Tidak ada campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidaktergantungan suatu pihak kepada pihak lainnya dalam literatur juga berarti “independen”, dari bahasa Inggris *Independence*.¹⁶³ Dalam Black’s Law Dictionary, *Independent* berarti¹⁶⁴:

The state or condition of being free from dependendence, subjection, or control. Politica Independen is the atribute of nation or state which is enterely automous, and not subject to the government, control, or dictation of any exterior power. (terjemahan bebas: suatu keadaan yang bebas dari ketergantungan, penundukan dan pengawasan. ketidakbergantungan negara atau bangsa yang otonom sepenuhnya, tidak tunduk pada perintah, tidak dalam pengawasan atau didikte dari kekuasaan luar.

¹⁶¹ Hari Murti Kridalaksana, kamus Sinonim Bahasa Indonesia, Nusa Indah Press, 1983, hlm 89. Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Nasional...*op.cit.*, hlm 84.

¹⁶² Galang Asmara, Ombudsman Nasional, *loc.cit.*

¹⁶³ Johanus Usfunan, *Kebebasan Berserikat*, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm 208. Dikutip Galang Asmara, Ombudsman Nasional...*op.cit.*, hlm 85.

¹⁶⁴ Black, Henry Compbell, *Black' Law Dictionary*, Sixth Edition, st. Paul, Minn West Publishing, co., 1990, p. 770. Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Nasional, *loc.cit.*

Menurut Jimly Ashiddiqie, ada tiga pengertian 'independensi', yaitu pertama, *structural independen*, yaitu independen kelembagaan di mana struktur suatu organisasi dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain; kedua, *functional independence* yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya; dan ketiga, *financial independence*, yaitu dilihat dari kemandiriannya menentukan sendiri anggaran yang dapat menjamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi.¹⁶⁵

Antonius Sujata dan RM Surachman mencoba membuat klarifikasi dalam tiga jenis. *Pertama*, independensi Ombudsman yang bersifat institusional, artinya Ombudsman sama sekali bukan bagian dari institusi negara yang telah ada. Oleh karena itu ia sama sekali tidak diawasi oleh kekuasaan negara, dan harus memperoleh kedudukan yang tinggi. *Kedua*, independensi Ombudsman yang bersifat fungsional, maksudnya adalah bahwa Ombudsman tidak boleh dicampuri (atau diperintah) dan ditekan oleh siapapun. Untuk mencegah jangan sampai ada tekanan yang bersifat intimidatif Parlemen harus memberikan wewenang yang kuat kepada Ombudsman baik secara politis maupun yuridis, dan juga harus didukung dengan anggaran yang memadai. *Ketiga*, independensi Ombudsman haruslah pribadi-pribadi yang memiliki integritas,

¹⁶⁵Jimly Asshiddiqie, "Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central", Makalah disampaikan dalam Seminar Bank Indonesia Bersama Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2002. Dikutip Galang Asmara, Ombudsman Nasional...*op.cit.*, hlm 85.

kredibilitas, dan kapabilitas memadai sehingga dapat dipercaya masyarakat. Oleh karena itu untuk menjadi seseorang Ombudsman harus melalui tahapan seleksi ketat yang dilakukan oleh tim seleksi yang independen di Parlemen. Ombudsman yang memiliki independensi personal akan mampu menjalankan tugasnya secara adil dan tidak berpihak.¹⁶⁶

Kekuatan Ombudsman yang lain terletak pada kepercayaan semua pihak atas pertimbangan-pertimbangan semua pihak atas pertimbangan-pertimbangannya yang kredibel dan tidak berpihak (*impartial*), sehingga tidak boleh ada pihak-pihak atau institusi yang bisa mempengaruhi atau mengintervensi Ombudsman dalam menjalankan wewenangnya (*independen*), dalam hal ini menyangkut independensi kelembagaan, personal, maupun fungsional. Karena itu sedikitnya ada beberapa prasyarat utama yang perlu mendapat jaminan hukum.

Persyarat secara kelembagaan, yaitu :¹⁶⁷

- a. Ombudsman harus bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga-lembaga lain atau disubornasi atau diawasi oleh kekuasaan negara, meskipun Ombudsman dipilih DPR dan diangkat Presiden serta harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada yang memilihnya.
- b. Sebagai 'mahkamah memberikan pengaruh' secara kelembagaan Ombudsman harus berwibawa, sehingga perlu mendapatkan rekognisi politik yang kuat atau diberi kedudukan hukum yang tinggi (*constitutional basis*) setara dengan lembaga konstitusi lainnya.

¹⁶⁶ Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Dikutip Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman...op.cit.*, hlm 20.

¹⁶⁷ Teten Masduqi, 2003. "Ombudsman daerah dan Pemberdayannya" dalam Eko Prasetyo dkk (Penyuting), 2003. *Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: PUSHAM UII Bekerjasama dengan kemitraan, hlm 141-151. Dikutip Sirajuddin el.et..*Hukum Pelayanan Publik...op. Cit.*, hlm 161-162.

- c. Ombudsman memiliki kekuasaan untuk memeriksa, mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis dan memaksa untuk meminta jawaban, memiliki keleluasaan untuk mengakses dokumen dan memaksa orang atau instansi untuk menyerahkan dokumen dan bukti-bukti yang relevan, memiliki hak inisiatif dan diskresi untuk melakukan penyidikan dan mengajukan perbaikan sistemik, dan menyampaikan hasil penyidikan, penilaian dan rekomendasi yang diusulkan kepada publik.
- d. Di banyak negara, efektivitas Ombudsman dalam melakukan investigasi atau klarifikasi atau keluhan-keluhan masyarakat banyak ditentukan oleh sejauh mana pengakuan hak rakyat untuk mengakses informasi dan menadapat informasi publik yang benar, yang diatur di dalam Undang-Undang Kebebasan memperoleh Informasi Pemerintah (*Freedom of Information Act*). Bahkan ada sejumlah Ombudsman yang landasan hukumnya UU tersebut. Dalam hal ini ada semacam *government liability* yang 'mewajibkan' pejabat publik agar mematuhi teguran atau permintaan klarifikasi keluhan masyarakat yang pada dasarnya bersifat sukarela.
- e. Dalam menjalankan wewenangnya, Ombudsman harus diberikan kecukupan dana, dukungan manajerial dan administrasi.
- f. Ombudsman memiliki kekebalan (imunitas) dari berbagai tuntutan dan gugatan di pengadilan atas tindakan-tindakan dalam menjalankan kewenangannya.
- g. Ombudsman dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat, sehingga Ombudsman tidak melayani atau dinikmati oleh segelintir orang.

Prasyarat secara personal, yaitu:¹⁶⁸

- a) Person-person Ombudsman harus mendapatkan kepercayaan publik, non-Partisipan, kompeten, memiliki kejujuran yang tinggi dan kedudukannya harus kuat, tidak mudah dipecat oleh pihak yang mengangkatnya. Karenanya, pemilihan person Ombudsman harus melalui satu proses yang ketat dan terbuka bagi uji publik serta kewenangan dan syarat-syarat pemberhentian Ombudsman harus diatur secara jelas dan hanya atas dasar alasan yang terbatas.
- b) Karena tidak bisa memaksa, person Ombudsman harus memiliki kemampuan persuasi (*influencer*), negosiasi, mediasi (*arbiter*), advokasi, *lobbying*, intermediasi (jembatan kepentingan publik dan negara), *conflik resolver* dan *advisor*.
- c) Person Ombudsman memiliki kepercayaan diri dan keberanian dalam menjalankan kewenangannya.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Sementara Susi Dwi Harijanti berpendapat bahwa KON sebaiknya berkonsentrasi pada penanganan keluhan publik dalam lingkup administrasi negara saja. Ada dua pertimbangan yang mendasari, yakni : (1) akan terjadi tumpang tindih dengan fungsi lembaga-lembaga lain dan; (2) tidak mungkin dikerjakan karena akan terlalu banyak atau akan terjadi banjir keluhan.¹⁶⁹

Adapun pengangkatann dan pemberhentian anggota Ombudsman merupakan hal penting setidaknya karena 2 (dua) alasan. *Pertama*, Ombudsman memiliki fungsi yang membutuhkan kualitas anggota yang baik, terutama integritas yang kokoh. Karena untuk dapat melakukan pengawasan pelayanan publik dengan baik maka anggota Ombudsman harus mempunyai kualitas dan integritas yang tidak meragukan. *Kedua*, UU Ombudsman menyatakan bahwa Ombudsman bersifat mandiri. Agar dapat mandiri setidaknya pihak yang memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan adalah pihak yang dapat menjamin kemandirian tersebut, persyaratan dan pemberhentian diatur secara ketat dan mekanisme untuk menangkat serta memberhentikannya dilakukan dengan memenuhi prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dan sebagainya.¹⁷⁰ Jimly Asshiddiqie mendukung penegasan Ombudsman Nasional dalam konstitusi dan dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-Undang, tidak sekedar Keputusan Presiden seperti sekarang ini.¹⁷¹

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm 163-164.

¹⁷⁰ *Ibid*, hlm 168.

¹⁷¹ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian...op.cit.*, hlm 406.

Pada akhir tahun 2007 DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Melalui forum rapat paripurna pada tanggal 9 September 2008 seluruh fraksi satu suara menyetujui Rancangan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia yang dibahas sejak tahun 2005 itu menjadi Undang-Undang. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maka dengan sendirinya Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 menjadi tidak berlaku lagi. Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 dikukuhkan menjadi Ombudsman menurut Undang-Undang No. 37 tahun 2008. Lebih lanjut mengoptimalkan fungsi, tugas dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-Undang sebagai landasan hukum yang jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001, yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan Undang-Undang.¹⁷² Adapun latarbelakang adanya Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yakni ;

- a. Bahwa pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Bahwa pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik,

¹⁷² *Ibid.*

- bersih, dan efisien serta sekaligus merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan;
- c. Bahwa dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat agar terwujud aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, perlu dibentuk lembaga Ombudsman Republik Indonesia;

Sedangkan Visi Ombudsman Republik Indonesia adalah menjadi lembaga yang mampu melaksanakan fungsi pengawasan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sebaik-baiknya dari penyelenggara negara, penyelenggara pemerintahan badan ataupun perseorangan yang berkewajiban memberikan pelayanan publik. Sedangkan Misi Ombudsman Republik Indonesia adalah; a) melakukan tindakan pengawasan, menyampaikan rekomendasi serta mencegah maladministrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik; b) mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan agar lebih efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi kolusi dan nepotisme; c) meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supermasi hukum yang berintikan pelayanan, kebenaran serta keadilan.¹⁷³

Adapun perubahan dari Komisi Ombudsman Nasional Menjadi Ombudsman Republik Indonesia.¹⁷⁴

¹⁷³ Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata...op.cit.*, hlm129-130.

¹⁷⁴ Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia,

Tabel 1. Perubahan dari Komisi Ombudsman Nasional Menjadi Ombudsman Republik Indonesia

	Komisi Ombudsman Nasional	Ombudsman Republik Indonesia
Landasan Hukum	Keputusan Presiden RI No. 44 Tahun 2000	Undang-Undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008
Status lembaga	Komisi	Lembaga negara
Objek Pengawasan	Penyelesaian Negara dan Pemerintah	Penyelenggara Negara dan Pemerintah, termasuk BUMN, BUMN, BHMN, Badan Swasta dan Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu dengan anggaran sebagaimana atau seluruhnya bersumber dari APBN /APBD.
Wewenang	Tidak mengatur tentang wewenang melakukan pemanggilan terhadap terlapor, serta melakukan review terhadap organisasi/prosedur pelayanan publik, Undang-undang maupun pengaturan lainnya dalam rangka pencegahan maladministrasi	<p>a. Wewenang melakukan pemanggilan terhadap terlapor</p> <p>b. Berwenang memberikan saran kepada Presiden, kepala Daerah atau Pimpinan Instansi lain guna perbaikan dan perbaikan organisasi dan/ atau Prosedur pelayanan publik</p>
Imunitas	Tidak diatur	Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut atau digugat di muka pengadilan
Rekomendasi Ombudsman	Tidak diatur	<p>a. Terlapor atasan terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman</p> <p>b. Instansi yang melanggar ketentuan akan</p>

	Komisi Ombudsman Nasional	Ombudsman Republik Indonesia
		dikenakan sanksi administrasi sesuai perundang-undangan
Ketentuan Pidana	Tidak diatur	Penjara 2 (dua) tahun atau denda maksimal Rp 1 Milyar bagi yang menghalangi pemeriksaan Ombudsman
Susunan Organisasi	Pengaturan sub komisi klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan, penyuluhan dan pendidikan serta sub komisi khusus	Tidak diatur
Sekretariat Jenderal	Tidak diatur	Diatur dalam Peraturan Presiden
Perwakilan Ombudsman	Tidak diatur	Perwakilan Ombudsman dapat dibentuk di tingkat provinsi, Kabupaten Kota

5. Ombudsman Daerah

Konsekuensi dari pelimpahan kekuasaan (desentralisasi) melalui otonomi daerah adalah adanya domain pengawasan yang tidak dapat dijangkau oleh Ombudsman Nasional. Dengan demikian, pengawasan terhadap pemerintahan otonom hanya dapat dilakukan oleh Ombudsman Daerah yang juga otonom.¹⁷⁵ Desentralisasi dan otonomi menempatkan Otonomi daerah pada posisi yang sangat penting, sebab apabila desentralisasi kekuasaan tidak diikuti dengan pembangunan sistem akuntabilitas dan pengawasan eksternal yang memadai, maka cenderung akan mengakibatkan terjadinya praktek-praktek penyimpangan baik yang

¹⁷⁵ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman...op.cit.*, hlm 78.

bersifat administratif maupun penyimpangan berupa tindakan koruptif. Singkatnya, desentralisasi dan otonomi daerah tanpa diimbangi dengan pengawasan yang memadai dapat beresiko memindahkan penyimpangan dan praktek-praktek korupsi dari pusat ke daerah. Kewenangan daerah yang semakin besar tanpa dibarengi dengan pemahaman yang benar tentang Ombudsman daerah merupakan salah satu penyebab munculnya sikap arogansi dan egoisme daerah. Arogansi dan egoisme tersebut muncul sebagai *shock culture* karena penguasa di daerah tiba-tiba memperoleh kekuasaan yang melimpah ruah. Pada bagian lainnya, masyarakat di daerah justru semakin didekatkan dengan praktek penindasan akibat penguasa di tingkat lokal yang menguat tiba-tiba.¹⁷⁶

Eksistensi Ombudsman Daerah bersifat otonom dan dipilih oleh daerah sendiri, dengan demikian Ombudsman Daerah berstatus independen tidak bertanggungjawab atau berada di bawah Ombudsman Nasional, namun dapat dan perlu menjalin kerjasama dengan Ombudsman Nasional serta Ombudsman Daerah lainnya.¹⁷⁷

Sebagaimana Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah harus memiliki kriteria/ciri-ciri ataupun landasan kerja yang bersifat universal antara lain:¹⁷⁸

- a. Independensi: struktural, fungsional dan personal.
- b. Prosedur kerjanya sederhana.

¹⁷⁶ Karim, Abdul Gaffar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Dikutip kembali oleh Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia...op.cit.*, hlm 78-88.

¹⁷⁷ Sunaryati Hartono (editor), *Peranan Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggara Pemerintahan yang Bersih*, Komisi Ombudsman Nasional...*op.cit.*, hlm 15-16.

¹⁷⁸ *Ibid*

- c. Dimungkinkan penyelesaian secara mediasi.
- d. Laporan langsung dapat diterima tanpa harus melalui pihak lain.
- e. Kewenangan mencakup pemberian pelayanan individual ataupun sistemik.
- f. Pemberian pelayanan tidak dipungut biaya.
- g. Rekomendasi tidak mengikat secara hukum.
- h. Memberi laporan kepada publik.

Pentingnya pembentuk Ombudsman daerah pada dasarnya disebabkan karena beberapa hal, yakni:¹⁷⁹

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, apabila sarana transportasi maupun komunikasi belum memadai. Dalam arti belum semua masyarakat mampu mempergunakan sarana transportasi maupun komunikasi canggih yang tersedia. Jarak yang jauh tersebut tentu juga akan sangat mempersulit Ombudsman Nasional sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan secara baik, karena selain membutuhkan waktu yang lama juga biaya yang tidak sedikit.

Kedua, pendudukan yang besar dan menyebar di berbagai pelosok dengan permasalahan yang beraneka ragam, sudah tentu tidak akan mampu tertangani dengan baik oleh anggota Ombudsman jika hanya berada di Jakarta, apalagi jumlah anggota Ombudsman Nasional sangat ini sangat terbatas. Dengan kata lain Komisi Ombudsman Nasional tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan baik jika tidak ada anggota Ombudsman yang ditempatkan di Daerah.

Ketiga, permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga membutuhkan Ombudsman yang tidak hanya memiliki wawasan nasional juga menguasai karakteristik daerah. Berdasarkan beberapa alasan tersebut di atas, maka adanya Ombudsman di daerah adalah sesuatu keharusan dan merupakan *qondition sine quanon*.

Sistem pengawasan Ombudsman perlu memperoleh perhatian serius.

Dalam era otonomi dan desentralisasi, Ombudsman Daerah memiliki prospek yang sangat baik untuk memerankan diri sebagai lembaga

¹⁷⁹ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional*, *op.cit.*, hlm 114.

pengawas dimaksud. Pandangan ini didasarkan atas pertimbangan bahwa¹⁸⁰:

Pertama, Ombudsman memberikan peluang yang luas bagi terjadinya perlibatan partisipasi masyarakat dalam menentukan siapa'' pejabat pengawas'' yang mereka tunjuk dan patut dipercaya. Hal ini penting, mengingat kecendrungan selama ini adalah bahwa masyarakat sudah sedemikian kurang percaya terhadap lembaga dan orang-orang yang ditunjuk oleh penguasa sebagai pengawasan, baik di pusat maupun di daerah. Proses pemilihan anggota Ombudsman dilakukan melalui mekanisme yang partisipatif, transparan dan *account tabel*.

Kedua, Ombudsman adalah institusi yang independen. Kekuatannya secara vertikal berada pada keinginan (*political will*) penyelenggara pemerintahan daerah dalam melakukan perbaikan pelayanan umum serta memberantas KKN. secara horizontal legitimasinya ada pada dukungan publik dari masyarakat. Artinya apabila sebuah daerah otonom sudah berkeputusan membuat Ombudsman di daerah, maka secara bersamaan hal tersebut juga diterjemahkan dengan tindakan konkret yang tercermin dalam setiap kebijakan operasional di lapangan dalam setiap proses pemberian pelayanan umum, sebab nantinya akan berhadapan dengan masyarakat.

Ketiga, Ombudsman memiliki pengaruh kuat dan tindakannya mengandung kosekuensi struktural bagi penyelenggaraan negara yang mengabaikan pengawasannya. Hal ini berbeda dengan LSM, Pers, dan lembaga pengawas eksternal lainnya. Pengaruhnya Ombudsman masuk melalui rekomendasi yang disusun dan diberikan kepada penyelenggara pemerintahan di daerah. Walaupun dalam hal ini rekomendasi Ombudsman tidak mengikat secara hukum (*non legally binding*) tetapi bukan berarti dapat diabaikan begitu saja. Sebab seperti halnya Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah juga memiliki mekanisme pelaporan kepada DPR/DPRD. Dalam kasus-kasus yang signifikan dan krusial, melalui mekanisme yang tersedia, DPR/DPRD dapat meminta pertanggung jawaban eksekutif atas tindakan pengabaianya terhadap eksistensi dan rekomendasi Ombudsman Daerah.

Keempat, Ombudsman merupakan salah satu (bahkan mungkin satu- satunya) lembaga pengawas pejabat publik di suatu negara yang memiliki jaringan cukup kuat dan diakui secara internasional. Pada era global sekarang ini isu *good governance* telah ditempatkan sama

¹⁸⁰ Lihat Budhi Masthuri, Mengenal Ombudsman Indonesia...*op.cit.*, hlm 91-92.

pentingnya dengan isu hak asasi, dan terorisme. Oleh karena itu, mengabaikan eksistensi Ombudsman berpotensi dapat berhadapan dengan komunitas internasional yang menghendaki terciptanya *good governance* di setiap negara demokratis. Meskipun demikian, Ombudsman bukanlah sebagai kepanjangan tangan kepentingan negara- negara asing. karena sifat independensi yang melekat dalam prinsip dasar Ombudsman juga mengandung arti bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Ombudsman bebas dari intervensi dan tekanan negara-negara asing.

Pembentukan Ombudsman Daerah dalam era otonomi menjadi sangat urgen di tengah-tengah kekhawatiran banyak pihak bahwa pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi mengandung sejumlah potensi penyimpangan dan korupsi. Potensi ini tidak dapat dipungkiri, karena UU No. 34/2004 memang masih mengandung beberapa sisi kelemahan, selain itu “kebiasaan” melakukan korupsi yang diturunkan melalui budaya birokrasi paternalistik di daerah juga menjadi salah satu sebab mengapa pembentukan Ombudsman Daerah menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat ditunda lagi.¹⁸¹

Galang Asmara menyetujui bahwa adanya pengaturan Ombudsman dengan Undang-Undang dan Peraturan Daerah, ada tiga alasan, antara lain.¹⁸²

- a. Pembentukan Ombudsman Daerah tidak semata-mata menjadi kehendak Pemerintah Pusat akan tetapi juga harus sebagai kehendak Pemerintah Daerah, sehingga adanya lembaga Ombudsman Daerah sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah Pusat dan Daerah.
- b. Dengan diaturnya lembaga Ombudsman Daerah di dalam Undang-Undang akan memperkuat eksistensi Ombudsman Daerah, sedangkan dengan pengaturan lebih lanjut di dalam

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid*, hlm166-177.

bentuk Peraturan Daerah akan memberi peluang untuk menampung segi-segi khusus yang terdapat di daerah sesuai dengan aspirasi daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka kelak mungkin saja sistem Ombudsman Daerah tidak sama antara daerah yang satu dengan yang lain dalam beberapa hal.

- c. Diberikannya kewenangan kepada Daerah untuk mengatur Ombudsman Daerah dalam beberapa hal tertentu, menunjukkan adanya konsistensi Pemerintah terhadap cita-cita pembentukan Ombudsman yang di dasarkan pada pelaksanaan Otonomi daerah.

E. Maladministrasi

1. Pengertian Maladministrasi

Istilah maladministrasi sebagai istilah hukum dirumuskan dengan berbagai variasi seperti contoh definisi maladministrasi menurut laporan tahunan 1997 Ombudsman Eropa: *Maladministration occurs when a public body fail to act in accordance with the rule or principle which is binding upon it.*¹⁸³

E.I. Sykes et al., dalam bukunya *General Prinsiples of Administrasi Law*, memaparkan fungsi Ombudsman, menulis:¹⁸⁴

The most appropriate general description is that his works is directed at the correction of case of maladministration- a term which has been described as including bias, neglect, delay, inattention, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude and upbitrariness.

Antonius Sujata menerjemahkan maladministrasi, dengan penyimpangan pejabat publik.¹⁸⁵ Maladministrasi berasal dari bahasa latin

¹⁸³ Antonius Sujata, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*, Dikutip kembali oleh Philipus Hadjon, Kisi- Kisi Hukum Administrasi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi (butir pemikiran) dalam Philipus M.Hadjon et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak...op.cit.*, hlm 19.

¹⁸⁴ Sykes, E.I.,et.al., *General Principles of Administrative Law*, Dikutip kembali oleh Philipus Hadjon, Kisi-Kisi Hukum Administrasi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi (butir pemikiran) dalam Philipus M.Hadjon et.al.,*Hukum Administrasi dan Tindak, loc.cit.*

malum (jahat, buruk, jelek) dan *administrare* (mengurus atau melayani), maladministrasi berarti pelayanan atau pengurusan yang buruk atau jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi masuk katagori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik.¹⁸⁶

Adapun pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive, improper* dan diskriminatif. Maladministrasi dapat merupakan perbuatan, sikap maupun prosedur dan tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai.¹⁸⁷

Dengan lain perkataan, tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegakan hukum, tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum

¹⁸⁵ Antonius Sujata, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*, Dikutip kembali oleh Philipus Hadjon, Kisi- Kisi Hukum Administrasi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi (butir pemikiran) dalam Philipus M.Hadjon et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak*, *loc.cit.*

¹⁸⁶ Ridwan, *Tanggung Jawab dalam Penyelenggara Pemerintahan di Indonesia*, Disertasi Dokter dalam Hukum Administrasi Negara, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2003, hlm 14.

¹⁸⁷ Sunaryati Hartono et.al., *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia...op.cit.*, hlm 6

(*onrechtmatige overheidaad*), *detournement de pouvoir* atau *detournement de procedure*, yang sudah lama (sejak tahun 1924) dikenal oleh hukum Indonesia.¹⁸⁸

Dilihat dari dasar penilaian (*toetsingsgrond*), terdapat Ombudsman-Ombudsman yang mempergunakan kriteria, pelanggaran hukum¹⁸⁹, *maladministration*¹⁹⁰, kriteria *detective*¹⁹¹, dan asas kepatutan.¹⁹² Negara-negara seperti Inggris, New Zealand, Pakistan adalah negara-negara yang memberikan kewenangan kepada lembaga Ombudsman untuk menilai tindakan pemerintah atas dasar *maladministration*.¹⁹³

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman menyebutkan bahwa 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.¹⁹⁴

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Ombudsman Swedia merupakan salah satu contoh yang menilai tindakan pemerintah atas dasar pelanggaran hukum, dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik...*op.cit.*, hlm 20-21.

¹⁹⁰ Ombudsman Inggris, Newzealand, merupakan contoh negara-negara yang mempergunakan kriteria *maladministration* dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit*

¹⁹¹ Australia adalah contoh negara yang menggunakan kriteria *defective* dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit.*

¹⁹² Ombudsman Belanda tidak menggunakan kriteria *maladministration*, pelanggaran hukum, maupun *defective* melainkan asas kepatutan atau *behoorlijkeheid* dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit.*

¹⁹³ Asean Ombudsman Association, profil of memeber Organisations/ Institutions, Wafaqi Mohasib (Ombudsman)'s Secretariat Building, Islamabad Pakistan, tt dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit.*

¹⁹⁴ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang- Undang No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Adapun pengertian Maladministrasi menurut Tatiek Sri Djatmiati, yakni maladministrasi (pelayan yang jelek, atau pemerintahan yang jelek) terjadi dikarenakan adanya suap, gratifikasi, buruk sangka, penundaan berlarut dan sebagainya.¹⁹⁵

Dalam konteks hukum administrasi, lingkup maladministrasi tidak semata-mata terjadi karena perilaku menyimpang seperti diuraikan di atas, namun dalam pengertian luas dapat terjadi karena ide yang tidak benar atau tidak bagus ataupun pertimbangan yang tidak rasional. Hal ini terkait dengan kemampuan atau kecakapan pejabat dalam menilai rasionalitas tindakan pemerintah ataupun dalam membuat keputusan.¹⁹⁶ Beberapa contoh tentang hal tersebut misalnya:¹⁹⁷

- a. Gagal dalam mengambil pertimbangan-pertimbangan yang relevan.
- b. Gagal dalam menjalankan peraturan-peraturan hukum yang ada.
- c. Gagal dalam meletakkan atau menguji prosedur pemerintahan yang ada.
- d. Gagal membuat suatu aturan hukum yang baik atau suatu kebijakan yang baik

Menurut klasifikasi Crossman, bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi adalah; prasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, kejam, dan semena-mena.¹⁹⁸ Sedangkan Ombudsman Nasional sendiri membuat kategori tindakan maladministrasi sebagai:¹⁹⁹

¹⁹⁵ Tatiek Sri Djatmiati, *Pelayanan Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, dalam Philipus M. Hadjon et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak..op.cit.*, hlm 43.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Crossman di dalam Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia...op.cit.*, hlm 45.

¹⁹⁹ Lihat Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia, loc.cit.*

- a. Tindakan dirasakan janggal (*inappropriate*) karena dilakukan tidak sebagaimana mestinya.
- b. Tindakan yang menyimpang (*deviate*).
- c. Tindakan yang melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*).
- d. Tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), dan
- e. Tindakan penundaan yang mengakibatkan keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*).
- f. Tindakan yang tidak patut (*inequity*).

Tindakan yang tidak patut biasanya terjadi apabila secara prosedural suatu tindakan pejabat publik sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi oleh masyarakat masih dirasakan tidak adil karena bertentangan dengan norma sosial, kebiasaan yang hidup di masyarakat dan sebagainya. Sehingga meskipun tindakan tersebut sudah sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi bila oleh masyarakat dirasakan masih melukai rasa keadilan dan tidak sesuai dengan kepatutan (*inequity*) serta tidak sejalan dengan kebiasaan yang hidup di masyarakat, maka hal tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi.²⁰⁰

Ketidakpatutan terjadi sebagai konsekuensi dari peraturan hukum yang bersifat statis. Kelemahan peraturan hukum yang statis adalah ia akan selalu ketinggalan oleh perkembangan sosial. Sehingga sangat mungkin suatu ketika meskipun tindakan yang dilakukan seseorang pejabat publik adalah sudah sesuai secara hukum, tetapi dirasakan bertentangan dengan kebiasaan hidup dan kepatutan yang berkembang dalam lingkungan sosial masyarakat.²⁰¹ Dalam Konteks Ombudsman Indonesia, pemeriksaan terhadap perilaku maladministrasi lebih dikenal

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ *Ibid*

dengan istilah investigasi. Kata ini berasal dari bahasa Inggris, *Investigation*, yang dalam konteks kasus dapat mengandung makna pemeriksaan atau pengusutan, tetapi dalam konteks penelitian (*research*) dapat mengandung makna penyelidikan.²⁰² Penggunaan istilah investigasi dipilih untuk membedakan pemeriksaan atau penyidikan yang dilakukan Ombudsman Indonesia dengan pemeriksaan oleh Petugas Penyidik/penyidikan lainnya seperti misalnya Kepolisian, Kejaksaan dan PPNS.²⁰³

2. Bentuk-Bentuk Maladministrasi

Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih rinci dapat ditemukan dalam buku *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia* terdiri dari dua puluh kategori. Dalam hal ini dapat diklasifikasikan menjadi enam kelompok berdasarkan kedekatan karakteristik.²⁰⁴

Kelompok pertama, adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban.

a. Penundaan Berlarut

Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seseorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu tanpa alasan yang jelas dan masuk akal sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.

²⁰² Jhon M Echlos dan Hasan Shadlily, *Kamus Inggris Indonesia*, Dikutip kembali dalam Sunaryati Hartono et.al., *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia...op.cit.*, hlm 7.

²⁰³ Sunaryati Hartono et.al., *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia...op.cit.*, hlm 7.

²⁰⁴ Sunaryati Hartono, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, Dikutip kembali oleh Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia...Op.Cit.*, hlm 46-49.

b. Tidak Menangani

Seseorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

c. Melalaikan Kewajiban

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seseorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi kewajiban dan tanggung jawabnya.

Kelompok kedua, adalah 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 memberikan pelayanan umum maupun untuk dapat di jabatan atau posisi dalam lingkungan peradilan.

c. Bertindak Tidak Adil

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.

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.

Kelompok ketiga, 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.

a. Pemalsuan

Dalam proses pemberian pelayanan umum seseorang pejabat publik meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

b. Melanggar undang-undang

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seseorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

c. Perbuatan melawan hukum

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.

Kelompok keempat, adalah 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 di luar 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, seseorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewengnya 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 pelayanan umum secara baik.

Kelompok kelima adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seseorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak/tidak patut.

- a. **Bertindak sewenang-wenang**
Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksudkan 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.

Kelompok keenam, adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan tindakan korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan pengelapan barang bukti.

- a. Permintaan imbalan uang/korupsi
 - 1) Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagai atau pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya.
 - 2) Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan secara baik kepada masyarakat yang memerlukan.
- b. Penguasaan tanpa hak
Seorang pejabat 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 menjadi bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalnya setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

3. Penyampaian Laporan Maladministrasi Kepada Ombudsman

a. Hak masyarakat menyampaikan maladministrasi

Pada pasal 23 Undang- Undang No. 37 Tahun 2008 ditegaskan setiap warga negara Indonesia atau penduduk berhak menyampaikan laporan kepada Ombudsman. Jadi, yang boleh melaporkan kepada Ombudsman, yaitu :

- 1) Mereka/masyarakat yang menjadikan korban maladministrasi dari penyelenggara negara dan pemerintahan;
- 2) Pelapor adalah orang yang mempunyai kepentingan terhadap kasus yang dilaporkan.

Jadi, setiap warga negara atau penduduk yang merasa tidak mendapat pelayanan yang semestinya dari penyelenggara negara dan/

atau merasa diperlukan tidak adil berhak melaporkan hal tersebut kepada Ombudsman untuk ditindaklanjuti. Pelapor meliputi :

- 1) Warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Indonesia dan/atau yang bertempat tinggal di luar wilayah Indonesia;
- 2) Warga negara asing yang bertempat tinggal di Indonesia dan/atau di luar wilayah Indonesia yang kepentingannya tidak mendapat pelayanan semestinya dari penyelenggara negara di Indonesia;
- 3) Badan hukum Indonesia atau badan hukum asing yang menggunakan penyelenggara pelayanan publik; dan
- 4) Pimpinan instansi publik terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh instansi publik lainnya.

Laporan adalah pengaduan atau penyampaian fakta yang diselesaikan atau ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan secara tertulis atau lisan oleh setiap orang yang telah menjadi korban maladministrasi.

Salah satu asas pemeriksaan laporan bahwa penyampaian dan penanganan laporan bahwa penyampaian dan penanganan atau lisan oleh setiap orang yang telah menjadi korban maladministrasi.

- 1) Tidak dipungut biaya (gratis) dan
- 2) Tidak menerima imbalan dalam bentuk apa pun.

Pihak yang dilaporkan kepada Ombudsman dinamakan dengan terlapor, yaitu penyelenggara negara dan pemerintahann yang melakukan maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman. Sebagai terlapor bisa pejabat atau instansi penyelenggara negara yang yang harus atau seharusnya memberi pelayanan publik kepada masyarakat, antara lain :

- 1) Pemerintah pusat dan daerah;
- 2) Pengadilan;
- 3) Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah;
- 4) Badan Hukum Milik Negara;
- 5) Komisi Negara;
- 6) Badan swasta dan/atau perseorangan yang diberi tugas penyelenggaraan negara; dan
- 7) Dewan Perwakilan

F. Penyelesaian Sengketa Melalui Ombudsman

Menurut Philipus Hadjon, Lembaga Ombudsman klasik mempunyai karakter sebagai berikut ini:²⁰⁵

1. Merupakan lembaga non yudisial
2. Ombudsman merupakan perpanjangan tangan parlemen (fungsinya termasuk fungsi kontrol oleh parlemen);
3. Ombudsman tidak memiliki wewenang formal untuk menetapkan suatu upaya pemulihan (*no formal power to award a remedy*).

Philipus Hadjon juga lebih jauh menjelaskan, bahwa fungsi Ombudsman pada dasarnya menerima laporan warga masyarakat sehubungan dengan tindakan pemerintah (*administration action*). Namun demikian Ombudsman tidak berwenang *rechtmatigheidtoeting*.²⁰⁶

Sementara itu, *United State Ombudsman Association* menyebutkan bahwa Ombudsman berbeda dengan lembaga-lembaga pemerintah yang menangani pengaduan karena ciri-cirinya sebagai berikut: *independent, non partisan* terhadap lembaga legislatif atau lembaga-lembaga eksekutif. Kekuasaan riil Ombudsman adalah melakukan investigasi. Ombudsman dapat

²⁰⁵ Philipus M Hadjon, "Peranan Ombudsman dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Bersih dan Efisien, Makalah disampaikan dalam seminar; Fungsi Hukum dalam Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI dan The Internasional Center for Legal Cooperation of The Netherland, 23-24 Agustus 1990, hlm 3. Dikutip Kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Republik...*op.cit.*, hlm 23.

²⁰⁶ *Ibid.*

melakukan penyelidikan tugas investigasinya. Sebagai hasil akhir kegiatan investigasinya, Ombudsman dapat membuat rekomendasi-rekomendasi untuk memperbaiki tindakan-tindakan lembaga yang diawasinya. Akan tetapi Ombudsman tidak memiliki kekuasaan untuk memaksa agar rekomendasinya diindahkan.²⁰⁷

Kent M. Weeks menyebutkan tiga kriteria suatu Ombudsman yakni pertama, Ombudsman harus mempunyai yurisdiksi terhadap lembaga-lembaga tingkat nasional, negara bagian atau provinsi, tiap-tiap Ombudsman juga harus memiliki yurisdiksi terhadap lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat daerah (lokal).²⁰⁸

Sifat Kontrol dan status wewenang seorang Ombudsman tidak sama dengan seorang Hakim, sebab Ombudsman tidak menjatuhkan suatu putusan (vonis) seperti seorang Hakim yang mengikat para pihak yang berperkara. Ombudsman hanya dapat menyampaikan rekomendasi- rekomendasi kepada pemerintah yang bersifat anjuran tentang penyelesaian atau jalan keluar dari sengketa itu. Bila tidak ditaati maka kepada yang bersangkutan terbuka kemungkinan untuk mengajukannya ke pengadilan Administrasi.²⁰⁹ (Garis bawah oleh Penulis).

²⁰⁷ Periksa United State Ombudsman Association, "The Ombudsman", National Conference of State Legislatures 1999 Leadership Staff Annual Training Seminar, September 10, 1999, Hotel Monteleone-New Orleans, Louisiana, <http://www.usombudsman.org/aboutIUSUA/aboutsoa.html>. (26/04/01). Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit.*

²⁰⁸ Kent M. Weeks, Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Republik...*Op.Cit.* hlm 24.
²⁰⁹ Sri Pudjiatmo dan Ridwan Tjandra W., *Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Fungsi salah satu fungsi kontrol Pemerintah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1994, hlm 22-24; Lihat pula RM. "Fungsi Ombudsman Dalam Negara Demokrasi", Makalah disampaikan dalam seminar tentang fungsi Ombudsman dalam negara Demokrasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, 23-24 Agustus 1999, Jakarta, hlm 11.). Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Republik, *loc.cit.*

Menurut R.M Surahman menyatakan kebanyakan Ombudsman di dunia hanya memiliki kewenangan memberikan rekomendasi, Sedangkan rekomendasi itu pun tidak mengikat (*not legally binding*). Namun demikian, umumnya rekomendasi Ombudsman ini dipatuhi oleh pihak terlapor. Terdapat beberapa alasan:²¹⁰

1. Faktor budaya (*culture*) suatu bangsa.
Kita sudah sering mendengar “budaya malu” dan budaya terpercaya (*credibile*) dan budaya bertanggung jawab (*accountable*) di banyak negara maju. Bentuk-bentuknya, misalnya, dikenal budaya mengundurkan diri bagi para pejabat yang merasa bersalah atau bertanggung jawab atas peristiwa tertentu. Dalam budaya demikian, jika suatu instansi atau pejabat dimasukkan ke dalam laporan tahunan Ombudsman karena menolak atau tidak mau memenuhi rekomendasi ombudsman, pejabat tertinggi di instansi itu akan dirasakan sebagai sanksi moral yang sangat tidak mengenakan pejabat terlapor atau pejabat tinggi instansi yang bersangkutan.
2. Dukungan penuh Dewan Perwakilan Rakyat
Di banyak negara, dalam hal rekomendasi Ombudsman tidak dipenuhi oleh terlapor, Ombudsman dapat mengirimkan laporan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen). Secara sungguh-sungguh parlemen akan menanggapinya. Komisi Parlemen yang bersangkutan, Misalnya, “select Committee” di Parlemen Kerajaan Inggris akan membahas dan memperdebatkan masalah tersebut setelah mendengar kedua belah pihak, yaitu Ombudsman dan instansi atau pejabat yang “membangkang” itu. Dalam akhir dengar pendapat semacam itu, pada umumnya Ombudsman menjadi pihak pemenang. Mau tidak mau, pihak yang kalah, yaitu instansi atau pejabat terlapor, harus memenuhi rekomendasi ombudsman.
3. Berhasil mempertahankan sifat independen dan tidak berpihak
Manakala masyarakat tidak meragukan bahwa Ombudsman benar-benar dapat mempertahankan atau selalu menjaga sifat independen dan tidak berpihak, sudah pasti kredibilitas dan akuntabilitas Ombudsman tetap tinggi. Dampaknya, saran apa pun atau kritik apa pun yang termuat dalam rekomendasi Ombudsman akan sangat diperhatikan oleh pihak terlapor untuk dipenuhi dan dipedomani. Apalagi di beberapa negara, Ombudsman dianggap “setengah

²¹⁰ RM.Surachman, “Model Ombudsman di berbagai Negara (Termasuk Ombudsman Daerah)” Makalah pada Lokarya Ombudsman Daerah. Banjarmasin; Komisi Ombudsman Nasional dan Fakultas Hukum Universitas Lampung Mangkurat. Dikutip kembali oleh Rachmadi Usman, Pilihan Penyelesaian...*op.cit.*, hlm 386-389.

malaikat” karena kecil kemungkinannya ia akan melakukan tindakan yang keliru.

4. Bobot Rekomendasi Ombudsman

Rekomendasi Ombudsman dibuat setelah mempertimbangkan secara saksama alasan-alasan dan bukti-bukti yang diajukan oleh kedua belah pihak. Penyusunnya adalah penyelidikan atau deputi Ombudsman yang sangat profesional dan jujur disamping mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang luas mengenai falsafah hidup dan kenegaraan, hukum, politik, dan ekonomi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, ataupun dalam hubungan dan pergaulan internasional”, serta “memegang teguh nilai-nilai kebenaran dan keadilan, asas-asas pemerintahan yang baik dan patuh pada asas-asas negara hukum yang berintihkan keadilan”. Singkatnya Ombudsman tidak hanya mempertimbangkan dari segi hukum, tetapi juga dari segi kepatuhan (*equity, bilijkheid*).

5. Faktor Psikologis di Pihak Terlapor

Di beberapa negara terdapat rasa “tidak enak” apalagi pemimpinnya, apalagi kalau sampai pimpinan utama, seperti Sekretaris Jenderal Departemen atau bahkan Menteriya harus menjadi objek penyelidikan atau sasaran rekomendasi Ombudsman. Ia khawatir atas apa yang akan dirasakannya nanti jika akibat pengabaian rekomendasi Ombudsman, kasusnya diteruskan ke parlemen. Di muka Parlemen, meteri yang dipanggil harus mengemukakan alasan-alasan atau membela instansinya, mengapa sampai terjadi tindakan yang dilaporkan. Paling tidak Ombudsman sudah pasti akan mencantumkan penolakan rekomendasi dalam laporan tahunan. Bahkan akan dimuat dalam berita di internet. Parlemen kemudian meminta penjelasan dari menteri, gara-gara seorang Menteri yang bersangkutan tercantum dalam laporan tahunan karena tidak mau memenuhi rekomendasi Ombudsman. Untungnya penjelasannya dianggap beralasan sehingga sang menteri tidak dilengserkan.

6. Adanya Dukungan Anggaran dari Negara

Pakar Ombudsman Amerika Serikat, Dean M. Gottehrer, telah meneliti sebanyak 130 Undang-Undang tentang Ombudsman dari seluruh dunia. Dari hasil penelitiannya tersebut, Gottehrer dapat menemukan 59 asas Ombudsman yang berifat universal. Asas terakhir adalah mengenai keharusan ada dukungan anggaran yang cukup besar bagi Ombudsman. Tanpa anggaran yang demikian, Mustahil Profesionalisme dan standar kualitas untuk menjalankan instansinya tercapai. Di beberapa negara dalam penyusunan anggaran, Ombudsman diberi perlakuan khusus oleh undang-undang dimana Departemen Keuangan tidak melakukan persyaratan yang ketat untuk memberi persetujuannya mengenai anggarannya yang

akan diajukan ke parlemen. Akibatnya dalam penggunaan anggaran, Ombudsman lebih leluasa daripada departemen atau lembaga negara atau pemerintahan yang lain. Tentu saja pada akhir tahun anggaran Ombudsman harus di audit oleh Auditor General (di Indonesia: Badan Pemeriksa Keuangan). Dengan anggaran yang cukup besar itu, para penyidik (*investigators*) akan tahan dari berbagai godaan.

7. Kesadaran Manfaat Ombudsman Bagi Instansi atau Dirinya

Dalam hubungan ini patut dicatat tentang hal yang diutarakan oleh Roberta Jamieson, Ketua Ombudsman Daerah (Provinsi) Ontario Kanada, Ia seorang wanita dan untuk menunjukkan gendernya ia disebut Ombudsperson. Sebenarnya, dalam kosakata kelembagaan Ombudsman, apa pun gendernya, tetap disebut Ombudsman, karena “man” bukan laki-laki, melainkan “orang”. Menurutnya penyidikan yang dilakukan oleh Ombudsman tidak akan mengurangi pamor atau citra pemerintahan. Sebaliknya, masyarakat akan lebih menaruh kepercayaan kepada pemerintah jika masyarakat memperoleh akses yang mudah kepada Ombudsman. Dewasa ini Pemerintah (daerah) di Kanada mulai menyadari bahwa rekomendasi Ombudsman dapat mendeteksi secara dini atau memperbaiki secara awal suatu Permasalahan. Segala Ketidakadilan dapat diluruskan sehingga pada gilirannya, pejabat dan pegawai yang dilaporkan dapat merasakan manfaat Ombudsman bagi instansi atau dirinya. Intinya, yang bersangkutan menyadari bahwa sebenarnya Ombudsman merupakan pelindungnya dari tuduhan yang bukan-bukan. Kesadaran inilah yang menjadi motivasi kuat mengapa pejabat atau instansi terlapor bersedia, bahkan berusaha memenuhi rekomendasi.

8. Untuk Menjabat Ombudsman di Berbagai Negara, Diperlukan Persyaratan yang Khusus dan Ketat

Persyaratan khusus latarbelakang Ombudsman harus seorang yang berlatarkan pendidikan sarjana, bahkan ada yang mensyaratkan harus sarjan hukum. lagi pula, di Swedia dan beberapa negara, seorang Ombudsman itu seseorang atau mantan hakim agung atau hakim pengadilan tinggi karena ia memiliki kekebalan (*immunity*) dan kedudukan seperti seorang hakim. Persyaratan yang ketat adalah ia harus seorang yang berintegritas tinggi, tidak diragukan kejujuran dan keteladanannya, serta tidak masuk partai politik manapun (*nonpartisipan*) sehingga sangat menjamin ketidakberpihakan (*impartial*) dan kebebasannya (*independence*). Di internet Ombudsman orang malahan pernah memberitakan bahwa parlemen suatu negara secara aklamasi menyetujui mantan presiden negara tersebut untuk diangkat menjadi ketua Ombudsman yang pertama.

Sedangkan Menurut Buku Panduan Invetigasi untuk Ombudsman Indonesia. Terdapat beberapa jenis rekomendasi Ombudsman yaitu:²¹¹ 1) Membantu penyelesaian masalah pelapor; 2) Pemberian sanksi maladministrasi; dan 3) mengubah proses atau sistem. Baiklah untuk lebih jelasnya, keempat jenis rekomendasi Ombudsman tersebut akan dibahas berikut ini.

1. Rekomendasi membantu penyelesaian masalah pelapor

Rekomendasi jenis ini memang diformulasikan untuk membantu pelaporan agar masalahnya langsung tuntas. Misalnya, ada pelapor yang mengeluhkan lambannya pelayanan kepolisian dalam menangani laporan tindak kejahatan yang dialaminya. Dalam hal ini, setelah melakukan serangkaian investigasi dokumen dan/atau lapangan, Ombudsman menyusun rekomendasi untuk pimpinan kepolisian yang dikeluhkan agar segera menindaklanjuti laporan tersebut dan memberikan pelayanan kepada yang bersangkutan disertai saran, misalnya, petugas kepolisian yang dikeluhkan mesti ditindak, sistem pelayanannya mesti diperbaiki dan sebagainya.

Materi-materi rekomendasi yang dapat disusun dengan tujuan semata-mata membantu menyelesaikan permasalahan terlapor, antara lain, sebagai berikut:

- a. Mempercepat tindakan
Ombudsman merekomendasikan agar lembaga negara terkait bertindak tepat waktu guna merespons keluhan pelapor terkait dengan terjadinya penundaan pemberian pelayanan.

²¹¹ C.F.G. Sunaryati Hartono, Budhi Masthuri, Enni Rochmaeni dan Winarso, 2003. *Panduan Investasi Ombudsman Indonesia* (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional) Dikutip oleh Rachmadi Usman, pilihan penyelesaian...*op.cit*, hlm 431-437.

- b. Meminta maaf
Ombudsman merekomendasikan agar terlapor secara institusional meminta maaf kepada pelapor atas tindakan mereka yang dikeluhkan sambil memperbaiki dan menuntaskan pelayanan kepada pelapor sebagaimana mestinya.
- c. Mempertimbangkan kembali keputusan yang telah diambil
Ombudsman merekomendasikan agar terlapor atau atasan terlapor mempertimbangkan kembali keputusan yang telah dibuat sebagai mana dikeluhkan pelapor. Dengan demikian, hak-hak pelapor memperoleh pelayanan yang baik dan kebutuhannya dapat terpenuhi.
- d. Mengubah keputusan
Ombudsman merekomendasikan agar terlapor atau atasan terlapor mengubah keputusannya sehingga pelapor memperoleh haknya.
- e. Memberikan penjelasan
Ombudsman merekomendasikan agar terlapor secara institusional memberikan penjelasan kepada pelapor tentang bagaimana masalah tersebut muncul dan langkah apa saja yang telah diambil guna mencegah masalah tersebut agar tidak terulang kembali, serta penjelasan tentang apa yang akan dilakukan dalam rangka pelayanan publik sebagaimana mestinya.
- f. Menjelaskan pertimbangan
Ombudsman merekomendasikan agar terlapor atau atasan terlapor secara institusional menjelaskan pertimbangan-pertimbangan yang melandasi keputusan mereka.
- g. Keringanan
Ombudsman merekomendasikan agar terlapor atau atasan terlapor secara institusional membatalkan atau setidaknya mengurangi beban keuangan atau biaya-biaya tertentu yang tidak patut dalam proses pemberian pelayanan umum, sesuai dengan ketentuan berlaku.
- h. Ombudsman merekomendasikan agar terlapor (atasan terlapor) memerintahkan terlapor melakukan pembayaran ganti rugi dalam hal pelaporan mengalami kerugian materiil atau imateriil sebagai akibat langsung dari tindakan maladministrasi yang dilakukan terlapor.

2. Rekomendasi pemberian sanksi

Adakalanya keluhan yang disampaikan masyarakat tidak secara langsung mengenai pelayanan umum. Tindakan beberapa oknum yang sewenang-wenang, koruptif dan sebagainya kadang kala menjadi salah satu penyebab buruknya kualitas pelayanan umum yang semestinya mereka berikan. Untuk keluhan seperti ini, Ombudsman dapat memilih susunan

rekomendasi yang isinya memberikan pendapat dan saran kepada atasan terlapor agar pejabat publik yang dikeluhkan diperiksa dan apabila terbukti bersalah, diberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku atau diajukan ke pengadilan umum, pengadilan pidana atau pengadilan tata usaha negara. Jenis rekomendasi ini juga dapat dipadukan menjadi sekaligus untuk memberikan keuntungan langsung bagi pelapor, misalnya agar permasalahan pokoknya (terkait dengan pelayanan) segera mendapatkan penyelesaian sebagaimana mestinya.

Rekomendasi yang dapat dikirimkan oleh Ombudsman kepada pelapor ialah agar atasan terlapor melakukan pemeriksaan dan apabila terbukti telah melakukan tindakan maladministrasi, agar dikenakan tindakan disiplin, sanksi administratif, sampai mengusulkan agar terlapor diajukan ke pengadilan.

3. Rekomendasi untuk mencegah tindakan maladministrasi

Rekomendasi ombudsman dapat diberikan kepada instansi terlapor sebagai upaya pencegahan terjadinya tindakan maladministrasi. Ombudsman perlu memahami serta memiliki sensitivitas terhadap berbagai kemungkinan dan peluang terjadinya maladministrasi dalam kasus yang dilaporkan.

Biasanya maladministrasi, antara lain dapat terjadi sebagai akibat adanya ketimpangan posisi sosial antara pelapor dan lawannya. Lawan pelapor yang memiliki kekuatan finansial, kekuasaan, serta pengaruh politik yang lebih dan sebagainya sangat berpeluang menggunakan

kelebihannya tersebut untuk mempengaruhi pejabat publik agar melakukan penyimpangan demi keuntungan pribadinya dibandingkan dengan pelapor yang hanya masyarakat biasa, tidak memiliki kemampuan finansial apabila kekuasaan.

Rekomendasi Ombudsman yang bersifat preventif akan menjadikan pejabat publik terkait lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya karena ia merasa bahwa permasalahan yang ditangani sedang dalam pengawasan ombudsman. Dengan demikian, rekomendasi ombudsman kepada pejabat publik dan/atau atasannya dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Setidaknya ada dua contoh keluhan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti dengan rekomendasi preventif yaitu sebagai berikut:

- a. Kekhawatiran terjadi konflik *of interest*
Misalnya pelaporan yang khawatir akan terjadinya *conflik of interest* dalam pemeriksaan perkara kasasi di Mahkamah Agung karena pada pengadilan sebelumnya perkara diperiksa dan diputuskan oleh seorang hakim yang pada saat perkara sampai pada proses pemeriksaan kasasi, hakim tersebut telah menjadi hakim agung. Dalam hal ini, Ombudsman dapat mempertimbangkan dengan memberikan rekomendasi preventif kepada ketua Mahkamah Agung agar memperhatikan kekhawatiran pelapor pada saat penyusunan majelis hakim kasasi nantinya. Tentu harus ada alasan yang kuat mengapa pelapor perlu mengkhawatirkan hal tersebut. Misalnya, karena ada dugaan kuat pada saat pemeriksaan perkara di pengadilan sebelumnya, lawan pelapor telah berkolusi dengan hakim tersebut sehingga cukup beralasan apabila akan ada upaya-upaya dan lawan pelapor untuk mengusahakan agar perkara tersebut kembali diperiksa oleh hakim dimaksud.
- b. Kekhawatiran adanya pengaruh kekuasaan politik, finansial, dan/atau KKN
Misalnya pelapor khawatir akan terjadi hal-hal yang dapat mengganggu proses penegakan hukum terhadap perkara terkait dengan para tersangka/terdakwa yang berpengaruh dan memiliki kekuasaan politik. Oleh karena itu, pelapor mengharapkan ombudsman melakukan pengawasan sehingga dapat mencegah upaya-upaya penyimpangan

yang mungkin akan dilakukan untuk menyelamatkan para tersangka/terdakwa dari kewajiban hukum. dalam hal ini Ombudsman dapat memberikan rekomendasi kepada para atasan penegak hukum terkait untuk melakukan pengawasan secara intensif terhadap jalannya pemeriksaan sehingga dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi. Model rekomendasi seperti ini pernah dibuat ombudsman nasional, antara lain, pada saat menerima laporan dari LBH Surabaya yang mengkhawatirkan proses penegakan hukum terhadap anggota DPRD TK I Jawa Timur (sekarang DPRD Provinsi Jatim) karena mereka memiliki kekuasaan politik yang dapat saja disalahgunakan untuk mempengaruhi jalanya proses pemeriksaan di kepolisian.

4. Rekomendasi mengubah proses atau sistem

Biasanya rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem pelayanan diberikan sebagai hasil dari tindak lanjut investigasi sistemik. Akan tetapi, adakalanya dibalik kasus-kasus yang dilaporkan secara individual terkandung persoalan yang sesungguhnya berlatar belakang sistemik. Oleh karena itu, dalam menelaah laporan masyarakat, Ombudsman sedapat mungkin menggali berbagai aspek permasalahan yang terkandung. Dengan demikian, dapat diketahui apakah permasalahan yang dilaporkan hanyalah bersifat kasuistik dan individual atau lebih jauh dari itu ada persoalan yang sifatnya sistematis.

Apabila ditemukan indikasi bahwa keluhan yang disampaikan pelaporan merupakan eksekusi dari buruknya sistem atau kebijakan yang diterapkan oleh instansi penyelenggara pemerintah/negara, ombudsman dapat mencoba memasukkan aspek perbaikan sistem dalam rekomendasi yang disusunnya. Rekomendasi perbaikan sistem sangat berguna untuk meminimalisasi pengulangan masalah yang sama di masa depan. Misalnya akibat kurangnya sosialisasi tentang cara, prosedur, dan waktu maksimum

dalam mengajukan permohonan perpanjangan paspor menyebabkan terjadinya kesenjangan atau petugas imigrasi mengulur-ulur waktu pelayanan demi mencari peluang penghasilan tidak resmi. Dalam kasus seperti ini, maka rekomendasi ombudsman dapat meliputi saran, misalnya agar imigrasi menerbitkan; mengumumkan; dan menyebarkan brosur, pamflet, serta membuat papan pengumuman berisi informasi kepada semua orang bagaimana prosedur, persyaratan, sampai standar waktu pelayanan dan sebagainya.

Materi rekomendasi yang dapat disusun untuk sasaran perubahan sistem atau proses pelayanan umum di instansi terlapor, antara lain :

- a. Mengubah prosedur
Ombudsman merekomendasikan agar instansi terkait mengubah prosedur pemberian pelayanan umumnya.
- b. Mengubah merekomendasikan agar instansi terkait mengubah pedoman atau standar yang diberlakukan guna menangani masalah tertentu.
- c. Mengubah peraturan hukum
Ombudsman merekomendasikan agar instansi terkait mengambil langkah-langkah untuk mengubah atau memperbaiki instansional yang menyebabkan buruknya kualitas pelayanan atau dalam tataran yang tertinggi menyarankan kepada DPR/DPRD mengubah undang-undang atau perda untuk memperbaiki pelayanan umum terkait.
- d. Mengadakan peraturan perundang-undangan yang baru
Ombudsman merekomendasikan agar melalui mekanisme yang ada pemerintah (daerah) dan DPR/DPRD menyusun suatu peraturan perundang-undangan yang baru guna mengatur proses pelayanan umum.

Adapun Buku Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia menyatakan bahwa pada saat melakukan kontak pertama, sangat mungkin tim

investigasi akan menemui terlapor yang secara jujur mengakui dirinya telah melakukan tindakan maladministrasi dan memberikan komitmen untuk menyelesaikan tanpa harus ada rekomendasi ombudsman. Dalam hal ini ombudsman dapat mempertimbangkan apakah komitmen perbaikan yang ditawarkan terlapor adalah memang sudah tepat dan apakah tindakan terlapor yang dikeluhkan pelapor mengandung unsur pidana atau tidak.

Sedangkan pada Pasal 46 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dimana penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman dilakukan dengan beberapa hal berikut ini :

1. Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan undang-undang ini.
2. Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara.
3. Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.
4. Pembentukan perwakilan ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.
5. Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak. Penyelesaian pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan oleh perwakilan ombudsman di daerah. (garis bawah penulis).
6. Mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh ombudsman diatur lebih lanjut dalam peraturan ombudsman.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kata *Mediasi* diberi arti sebagai proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat.²¹² Pengertian mediasi yang diberikan Kamus

²¹² Tim Penyusunan Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), hlm, 569. Dikutip

Besar Bahasa Indonesia mengandung tiga unsur penting. *Pertama*, mediasi merupakan proses penyelesaian perselisihan atau sengketa yang terjadi antar dua pihak atau lebih. *Kedua*, pihak yang terlihat dalam menyelesaikan sengketa adalah pihak-pihak yang berasal dari luar pihak yang bersengketa. *Ketiga*, pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut bertindak sebagai penasehat dan tidak memiliki kewenangan apa-apa dalam pengambilan keputusan.²¹³

Penjelasan Mediasi dari sisi kebahasaan (*etimologi*) lebih menekankan pada keberadaan pihak ketiga yang menjembatani para pihak ketiga yang menjembatani para pihak bersengketa untuk menyelesaikan perselisihannya. Penjelasan ini amat penting guna membedakan dengan bentuk-bentuk alternatif penyelesaian sengketa lainnya seperti arbitase, negosiasi, adjudikasi dan lain- lain. Mediator berada pada posisi di “tengah dan netral” antara pihak yang bersengketa, dan diupayakan menentukan sejumlah kesepakatan sehingga mencapai hasil yang memuaskan para pihak yang bersengketa.²¹⁴

Menurut Gary Goodpaster mengemukakan bahwa:²¹⁵

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan. Berbeda dengan hakim arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa

kembali dalam Syahrizal Abbas, Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional...*op.cit.*, hlm 3.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Gary Goodpaster. 1993. Negosiasi dan Mediasi ; Sebuah Pedoman Negosiasi Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi, Jakarta ; ELIPS Project, h.201. dikutip oleh Rachmadi Usman, Pilihan Penyelesaian...*op.cit.*, hlm 95-96.

antara para pihak. Namun dalam hal ini para pihak menguaskan kepada mediator untuk membantu mereka menyelesaikan persoalan-persoalan di antara mereka. Asumsinya bahwa pihak ketiga akan mampu mengubah kekuatan dan dinamika sosial hubungan konflik dengan cara mempengaruhi kepercayaan dan tingkah laku pribadi para pihak, dengan memberikan pengetahuan atau informasi atau dengan menggunakan proses negosiasi yang lebih efisien dan dengan demikian membantu para peserta untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dipersengketakan.

Hal yang senada juga dikemukakan Christopher W. Moore seperti di bawah ini:²¹⁶

“Mediasi adalah Intervensi dalam sebuah sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang bisa diterima pihak yang bersengketa, bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan bersifat netral. Pihak ketiga ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan. Dia berfungsi untuk membantu pihak-pihak yang bertikai agar secara sukarela mau mencapai kata sepakat yang diterima oleh masing-masing pihak dalam sebuah persengketaan.

Pada dasarnya seseorang mediator berperan sebagai “penengah” yang membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapinya. Seorang mediator juga akan membantu para pihak untuk meringkaskan persoalan yang ada agar menjadi masalah yang perlu dihadapi secara bersama. Selain itu, guna menghasilkan kesepakatan, sekaligus seseorang mediator harus membantu para pihak yang bersengketa untuk merumuskan pelbagai pilihan penyelesaian sengketa. Tentu saja pilihan penyelesaian sengketa harus dapat diterima dan juga dapat memuaskan kedua belah pihak. Setidaknya peran utama yang mesti dijalankan seorang mediator adalah mempertemukan kepentingan-kepentingan yang saling berbeda tersebut agar

²¹⁶ Christopher W. Moore. 1995. *Mediasi Lingkungan*, Jakarta; Indonesia Center for Environmental Law dan CDR Associates, h.18. . dikutip oleh Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian*, *loc. cit.*

mencapai titik temu yang dapat dijadikan sebagai pangkal tolak pemecahan masalahnya.²¹⁷

Sedangkan pengertian konsiliasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah:²¹⁸ Usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih untuk mencapai persetujuan dan menyelesaikan perselisihan itu. Menurut Oppenheim konsiliasi adalah:²¹⁹

“suatu proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya kepada suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk menguraikan/ menjelaskan fakta-fakta dan (biasanya setelah mendengar para pihak dan mengupayakan agar mereka mencapai suatu kesepakatan) membuat usulan-usulan untuk suatu penyelesaian, namun keputusan tersebut tidak mengikat.

Selanjutnya, Gunawan Widjaja mengartikan konsiliasi sebagai berikut:²²⁰

Konsiliasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan seseorang pihak ketiga atau lebih di mana pihak ketiga yang diikutsertakan untuk menyelesaikan sengketa seseorang yang secara profesional sudah dapat di buktikan keahliannya. Konsiliator dalam proses konsiliasi ini memiliki peran yang cukup berarti oleh karena konsiliator berkewajiban menyampaikan pendapatnya mengenai duduk persoalan dari masalah atau sengketa yang dihadapi, bagaimana cara penyelesaian yang terbaik, apa keuntungan dan kerugian bagi para pihak dalam bersengketa, konsiliator tidak berhak untuk membuat putusan dalam sengketa untuk dan atas nama para pihak. Jadi, dalam hal ini pun sebenarnya konsiliator pasif terhadap putusan yang akan diambil atau akhir proses konsiliasi ini. Semua hasil akhir dalam proses konsiliasi ini akan diambil sepenuhnya oleh para pihak dalam sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan di antara mereka.

²¹⁷ *Ibid*, hlm 104.

²¹⁸ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1988. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, h. 457. dikutip oleh Rachmadi Usman, Pilihan Penyelesaian...*op. cit.*, hlm 127.

²¹⁹ Clive Parry (Eds.) *Encyclopedic Dictionary of International Law*, sebagaimana dikutip dari Huala Adolf dan A.C handrawulan. 2007. Masalah-Masalah Hukum dalam Perdagangan Internasional. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, h. 186. dikutip kembali oleh Rachmadi Usman, Pilihan Penyelesaian...*op. cit.*, hlm 128.

²²⁰ Gunawan Widjaja. 2002. *Alternatif Penyelesaian sengketa*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h. 3.. dikutip oleh Rachmadi Usman, Pilihan Penyelesaian, *loc. cit.*.



BAB III
KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN LEMBAGA OMBUDSMAN
DAERAH YOGYAKARTA DALAM PENGAWASAN BLSM

A. Deskripsi Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Daerah Istimewa Yogyakarta

Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) adalah lembaga pengawas independen terhadap penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah di DIY. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi DIY. Pembentukan LOD DIY awalnya diinisiasi oleh organisasi masyarakat sipil di Yogyakarta khususnya PUSHAM UII yang bekerjasama dengan Kemitraan Regional Yogyakarta untuk mengusulkan kepada Pemerintah Provinsi DIY. Melalui Gubernur, ide pembentukan ini akhirnya direspon positif dengan dikeluarkannya SK seperti tersebut di atas. Selanjutnya pada tanggal 8 Juni 2005 LOD DIY diluncurkan oleh Gubernur DIY yang menandai mulai bertugasnya anggota LOD DIY.²²¹

Tujuan yang diharapkan dengan adanya LOD DIY seperti tertuang dalam Pasal 5 Pergub 21 Tahun 2008 antara lain (1) mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, demokratis,

²²¹ Hasil penelitian di LOD DIY tanggal 6 Mei 2014

transparan, dan akuntabel serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan, atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang, serta kesadaran hukum masyarakat dan menjunjung tinggi supremasi hukum, (2) membantu setiap warga masyarakat memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan, dan persamaan dari pemerintahan daerah, (3) 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 penyelenggara pemerintahan daerah. Adapun Visi Lembaga Ombudsman Daerah menjadi lembaga pengawasan pelayanan publik yang independen, imparial, dan berwibawa untuk mendorong terwujudnya pelayanan publik berbasis hak dasar warga negara yang murah, cepat dan adil demi tercapainya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih. Sedangkan Misi dari LOD DIY yakni:²²²

1. Melayani dan menyelesaikan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dalam pelayanan publik berbasis hak dasar warga negara yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dengan adil dan non diskriminasi.
2. Memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang Ombudsman Daerah dan pelayanan publik berbasis hak dasar warga negara yang murah, cepat dan adil.
3. Membina koordinasi serta kerjasama yang baik dengan berbagai lembaga, baik pemerintah maupun non pemerintah untuk mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.
4. Melakukan kajian perundang-undangan daerah mendorong terciptanya pelayanan publik berbasis hak dasar warga negara yang

²²² *ibid*

mudah, cepat, dan adil dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih.

Fungsi, tugas pokok dan wewenang Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta berdasarkan Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008, yakni:²²³

1. Fungsi

Sebagai lembaga pengawasan, mediasi pelayanan masyarakat terhadap masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan daerah dan untuk mewujudkan demokratisasi.

2. Tugas Pokok

- a. Menyusun program kerja Ombudsman Daerah.
- b. Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, wewenang dan program kerja Ombudsman Daerah kepada seluruh masyarakat di daerah.
- c. Melakukan koordianasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang.
- d. Menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, tindakan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum.
- e. Menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- f. Membuat laporan triwulan dan tahunan kepada gubernur terhadap pelaksanaan tugas, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Wewenang

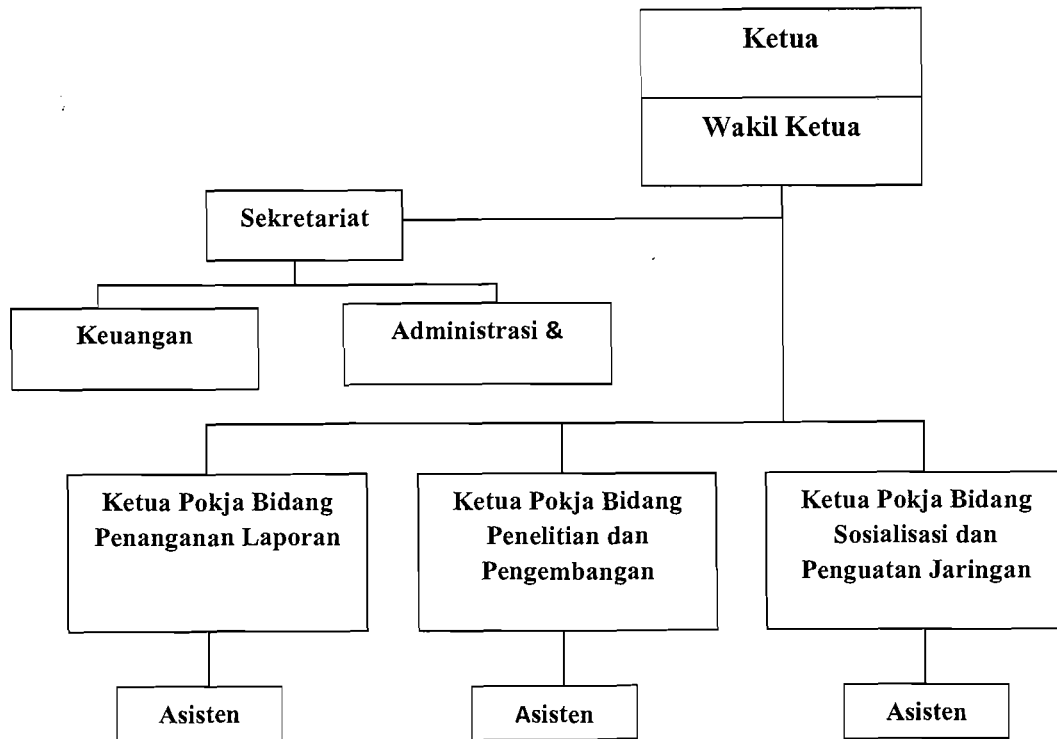
- a. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait dengan pengaduan yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah.

²²³ Lihat pasal 6, 7 dan 8 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

- b. Melakukan klarifikasi terhadap pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang berkait untuk mendapatkan kebenaran dari isi pengaduan.
- c. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis kepada pemerintah daerah terkaitan dengan adanya dugaan penyelenggaran terhadap asas-asas pemerintah daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atas jabatan dan tindakan sewenang-wenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan atas praduga tak bersalah.
- d. Membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak
- e. Memberikan rekomendasi kepada pihak pelapor dan terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah.
- f. Mengumumkan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat setelah mendapat kepastian hukum.
- g. Mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, DPRD Kabupaten, DPRD Kota dan atau kepada Gubernur, Bupati/Walikota untuk membentuk atau mengadakan penyempurnaan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Kabupaten/Peraturan Daerah kota, dan Peraturan Gubernur, peraturan Bupati/Peraturan Walikota atau Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota.

Adapun Bagan Struktur Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY sebagaimana berikut ini.²²⁴

Bagan 1 Struktur Organisasi Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY



Sumber : Renstra LOD DIY Tahun 2008–2011.

Susunan pengurus lembaga Ombudsman daerah Provinsi DIY²²⁵ sebagai Berikut ini:

Ketua : Ratna Mustika Sari, S.IP.

Wakil Ketua : Mukhsin Achmad, M.Ag.

Ketua Pokja Bidang:

1. Penelitian Pengembangan : Eko Agus Wibisono, S.IP.

²²⁴ Hasil penelitian di LOD DIY tanggal 6 Mei 2014

²²⁵ Dokumen Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Penanganan Laporan: Buyung Ridwan Tanjung, S.H., LL.M.
3. Sosialisasi dan Penguatan Jaringan: Siwi Dwi Lestari DK, S.Psi.

Asisten Pokja Bidang:

1. Penelitian Pengembangan: Vitrin Haryanti, S.Pd., dan Ahmad Baehaqi, S.Ag.
2. Penanganan Laporan: Dhenok Panuntun Tri Suci A, S.H., dan Rr. Anna Sekar Wulanningrum, S.H.
3. Sosialisasi dan Penguatan Jaringan: Ary Daniyulianti, S.H.

Kesekretariatan:

1. Sekretaris : Pepi Pitria, S.Sos.
2. Admin : Juni Triwahyu, S.Kom., S.Pd.
3. Bendahara : Maya Rokhanah, A.Md.

Tenaga Penunjang:

1. Staf Penunjang Kerumahtanggaan: Sulisty Harmoko
2. Staf Penunjang Keamanan: Surya Trijadi

Adapun deskripsi kerja di Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) sebagai berikut: ²²⁶

Ketua

- a. Bertanggung jawab secara umum atas kinerja Ombudsman Daerah.
- b. Memimpin rapat pleno yang diadakan minimal sebulan dua sekali.
- c. Menandatangani setiap surat keluar atas nama Ombudsman Daerah, baik berupa surat rekomendasi, surat kerjasama, surat permintaan investigasi dan lainnya yang bersifat strategis.
- d. Mengatur dan mengarahkan pelaksanaan program Ombudsman Daerah.
- e. Mengeluarkan rekomendasi Ombudsman Daerah.

²²⁶ *Ibid.*

Wakil Ketua

- a. Bertanggung jawab terhadap urusan internal keorganisasian Ombudsman Daerah termasuk kewenangan pengawasan terhadap kinerja kesekretariatan.
- b. Mengantikan fungsi ketua, apabila ketua sidang berhalangan.
- c. Mengkordinasikan masalah keuangan dengan pemerintah provinsi.
- d. Mengeluarkan rekomendasi Ombudsman Daerah.

Ketua Pokja Bidang

- a. Merencanakan, melaksanakan, monitoring dan mengevaluasi program kerja Ombudsman Daerah.
- b. Membuat laporan bidang setiap triwulan.
- c. Menyiapkan konsep rekomendasi.

Wewenang dan tugas Pokja bidang penanganan laporan

- a. Menerima laporan dan menindak lanjuti laporan mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.
- b. Meminta keterangan/klarifikasi secara lisan maupun tertulis kepada pihak pelapor, terlapor, dan atau pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Menyampaikan hasil klarifikasi dan monitoring kepada pelapor.
- d. Menyampaikan tindak lanjut rekomendasi Ombudsman daerah.
- e. Membuat/mempersiapkan format formulir pengaduan, formulir klarifikasi dan rekomendasi.

Wewenang dan tugas bidang penelitian dan pengembangan

- a. Melakukan penelitian dan kajian terhadap kebijakan dan prosedur layanan bila sistem sebelumnya berpotensi menimbulkan diskriminasi pelayanan publik.
- b. Melakukan penelitian dan kajian terhadap sistem pelayanan publik kepada instansi pemerintah daerah secara profesional sebagai pendorong dilaksanakannya reformasi birokrasi.
- c. Melakukan peningkatan kapasitas terhadap instansi yang mengalami hambatan dalam melaksanakan reformasi layanan publik.
- d. Memberikan akses kepada pihak lain yang membutuhkan informasi terkait ke lembaga Ombudsman Daerah.
- e. Melakukan peningkatan kapasitas kelembagaan dan personalia lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY.
- f. Merencanakan dan mengusulkan sistem kelembagaan Lembaga Ombudsman Daerah.

Wewenang dan tugas Bidang Sosialisasi dan penguatan jaringan

- a. Menyebarkan pemahaman mengenai Ombudsman Daerah.
- b. Melakukan koordinasi atau kerjasama dengan berbagai pihak baik swadaya masyarakat, perguruan tinggi, instansi pemerintah, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi dan sebagainya dalam

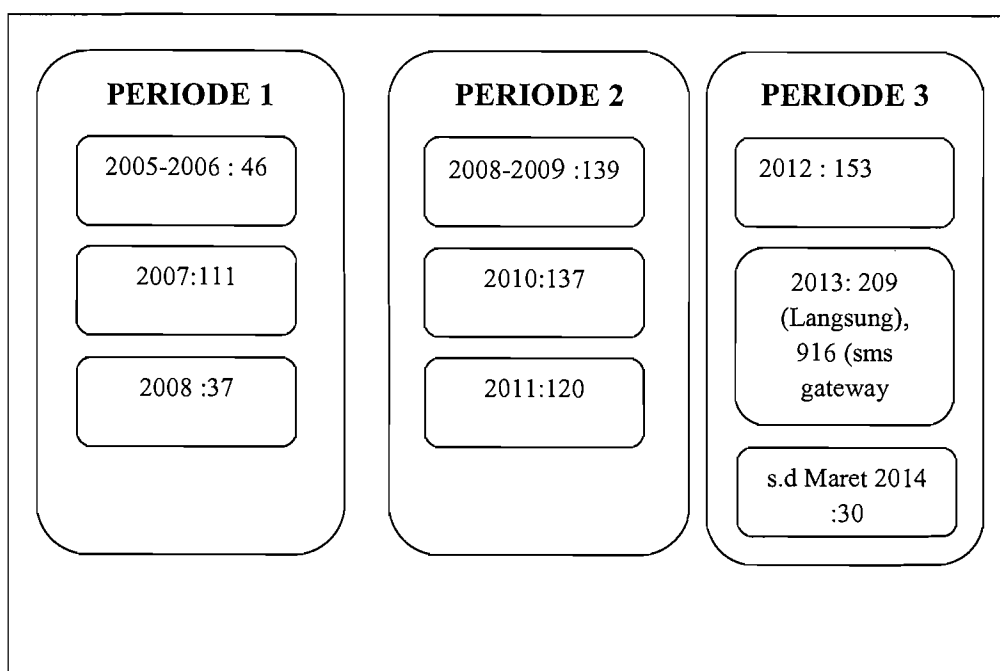
rangka mendorong dan mewujudkan pemerintah daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dalam tindakan sewenang-wenang.

- c. Melakukan pemberdayaan masyarakat untuk mengefektifkan pengawasan berbasis masyarakat.
- d. Mendorong masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dan memenuhi kewajibannya dalam memperoleh pelayanan masyarakat yang baik.

B. Peranan Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) Terhadap Pengawasan Tindakan Pemerintah (khususnya dalam Pelayanan BLSM)

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY).²²⁷ Laporan dari masyarakat yang diterima LOD DIY berkaitan dengan jumlah pengaduan, yakni :

Bagan 2 Laporan Masyarakat yang diterima LOD DIY



Sumber: LOD DIY

²²⁷ Hasil penelitian di Lembaga Ombudsman Daerah Istiwewa Yogyakarta (LOD DIY), Pada Tanggal 6 Mei 2014

Data di atas menunjukkan bahwa LOD DIY menerima pengaduan paling terbanyak pada tahun 2013. Pengaduan yang datang ke LOD DIY naik turun karena merespon kebijakan dari pemerintah pusat terutama untuk program yang sifatnya charity dari pemerintah pusat seperti Jamkesmas maupun BLSM pada tahun 2013.²²⁸ Tugasnya LOD DIY sebagaimana yang diamanatkan Pergub No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta adalah menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, tindakan dari penyelenggara pemerintahan daerah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminasi, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum. Untuk mengoptimalkan kinerjanya, LOD DIY memberikan inovasi dalam penanganan komplain pelayanan publik yakni dengan dan audit sosial melalui sms *Gateway* (08112741000). Audit sosial melahirkan duta Ombudsman di berbagai pelosok, khususnya di kabupaten Gunungkidul. Duta Ombudsman daerah ini memiliki tugas mengidentifikasi persoalan-persoalan pelayanan publik yang dialami oleh komunitasnya dan melakukan penyadaran akan arti pentingnya pelayanan publik berkualitas. Sosialisasi dengan prioritas wilayah yang terletak di Kabupaten Gunungkidul dan Kulonprogo yang lebih di prioritaskan.²²⁹ Sms *Gateway* merupakan kerjasama antara LOD DIY, Pemerintah Kabupaten Bantul, *Institute for*

²²⁸ Hasil wawancara dengan bagian Penelitian Pengembangan LOD DIY: Eko Agus Wibisono, S.IP. pada tanggal 6 Mei 2014.

²²⁹ Ratna Mustika Sari, *Kualitas Pelayanan dan Keistimewaan DIY (Peran LOD DIY dalam mendorong Perbaikan Pelayanan Publik*, Jurnal Ombudsman, Edisi 14/Tahun VIII/Juli-Desember,2013.

Development and Economic Analysis (IDEA) Yogyakarta dan Combine Researches Institution (CRI). Khusus *sms gateway* yang telah diluncurkan pada bulan April 2013. *Sms gateway* ini sebagai sarana pengaduan penyelenggara pelayanan publik bagi masyarakat yang bisa diakses kapanpun dan dimanapun dan adanya respon cepat dari penyelenggara pelayanan publik terhadap pengaduan dari masyarakat. Berikut ini data klarifikasi pelapor yakni:

Tabel 2 Klarifikasi Pelapor

No	Klasifikasi	Jumlah	Persentase
1	Perorangan	269	92,63%
2	Kelompok dan Organisasi	23	7,3%
3	SMS GATEWAY	916	
	Total	1228	100.00%

Sumber: LOD DIY

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa adanya peningkatan pengaduan masyarakat yang masuk ke LOD DIY melalui *sms gateway* sebanyak 916 pelapor jika dibandingkan dengan jumlah pengaduan perseorangan sebanyak 296 pelapor dan kelompok dan organisasi sebanyak 23 pelapor. Dengan banyaknya pengaduan masyarakat yang datang ke LOD DIY berarti masyarakat sudah memiliki kesadaran hukum atas hak pelayanan publik yang berkualitas. Peran serta masyarakat sangat penting dalam dalam mengawasi tindakan pejabat negara dari perbuatan penyalahgunaan wewenang dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN di daerah. Hal ini sesuai dengan Pergub No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan

daerah yang bersih, demokratis, transparan dan akuntabel serta bebas dari KKN, penyalahgunaan kekuasaan, atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang serta kesadaran hukum masyarakat dan menjunjung tinggi supremasi hukum. Seiring dengan diberlakukannya UU No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di mana tujuan pembentukan undang-undang ini salah satunya menciptakan pemerintahan yang baik yang diwujudkan melalui; a) pelaksanaan prinsip efektifitas; b) transparansi; c) akuntabilitas; d) partisipasi; e) kesetaraan; dan f) penegakan hukum.

Sejalan dengan itu Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara bersih dan bebas dari korupsi, korupsi juga memberikan dorongan luas kepada masyarakat dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak berwenangan terhadap tindakan penyalahgunaan pejabat publik. Hal ini juga sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik dimana masyarakat dituntut berpartisipasi dan terlibat dalam mengawasi pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik terhadap tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pejabat publik untuk itu maka perlu keterbukaan informasi publik, sesuai dengan UU No. 14 Tahun 2008 dimana dikatakan bahwa jaminan hak rakyat untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan publik berserta alasan-alasannya. Hal ini tidak terlepas dari peran masyarakat dalam mengakses informasi terkait kebijakan publik yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Untuk itu perlu pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Sujamto, menyatakan bahwa

pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.²³⁰

Berdasarkan pasal 35 ayat (3) UU No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik menyebutkan bahwa Pengawasan eksternal penyelenggara pelayanan publik dilakukan melalui :

- a) Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b) Pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan
- c) Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kota.

Jadi, peran pengawasan internal ada tidak cukup efektif dalam melakukan pengawasan tindakan pemerintah daerah. Maka perlu peran pengawasan eksternal seperti masyarakat dan Ombudsman daerah dalam penyelesaian kerumitan masalah kepesertaan BLSM. Berdasarkan data penelitian di LOD DIY.²³¹ Program yang menghabiskan anggaran negara sebesar Rp 9.318.538.200.000,- yang masih ditambah dengan biaya *safeguarding* sebesar Rp 360.000.000.000,-. Dimana berdasarkan informasi pada saat sosialisasi Program BLSM dari Kemenkokesra, Anggaran *safeguarding* ini digunakan untuk imbal jasa pada PT Pos untuk dua tahap pendistribusian sebesar Rp 279.556.146.000,- Pencetakan dan pengiriman lembar sosialisasi program oleh PT. Pos sebesar Rp 70.463.679.689,- dan untuk operasional koordinasi sebesar Rp 9.980.174.31. Tentunya ini

²³⁰ Lihat Sujanto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan...*op.cit.*, hlm 37.

²³¹ Hasil penelitian di Lembaga Ombudsman Daerah Istiwewa Yogyakarta (LOD DIY), Kesimpulan dan rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah DIY Mengenai kartu KPS 2013 Pada Tanggal 6 Mei 2014.

merupakan anggaran yang tidak sedikit untuk sebuah program. Dengan besarnya anggaran yang telah dialokasikan maka perlu dipastikan bahwa program ini dapat diterima oleh masyarakat yang tepat.²³²

Sejak digulirkan pada akhir bulan Juni 2013 untuk mengatasi dampak kenaikan BBM ternyata sederet persoalan terjadi di banyak daerah. Persoalan terkait dengan hal ini bisa dibidang mulai dari sisi kebijakan, data bahkan proses pendistribusian. Tidak terkecuali di DIY, berdasarkan data LOD DIY sejak BLSM didistribusikan di DIY sampai dengan tanggal 15 Juli 2013, pukul 12.00 Wib, LOD telah menerima aduan sebanyak 916 aduan tentang BLSM.²³³ Berikut ini data klarifikasi laporan berdasarkan bidang aduan yakni:

Tabel 3 Klasifikasi Laporan Berdasarkan Bidang Aduan

No	Bidang laporan	Jumlah	Presentase
1	Bantuan sosial	43	14,42%
2	Kelistrikan /Pelayanan PLN	4	1,28%
3	Pertanahan	26	8,33%
4	Kesejahteraan	6	1,92 %
5	Pendidikan	34	10,90%
6	Retribusi /perpajakan	5	1,60%
7	Kesehatan	130	41,6 %
8	Pelayanan	3	0,96%
9	Perijinan	22	7,05%
10	Kebijakan daerah	5	1,60%
11	Pengadaan barang	2	0,64%
12	Lingkungan hidup	2	0,64%
13	Ketenagakerjaan/kepegawaian	13	4,17%
14	Kependudukan	6	1,92%
15	Pembangunan	2	0,64%
16	Pemerintahan	7	2,24%
17	BLSM	916	
Total		1128	100.00%

Sumber : Program Kerja LOD, 2013

²³² *ibid*

²³³ *ibid*

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa data klarifikasi laporan berdasarkan bidang aduan yang diterima LOD DIY terkait pengaduan terbanyak pertama terbanyak terkait BLSM yakni sebanyak 916. Hal ini terkait dengan KPS yang ditemukan beberapa hal; 1) Warga miskin tidak mendapatkan KPS; 2) Warga yang dianggap sudah mampu, mendapatkan KPS; 3) Warga penerima bantuan program raskin, tidak mendapatkan KPS dan otomatis tidak menerima BLSM; 4) Warga yang mempertanyakan kenapa dirinya miskin tidak mendapatkan KPS; 5) Warga yang mengeluhkan bahwa KPS dianggap tidak tepat sasaran; 6) Warga yang mengeluhkan adanya informasi yang tidak jelas tentang mekanisme pencairan KPS apabila terjadi hal-hal khusus. Misalnya, bagaimana mekanisme yang harus ditempuh apabila ada pemegang KPS yang tidak lagi berdomisili berdasar alamat yang tercantum dalam KPS. Terakhir adalah warga yang menyampaikan keluhan hanya sekedar menanyakan kriteria penerima KPS. Berikut adalah data laporan yang diterima LOD DIY berkaitan dengan KPS. Lihat tabel 3 di bawah ini:

Tabel 4 Data laporan yang diterima LOD DIY berkaitan dengan KPS

Jenis Keluhan	Jumlah
Mempertanyakan mengenai kriteria penerima KPS	85
Memberikan informasi KPS yang tidak tepat sasaran	428
Masyarakat yang merasa layak mendapatkan KPS, tetapi tidak mendapatkan	227
Informasi mengenai pemotongan dana BLSM	9
Keluhan mengenai akses informasi atas mekanisme pencairan BLSM	167
Jumlah	916

Sumber : LOD DIY

Banyaknya pengaduan BLSM ini tidak terlepas dari masalah kepesertaan BLSM. Dimana KPS ini dikirim langsung ke alamat rumah tangga sasaran (RTS) oleh Pos Indonesia. Penentuan database kepesertaan inilah yang bersumber dari data Terpadu Nasional yang disusun oleh TNP2K yang diambil dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2011 yang sudah tidak sesuai dengan demografi penduduk tahun 2013 sehingga tidak mengherankan jika institusi yang mendapat laporan pengaduan terbanyak itu adalah TNP2K. Berikut ini klasifikasi jenis laporan berdasarkan terlapor, yakni :

Tabel 5 Klasifikasi Jenis Laporan Berdasarkan Terlapor

No	Institusi terlapor	Jumlah	Persentase
1	Sekolah /PT	32	10,26%
2	Badan Pertanahan	15	4,81%
3	Pemerintah Kabupaten/ kota	54	17,31%
4	Pemerintah Provinsi	11	17,31%
5	Pemerintah Desa/ Kelurahan (RT, RW, Dukuh, Kades, Lurah dan Pamong desa lainnya)	38	12,18%
6	BUMD/BUMD	7	2,24%
7	RSUD/Puskesmas	16	5,13%
8	Institusi vertikal (TNP2K)	138	44,23%
9	Penegakan Hukum	1	0,32%
10	TNP2K	916	
Total		1228	100.00%

Sumber: LOD DIY, 2013

Berdasarkan tabel diatas ada tiga institusi terlapor yang diterima oleh LOD DIY Yakni pemerintah desa/kelurahan (RT, RW, Dukuh, Kades, Lurah dan Pamong desa lainnya) jumlahnya sebesar 38, setelah itu institusi vertikal (TNP2K) Jumlahnya sebesar 138, kemudian TNP2K jumlahnya sebesar 916. Banyaknya laporan pengaduan masyarakat kepada LOD DIY ini tidak terlepas dari persoalan kependataan kepesertaan BLSM yang tidak melibatkan

pemerintah daerah dalam melakukan verifikasi ulang database. Berdasarkan hasil wawancara dengan LOD DIY bahwa database kepesertaan program-program nasional yang sifatnya *Charity*. Datanya berasal dari BPS yang dilakukan survei tahun 2011, kemudian data tersebut digunakan untuk kepesertaan BLSM tahun 2013. Hal ini menjadi persoalan ketika terjadi perubahan demografi penduduk misalnya adanya penduduk yang meninggal, penduduk yang pindah, perbedaan kondisi ekonomi masyarakat masyarakat, dsb. Proses penentuan pendataan ini oleh pemerintah pusat, jadi BPS melakukan survei Rumah Tangga Miskin (RTS). Data mentah 40% rumah tangga miskin yang tidak mampu secara ekonomi diambil dari BPS untuk diserahkan langsung kepada TNP2K. Dari TNP2K kemudian dipilih 40% KK miskin dipilih mana yang masuk Jamkesmas dan mana yang masuk BLSM atau masuk kedua-duanya.²³⁴

Tugas dari TNP2K yakni adalah a) menyusun kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan; b) melakukan sinergi melalui sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan di kementerian/lembaga; c) melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan. TNP2K garis Koordinasinya dibawah wakil Presiden yakni Menteri Koordinator bidang kesejahteraan rakyat. TNP2K dibentuk didaerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kelembagaan TKPK

²³⁴ Ratna Mustika Sari, *Kualitas Pelayanan dan Keistimewaan DIY (Peran LOD DIY dalam mendorong Perbaikan Pelayanan Publik*, Jurnal Ombudsman, Edisi 14/ Tahun VIII/ Juli-Desember, 2013.

berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Sedangkan TKPK kedudukannya dan tanggung jawabnya kepada Gubernur. Ketua TPPK Provinsi adalah wakil Gubernur yang ditetapkan oleh Gubernur. Tugas tim teknis TKPK daerah menyiapkan agenda TKPK daerah yang terdiri dari:²³⁵ 1) memantau situasi dan kondisi kemiskinan di daerah; 2) menganalisis besaran pengeluaran pemerintah daerah sehingga efektif untuk penanggulangan kemiskinan (APBN dan APBD); 3) mengkoordinasikan pelaksanaan dan pengendalian program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan di daerah. Berdasarkan Pergub No 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan tata kerja Ombudsman daerah Provinsi DIY dimana peran LOD DIY adalah melakukan pengawasan pelayanan publik terhadap pemerintah daerah dalam hal ini provinsi kabupaten kota. Dalam hal ini LOD DIY seharusnya melakukan pengawasan terhadap TKPKD dimana kedudukannya dan tanggung jawabnya kepada Gubernur.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti, LOD DIY yang menyatakan bahwa peran LOD DIY secara spesifik jika dikaitkan dengan BLSM, LOD DIY tidak punya wewenang dalam menindak lanjuti laporan dari masyarakat. Berdasarkan Pergub No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan tata kerja Ombudsman daerah Provinsi DIY dimana peran LOD DIY ialah hanya melakukan pengawasan pelayanan publik terhadap pemerintah daerah dalam hal ini Provinsi Kabupaten Kota. Dengan demikian, jika LOD DIY tetap berpatokan pada payung hukum Pergub No. 21 Tahun 2008 tentang fungsi,

²³⁵ www.Strategi_percepatan_penanggulangan_kemiskinan.pdf Diambil tanggal 9 Januari 2014

tugas dan wewenang dari LOD DIY sebenarnya LOD DIY tidak punya wewenang dalam pengawasan pelayanan publik BLSM karena ini merupakan program pemerintah pusat akan tetapi kemudian program BLSM ini dilaksanakan di daerah. Sehingga menuntut pemerintah daerah harus turun tangan karena uangnya dari pemerintah pusat tapi operator dilapangnya adalah pemerintah daerah.²³⁶

Menurut wawancara dengan LOD DIY. Program BLSM memiliki karakteristik yang berbeda dengan program Jamkesmas. Penentuan kepesertaan Jamkesmas, dilakukan menggunakan pendekatan ke atas ke bawah (pendekatan *Bottom-up*) yakni kepesertaannya melibatkan pemerintah daerah dan jajarannya serta masyarakat. Sedangkan kepesertaan Program BLSM menimbulkan persoalan ketika data dikeluarkan sepihak oleh pemerintah pusat dan daerah tidak punya ruang untuk klarifikasi ulang atau *up date* data base kepesertaan. Daerah hanya menjadi operator ketika sudah muncul kartu kepesertaan daerah hanya dituntut kemudian menyalurkan. Program Jamkesmas pendistribusian kartu kepesertaan lewat provinsi kabupaten Kota sedangkan pendistribusian BLSM Lewat kantor POS.²³⁷ Sehingga peran LOD DIY harus mendorong pengawasan pelayanan publik dari kantor Pos kepada masyarakat penerima KPS yakni memastikan pendistribusian BLSM sampai kepada masyarakat penerima BLSM. Namun Jika ada masyarakat yang melaporkan kepada LOD DIY karena pada pembagian BLSM tahap I

²³⁶ Hasil wawancara dengan bagian Penelitian Pengembangan LOD DIY : Eko Agus Wibisono, S.IP. pada tanggal 6 Mei 2014.

²³⁷ Hasil wawancara dengan bagian Penelitian Pengembangan LOD DIY : Eko Agus Wibisono, S.IP. pada tanggal 6 Mei 2014.

menerima sedangkan Pada tahap II tidak menerima dana BLSM. Maka LOD DIY akan melakukan koordinasi dengan kantor pos untuk menanyakan apakah kepesertaannya sudah tidak terdata lagi atau bagaimana.²³⁸

Dalam hal ini jika pengawasan mutlak pada kantor pos LOD DIY tidak punya kewenangan karena kantor merupakan PT dalam hal ini merupakan kewenangan LOS akan tetapi karena banyak pengaduan yang masuk LOD DIY menyebabkan LOD DIY turun tangan dalam melakukan koordinasi dengan kantor pos. Akan tetapi jika dilihat dalam pasal 7 huruf c, LOD DIY dapat melakukan koordinasi atau kerjasama dengan kantor POS. Hal ini dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dari KKN dan maladministrasi pejabat daerah. Untuk kebijakan BLSM LOD DIY tidak bisa melakukan intervensi kepesertaan. LOD DIY hanya menyampaikan data pengaduan yang diterima dari LOD DIY ke kantor pos supaya kantor pos melakukan verifikasi ulang. Oleh kantor pos akan dicek lagi data kepesertaannya dari database yang diberikan dari TNP2K. Untuk kepesertaan Jamkesmas LOD DIY Melakukan upaya pengusulan penghimpunan data dari daerah kemudian LOD DIY mengusulkan ke Pusat. Untuk kepesertaan Jamkesmas LOD DIY telah membuat *policy brief* begitu juga telah menyampaikan rekomendasi kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) melalui Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) DIY terkait pengaduan yang masuk setelah melakukan *cross check* lapangan (investigasi) kepada para

²³⁸ *Ibid.*

pelapor yang kemudian dinyatakan berhak diusulkan untuk mendapatkan kartu kepesertaan Jamkesmas.²³⁹ Dalam hal ini meskipun kedua-duanya merupakan program yang sifatnya charity namun berbeda karakteristik, ketika penyaluran dana BLSM lewat kantor pos. Sedangkan Jamkesmas lewat Provinsi Kabupaten/Kota. Pihak kantor juga tidak punya kewenangan untuk menindak lanjuti pengaduan masyarakat tentang kepesertaan KPS yang carut marut ini. Kantor pos hanya mendapat tugas distribusi dan pembayaran BLSM. Untuk kepesertaan BLSM sendiri LOD DIY tidak dapat melakukan upaya pengusulan penghimpunan data dari daerah kemudian LOD DIY mengusulkan ke pusat.

Berdasarkan pasal 7 Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun tugas dari Ombudsman Daerah salah satunya ialah; 1) melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang; 2) menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, tindakan dari penyelenggara pemerintah daerah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum; 3) menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan

²³⁹ Hasil Penelitian di LOD DIY tanggal 6 Mei 2014

pemerintahan daerah.adi, Dari Banyaknya data pengaduan masyarakat kepada Ombudsman daerah tentang KPS. LOD DIY melakukan koordinasi dengan pihak yang berkaitan dengan program BLSM antara lain Kantor Pos dan TKPKD se-DIY untuk melakukan tindak lanjut dari banyaknya aduan masyarakat tersebut. sebagai berikut ini:²⁴⁰

1. Koordinasi dengan Kantor POS Se-DIY

Pada tanggal 11 Juli 2013, LOD DIY mengundang Kepala Kantor Pos Besar Yogyakarta, Kepala Kantor Pos Kota Yogyakarta, Kepala Kantor Pos Kabupaten Sleman, Kepala Kantor Pos Kabupaten Bantul, Kepala Kantor Pos Kabupaten Gunungkidul, Kepala Kantor Pos Kabupaten Kulonprogo, Kepala Kantor Pos Plemburan Sleman.

2. Koordinasi dengan TKPKD se-DIY

Pada tanggal 12 Juli 2013, LOD DIY mengundang Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Daerah Istimewa Yogyakarta, TKPK Kota Yogyakarta, TKPK Kabupaten Bantul, TKPK Kabupaten Gunungkidul, TKPK Kabupaten Kulonprogo, TKPK Kabupaten Sleman. Dari koordinasi tersebut, diperoleh informasi sebagai berikut:

a. Informasi dari TKPK Gunungkidul

1) Instruksi Mendagri

- a) Instruksi Mendagri tentang BLSM sangat bersifat mendadak. Tidak ada informasi terlebih dahulu dari pusat.
- b) Instruksi Mendagri No. 541/3150/SJ/2013 diterima oleh Pemda Gunungkidul pada awal bulan Juli.
- c) Ada panduan tentang TKSK.

²⁴⁰ Hasil penelitian di LOD DIY tanggal 6 Mei 2014

- d) Mendapat bahan sosialisasi BLSM dari Kemenkokesra pada saat Raker di Makasar.
 - e) Dalam Instruksi Mendagri, desa diminta untuk menghimbau warga yang mampu dapat mengembalikan secara sukarela. Desa tidak punya kewenangan interventif sampai kesitu, ini menyulitkan desa.
 - f) Sudah bikin SE Bupati untuk distribusi BLSM tetapi dengan munculnya Instruksi Mendagri maka SE ditahan dulu.
- 2) Data BLSM
- a) Data 80. 243 sama dengan kuaota raskin, tetapi tidak mendapatkan data *by name by adres* maupun surat informasi tentang data ini.
 - b) Mendapatkan data dari kantor pos berupa *soft copy*.
 - c) Berkoordinasi dengan bidang Kesra. Kroscekk dengan uji sampling untuk mendapatkan data yang valid.
 - d) Data BLSM (KPS) akan mempengaruhi BSM dan PKH → bagaimana konsekwensi dari satu paket KPS ini.
 - e) Berdasarkan informasi dari Desa, Data Raskin dan Balsem ada yang tidak sama.
 - f) Tetapi dari uji sampling Kesra di beberapa wilayah ada yang sama.
- 3) Koordinasi antar pihak untuk BLSM
- a) 28 Juni berkoordinasi dengan Bagian Kesra, Dinsos, kantor pos dan aparat keamanan.
 - b) Tidak punya bahan sehingga mengundang Kantor Pos sebagai narasumber tunggal.
 - c) Ada infromasi dari Kantor Pos bahwa Per tanggal 28 Juni Kantor Pos mendapatkan KPS sebanyak 11 ribu dari target 80.243.
 - d) Tanggal 8 Juli ada koordinasi lagi dengan pihak bidang Kesra, Kantor Pos, Dinsos dan keamanan.
 - e) Sudah melakukan koordinasi dengan DPRD.
- 4) Distribusi KPS
- a) Distribusi KPS langsung dilakukan oleh Kantor Pos per 1 Juli 2013 (dipresure oleh pusat)
 - b) Kantor pos baru mendapatkan KPS pada tanggal 2 Juli.
 - c) Kantor pos mengundang RTS melalui kantor kepala desa (desa mendistribusikan). Untuk mengambil di Kantor Pos.
 - d) Distribusi sudah 55 % pada tanggal 8 Juli 2013.
 - e) Tetapi masih ada desa yang menunda.
- 5) Mekanisme pemutakhiran data penerima dan penetapan Rumah tangga yang diganti.
- a) Musdes dilakukan untuk verifikasi data, tetapi KPS sudah didistribusikan sehingga sulit dilakukan.
 - b) Tidak ada kriteria yang dibakukan terkait dengan RTS yang diganti dan RTS penanggunganti.

- c) Ada informasi dari Kemenkokesra berupa *slide*, apakah bisa dipertanggungjawabkan secara regulasi.
 - d) Menentukan dan menetapkan RTS penanggunganti serta desa bisa mengeluarkan surat untuk RTS penanggunganti. Apakah ada jaminan? Kalau tidak diganti seperti dalam kasus raskin, bagaimana?
- 6) Mekanisme pengaduan
- a) Bappeda selaku sekretariat TKPKD mendapatkan aduan dari masyarakat tentang BLSM dan BKK (bantuan Provinsi).
 - b) Aduan dari desa serut.
 - c) Aduan paling banyak dari desa yang mempertanyakan kenapa yang miskin malah tidak dapat sedangkan yang mampu malah dapat

b. Informasi dari TKPK Bantul

- 1) Regulasi
 - a) Aturan tentang mekanisme BLSM baru diterima bersamaan dengan turunnya KPS di Kantor Pos.
 - b) Mendapat informasi tentang BLSM dari sosialisasi Kemenkokesra.
- 2) Data BLSM
 - a) Sudah mendapatkan data BLSM dari Kantor Pos.
 - b) Data BLSM dikatakan sama dengan data raskin. Prakteknya, jumlah kuota sama dengan data raskin tetapi *by name by address*-nya berbeda. 88.611 kuota sama pesis dengan jumlah Raskin. Akan tetapi *by name by address* tidak ada yang sama. Koordinasi antar pihak untuk BLSM
 - c) Sudah dilakukan koordinasi dengan kantor Pos dan desa untuk memastikan proses distribusi dan penerima. Yang mengurus adalah Dinsos
- 3) Distribusi KPS
 - a) Distribusi dilakukan oleh dua kantor pos yaitu MPC dan kantor pos bantul.
 - b) MPC : 28.075 Kantor Pos bantul : 60.536 sudah 59.848 terdistribusikan (98,9%). 98 sudah meninggal dunia.
- 4) Mekanisme pemutakhiran data penerima dan penetapan Rumah tangga yang diganti.
 - a) Harus ada jaminan dari pemerintah pusat terkait dengan hasil data verifikasi.
 - b) Mekanisme penggantian harus konsisten, jangan sampai yang pengganti tidak diterima.
 - c) Dari 5 kriteria yang diganti belum ada yang menyerahkan secara sukarela
- 5) Mekanisme pengaduan

Melalui Bappeda, mengotimalkan pokja pengaduan TKPKD Kecamatan dan desa, BPS dan Kantor Pos.

- 6) Pengaduan
Masyarakat banyak yang mengadu karena merasa lebih miskin tetapi tidak mendapatkan. 133 usulan pengganti dari Kecamatan Imogiri.

c. Informasi dari TKPK Kulonprogo

- 1) Regulasi :
 - a) Baru menerima Instruksi Mendagri bulan Juli. Tidak ada informasi lain yang diterima.
 - b) Instruksi Menteri tidak diberikan kepada Pemda “anaknya” tetapi kepada kantor pos. Minim informasi tentang BLSM.
- 2) Data BLSM
 - a) Belum mempunyai data BLSM.
 - b) Data BLSM sama dengan raskin tetapi *by name by addressnya* berbeda.
- 3) Koordinasi antar pihak untuk BLSM
 - a) Belum dilakukan koordinasi dengan Kantor Pos.
 - b) Sosialisasi dilakukan pasca bulan juni, baru minggu kemarin.
 - c) Sosialisasi diberikan kepada desa-desa.
 - d) Hari rabu kemarin dilakukan pertemuan dengan dinas teknis. Hari senin depan akan melakukan koordinasi dengan pihak Kecamatan.
- 4) Distribusi KPS
 - a) Belum mendapatkan data Balsem dan distribusi.
 - b) Data raskin dan balsam tidak ada yang sama *by name by addressnya*.
 - c) Perbedaan disebabkan karena data raskin telah di update dengan mudes dan menginformasikan kepada TNP2K, tidak menunggu jawaban tetapi sekedar informasi kepada TNP2K.
 - d) Yang jadi persoalan tiba-tiba datang BLSM yang langsung dibagikan.
 - e) Kalau raskin, penerima mau melepas tetapi kalau uang tidak mau, karena nilainya berbeda.
 - f) Ada desa yang tidak mau menjadi pusat pembayaran yaitu di daerah utara (Samigaluh)
- 5) Mekanisme pemuktahiran data penerima dan penetapan rumah tangga yang diganti
 - a) Belum satupun desa yang melakukan pemutakhiran data.
 - b) Waktu pemutakhiran di Instruksi Mendagri adalah 15 hari, sangat singkat, tidak memungkinkan.
- 6) Mekanisme pengaduan
 - a) Mengoptimalkan pokja pengaduan di TKPKD Desa Kecamatan, Kabupaten.

- b) Sekertariat Pokja pengaduan di tingkat Kabupaten ada di Bapermas
- 7) Pengaduan
 - Masyarakat mengadukan ke level desa, Kecamatan yang dikompilasi ke Kabupaten.

d. Informasi dari TKPK Sleman

- 1) Regulasi
 - a) Instruksi Mendagri tentang BLSM baru diterima setelah KPS didistribusikan oleh Kantor Pos.
 - b) Informasi yang ada dalam Instruksi Mendagri dengan bahan sosialisasi dari TNP2K berbeda → mana yang harus diacu?
 - c) Kalau dalam Instruksi Mendagri, penggantian peserta KPS dilakukan melalui PT Pos sedangkan di bahan sosialisasi kewenangan ada di Kemensos melalui TKSK.
- 2) Data BLSM
 - Data penerima Raskin pada dasarnya sama dengan Raskin. (tetapi Pemkab belum mendapatkan).
- 3) Koordinasi antar pihak untuk BLSM
 - a) Yang mengawal adalah Nakersos.
 - b) Dilakukan koordinasi dengan Kantor POS dan dinas teknis.
 - c) Dilakukan sosialisasi
- 4) Distribusi KPS
 - a) Dilakukan oleh Kantor pos.
 - b) Mengambil di Pos jarak cukup jauh sehingga disepakati pengambilan melalui Komunitas di tingkat desa.
 - c) Mekanisme pemuktahiran data penerima dan penetapan rumah tangga yang diganti
 - d) Menitik beratkan pada mekanisme aduan seperti apa, karena sama dengan raskin maka Pemkab membuat format pengembalian dan calon pengganti.
 - e) Substansi format sama dengan raskin, dlm instruksi mendagri desa calon pengganti mengusulkan kepada Camat, Camat bisa menerbitkan calon pengganti, ketika krosscek ke pos ternyata tidak bisa karena ada barcode-nya. Barcode tersistem berdasarkan data basis terpadu.
 - f) Kalau ada masyarakat yang mengembalikan harus ada barcodenya, NIP nya dan ada nama penggantinya.
 - g) Prosesnya desa mengumpulkan dan mengajukan calon pengganti kemudian menyerahkan ke kecamatan dan direkap di kabupaten yang nantinya Kabupaten akan mengirimkan ke dirjen PMD, Kemosos dan TNP2K.
 - h) Info dari PT Pos: Pemda tidak mungkin menerima dan mengajukan karena ada barcodenya.

- 5) Mekanisme pengaduan
Mengoptimalkan Pokja pengaduan TKPKD Desa, Kecamatan, Kabupaten.
- 6) Pengaduan
 - a) Sampai saat ini kabupaten belum menerima laporannya. Kalau dari LOD ada 33 maka Pemda minta data dan nanti bisa simultan bersama.
 - b) Ada dua versi dalam Juknis: sosialisasi Deputi Seswapres → pengajuan kepada kemensos kemudian minta pada PT Pos untuk menerbitkan data pengganti. sedangkan dari Instruksi Mendagri justru di Dirjen PMD ditebuskan kepada TNP2K. maka nanti bisa tiga-tiganya karena ini berbeda, yang jelas PT Pos tidak punya kewenangan mengganti.

e. Informasi dari TKPK Kota Yogyakarta

- 1) Regulasi
 - a) Regulasi baru diperoleh pada awal Juli 2013.
 - b) Belum mendapatkan sosialisasi dari Pemerintah pusat.
 - c) Dinas sosial sudah mengundang TKPKD dan TKSK menginformasikan tentang KPS dan pendistribusian
 - d) Jum'at 21 Juli 2013 diundang di Kepatihan untuk pemberitahuan bahwa Tanggal 22 dikururkan.
 - e) Setelah menerima Instruksi Mendagri, Asisten Sekda melalui Dinsos langsung mengumpulkan Camat se-kota dan Tapem.
- 2) Data BLSM
Data bersumber dari TNP2K.
- 3) Koordinasi antar pihak untuk BLSM
 - a) Ada koordinasi dengan kantor pos, tanggal 8 Juli.
 - b) Kantor Pos menyampaikan progress distribusi, ada beberapa KPS yang belum terdistribusi dikarenakan ada
 - c) Mengundang TKSK dan pendamping PKH untuk memverifikasi data yang diberikan oleh PT Pos yang belum terdistribusi. (meninggal, pindah, rumah kosong, tidak dikenal)
 - d) Tindak lanjut menunggu hasil verifikasi
- 4) Distribusi KPS
 - a) PT Pos langsung kepada penerima KPS.
 - b) Distribusi dari tanggal 22-27 Juni
 - c) Tempat pembayaran ada 2 Kecamatan: Umbulharjo dan Gondokusuman akan dibayarkan di pos kecamatan.
 - d) Akan tetapi pada hari H, ada perubahan dijadikan satu di MPC.
 - e) Realisasi sampai jam 8 pagi ini: 15.079 RTS dari 16.030 RTS,
 - f) Masih ada 421 kartu yang masih di PT Pos.
- 5) Mekanisme pemuktahiran data penerima dan penetapan Rumah tangga yang diganti
Menggunakan mekanisme Musdes.

- 6) Mekanisme pengaduan
TKPK Kelurahan dan kecamatan dioptimalkan sebagai pos pengaduan masyarakat terkait BLSM.
- 7) Pengaduan
 - a) Masih dalam batas kewajaran, komplain lebih karena tidak mendapatkan dibanding tetangganya yang lebih mampu.
 - b) Lebih banyak di tingkat kelurahan.
 - c) Ada 2 orang yang mengembalikan KPS secara sukarela (Keparakan, Mergangsan dan Prawirodirjan, Gondomanan)

f. Pemda DIY

- 1) Regulasi
 - a) Baru mendapatkan salinan Instruksi Mendagri tentang BLSM akhir Juni.
 - b) Kemensos menginstruksikan kepada daerah untuk merencanakan dan menganggarkan dengan cepat. → hal ini cukup menyulitkan daerah. menggunakan point 1 dan 2 dalam Instruksi Mendagri untuk menekan daerah menyelesaikan persoalan BLSM.
- 2) Data BLSM
 - a) Data menggunakan data raskin tetapi tidak menggunakan data raskin yang telah terverifikasi sehingga bayak yang berbeda.
 - b) Sosialisasi di pusat, data BLSM sama persis dengan data raskin tetapi sampai pada saat pendistribusian ternyata belum mendapatkan datanya sehingga tidak bisa melakukan upaya verifikasi.
- 3) Koordinasi antar pihak untuk BLSM
Intens melakukan koordinasi dengan TKPK Kabupaten dan Kota sehingga komunikasi terjalin.
- 4) Ditribusi KPS
Distribusi langsung dari pusat melalui Kantor Pos.
- 5) Mekanisme pemutakhiran data penerima dan penetapan Rumah tangga yang diganti.
 - a) Propinsi akan melakukan verifikasi data dengan mengambil data dari kantor pos.
 - b) Saat ini sedang dilakukan penyandingan data raskin dan BLSM.
 - c) Dilihat sejauhmana perbedaanya.
- 6) Mekanisme Pengaduan
Akan koordinasi dengan TKPKD kabupaten dan kota untuk menindaklanjuti aduan.
- 7) Pengaduan kuota Raskin dan kuota BLSM sama tetapi data *by name by address* berbeda.

LOD DIY berdasarkan wewenangnya membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah BLSM. Adapun Rekomendasi (Kompilasi dari Kabupaten /Kota)²⁴¹ yang diberikan oleh LOD DIY sebagai berikut ini:

Table 5 Rekomendasi Ombudsman

No.	Indikator	Kondisi di Lapangan	Rekomendasi
1	Regulasi	<p>a. Instruksi Mendagri bersifat mendadak, tidak ada informasi terlebih dahulu dari pusat.</p> <p>b. Instruksi Mendagri No. 541/3150/SJ/2013 diterima oleh Pemda Gunungkidul pada awal bulan Juli. Rata-rata menerima informasi bersamaan dengan pendistribusian KPS.</p> <p>c. Ada penduan tentang TKSK yang diterbitkan oleh Kemsos (perlu dikroscek, pastikan dulu)</p> <p>d. Informasi yang ada dalam instruksi Mendagri dengan bahan sosialisasi dari TNP2K, Kemensos dan Kemenkokesra beda.</p>	<p>Ada sosialisasi awal ke daerah tentang :</p> <p>1) Informasi tentang program</p> <p>2) Regulasi yang menjadi dasar pelaksanaan program dalam hal ini Instruksi Mendagri No.541/3150/SJ/2013.</p> <p>3) Adanya satu informasi yang diberikan ke daerah, tidak berbeda antar Kementerian/ Lembaga.</p>
2	Data	<p>a. Data dasar yang digunakan merupakan dari PPLS 2011 yang sampai saat ini masih banyak menuai masalah di daerah.</p> <p>b. Sampai dengan saat ini (distribusi KPS), Pemda belum mendapatkan data penerima BLSM.</p> <p>c. Berdasarkan Informasi, data digunakan adalah data</p>	<p>1) Data yang digunakan harusnya berupa data raskin yang telah di up date melalui Mudes.</p> <p>2) Data sebelumnya harus sudah diinformasikan ke Pemda dan Pempdes sehingga</p>

²⁴¹ *Ibid.*

No.	Indikator	Kondisi di Lapangan	Rekomendasi
		Raskin, akan tetapi data tersebut hanya sama jumlah kuotanya tetapi data <i>by name by adressnya</i> berbeda.	bisa dilakukan krosscek
3.	Mekanisme koordinasi	Pemerintah desa hanya diberikan daftar penerima KPS, sedangkan KPS sendiri baru diberikan oleh PT POS kepada RTS pada waktu pencairan BLSM.	<p>a. PT POS seharusnya berkoordinasi terlebih dahulu dengan pemerintah desa, terhadap kondisi rill yang terjadi</p> <p>b. Kantor berkoordinasi dengan desa untuk menyampaikan daftar penerima KPS beserta kartunya.</p>
4.	Mekanisme pemuktahiran data penerima dan penetapan rumah tangga yang diganti	Mementum Mudes sangat sulit dilaksanakan karena tidak ada ruang waktu bagi pemerintah desa untuk melaksanakan mudes mengingat RTS sudah lebih mencairkan BLSM	<p>1) Melaksanakan Musdes untuk pemuktahiran data penerima KPS</p> <p>2) Musdes bisa dilaksanakan untuk usulan perbaikan data pencairan BLSM tahap 2 maupun bantuan yang lain (BSM , PKH serta Raskin)</p> <p>3) Musdes dilaksanakan setelah KPS didistribusikan PT POS melalui Pemerintah Desa (sebelum BLSM dicairkan)</p>

No.	Indikator	Kondisi di Lapangan	Rekomendasi
5		Himbauan RTS yang mampu untuk mengembalikan kepada Pemerintah Desa sangat sulit dilaksanakan, mengingat distribusi KPS diberikan bersamaan dengan pencairan BLSM di kantor Pos, (ketika KPS dan BLSM sudah diterima RTS sangat sulit untuk diproses dengan hanya sekedar himbauan)	Himbauan pengembalian KPS bagi keluarga mampu ke kantor Desa memungkinkan dilaksanakan pada menjelang distribusi BLSM tahap II ataupun sebelum Bantuan Siswa Miskin (bila kondisi pencairan BLSM di desa ybs kondusif)
		<p>a. Berdasarkan Instruksi Mendagri nomor 541/3150/SJ/2013 tidak dicantumkan tentang ketentuan siapa RTS yang perlu diganti dan kriteria yang digunakan untuk menetapkan RTS pengganti;</p> <p>b. Buku pedoman tentang BLSM tidak ada sehingga menyulitkan pemahaman Pemerintah desa dalam menetapkan kriteria RTS yang diganti maupun penggantinya</p>	<p>1) Segera diterbitkan pedoman verifikasi RTS penerima KPS, sebagai pedoman baku bagi semua <i>stakeholder</i> terkait dengan KPS.</p> <p>2) Ketika ada RTS yang mengembalikan KPS ataupun tidak terdapat sasaran sesuai dengan data yang seharusnya, maka dilaksanakan musyawarah penggantian RTS.</p> <p>3) Menetapkan rumah tangga yang diganti.</p>
		a. Para kepala Desa tidak berani menanggung resiko apakah penerbitan SKRTM mendapatkan kepastian legalitas dari TNP2K (apakah yang diberikan SKRTM juga dipastikan mendapatkan KPS dan konsekuensi	<p>1) Kepala Desa menerbitkan SKRTM kepada rumah tangga pengganti.</p> <p>2) Perlu ada jaminan regulasi dari TNP2K bahwa penerbitan</p>

No.	Indikator	Kondisi di Lapangan	Rekomendasi
		<p>bantuannya).</p> <p>b. Kepastian jaminan merupakan hal yang mutlak, sebab apabila Kepala Desa sudah terlanjur menerbitkan SKTM dan konsekuensi KPS dan bantuannya tidak bisa cair, maka Kepala Desa akan mendapatkan komplain dari warganya.</p>	<p>SKRTM</p> <p>dipastikan akan mendapatkan KPS dan konsekuensi bantuannya.</p>
	Mekanisme pengaduan	<p>a. Instruksi Mendagri meminta Propinsi/Kabupaten/Kota mengaktifkan pokja aduan TKPKD dan meminta desa untuk mengaktifkan Pos Pengaduan masyarakat untuk pengaduan KPS.</p> <p>b. Instruksi ini memberatkan daerah yang tidak mengetahui persoalan program ini dari awal. Tiba-tiba harus menerima aduan.</p>	<p>Pemerintah daerah dan desa harus dilibatkan (minimal diinformasikan) tentang pelaksanaan program sehingga ketika menerima aduan tidak gagap.</p>
	Pengaduan	<p>a. Sejak BLSM didistribusikan di DIY sampai dengan tanggal 9 Juli 2013, pukul 12.00 Wib, LOD telah menerima aduan sebanyak 340 aduan tentang BLSM. Aduan tersebut terdiri dari 33 aduan dari Kabupaten Sleman, 97 aduan dari Kabupaten Bantul, 11 aduan dari Kabupaten Gunungkidul, 49 aduan dari Kota Yogyakarta, 15 aduan dari Kabupaten Kulonprogo dan 135 aduan lainnya yang tidak menyebutkan daerah.</p> <p>b. Aduan yang langsung masuk ke Desa, Kabupaten dan kota juga meningkat.</p>	

No.	Indikator	Kondisi di Lapangan	Rekomendasi
		c. Aduan seputar data yang tidak tepat, salah sasaran (si A miskin tidak dapat, sedangkan si B yang mampu malah mendapatkan).	

Sumber : LOD DIY, 2013.

LOD DIY ikut berkoordinasi dengan biro kesra ada pertemuan di Semarang yang membicarakan bagaimana mekanisme pemuktahiran data KPS. Karena LOD DIY sangat berkepentingan untuk mengupdate data tersebut 916 pengaduan yang diterima ombudsman, LOD DIY akan melakukan tindak lanjut disesuaikan dengan kebijakan dari masing-masing kabupaten kota. LOD DIY mempunyai data *by name by address* yang sudah disiapkan untuk kabupaten kota siapa-siapa saja, kemudian yang dianggap layak mendapatkan tapi tidak mendapatkan. Upaya yang dilakukan oleh LOD DIY, mengupdate berkaitan dengan perkembangan kebijakan terutama mengenai pemuktahiran data penerima KPS. Serta melakukan usaha preventif dari ombudsman supaya ini tidak salah sasaran dalam arti tindak lanjut perlu koordinasi terus menerus berkaitan dengan KPS.

C. Peranan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) berdasarkan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan laporan yang diterima LOD DIY melalui SMS *gateway* ada sebanyak 916 pengaduan terkait BLSM itu itu maka perlu lembaga pengawas eksternal yang independen, imparisial dan berwibawa. Peran lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta sangat penting dalam rangka

mendorong dan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di daerah. Hal ini untuk menjalankan amanat Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara bersih dan bebas dari KKN yang mendorong partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak berwenang berbagai dugaan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh pegawai negeri, penyelenggara negara dan anggota masyarakat yakni dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik.

LOD DIY mempunyai tugas: a. menyusun program kerja ombudsman daerah; b. menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang dan program kerja Ombudsman Daerah kepada seluruh masyarakat di daerah; c. melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan, atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang; d. menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, tindakan dari penyelenggara pemerintah daerah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminaif, tidak patut, merugikan atauberentangan dengan hukum; e. menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah

daerah; f. membuat laporan triwulan dan tahunan kepada Gubernur terhadap pelaksanaan tugas, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan wewenangnya sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 8 LOD DIY berwenang: a. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait dengan pengaduan yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah; b. melakukan klarifikasi terhadap pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran dari isi pengaduan; c. menerima keterangan secara lisan dan atau tertulis kepada pemerintah daerah terkait dengan adanya dugaan pelanggaran 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 memperhatikan asas praduga tak bersalah; d. Membuat rekomendasi kepada pihak dan pihak terlapor dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak; e. memberikan rekomendasi kepada pihak pelapor dan terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah; f. semua rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Daerah tembusannya di samapaikan kepada Gubernur melalui biro hukum; g. Mengumumkan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat setelah mendapatkan kepastian hukum.

Pernyataan ini, berbeda dengan bunyi pasal 7 huruf c Pergub No. 21 tahun 2008 yang menyebutkan bahwa LOD DIY mempunyai tugas Melakukan

koordinasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang.

Berdasarkan tugasnya yang ada dalam pergub No 21 Tahun 2008. LOD DIY memiliki kewenangan untuk melakukan Koordinasi atau kerjasama dengan berbagai lembaga baik pemerintah maupun swasta yakni dengan melakukan koordinasi dengan pihak kantor Pos se-DIY dan TKPKD se-DIY. Dimana kedudukan dan tanggung jawab TKPKD kepada Gubernur artinya LOD DIY memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap TKPKD. LOD DIY melakukan tugasnya dan kewenangannya dengan Kantor POS se-DIY serta koordinasi dengan TKPKD se-DIY yakni dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang.

Dengan keluarnya Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 541/315/SJ yang mengintruksikan kepada Gubernur untuk;

- a. melaksanakan fungsi pemantauan secara reguler terhadap keseluruhan proses pelaksanaan pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS);
- b. mengoptimalkan kelompok kerja (pokja) pengaduan masyarakat TKPK Provinsi;
- c. mengoptimalkan dan memfasilitasi pembentukan kelompok kerja (pokja) pengaduan masyarakat TKPK kabupaten dan kota; d) merekapitulasi laporan hasil penanganan pengaduan masyarakat yang dilaporkan oleh Bupati dan Walikota; dan
- d. melaporkan hasil rekapitulasi di huruf d kepada Menteri Dalam Negeri cq. Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dengan tembusan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

Dalam Intruksi Dalam Negeri No. 541/315/SJ juga mengintruksikan kepada Bupati dan Walikota untuk:

- a. melaksanakan fungsi pemantauan secara reguler terhadap keseluruhan proses pelaksanaan pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS);
- b. mengoptimalkan kelompok kerja (pokja) pengaduan masyarakat TKPK Kabupaten dan Kota, memfasilitasi pembentukan Forum Penanganan Pengaduan Masyarakat (FPPM) di Kecamatan dan pos pengaduan masyarakat (POSDUMAS) di desa dan Kelurahan;
- c. merekapitulasi laporan hasil penanganan pengaduan masyarakat yang dilaporkan oleh Camat;
- d. melaporkan hasil rekapitulasi di huruf c kepada Gubernur dan tembusan kepada Ketua TKPK Provinsi;
- e. Memerintahkan Camat untuk:
 - 1) membentuk dan atau mengaktif-kan kembali Forum Penanganan Pengaduan Masyarakat (FPPM) sebagai Posko Pengaduan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) di kecamatan;
 - 2) berkoordinasi dengan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) untuk memastikan jumlah Rumah Tangga Penerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS); di seluruh desa dan kelurahan, termasuk Rumah tangga hasil pemutakhiran, dalam wilayahnya dengan tidak melebihi jumlah awal yang telah ditetapkan;
 - 3) berkoordinasi dengan TKSK terkait dengan pengambilan Surat Keterangan Rumah Tangga Miskin (SK-RTM) dari PT. Pos Indonesia dan pendistribusian SK-RTM ke desa;
 - 4) menangani dan menyelesaikan pengaduan masyarakat dengan:
 - a) menyelesaikan pengaduan dan melaporkan hasil penanganan dan pengaduan kepada Bupati dan tembusan disampaikan kepada Ketua TKPK Kabupaten dan Kota; dan
 - b) apabila pengaduan tersebut tidak dapat terselesaikan di kecamatan, maka diteruskan kepada pokja pengaduan masyarakat TKPK Kabupaten dan Kota dan atau melalui mekanisme LAPOR ! UKP4.
- f. memerintahkan Kepala Desa dan lurah untuk:
 - 1) menyampaikan informasi tentang Kartu Perlindungan Sosial (KPS) kepada penerima KPS;
 - 2) membentuk dan atau mengaktifkan kembali Pos Pengaduan masyarakat (Posdumas) sebagai Posko Pengaduan KPS;
 - 3) berkoordinasi dengan petugas PT. Pos Indonesia dalam:
 - a) mendistribusikan KPS;
 - b) Menyusun daftar KPS tidak terkirim (*retur*) berdasarkan laporan petugas PT. Pos Indonesia; dan
 - c) menghimbau masyarakat untuk mengirimkan sms konfirmasi penerimaan KPS (*tracking system*) ke nomor 0857 7111 700 dan tulis: Nomor KPS#Nama Kepala Rumah Tangga

- 4) menghimbau agar rumah tangga penerima KPS yang mampu/kaya untuk mengembalikan KPS ke Posko Pengaduan atau Kantor Desa dan Kelurahan;
- 5) melaksanakan Musyawarah Desa (Musdes)/Musyawarah Kelurahan (Muskel) untuk pemutakhiran data penerima KPS dengan:
 - a) menetapkan Rumah Tangga yang akan diganti;
 - b) melakukan verifikasi jumlah Rumah Tangga yang dapat diganti (retur dan Rumah Tangga yang akan diganti); dan
 - c) menetapkan nama Rumah Tangga Pengganti (tidak boleh melebihi pagu jumlah KPS).
- 6) mengirimkan rekapitulasi (jumlah) Rumah Tangga pengganti dan Rumah Tangga yang diganti, serta KPS yang dinyatakan tidak berlaku dan diserahkan kepada Camat;
- 7) memperoleh blangko Surat Keterangan Rumah Tangga Miskin (SK-RTM) dari Kecamatan sesuai dengan jumlah rekapitulasi rumah tangga pengganti;
- 8) menerbitkan SK-RTM yang ditandatangani oleh Kepala Desa dan Lurah;
- 9) menyampaikan SK-RTM kepada rumah tangga pengganti; dan
- 10) menangani pengaduan masyarakat dengan:
 - a) menyelesaikan pengaduan masyarakat; dan
 - b) apabila pengaduan tersebut tidak dapat terselesaikan di desa dan kelurahan, maka diteruskan kepada Forum Penanganan Pengaduan Masyarakat di kecamatan.

Intruksi Dalam Negeri No.541/3150/SJ/2013 memerintahkan supaya dibentuk pos pengaduan masyarakat sebagai pos pengaduan KPS di Kecamatan akan tetapi hasilnya setelah LOD DIY melakukan pemantauan belum banyak kecamatan yang kemudian mengambil alih itu dan LOD DIY juga mengalami permasalahan bahwa titik penyelesaian masalah pembagian KPS ternyata diletakan di tingkat kelurahan atau desa sedangkan kecamatan hanya melakukan monitoring pengawasan. sedangkan yang harus menyelesaikannya kalau berdasarkan pada Intruksi Dalam Negeri No. 541/3150/SJ/2013 adalah tingkat kelurahan atau desa dan sesuai dengan Intruksi ini juga bahwa proses penyelesaiannya ini unsur-unsurnya adalah

tidak boleh menambah kuota tapi hanya menggantikan saja, ini melalui musyawarah desa, musyawarah kelurahan kemudian melakukan pemuktahiran data penerima KPS dengan menetapkan rumah tangga yang akan diganti yang pertama, kemudian melakukan verifikasi jumlah rumah tangga yang dapat diganti dan menetapkan rumah tangga pengganti (tidak boleh melebihi kartu jumlah KPS). Kemudian mengirimkan rekapitulasi rumah tangga pengganti dan rumah tangga yang diganti serta KPS dinyatakan tidak berlaku dan diserahkan kepada Camat.²⁴²

Dalam pasal 7 huruf d juga disebutkan bahwa LOD DIY menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, tindakan dari penyelenggara pemerintah daerah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum. LOD DIY menerima pengaduan masyarakat terkait BLSM sebanyak 916 pengaduan. Instansi terlapornya ialah TNP2K yang jumlah pelapornya sebanyak 916. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010, TNP2K ikut berperan dalam menyusun penentuan database kepesertaan yang bersumber dari data terpadu nasional yang diambil dari BPS tahun 2011 yang kemudian dipakai untuk kepesertaan BLSM tahun 2013 sehingga dalam rangka 2 tahun sudah ada perubahan demografi penduduk. Kurangnya sosialisasi awal ke daerah juga menyebabkan pemerintah daerah kurang informasi tentang program BLSM.

²⁴² Hasil penelitian di LOD DIY tanggal 6 Mei 2014.

Berdasarkan wewenangnya, pasal 8 menyatakan bahwa LOD DIY memberikan rekomendasi kepada pihak terlapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah, yakni dengan memberikan rekomendasi kepada Kantor POS se-DIY dan TKPK se-DIY. Hasil rekomendasi tersebut terkait dengan kebijakan/regulasi, data BLSM, mekanisme koordinasi, mekanisme pemuktahiran data penerima dan penetapan rumah tangga yang diganti, mekanisme pengaduan dan pengaduan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka penulis menyimpulkan sebagai berikut ini :

1. LOD DIY sebagai pengawas eksternal pelayanan publik menerima pengaduan dari masyarakat melalui SMS *gateway* sebanyak 916 pengaduan. Banyaknya pengaduan yang masuk ke LOD DIY terkait dengan carut marut kepesertaan BLSM. Berdasarkan Pergub No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan tata kerja Ombudsman daerah Provinsi DIY. Peran LOD DIY untuk melakukan pengawasan pelayan publik terhadap pemerintah daerah dalam hal ini provinsi kabupaten kota. BLSM merupakan program pemerintah pusat. Dimana PT Pos ditunjuk sebagai distribusi dan pembayaran BLSM. Sedangkan kepesertaan BLSM mengacu pada data dari TNP2K hasil survei BPS tahun 2011. Hal ini menyebabkan LOD DIY tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemuktahiran data kepesertaan BLSM. LOD DIY hanya melakukan pengawasan dari kantor pos kepada masyarakat penerima KPS. Apabila ada masyarakat yang melaporkan kepada LOD DIY *by name by address* karena pada pembagian BLSM tahap I menerima sedangkan pada tahap II tidak menerima dana BLSM Maka LOD DIY akan melakukan koordinasi dengan kantor pos untuk menanyakan apakah kepesertaannya sudah tidak terdata lagi atau bagaimana. Berdasarkan tugas dan wewenangnya

ombudsman memiliki peran untuk melakukan klarifikasi dan koordinasi dengan kantor Pos se-DIY dan TKPK se-DIY apalagi dengan keluarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri terkait mekanisme pemuktahiran data penerima KPS. LOD DIY sangat berkepentingan untuk mengupdate data tersebut karena banyaknya 916 pengaduan masyarakat yang diterima LOD DIY. LOD DIY melakukan update berkaitan dengan perkembangan kebijakan terutama mengenai pemuktahiran data penerima KPS agar ombudsman tidak salah mengirimkan data bagi mereka yang komplain terhadap penerimaan KPS. LOD DIY Membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor juga terkait masalah kepesertaan BLSM. Rekomendasi tersebut terkait dengan regulasi, data kepesertaan, mekanisme koordinasi, mekanisme pemuktahiran data penerima dan penetapan rumah tangga yang diganti, mekanisme pengaduan, dan pengaduan.

2. Peran LOD DIY sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana tugas dan wewenang dalam pasal 7 dan 8 Pergub No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. LOD DIY menerima dan menindak lanjuti laporan yang masuk masyarakat terkait BLSM yang masuk ke LOD DIY sebanyak 916 Pengaduan. LOD DIY juga melakukan klarifikasi kepada pelapor dan terlapor mengenai kebenaran isi pengaduan dan menemukan data *by name by adress*. Ada masyarakatnya tidak mampu tidak mendapatkan BLSM. Berdasarkan tugas dan wewenangnya LOD DIY memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi dengan Kantor

Pos se-DIY dan TKPK se- DIY mengenai persoalan pemuktahiran KPS. Kemudian LOD DIY membuat rekomendasi kepada pihak terlapor dan pihak terlapor dalam rangka menyelesaikan masalah kepesertaan BLSM.

B. Saran

1. Pemerintah pusat seharusnya memberikan ruang kepada daerah untuk melakukan verifikasi Ulang dan up date data base kepeserta BLSM. Apalagi data 40% rumah tangga miskin (RTM) dari BPS yang diserahkan kepada TNP2K merupakan data mentah yang pendataan program perlindungan sosial (PPLS) terakhir diambil pada tahun 2011, sehingga dari segi demografi sudah ada perubahan. Dengan kependataan kepesertaan yang *up-down* yang melibatkan pemerintah daerah, Ombudsman daerah berdasarkan fungsi, tugas dan wewenangnya memberikan rekomendasi kepada pemerintah baik pusat maupun pusat.
2. Untuk memaksimalkan fungsi, tugas dan wewenang. LOD DIY seharusnya diatur dalam peraturan daerah Pelayanan Publik.
3. LOD DIY harusnya diberikan kewenangan yang tidak hanya memproses keluhan atas perbaikan hanya terbatas masyarakat yang melakukan pengaduan yang merasa dirugikan. Namun juga melakukan relevansi dengan kesalahan perencanaan. Diluar perbuatan legal pemerintah sebagai fungsi kontrol dari LOD DIY.



DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Syahrizal, *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Cetakan Kedua. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.
- Asmara, Galang, *Ombudsman Nasional*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Laksbang, 2005.
- , *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Surabaya: Laksbang Yustitia, 2012.
- Effendi, Paulus. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Revisi II, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Hartono, Sunaryati dkk, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional atas Dukungan The Asia Foundation Indonesia, 2003.
- , *Peranan Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik*. Komisi Ombudsman Nasional: Jakarta Selatan, 2007.
- Huda, Ni'matul, *Pengawasan Pusat dan Terhadap Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Jedawi, Mutir, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pmebinaan PNS*, Cetakan Pertama. Jakarta: Kreasi Total Media, 2008.
- Kurniawan, Luthfi J, *Perihal Negara, Negara Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua. Malang: Setara Press, 2012.
- Mahmud, Peter. Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- M. Harjon, Philipus, dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: UGM Press, 2011.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesebelas. Yogyakarta: UGM Press, 2011.
- Masthuri, Budhi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pradnya Paramita, 2005.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan Keempat, Yogyakarta: Liberty, 2007.

- Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara II*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2013)
- , *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2012.
- Marbun, S.F dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keempat. Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Paul, John, Lederach, *Conflict Transformation*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Universitas Duta Wacana Press, 2005.
- Purbokusuma, Yuyun, dkk, *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pemerintah DIY Bekerjasama dengan Mitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2006.
- Ridwan HR, *Hukum Asministrasi Negara di Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- , *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ketujuh. Yogyakarta: UII Press, 2011.
- Sirajuddin, dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Cetakan Pertama, Malang : Setara Press, 2011.
- Soekanto, Soejono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga. Jakarta: UI, 2012.
- Subekti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Pertama. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cetakan Kedua. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Triwulan, Titik dan Ismu Gunardi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.
- Usman, Rahmadi *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Peradilan*, Cetakan Kedua, Bandung Citra Aditya Bakti, 2013.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar 1945

Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara bersih dan bebas dari korupsi, kolusi.

Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang No.14 Tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)

Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten Kota.

Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial dan Penanganan Pengaduan Masyarakat

Putusan MK No. 62/PUU-VII/2010 tentang Penggunaan Nama Lain Ombudsman

Peraturan Gubernur No 21 tahun 2008 tentang Organisasi dan tata kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Yogyakarta

Jurnal :

Mohamad Hasyim, Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dengan Ombudsman, Jurnal Ombudsman, Edisi:8/Tahun IV/ Juli-Desember 2010.

Ratna Mustika Sari, Kualitas Pelayanan dan Keistimewaan DIY (Peran LOD DIY dalam mendorong Perbaikan Pelayanan Publik, Jurnal Ombudsman, Edisi 14/ Tahun VIII/Juli-Desember,2013.

Disertasi :

Ridwan H,R, *Diskresi dan Pertanggung jawab pejabat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia*, Disertasi Dokter dalam Administrasi Negara, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 2013.

Internet :

http://www.p2kp.org/warta/files/strategi_percepatan_penanggulangan_kemiskinan.pdf

http://www.p2kp.org/warta/files/strategi_percepatan_penanggulangan_kemiskinan.pdf

<http://www.kompensasi.info/>

<http://www.antaraneews.com/berita/381327/menkokesra-blsm-bisa-diambil-sampai-2-desember>

<http://www.antaraneews.com/berita/410232/realisasi-blsm-tidak-capai-100-persen>

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/23484/3/Chapter%20II.Pdf>