

**KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAH DAERAH**

TESIS



Oleh :

DHENOK PANUNTUN TRISUCI ASMAWATI

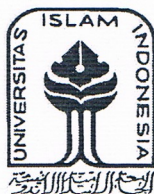
Nomor Mahasiswa : 11912665

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2015



**KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAH DAERAH**

TESIS

Oleh :

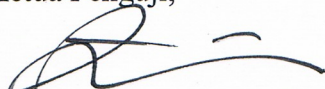
DHENOK PANUNTUN TRISUCI ASMAWATI

Nomor Mahasiswa : 11912665
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diujikan dihadapan Tim Pengujian dalam Ujian Akhir/ Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Sabtu, 24 Oktober 2015

Tim Penguji,

Ketua Penguji,


Zaikin Harahap, S.H.,M.Si.

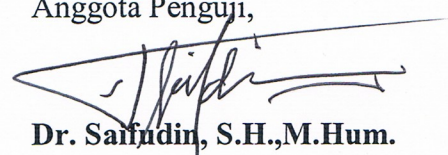
Yogyakarta, *17 Nov 2015*

Anggota Penguji,


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

Yogyakarta, *24/10/2015*

Anggota Penguji,


Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum.

Yogyakarta, *24/Nov 2015*

Mengetahui

Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta., MA.,M.H.,Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Sesungguhnya shalatku, ibadahku, hidupku dan matiku hanyalah untuk ALLAH Tuhan semesta alam.

(QS. Al-An'aam:162)

Kupersembahkan Tesis ini untuk:

Kedua Orang tuaku yang selalu mendukung dan memberikan kasih sayangnya sampai. Kasih sayang nyata dan tak pernah berhenti dan selalu ada.

Suami (Ashari) dan Jagoan kecilku (putraku Muhammad Arsen Avicenna Aryasatya) yang memberikan makna dan arti dalam kehidupanku dan memberikan bukti bahwa hidup adalah amanah dan anugrah yang harus dipertanggungjawabkan dan disyukuri dengan bukti nyata.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul

KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis 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, 20 Oktober 2015

DHENOK PANUNTUN TRISUCI ASMAWATI

KATA PENGANTAR

Rasa sukur tak terkira atas segala nikmat yang diberikan Allah, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini sebagai salah satu tugas akhir memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul “KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH”

Dengan selesainya penulisan tesis ini, sudah sepantasnya pada kesempatan ini penyusun menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang terkait dengan penyelesaian tesis ini di antaranya adalah :

1. Zairin Harahap, S.H.,M.Si. selaku dosen Pembimbing yang telah memberikan arahan, bimbingan dalam pembuatan tesis ini.
2. Dosen-dosen dan karyawan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Kepada teman-teman Ombudsman DIY yang telah banyak memberikan motivasi dan dukungan agar cepat terselesainya tesis ini.
4. Kepada teman-teman seperjuangan semoga kita tidak lupa akan masa-masa indah kita saat di bangku kuliah.
5. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan dorongan, semangat dalam penyelesaian penelitian ini.

Penyusun menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini banyak kekurangannya, maka sangat diharapkan saran dan kritik dari pembaca. Akhirnya penyusun berharap semoga Tesis ini bermanfaat bagi penyusun sendiri dan pada umumnya bagi para pembaca. Amin.

Yogyakarta, 20 Oktober 2015

Penyusun

DHENOK PANUNTUN TRISUCI A

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. RUMUSAN MASALAH.....	5
C. TUJUAN PENELITIAN	6
D. KERANGKA KONSEPTUAL	6
1. Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (Ombudsman Daerah)..	7
2. Teori Kewenangan	11
3. Teori Kelembagaan.....	13
E. METODE PENELITIAN	16
1. Pendekatan Penelitian	16
2. Data Penelitian atau Bahan Hukum	16
3. Pengumpulan Data.....	18
4. Obyek Penelitian.....	19

5. Analisis Penelitian	19
6. Sistematika Penulisan.....	19

**BAB II KAJIAN TEORITIS DAN KAJIAN PEMBENTUKAN LEMBAGA
OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

1. PEMBENTUKAN OMBUDSMAN.....	21
1. Ombudsman	21
1.1. Pengertian Ombudsman	21
1.2. Latar Belakang Pembentukan Ombudsman di Indonesia.....	23
1.3. Maksud dan Tujuan Pembentukan Ombudsman	34
1.4. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)	35
1.5. Ombudsman Daerah.....	43
1.6. Lemabaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY).....	48
2. Teori Kewenangan	54
3. Kajian Kelembagaan	60
1. Teori Kelembagaan	60
2. Hukum Kelembagaan Negara Republik Indonesia	67
3. Konsep Tentang Lembaga Negara Penunjang	72

BAB III PEMBAHASAN

A. DASAR PEMIKIRAN PEMBENTUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY).....	79
B. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY) DALAM SISTEM PEMERINTAH DIY.....	84

C. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY) PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI)	103
D. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY) PASCA PUTUSAN MK NOMOR 62/PUU- VIII/2010.....	106
E. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH.....	118
BAB IV PENUTUP	
A. KESIMPULAN.....	134
B. SARAN DAN REKOMENDASI.....	135
DAFTAR PUSTAKA	137
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbandingan Dasar Pendirian Lembaga Ombudsman DIY.....	98
Tabel 2 Data Pengaduan LOD DIY Tahun 2014.....	125
Tabel 3 Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor.....	125

ABSTRAK

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) merupakan lembaga inovasi daerah yang berdiri atas dasar pendekatan *botten-up*. LO DIY berfungsi sebagai lembaga pengawas, mediasi pelayanan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha. Dalam perjalanan berdirinya, LO DIY dirasa belum memiliki kedudukan yang jelas dalam sistem pemerintahan daerah di DIY. Walaupun LO DIY disebut sebagai lembaga non-struktural/ lembaga penunjang daerah, LO DIY secara yuridis dibentuk dengan Peraturan Gubernur dan secara administrasi menjadi bagian dari Biro Hukum Setda DIY.

Permasalahan kedudukan LO DIY juga dipandang *absurd* karena telah ada Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dimana pada dasarnya memiliki fungsi yang sama dalam rangka mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah 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. Fungsi yang dianggap tumpang tindih tersebut menjadi alasan bahwa sebenarnya Ombudsman Daerah tidak diperlukan karena telah ada pengawasan yang dilakukan ORI. Selain itu dasar ORI adalah Undang-Undang dan lebih kuat dibanding Ombudsman Daerah. Ombudsman Daerah juga terancam dengan adanya UU ORI dimana ada pelarangan penggunaan nama Ombudsman sehingga mendorong asosiasi Ombudsman Daerah untuk melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) dengan putusan Putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010. Berdasarkan putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010, menurut Mahkamah, lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (*officialappointed*), walaupun tidak secara *expressis verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya. Bahwa pembentukan lembaga ombudsman daerah didasarkan atas kewenangan pemerintah daerah menurut asas otonomi. Secara yuridis, pembentukan LO DIY melalui Peraturan Gubernur DIY dilandaskan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahannya sendiri.

Kedudukan lembaga ombudsman daerah pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga bisa menimbulkan kerancuan tentang kedudukan lembaga ombudsman daerah. Dalam Pasal 351 Ayat (1) yang berbunyi “Masyarakat berhak mengadakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah, Ombudsman, dan/atau DPRD” dan Penjelasan Pasal 351 Ayat (1) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “ombudsman” adalah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai ombudsman Republik Indonesia”, dapat diartikan bahwa pengaduan penyelenggaraan pelayanan publik di daerah hanya dapat diadakan melalui ORI saja. Hal tersebut jelas bertentangan dengan putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 sehingga tidak ada kepastian hukum atas kedudukan lembaga ombudsman daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan bentuk perlindungan hak-hak dasar yang diberikan Negara melalui birokrasi pemberi layanan. Ombudsman Daerah muncul atas dorongan masyarakat sipil yang mengedepankan hak-hak dasar atas pelayanan publik yang baik, bersi dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme. Didaerah praktek pelayanan public yang baik, bersih dari KKN dirasa belum dirasakan oleh masyarakat di tingkat local. Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi salah satu dasar Ombudsman di daerah dibutuhkan. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan Daerah yang pertama kali terbentuknya Ombudsman Daerah atau dengan istilah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY). Secara kelembagaan LO DIY dirasa belum memiliki kedudukan yang jelas dalam sistem Pemerintahan Daerah. Menurut Biro Organisasi, secara kelembagaan LO DIY bisa dikatakan sebagai salah satu lembaga non-struktural/ penunjang daerah di DIY. Kedudukan LO DIY memberikan warna tersendiri dalam sistem pemerintahan daerah. Setelah terbentuk, LO DIY sering dipertanyakannya, secara Yuridis LO DIY dibentuk dengan Peraturan Gubernur DIY sehingga beberapa pihak menilai bahwa LO DIY tidak memiliki kedudukan yang ideal dan kuat karena akan tergantung pada komitmen Gubernur. Selain itu LO DIY juga dipertanyakan kedudukannya karena telah ada ORI (Ombudsman Republik Indonesia) di daerah yang memiliki kewenangan yang sama dengan LO DIY. Tidak hanya

Undang-Undang ORI saja yang membuat rancu masyarakat untuk memahami kedudukan LO DIY, namun juga adanya Undang-Undang Pemerintah Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kedudukan LO DIY masih dipertanyakan oleh beberapa pihak karena kelembagaan yang masih rancu dengan ORI. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut juga hanya mengakui Ombudsman RI sebagai lembaga pengaduan pengawasan pelayanan publik sebagaimana tercantum dalam Pasal 351 Ayat (1) didalam penjelasannya bahwa yang dimaksud Ombudsman adalah Ombudsman Republik Indonesia.

Pasca Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Undang-Undang ORI), Ombudsman Daerah telah mengalami banyak permasalahan dan pertentangan terhadap peraturan perundang-undangan dimana hal tersebut memunculkan ketidakjelasan. Pasca Undang-Undang ORI, Ombudsman Daerah terancam bubar karena ada larangan penggunaan nama Ombudsman diluar Ombudsman Republik Indonesia dan akhirnya Ombudsman Daerah melakukan Judicial Review kepada Mahkamah Konstitusi. Atas Judicial Review telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 Tentang Judicial Review Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dimana istilah Ombudsman diperbolehkan. Namun terlepas dari Putusan MK tersebut, ketidakjelasan tentang kedudukan Ombudsman Daerah baik secara yuridis

maupun fungsional masih lemah dikarenakan masih dianggap overlapping dengan ORI.

Secara umum, perkembangan lembaga penunjang dan lembaga non structural di Indonesia menimbulkan beberapa pendapat dari kalangan akademisi maupun praktisi dimana pengaturan tentang lembaga ini belum dirumuskan secara baku dalam bentuk Undang-Undang. Dampaknya, banyak lembaga yang dianggap tupang tindih (*Overlapping*) sehingga perlu ada perhatian khusus tentang penataan kelembagaan di Indonesia maupun daerah. Secara khusus, peneliti menilai perlu ada kejelasan tentang Ombudsman Daerah (*local Ombudsman*) di Indonesia. Hal tersebut sangat penting karena akan berdampak kepada efektifitas fungsi Ombudsman Daerah.

Apabila kita melihat secara faktual, perjalanan Ombudsman di Indonesia dimulai pada tahun 2000 dengan dibentuknya Komisi Ombudsman Nasional (KON). Dalam jangka waktu Maret sampai Desember tahun 2000 KON telah menerima pengaduan sejumlah 2074 yang tersebar dari 26 provinsi. Dari jumlah pengaduan tersebut terlihat jelas bahwa begitu banyak permasalahan pelayanan publik yang dirasa belum memihak warga negara/masyarakat. Merespon begitu banyaknya pengaduan tentang pelayanan publik dan pelayanan umum pada KON mendorong daerah-daerah untuk membentuk Ombudsman Daerah yang didasarkan adanya pemberlakuan Otonomi Daerah yang memerlukan pengawasan lebih terkait dengan pelayanan public/pelayanan umum.

Dari sejarah panjang terbentuknya LOD DIY dan rasionalisasi perlunya Ombudsman Daerah terbentuk yaitu berkaitan dengan pengawasan ombudsman daerah, isu terpenting dari otonomi daerah dan desentralisasi adalah terkait dengan dampak langsung dari tindakan pemerintah pusat yang menyerahkan sebagian besar wewenangnya kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri administrasi kekuasaan, pengelolaan sumberdaya alam dan manusia, serta pemberian pelayanan umum. Otonomi daerah dan desentralisasi memberikan dampak langsung berpindahkannya sebagian besar tugas/kewajiban dan wewenang pemberian pelayanan umum yang semula menjadi tanggung jawab pemerintah pusat kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota.¹

Pasca Undang-Undang 23 Tahun 2014 juga membuat keberadaan Ombudsman Daerah menjadi kabur, karena materi pelayanan publik dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 hanya mengakui Ombudsman Republik Indonesia dan dari pemahaman peneliti bisa dikatakan tidak mengakui adanya Ombudsman Daerah yang juga berwenang menerima pengaduan pelayanan publik di daerah. Disamping itu Peraturan Gubernur (Pergub) DIY No 21/2008 tentang organisasi dan tata kerja ombudsmen daerah dan Peraturan Gubernur (Per-gub) No 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja LO DIY, dasar hukum pembentukannya menggunakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

¹ Budhi Masturi. *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta Pradnya Paramita, 2005), hlm 10

Kedudukan dan ketegasan kelembagaan LOD DIY dalam rangka menjalankan fungsinya sangat diperlukan dalam rangka memberikan kepastian hukum. Banyaknya lembaga inovasi daerah yang terbentuk juga menjadi catatan menarik bagi hukum tata Negara di Indonesia. Selain di LOD DIY banyak lembaga sejenis LOD DIY baik yang menggunakan nama Ombudsman maupun yang lembaga lain yang fungsi dan dasar pendiriannya sama seperti Ombudsman Daerah Makasar, Ombudsman Daerah Asahan, Ombudsman Daerah Kalimantan Tengah, KPP (Komisi Pelayanan Publik) Jawa Timur, Unit Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (UPKP2) Kabupaten Batang. Problem dari kelembagaan tersebut bervariasi dan kebanyakan masih sebagai inovasi eksekutif.

Lembaga inovasi daerah yang dibentuk oleh eksekutif masih menemukan banyak kendala dalam perjalanannya dikarenakan komitmen eksekutif yang tidak sama. Lembaga independen inovasi daerah perlu mendapatkan perhatian secara kelembagaannya karena akan berdampak terhadap Eksistensi, Independensi, Hak Warga Negara dan Pelayanan berkualitas di daerah. Dari segi otonomi daerah dengan kesenangan yang melimpah dalam hal pelayanan public penting untuk adanya penegasan kelembagaan daerah sejenis LOD DIY.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas dapat diidentifikasi beberapa masalah yang kemudian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) dalam sistem Pemerintahan di DIY?
2. Bagaimanakah kedudukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan :

1. Untuk mengkaji dan mengetahui kedudukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) dalam sistem Pemerintahan di DIY.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

D. Kerangka Konseptual

Penelitian dan kajian tentang Ombudsman di Indonesia sudah banyak, namun sejauh ini ruang lingkup penulisan hanya membahas lebih kepada fungsi, pendorong peningkatan pelayanan publik, perwujudan pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip *Good Governance*, dan peningkatan pelayanan publik. Ada pula penelitian yang masih mengasumsikan bahwa LO DIY merupakan Ombudsman RI (ORI) yang ada di daerah dan masih memiliki

hubungan struktural dengan ORI. Dalam penelitian ini akan diperjelas tentang kedudukan LO DIY dikaji dari teori kewenangan daerah.

Arti kata kedudukan menurut KBBI adalah sebagai berikut:

ke.du.duk.an

Nomina (kata benda)

- (1) tempat kediaman;
- (2) tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya;
- (3) letak atau tempat suatu benda: gerhana matahari terjadi pada waktu kedudukan bulan tepat di antara bumi dan matahari;
- (4) tingkatan atau martabat: kedudukan duta besar sama dengan menteri;
- (5) keadaan yang sebenarnya (tentang perkara dan sebagainya) : hingga sekarang kedudukan perkara manipulasi uang proyek itu masih gelap;
- (6) **status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara, dan sebagainya) : di sana kedudukan Saudara sebagai apa?**

Untuk mengkerangkai tentang penelitian ini, maka Peneliti akan memberikan kerangka konseptual dimana kedudukan disini akan mengupas tentang bagaimana kedudukan/ status LO DIY. Dari Penelitian ini, Peneliti akan mengkerangkai dengan pendekatan konseptual dan beberapa teori sebagai berikut:

1. Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (Ombudsman Daerah)

Dalam Penelitian ini yang dimaksud Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) atau sering disebut Ombudsman Daerah 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 c.q Peraturan Gubernur (Per-gub) No 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja LO DIY.

Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) Yogyakarta didirikan oleh Pemerintah Provinsi DIY. Gagasannya diawali oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta didukung oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*) Indonesia. Semangat yang dikembangkan sangatlah sederhana, yaitu bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja dan watak yang transparan serta memiliki akuntabilitas publik.

Langkah pertama pengembangan LOD DIY dimulai dimana PUSHAM UII menyelenggarakan penelitian untuk mengetahui penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi di Yogyakarta. Selanjutnya, diselenggarakan pertemuan dengan Komisi Ombudsman Nasional di Jakarta untuk melihat proses kerja, kinerja, dan kendala. Setelah kedua kegiatan dilaksanakan, dilakukan sosialisasi secara intensif ke masyarakat Yogyakarta selama tiga bulan melalui berbagai media, mulai dari diskusi hingga promosi pada pertunjukan bioskop/film. Hasil penelitian dan sosialisasi mengerucut pada simpulan ombudsman daerah diperlukan dan dibutuhkan masyarakat. Untuk mengkristalkan gagasan, pada September 2003 diselenggarakan workshop yang

melibatkan partisipasi eksekutif daerah, parlemen daerah, pemuka masyarakat, pemikir/akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat/ masyarakat sipil.²

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

Pada tanggal 30 Juni 2004, Gubernur DIY menerbitkan Keputusan Nomor 134/2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi DIY, dengan tiga pertimbangan. Pertama, bahwa pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan persamaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, lembaga-lembaga penegakan hukum, dan lembaga-lembaga lainnya yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang. Kedua, bahwa untuk menjamin pemberian pelayanan kepada setiap anggota masyarakat, maka perlu pemberdayaan masyarakat melalui peran-serta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek

² www.lod-diy.or.id/Profil-Lembaga-Ombudsman-Daerah, diakses tanggal 21 Februari 2014

³ ibid

penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk lembaga-lembaga penegak hukum. Ketiga, bahwa ombudsman merupakan salah satu kelembagaan anti-korupsi yang direkomendasikan oleh Ketetapan MPR No. VIII Tahun 2001 tentang arah kebijakan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁴

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

Dua definisi terpenting pada Keputusan ini adalah definisi tentang “Ombudsman” yang menyebutkan bahwa ombudsman daerah adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya dalam memberikan pelayanan masyarakat. Definisi tentang “Pelayanan Umum” yang menyebutkan bahwa pelayanan umum adalah pelayanan yang harus diberikan oleh Pemerintah Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya kepada masyarakat berkaitan dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya sebagai aparatur atau pejabat negara atau pejabat daerah.

⁴ Ibid, hlm 2

2. Teori Kewenangan

Untuk melihat sejauh mana kedudukan LO DIY dari sudut pandang pembentukan, maka Peneliti menggunakan Teori Kewenangan dimana pendekatan akan melihat pada sejauhmana kewenangan gubernur untuk membentuk LO DIY. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁵

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”⁶, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁷

⁵ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

⁶ Suwoto Mulyosudarmo. *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30

⁷ A. Gunawan Setiardja. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁸ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁹

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.¹⁰

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban¹¹. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek,

⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

⁹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35

¹¹ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

3. Teori Kelembagaan

Dalam kerangka memperjelas tentang kedudukan, setelah diketahui tentang kewenangan pembentukan, maka akan ditemukan tentang status kelembagaan Ombudsman Daerah (LO DIY). Teori kelembagaan merupakan teori yang mempelajari perilaku organisasi, dan dalam memahami teori tersebut terdapat tiga hal yang harus dipelajari yaitu tentang posisi organisasi dalam ruang lingkup yang kompleks dan beragam,

keanggotaan dalam organisasi yang besar dan luas, serta tentang bagaimana adaptasi kelembagaan dengan kondisi dan lingkungan realita yang.¹²

Menurut Lyer (1997) kelembagaan adalah suatu kondisi yang memiliki pola tindakan dan interaksi yang terstruktur. Konsep lembaga saat ini ialah konsep yang mempertahankan elemen-elemen dengan semakin memperluas berbagai pemahaman dan definisi dari kelembagaan tersebut. Terdapat sembilan pokok penting dalam kelembagaan yang dirangkum Lyer dari berbagai ahli, yaitu sebagai berikut :¹³

1. Fokus diletakkan pada pola dasar aturan, norma dan rutinitas tindakan dan interaksi yang berfokus pada struktural
2. Berbagai pola aturan, norma dan rutinitas kemungkinan akan berada diluar struktur dan dalam pelaksanaannya pola tersebut akan menentukan strukturnya sendiri.
3. Lingkungan kelembagaan menyediakan berbagai aturan, norma dan rutinitas.
4. Perubahan kelembagaan dapat terjadi karena adanya transformasi yang disengaja maupun tidak disengaja (hal tak terduga).
5. Pola kelembagaan dilingkungan dapat berkembang melalui kompleksitas perubahan sosial dan politik.
6. Pola lembaga kemungkinan terjadi akibat dari penyesuaian diskriminatif lingkungan dengan alternatif kelembagaan yang sesuai.
7. Perilaku organisasi kemungkinan merupakan tujuan tetapi belum tentu menjadi tujuan mutlak dikarenakan sifat lembaga yang aktif dan rasional.
8. Pelembagaan dalam struktur terjadi melalui difusi aturan dan rutinitas standar, bersama skema mental, legitimasi, imitasi serta melalui tuntutan untuk kepatuhan.
9. Kekuatan ekonomi, sosial, dan politik tidak hanya berfungsi untuk lembaga yang sah tetapi juga memberikan tekanan untuk deinstitutional.

Dari berbagai pendefinisian kelembagaan, bentuk desain kelembagaan dipilah dalam dua klasifikasi yaitu (1) Bila berkaitan dengan

¹² Burch, Patricia. *Educational Policy and Practice From the Perspective of Institutional Theory : Crafting a Wider Lens*. (Educational Researcher, Vol. 36. No.2, 2007).pp. 84-95

¹³ Yustika, A.E. *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, dan Strategi*. (Malang: Bayu Media 2006). hlm 152

proses maka kelembagaan merujuk pada upaya untuk mendesain pola interaksi dan(2) Jika berhubungan dengan tujuan maka kelembagaan berkonsentrasi untuk menciptakan efisiensi ekonomi berdasarkan struktur kekuasaan ekonomi, politik, dan sosial antar pelakunya.¹⁴

Pada dasarnya kelembagaan merupakan sistem dengan keterikatan antar komponennya untuk mencapai tujuan yang sama. Secara sederhana, sesuatu *sosial relation* dapat disebut sebagai sebuah kelembagaan apabila memiliki empat komponen, yaitu adanya:

1. Komponen person. Orang-orang yang terlibat di dalam satu kelembagaan dapat diidentifikasi dengan jelas.
2. Komponen kepentingan. Orang-orang tersebut sedang diikat oleh satu kepentingan atau tujuan, sehingga di antara mereka terpaksa harus saling berinteraksi. Misalnya, sesama anggota kelompok tani diikat oleh kepentingan yang sama secara horizontal, namun antara seorang petani dengan pedagang gabah diikat oleh kepentingan vertikal. Keduanya sama-sama "dipaksa" untuk berinteraksi.
3. Komponen Aturan. Setiap kelembagaan mengembangkan seperangkat kesepakatan yang dipegang secara bersama, sehingga seseorang dapat menduga apa perilaku orang lain dalam lembaga tersebut.
4. Komponen struktur. Setiap orang memiliki posisi dan peran, yang harus dijalankannya secara benar. Orang tidak bisa merubah-rubah posisinya dengan kemauan sendiri.¹⁵

¹⁴Ibid. hlm. 154

¹⁵ Syahyuti. *Bedah Konsep Kelembagaan : Strategi Pengembangan Dan Penerapannya Dalam Penelitian Pertanian*. (Bogor:Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.. 2003).hlm. 14

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif yang dibantu dengan penelitian hukum empiris, dengan pendekatan yuridis analisis normatif, filosofis, historis, sosiologis/empiris, komparatif dan futuristik.

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan histori (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁶ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan perundang-undang yang diperkuat dengan pendekatan empiris, histori dan konseptual. Peneliti ingin menelaah kedudukan dan eksistensi Lembaga Ombudsman DIY dengan kajian perundang-undangan yang di sinkronkan dengan sejarah, konseptual dan kasus tentang perkembangan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat

¹⁶ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2011,), hlm 93.

otoritas. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁷

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

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden tentang obyek yang diteliti. Data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan yang berkaitan dengan pendiri LO DIY dan pelaksana LO DIY sebagai lembaga pengawas eksternal Pengawasan Pelayanan Publik.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari berbagai bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier berupa:
 - 1) Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan seperti: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang –Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Publik, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 21 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 69 Tahun 2008 Tentang

¹⁷ Ibid., hlm 141.

Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, dan peraturan perundang 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 berkaitan dengan pokok masalah yang menjadi obyek penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

3. Pengumpulan Data

Dalam Penelitian pada umumnya dikenal tiga alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.¹⁸ Penelitian ini menggunakan pengumpulan data melalui wawancara atau interview dan studi dokumen atau bahan pustaka.

- 1) Wawancara, yaitu dengan melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau Narasumber atau informasi untuk mendapatkan informasi. Dalam penelitian ini wawancara kepada komisioner Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸ Soejono Suekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta:UI,2012), hlm 21.

b. Pustaka, yaitu dengan memperoleh data-data dari literatur-literatur yang mengkaji dan membahas tentang objek penelitian.

4. Obyek Penelitian

Obyek Penelitian dalam penelitian ini adalah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY).

5. Analisis Penelitian

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

6. Sistematika Penulisan

Dalam rangka memberikan gambaran umum dan kemudahan bagi pembaca untuk menelaah dengan mudah maka penelitian dibuat secara sistematis. Penelitian terdiri dari 5 bab, setiap bab terperinci sebagai berikut:

Bab I adalah Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori dan metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II berisi tentang penjabaran kajian teoritis dan kajian pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

Bab III berisi tentang penjabaran kedudukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

BAB IV terdiri dari Kesimpulan dan Rekomendasi

Daftar Pustaka

Lampiran

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN KAJIAN PEMBENTUKAN

LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

1. PEMBENTUKAN OMBUDSMAN

1. Ombudsman

1.1. Pengertian Ombudsman

Ada beberapa pengertian Ombudsman, yakni : Menurut R.M. Surachman dan Antonius Sujata, dalam bahasa Swedia, arti “ombud” kliennya.¹⁹ 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.²⁰

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

¹⁹ 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 2012). hlm 10.

²⁰ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Segi Kontrol terhadap Pemerintah*, Dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik, hlm. 51

merupakan derivasi dari istilah Jerman dan merupakan bahasa asli suku-suku bangsa Jerman di masa lampau.²¹

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.²² Tidak terkecuali negara Indonesia, juga mempergunakan istilah “Ombudsman” untuk menamakan lembaga Ombudsman.²³ Di dalam 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 membenaran pengaduan itu.²⁴

Sedangkan Ensiklopedia Nasional Indonesia menyatakan Ombudsman ialah badan atau petugas independen yang bertugas

²¹ Ibrahim al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Dikutip Galang Asmara, Ombudsman Republik: 2004, hlm. 3

²² 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 Usman, Pilihan penyelesaian hlm 381

²³ Rachmadi Usman, Pilihan penyelesaian, loc cit

²⁴ ibid

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 menyusulkan 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.²⁵

1.2. Latar Belakang Pembentukan Ombudsman di Indonesia

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

²⁵ ibid

manusia juga, sedangkan manusia adalah makhluk yang berbahaya “and man is a dangerous creature”.²⁶

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.²⁷

Sajipto Rahardjo (Guru Besar Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang), dalam tahun 1976 pernah menulis pada Harian Umum Kompas, edisi tanggal 16 Januari dengan judul “Ombudsman ke Arah Perlindungan Warga Negara”. Dalam tulisan tersebut, Sajipto Rahardjo memandang penting dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pemerintah untuk berbuat sekehendak hati sebagai konsekwensi 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 Sajipto Rahardjo

²⁶ Lihat pula penjelasan Mr. T.H. Lim dan 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

²⁷ ibid

demi untuk terselenggaranya administrasi pemerintahan yang efisien dan sesuai 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.²⁸

Tahun 1981, Muchsan dalam Bukunya *Peradilan Administrasi*. *Administrasi*, juga telah mengemukakan tentang perlunya pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai langkah “preventif” Lembaga Ombudsman tersebut menurut Muchsan 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 masyarakat.²⁹ 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

²⁸ Ibid hlm. 11

²⁹ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Dikutip kembali oleh Galang Asmara, *Ombudsman Nasional*, hlm 12

asingnya seluk beluk hukum administrasi negara bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, penerangan masalah tersebut memberikan manfaat yang cukup besar.³⁰

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 aparatur 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 :³¹

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 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

³⁰ ibid

³¹ Junaidi Suwartono, *Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya Serta Peran Pengawasan dan Penyalahgunaannya*, Dikutip kembali oleh Galang Asmara, Ombudsman Nasional

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 Lukan 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.³²

Indonesian Corruption Watch (ICW) yang dalam tahun 1999 menyarankan agar dibentuk Ombudsman di Indonesia, bahkan dengan

³² Galang Asmara, *Ombudsman Nasional op.cit.*, hlm 14

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.³³ 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 di seluruh 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.³⁴

Sementara itu, Bagir Manan menyatakan bahwa perlunya membentuk Ombudsman antara lain : (1) kegagalan lembaga pengawasan yang sudah ada baik hukum maupun politik, juga lembaga penegka 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 aparaturnegara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil (3) memaksa

³³ ibid

³⁴ ibid, hlm 17

para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggungjawaban dengan baik.³⁵

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.³⁶ Beberapa alasan yang mendasari dibentuknya Ombudsman antara lain karena :³⁷

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

³⁵ Wawancara tanggal 12 Juni 2001 di Jakarta oleh Galang Asmara di dalam bukunya Ombudsman Nasional op.cit hlm 22

³⁶ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional* op.cit hlm 22-23

³⁷ Moh Hasyim. *Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dengan Ombudsman*, Artikel Jurnal

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 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.³⁸

Ada beberapa alasan mendasar negara-negara membentuk Ombudsman, yakni :³⁹

- a. Secara institusional 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 pemerintahan 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

³⁸ Ibid, hlm 15

³⁹ Sunaryati Hartono (editor), *Peranan Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggara Pemerintahan yang Bersih*, tanpa tahun hlm 12-14

mungkin sekali akan muncul problem baru yaitu tentang mekanisme itu sendiri. Sesungguhnya suatu prosedur penyelesaian yang singkat dan sederhana dimanapun akan lebih efisien. Termasuk dalam aspek ini adalah cara penyelesaian melalui mediasi dimana masing-masing pihak langsung bertemu dan membahas permasalahan sekaligus menentukan jalan keluar terbaik melalui prinsip saling memberi dan saling menerima (win-win solution)

- 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 substansi 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 menjembatani 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.⁴⁰

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 :⁴¹

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

⁴⁰ Lihat Antonius Sujata, Dikutip Mutir Jeddawi, Reformasi Birokrasi op.cit hlm 85

⁴¹ Lihat Antonius Sujata, Dikutip Mutir Jeddawi, Reformasi Birokrasi loc.cit

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 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.⁴² Ombudsman jika dikaitkan dengan asas-asas pemerintahan yang baik mengacu kepada asas yang sangat terukur yaitu :⁴³

- 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.

⁴² Lihat Sobirin, Dikutip kembali oleh Mutir Jeddawi, Reformasi Birokrasi op.cit hlm 86

⁴³ Murtir Jeddawi, Reformasi Birokrasi, op.cit hlm 86-87

- 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
- 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.

1.3. 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 : ⁴⁴

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 tanggungjawab.

⁴⁴ Sunaryati Hartono et. al *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*. (Jakarta : Komisi Ombudsman Nasional atas dukungan The Asia Foundation Indonesia, 2003) hlm 5

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

Ketiga, membantu menciptakan serta meningkatkan upaya pemberantasan praktek-praktek mal administrasi, 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 mengmban tugas pengawasan, Ombudsman Indonesia sekaligus memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan-pemeriksaan tertentu, khususnya yang terkait dengan dugaan adanya tindakan mal administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, penyelenggaraan negara, serta lembaga peradilan : baik yang dilaporkan masyarakat ataupun atas inisiatif sendiri.⁴⁵

1.4. 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

⁴⁵ ibid

Ombudsman di Indonesia KH. 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;

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.⁴⁶ Istilah mandiri menunjuk pada tidak adanya pengaruh dari luar atau bebas dari campur tangan kekuasaan lain atau tidak bergantung suatu pihak kepada pihak lain.⁴⁷ Tidak ada campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidaktergantungan suatu pihak kepada pihak lainnya dalam literatur juga berarti “independen”, dari bahasa Independence.⁴⁸ Dalam Black’s Law Dictionary, Independent berarti :⁴⁹

The state or condition of being free from dependence, subjection, or control. Politica Independen is the attribute 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.

Menurut Jimly Ashiddiqie, ada tiga pengertian ‘independensi’, yaitu pertama, struktural independen, yaitu independen kelembagaan di mana struktur suatu organisasi dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain : kedua, functional independence yaitu

⁴⁶ Hari Murti Kridalaksana, *Kamus Sinonim Bahasa Indonesia*, Nusa Indah Press, 1983, 89

⁴⁷ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional*.loc.cit

⁴⁸ Johanus Usfunan, *Kebebasan Berserikat*, Disertai Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm 208. Dikutip Galang Asmara, *Ombudsman Nasional* op.cit hlm 85

⁴⁹ Black, Henry Compbell, *Black’ Law Dictionary Sixth Edition* st. Paul Minn Wes Publishing, co. 1990 p 770 Dikutip kembali oleh Galang Asmara, *Ombudsman Nasional*, loc. cit

independence, yaitu dilihat dari kemandiriannya dalam menjalankan fungsinya.⁵⁰

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 bersifatnya 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 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.⁵¹

⁵⁰ Jimly 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

⁵¹ Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*. Dikutip Budhi Masthuri. Mengenal Ombudsman op.cit hlm 20

Kekuatan Ombudsman yang lain terletak pada kepercayaan semua pihak atas pertimbangan-pertimbangan semua pihak atas pertimbangan-pertimbangannya yang kredibel dan tidak berpihak (*imparatial*), 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 :⁵²

- 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.
- 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-keluhana masyarakat banyak ditentukan oleh sejauh mana pengakuan hak rakyat untuk

⁵² Teten Masduqi, 2003 “*Ombudsman daerah dan Pemberdayaannya*” dalam Eko Prasetyo dkk (Penyunting) 2003. *Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta : PUSHAM UII Bekerjsama dengan kemitraan, hlm 141-151. Dikutip Sirajuddin el et *Hukum Pelayanan Publik* op.cit hlm 161-162s

mengakses informasi dan mendapat 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 : ⁵³

- a) Person-person Ombudsman harus mendapatkan kepercayaan publik, non-partisipan, komponen, memiliki kejujuran yang tinggi dan kedudukannya harus kuat, tidak mudah dipecah 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), konflik resolver dan advisor.
- c) Person Ombudsman memiliki kepercayaan diri dan keberanian dalam menjalankan kewenangannya.

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 ;

⁵³ ibid

(2) tidak mungkin dikerjakan karena akan terlalu banyak atau akan terjadi banjir keluhan.⁵⁴

Adapun pengangkatan 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 mengangkat serta memberhentikannya dilakukan dengan memenuhi prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dan sebagainya.⁵⁵ Jimly Asshiddiqie mendukung penegasan Ombudsman Nasional dalam konstitusi dan dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang, tidak sekedar Keputusan Presiden seperti sekarang ini.⁵⁶

Pada akhir tahun 2007 DPR menyetujui Rancangan Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia. Melalui forum rapat paripurna pada

⁵⁴ Ibid, hlm 163-164

⁵⁵ Ibid, hlm 168

⁵⁶ Rachmadi Usman, Pilihan Penyelesaian op.cit hlm 406

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.⁵⁷ Adapun latar belakang adanya Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yakni :

- a. Bahwa pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan 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, bersih, dan efisien serta sekaligus merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparaturnya penyelenggara negara dan pemerintahan;

⁵⁷ ibid

- 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 sebaiknya 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 mal administrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik; b) mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan agar lebih efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi dan nepotisme; c) meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supermasi hukum yang berintikan pelayanan, kebenaran serta keadilan.⁵⁸

1.5. 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

⁵⁸ Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia No. 37 Tahun 2008

Daerah yang juga otonom.⁵⁹ 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 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.⁶⁰

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

⁵⁹ Budhi Masthuri, Mengenal Ombudsman.op.cit hlm 78

⁶⁰ Karim, Abdul Gaftar, Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia. Dikutip kembali oleh Budhi Masthuri, Mengenal Ombudsman Indonesia op.cit hlm 78-88.

dan perlu menjalin kerjasama dengan Ombudsman Nasional serta Ombudsman Daerah lainnya.⁶¹

Sebagaimana Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah harus memiliki kriteria/ciri-ciri ataupun landasan kerja yang bersifat universal antara lain :⁶²

- a. Independensi : struktural, fungsional dan personal
- b. Prosedur kerjanya sederhana
- 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 :⁶³

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.

⁶¹ Sunaryati Hartono (editor), *Peranan Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggara Pemerintahan yang bersih, Komisi Ombudsman Nasional* op.cit hlm 15-16

⁶² ibid

⁶³ Galang Asmara, Ombudsman Nasional. op.cit hlm 114

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 *condition 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 pengawas dimaksud. Pandangan ini didasarkan atas pertimbangan bahwa⁶⁴:

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 kecenderungan 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 *accountable*.

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 dukungan publik dari masyarakat. Artinya apabila sudah daerah otonom sudah berkeputusan membuat Ombudsman di daerah, maka secara bersamaan hal tersebut juga

⁶⁴ Lihat Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*. op.cit hlm 91-92

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 konsekuensi 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 pertanggungjawaban 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 voernance* telah ditempatkan sama pentingnya dengan isu hak asasi, dan teoriisme. Oleh karena itu, mengabaikan eksistensi Ombudsman berpotensi dapat berhadapan dengan komunitas internasional yang menghendaki terciptanya *good governance* di setiap negara demokrasi. 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 wewenangnya, 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.⁶⁵

Galang Asmara menyetujui bahwa adanya pengaturan Ombudsman dengan Undang-undang dan Peraturan Daerah, ada tiga alasan, antara lain :⁶⁶

- 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 tanggungjawab 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 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 didasarkan pada pelaksanaan Otonomi daerah.

1.6. Lemabaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY)

Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) Yogyakarta didirikan oleh Pemerintah Provinsi DIY. Gagasannya diawali oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta didukung oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance*

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ Ibid hlm 166-177

Reform in Indonesia) Indonesia. Semangat yang dikembangkan sangatlah sederhana, yaitu bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja dan watak yang transparan serta memiliki akuntabilitas publik.

Langkah pertama pengembangan LOD DIY dimulai dimana PUSHAM UII menyelenggarakan penelitian untuk mengetahui penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi di Yogyakarta. Selanjutnya, diselenggarakan pertemuan dengan Komisi Ombudsman Nasional di Jakarta untuk melihat proses kerja, kinerja, dan kendala. Setelah kedua kegiatan dilaksanakan, dilakukan sosialisasi secara intensif ke masyarakat Yogyakarta selama tiga bulan melalui berbagai media, mulai dari diskusi hingga promosi pada pertunjukan bioskop/film. Hasil penelitian dan sosialisasi mengerucut pada simpulan ombudsman daerah diperlukan dan dibutuhkan masyarakat. Untuk mengkristalkan gagasan, pada September 2003 diselenggarakan workshop yang melibatkan partisipasi eksekutif daerah, parlemen daerah, pemuka masyarakat, pemikir/akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat/masyarakat sipil.

Pada tanggal 10 Juni 2004, ditandatangani Kesepakatan Bersama antara Pemprov DIY dengan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan muatan bahwa kedua lembaga sepakat untuk saling mendukung untuk pelembagaan ombudsman sektor publik yang kemudian disebut sebagai Lembaga Ombudsman Daerah, serta kegiatan lain dalam rangka tata pelayanan publik di bidang hukum, pemerintahan, dan kemasyarakatan DIY,

dengan melibatkan sebanyak mungkin stakeholders. Kesepakatan kerjasama ini berlangsung selama 3 tahun sejak ditandatangani.

Pada tanggal 30 Juni 2004, Gubernur DIY menerbitkan Keputusan Nomor 134/2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi DIY, dengan tiga pertimbangan. Pertama, bahwa pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan persamaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, lembaga lembaga penegakan hukum, dan lembaga-lembaga lainnya yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang. Kedua, bahwa untuk menjamin pemberian pelayanan kepada setiap anggota masyarakat, maka perlu pemberdayaan masyarakat melalui peran-serta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk lembaga-lembaga penegak hukum. Ketiga, bahwa ombudsman merupakan salah satu kelembagaan anti-korupsi yang direkomendasikan oleh Ketetapan MPR No. VIII Tahun 2001 tentang arah kebijakan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Tujuan pembentukan ombudsman disebutkan sebagai upaya dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih dan bebas KKN, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang dari

aparatur negara dan pemerintah daerah, serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di Daerah.

Dua definisi terpenting pada Keputusan ini adalah definisi tentang “Ombudsman” yang menyebutkan bahwa ombudsman daerah adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya dalam memberikan pelayanan masyarakat. Definisi tentang “Pelayanan Umum” yang menyebutkan bahwa pelayanan umum adalah pelayanan yang harus diberikan oleh Pemerintah Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya kepada masyarakat berkaitan dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya sebagai aparatur atau pejabat negara atau pejabat daerah.

Definisi ombudsman daerah di sini menunjukkan bahwa peran dari ombudsman daerah DIY melakukan pengawasan juga terhadap lembaga-lembaga Pusat yang melakukan tugas di daerah, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan urusan-urusan pusat, yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama, yang terjadi di daerah DIY. Definisi ini dipertegas dengan pasal tentang kedudukan ombudsman daerah yang menyebutkan bahwa ombudsman merupakan lembaga non-struktural yang bersifat mandiri yang tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga negara dan pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

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

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

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

ombudsman beroperasi, sehingga masyarakat memperoleh informasi pelayanan yang baik,” kata Gubernur.

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

Pada pengukuhan tersebut Sultan HB X juga mewejang, karena rekomendasi yang dikeluarkan akan mempunyai dampak terhadap pejabat publik yang bertanggungjawab, maka kerja pekerja ombudsman sendiri hendaknya juga dilakukan secara cermat dan penuh kehati-hatian. “Oleh sebab itu, untuk memperoleh kepercayaan publik, langkah pertama yang ditempuh sebaiknya persuasif *low profile*, tetapi memiliki landasan prinsip yang kukuh.”

Sultan memilih posisi *alon waton kelakon*, dengan menegaskan ulang bahwa saran agar Komisi Ombudsman DIY berlaku *low profi le*, karena

tiga alasan. Pertama, sebagai lembaga baru, ombudsman DIY belum memiliki pengalaman. Kedua, jangan sampai lembaga yang baru dibangun ini gagal karena sikapnya yang *overacting* sebagaimana layaknya sebuah *super body*. Ketiga, sebaiknya memilih membuktikan diri terlebih dahulu bahwa kehadirannya memang memberikan manfaat kepada publik karena didukung oleh fi gur yang profesional, mengerti hukum, dan memiliki integritas.

2. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁶⁷

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”⁶⁸, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem

⁶⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

⁶⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30

hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁶⁹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁷⁰ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁷¹

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.⁷²

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah

⁶⁹ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 52

⁷⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

⁷¹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

⁷² Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban⁷³. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik⁷⁴.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang⁷⁵. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari

⁷³ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39

⁷⁴ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 20

⁷⁵ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hlm.

kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum⁷⁶. Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).⁷⁷

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

⁷⁶ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

⁷⁷ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:⁷⁸

- a. with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah

⁷⁸ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998), hlm. 16-17

asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁷⁹

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

⁷⁹ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 5

- e. peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁸⁰

3. Kajian Kelembagaan

1. Teori Kelembagaan

Berkenaan dengan konsep kelembagaan, terlebih dahulu Scott (1987) mengemukakan bahwa kelembagaan merupakan proses sosial oleh setiap individu untuk menerima sebuah definisi tentang realitas sekaligus sebagai sebuah konsepsi yang dianggap benar dan independen dari pandangan atau tindakan seseorang. Pandangan atau konsep tentang realitas inilah yang dijadikan sebagai sebuah pedoman untuk mendefinisikan tingkah laku kelompok sekaligus sebagai cara

⁸⁰ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 219

untuk menentukan cara atau hal-hal yang harus dilakukan dalam hubungan sosial tersebut.

Patricia Burch (2007) menyatakan bahwa teori kelembagaan merupakan teori yang mempelajari perilaku organisasi, dan dalam memahami teori tersebut terdapat tiga hal yang harus dipelajari yaitu tentang posisi organisasi dalam ruang lingkup yang kompleks dan beragam, keanggotaan dalam organisasi yang besar dan luas, serta tentang bagaimana adaptasi kelembagaan dengan kondisi dan lingkungan realita yang.⁸¹

Sedangkan menurut Lyer (1997) kelembagaan adalah suatu kondisi yang memiliki pola tindakan dan interaksi yang terstruktur. Konsep lembaga saat ini ialah konsep yang mempertahankan elemen-elemen dengan semakin memperluas berbagai pemahaman dan definisi dari kelembagaan tersebut. Terdapat sembilan pokok penting dalam kelembagaan yang dirangkum Lyer dari berbagai ahli, yaitu sebagai berikut :⁸²

1. Fokus diletakkan pada pola dasar aturan, norma dan rutinitas tindakan dan interaksi yang berfokus pada struktural
2. Berbagai pola aturan, norma dan rutinitas kemungkinan akan berada diluar struktur dan dalam pelaksanaanya pola tersebut akan menentukan strukturnya sendiri.
3. Lingkungan kelembagaan menyediakan berbagai aturan,norma dan rutinitas.
4. Perubahan kelembagaan dapat terjadi karena adanya transformasi yang disengaja maupun tidak disengaja (hal tak terduga).
5. Pola kelembagaan dilingkungan dapat berkembang melalui kompleksitas perubahan sosial dan politik.

⁸¹ Burch, Patricia. 2007. *Educational Policy and Practice From the Perspective of Institutional Theory : Crafting a Wider Lens*. Educational Researcher, Vol. 36. No.2, pp. 84-95

⁸² Yustika, A.E. *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, dan Strategi*. (Malang.Bayu Media: 2006), hlm. 53

6. Pola lembaga kemungkinan terjadi akibat dari penyesuaian diskriminatif lingkungan dengan alternatif kelembagaan yang sesuai.
7. Perilaku organisasi kemungkinan merupakan tujuan tetapi belum tentu menjadi tujuan mutlak dikarenakan sifat lembaga yang aktif dan rasional.
8. Pelembagaan dalam struktur terjadi melalui difusi aturan dan rutinitas standar, bersama skema mental, legitimasi, imitasi serta melalui tuntutan untuk kepatuhan.
9. Kekuatan ekonomi, sosial, dan politik tidak hanya berfungsi untuk lembaga yang sah tetapi juga memberikan tekanan untuk deinstitutional.

Dari berbagai pendefinisian kelembagaan tersebut, bentuk desain kelembagaan dipilah dalam dua klasifikasi yaitu (1) Bila berkaitan dengan proses maka kelembagaan merujuk pada upaya untuk mendesain pola interaksi dan (2) Jika berhubungan dengan tujuan maka kelembagaan berkonsentrasi untuk menciptakan efisiensi ekonomi berdasarkan struktur kekuasaan ekonomi, politik, dan sosial antar pelakunya. (Yustika, 2006)⁸³

Scott (1987) dalam tulisannya yang berjudul *The Adolescence of Institutional Theory* menggambarkan empat konsep kelembagaan ditinjau dari sisi sosiologis. Keempat konsep tersebut adalah:⁸⁴

1. Kelembagaan sebagai sebuah proses penanaman nilai (*A process of Instiling value*)
2. Kelembagaan sebagai sebuah proses pembentukan realita (*As a process of creating reality*)
3. Sistem kelembagaan sebagai sebuah elemen kelas (*Class of elements*)
4. Kelembagaan sebagai penjelasan lingkungan masyarakat (*As distinct societal spheres*)

⁸³ Ibid, hlm 55

⁸⁴ ibid

Hingga akhirnya Scott (2008 :36) memperkenalkan Teori Kelembagaan Baru (*Neoinstitutional Theory*), teori ini menjelaskan tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Akar teoritisnya berasal dari teori kognitif, teori kultural, serta fenomenologi dan etnometodologi. Scott (2008 : 48) merumuskan kelembagaan yaitu “*Institution are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life.*”

Scott (1987) mengklasifikasikan tiga pilar ini untuk mengidentifikasi dan memahami bagaimana organisasi beroperasi dan mampu mempengaruhi populasi, berikut penjelasannya :

1. Pilar regulatif (*regulative pillar*)

Pilar ini berkaitan pada konteks aturan (*rule setting*), monitoring, dan sanksi. Selain itu pilar ini juga berkaitan dengan kapasitas untuk menegakkan aturan, serta memberikan reward and punishment. Cara penegakkannya melalui mekanisme informal dan formal. Meskipun ia bekerja melalui represi dan pembatasan, namun disadari bahwa kelembagaan dapat memberikan batasan sekaligus kesempatan terhadap aktor. Aktor yang berada dalam konteks ini dipandang akan memaksimalkan keuntungan, karena itulah kelembagaan ini disebut pula dengan kelembagaan regulatif (*regulative institution*) dan kelembagaan pilihan rasional (*rational choice institution*).

2. Pilar normatif (*normative pillar*)

Dalam pandangan ini, norma menghasilkan preskripsi, bersifat evaluatif, dan menegaskan tanggung jawab dalam kehidupan sosial. Dalam pilar ini dicakup nilai dan norma. Norma berguna untuk

memberi pedoman pada aktor dan tujuannya, serta bagaimana cara mencapainya. Karena itu, bagian ini sering pula disebut dengan kelembagaan normatif (*normatif institution*) dan kelembagaan historis (*historical institutionalism*). Inilah pula yang sering disebut sebagai teori "kelembagaan asli".

3. Pilar kultural-kognitif (*cultural-cognitive pillar*)

Inti dari pilar ini adalah bahwa perilaku manusia sangat ditentukan oleh bagaimana ia memaknai (*meaning*) dunia dan lingkungannya. Manusia mengalami sedimentasi makna dan kralisasi makna dalam bentuk bentuk objektif. Aktor (individu dan organisasi) mengalami proses interpretatif internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal, dalam memaknai lingkungan sebagai *situation shared* secara kolektif. Dalam konteks ini, diyakini aktor memiliki makna yang sangat variatif, sehingga kreativitas aktor dihargai. Bagian ini sering disebut dengan kelembagaan sosial (*social institution*).⁸⁵

Sedangkan DiMaggio dan Powell (1983) menyatakan bahwa pelebagaan adalah respon yang rasional. Salah satu hasil utama pelebagaan adalah struktur organisasi yang homogeny. Studi yang dilakukan DiMaggio dan Powell (1983) berusaha menjelaskan keseragaman diantara organisasi. Mereka mengusulkan bahwa dari waktu ke waktu, pada lapangan yang mapan, oranisasi cenderung akan bergerak kearah homogenisasi, meskipun mungkin menunjukkan

⁸⁵ Scoot, W. Richard. *Institutions and Organization*. California : Sage Publication. 2001, hlm. 97

keragaman yang cukup pada awalnya. Istilah yang digunakan untuk proses homogenisasi adalah *Isomorphism*.⁸⁶

DiMaggio dan Powell mempertahankan bahwa konsep *Isomorphism* terdiri dari dua jenis, yaitu (1) *Isomorphism* kompetitif dan (2) *Isomorphism* kelembagaan. Konsep yang pertama relevan untuk kasus kompetisi terbuka sedangkan yang kedua cocok jika persaingan bebas tidak ada. *Isomorphism* kelembagaan merupakan sebuah konsep yang berguna pada organisasi saat ini dimana politik dan budaya seremonial tertanam dalam kehidupan organisasi khususnya dalam organisasi sektor publik di Indonesia saat ini.

DiMaggio dan Powell mengidentifikasi tiga kekuatan *Isomorphism*, yaitu sebagai berikut :

1. *Isomorphism koersif* (coercive), berasal dari pengaruh politik dan masalah legitimasi. Tekanan ini berasal dari tekanan formal dan informal dari organisasi-organisasi lain.
2. *Isomorphism mimetic* (mimetic), merupakan hasil dari proses untuk menanggapi lingkungan yang tidak pasti dalam bidang organisasi. Ketika ada ketidakadapastian, organisasi cenderung untuk meniru orang lain untuk mencapai legitimasi.
3. *Isomorphism normatif*, yang biasanya berhubungan dengan profesionalisme.

Sedangkan menurut Syahyuti (2003), kelembagaan memiliki dua aspek penting, yaitu aspek struktural dan aspek kultural. *Aspek Struktural* adalah bagaimana tata hubungan dalam lembaga. Aspek ini lebih statis, komponen aspek ini membahas tentang struktur, peran, hubungan antar peran, integrasi antar bagian, struktur umum,

⁸⁶ DiMaggio, Paul J and Walter W Powell.1983. *The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism And Collective Rationality In Organizational Fields*. American Sociological Review 48 : 147-160

perbandingan struktur tekstual dengan struktur riil, struktur kewenangan, hubungan kegiatan dengan tujuan, aspek solidaritas, keanggotaan, profil, pola kekuasaan, dan lain-lain. Sementara, *Aspek Kultural* merupakan aspek yang terdiri dari hal-hal lebih abstrak, aspek yang menentukan “jiwa” suatu kelembagaan yaitu nilai, norma, dan aturan, kepercayaan, moral, ide, gagasan, doktrin, keinginan, kebutuhan, orientasi, dan lain-lain. Kedua aspek ini secara bersama-sama membentuk dan menentukan perilaku seluruh orang dalam kelembagaan tersebut. Keduanya, merupakan komponen pokok yang selalu *exis* dalam setiap kelompok sosial, lemah atau kuat apapun aspek ini. Keduanya ibarat dua sisi mata uang dalam sebuah kelembagaan.⁸⁷

Pada dasarnya kelembagaan merupakan sistem dengan keterikatan antar komponennya untuk mencapai tujuan yang sama. Secara sederhana, sesuatu *social relation* dapat disebut sebagai sebuah kelembagaan apabila memiliki empat komponen, yaitu adanya:

5. Komponen person. Orang-orang yang terlibat di dalam satu kelembagaan dapat diidentifikasi dengan jelas.
6. Komponen kepentingan. Orang-orang tersebut sedang diikat oleh satu kepentingan atau tujuan, sehingga di antara mereka terpaksa harus saling berinteraksi. Misalnya, sesama anggota kelompok tani diikat oleh kepentingan yang sama secara horizontal, namun antara seorang petani dengan pedagang gabah diikat oleh

⁸⁷ Dalam artikel Syahyuti. 2010. *Konsep Operasional Kelembagaan : Sebuah Petunjuk Tekhnis Aspek Kelembagaan Untuk Badan Planologi Kehutanan*, Departemen Kehutanan Dalam Studi Pemetaan Budaya Masyarakat Pinggiran Hutan Di Indonesia.

kepentingan vertikal. Keduanya sama-sama "dipaksa" untuk berinteraksi.

7. Komponen Aturan. Setiap kelembagaan mengembangkan seperangkat kesepakatan yang dipegang secara bersama, sehingga seseorang dapat menduga apa perilaku orang lain dalam lembaga tersebut.

8. Komponen struktur. Setiap orang memiliki posisi dan peran, yang harus dijalankannya secara benar. Orang tidak bisa merubah-rubah posisinya dengan kemauan sendiri.⁸⁸

2. Hukum Kelembagaan Negara Republik Indonesia

Didalam *Pasal 1* ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, kemudian *Pasal 1* Ayat (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sedangkan didalam *Pasal 1* Ayat (3) menyebutkan Negara Indonesia adalah negara hukum. Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) dan sekarang memberikan pembagian kewenangan (*distribution of power*) kepada 6 Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat

⁸⁸ Syahyuti, *Bedah Konsep Kelembagaan : Strategi Pengembangan Dan Penerapannya Dalam Penelitian Pertanian*. (Bogor:Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian:2003).

(DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Disamping itu berdasarkan buku Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, dalam ketentuan UUD 1945, terdapat lebih dari 35 subjek jabatan atau subjek hukum kelembagaan yang dapat dikaitkan dengan pengertian lembaga atau organ negara dalam arti yang luas⁸⁹.

- (i) Presiden⁹⁰;
- (ii) Wakil Presiden⁹¹;
- (iii) Dewan pertimbangan presiden⁹²;
- (iv) Kementerian Negara⁹³;
- (v) Menteri Luar Negeri⁹⁴;
- (vi) Menteri Dalam Negeri⁹⁵;
- (vii) Menteri Pertahanan⁹⁶;
- (viii) Duta⁹⁷;
- (ix) Konsul⁹⁸;
- (x) Pemerintahan Daerah Provinsi⁹⁹;
- (xi) Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi¹⁰⁰;
- (xii) DPRD Provinsi¹⁰¹;
- (xiii) Pemerintahan Daerah Kabupten¹⁰²;

⁸⁹ Pandangan yang lebih luas lagi adalah yang didasarkan atas pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa semua organ yang menjalankan fungsi-fungsi '*law-creating function and law-applying function*' adalah merupakan organ atau lembaga negara. Lihat Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State*. Berdasarkan pandangan Hans Kelsen ini, setiap warga negara yang sedang berada dalam keadaan menjalankan suatu ketentuan undang-undang juga dapat disebut sebagai organ negara dalam arti luas, misalnya, ketika warga negara yang bersangkutan sedang melaksanakan hak politiknya untuk memilih dalam pemilihan umum. Yang bersangkutan dianggap sedang menjalankan undang-undang (*law applying function*) dan juga sedang melakukan perbuatan hukum untuk membentuk lembaga perwakilan rakyat (*law creating function*) melalui pemilihan umum yang sedang ia ikuti.

⁹⁰ Pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, dan Pasal 16 UUD 1945.

⁹¹ Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, 6A, Pasal 7, 7A, 7B, 7C, Pasal 8, dan Pasal 9 UUD 1945.

⁹² Pasal 16 UUD 1945.

⁹³ Pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4) UUD 1945.

⁹⁴ Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.

⁹⁵ ibid.

⁹⁶ ibid.

⁹⁷ Pasal 13 ayat (1), (2), dan ayat (3) UUD 1945.

⁹⁸ Pasal 13 ayat (1) UUD 1945.

⁹⁹ Pasal 18 dan 18A UUD 1945.

¹⁰⁰ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

¹⁰¹ Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

¹⁰² Pasal 18 dan 18A UUD 1945

- (xiv) Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten¹⁰³;
- (xv) DPRD Kabupaten¹⁰⁴;
- (xvi) Pemerintahan Daerah Kota¹⁰⁵;
- (xvii) Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota¹⁰⁶;
- (xviii) DPRD Kota¹⁰⁷;
- (xix) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)¹⁰⁸;
- (xx) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)¹⁰⁹;
- (xxi) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)¹¹⁰;
- (xxii) Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang¹¹¹;
- (xxiii) Bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur lebih lanjut dengan undang-undang¹¹²;
- (xxiv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)¹¹³;
- (xxv) Mahkamah Agung (MA)¹¹⁴;
- (xxvi) Mahkamah Konstitusi (MK)¹¹⁵;
- (xxvii) Komisi Yudisial (KY)¹¹⁶;
- (xxviii) Tentara Nasional Indonesia (TNI)¹¹⁷, dan
- (xxix) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)¹¹⁸.
- (xxx) Angkatan Darat (AD)¹¹⁹;
- (xxxi) Angkatan Laut (AL)¹²⁰;
- (xxxii) Angkatan Udara (AU)¹²¹;
- (xxxiii) Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa¹²²;
- (xxxiv) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman¹²³, seperti Kejaksaan Agung¹²⁴, Komisi

¹⁰³ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

¹⁰⁴ Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

¹⁰⁵ Pasal 18 dan 18A UUD 1945.

¹⁰⁶ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

¹⁰⁷ Pasal 18 ayat (3).

¹⁰⁸ Pasal 2, 3, dan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

¹⁰⁹ Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

¹¹⁰ Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

¹¹¹ Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945.

¹¹² Pasal 23D UUD 1945.

¹¹³ Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945.

¹¹⁴ Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.

¹¹⁵ Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.

¹¹⁶ Pasal 24B dan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.

¹¹⁷ Pasal 30 ayat (1), (2), (3), dan ayat (5) UUD 1945.

¹¹⁸ Pasal 30 ayat (1), (2), (4), dan ayat (5) UUD 1945.

¹¹⁹ Pasal 10 UUD 1945.

¹²⁰ ibid.

¹²¹ ibid.

¹²² Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

¹²³ Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

¹²⁴ Lihat Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan sebagainya;
(xxxv) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat¹²⁵.

Lembaga-lembaga atau badan-badan tersebut memang tidak disebutkan secara eksplisit keberadaannya dalam UUD 1945. Namun, sejalan dengan prinsip Negara Hukum yang ditentukan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, lembaga-lembaga negara tersebut tetap dapat disebut memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum tatanegara (*constitutional law*). Apalagi, secara konstitusional keberadaannya dapat dilacak berdasarkan perintah implisit ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 sendiri yang menyatakan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Oleh karena itu, lembaga-lembaga penegak hukum yang dibentuk berdasarkan undang-undang tersebut, seperti Kejaksaan, KPK, dan Komnasham dapat disebut memiliki “*constitutional importance*” sebagai lembaga-lembaga konstitusional di luar UUD 1945.

Selain itu, ada pula kelompok lembaga-lembaga negara yang memang murni ciptaan undang-undang yang tidak memiliki apa yang disebut di atas sebagai “*constitutional importance*”. Misalnya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang juga dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi agak jauh untuk mengaitkannya dengan prinsip

¹²⁵ Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

“*constitutional importance*”. Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang, seperti misalnya Komisi Nasional Ombudsman (KON) yang baru dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (sekarang baca: Peraturan Presiden). Dalam praktek, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai varian lain dari lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah. Semua itu dapat disebut sebagai lembaga negara, tetapi bukan lembaga yang memiliki “*constitutional importance*”, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang bersifat konstitusional dalam arti luas.

Prinsip-Prinsip Pembentukan Lembaga:¹²⁶

1. prinsip konstitusionalisme, yaitu gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintah yang ada dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap, sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.
2. Prinsip checks and balance (mengawasi dan mengimbangi), yang menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Untuk itu pembentukan organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah ke separation of power (pemisahan kekuasaan).
3. Prinsip integrasi, dalam arti bahwa pembentukan lembaga negara tidak bisa dilakukan secara parsial, keberadaannya harus dikaitkan dengan lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat, serta harus jelas kepada siapa lembaga tersebut haarus bertanggung jawab.

¹²⁶ Jimly, Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006.hlm. 14

4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat, yaitu pembentukan lembaga negara bertujuan untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi.

3. Konsep Tentang Lembaga Negara Penunjang

Dari berbagai literatur, terdapat beberapa istilah yang digunakan sebagai Lembaga Non Struktural, misalnya *state auxiliary bodies*, *auxiliary state's institutions*, atau *auxiliary state's organ* yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia tidak memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini, ada yang menyebutnya lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri.¹²⁷ Namun, atas inisiatif beberapa kementerian karena sifatnya khusus dan berada diluar struktur kementerian digunakanlah istilah Lembaga Non Struktural.¹²⁸ Dalam praktiknya Lembaga Non Struktural ini dikenal juga dengan sebutan Dewan, Komisi, Komite, Badan, atau Lembaga.

Lembaga Non Struktural ini tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, namun dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan terdapat tugas dan fungsi lain yang dinilai harus diselenggarakan, sehingga perlu dibentuk

¹²⁷ Trisulo, Evy. 2012. Konfigurasi *State Auxiliary Bodies* Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. Jakarta : UI.

¹²⁸ Dalam Sajian Seminar Isharyanto, *Lembaga Negara Non Struktural dan Reformasi Birokrasi*, (Solo : UNS:2010).

lembaga independen. Dinamika dimaksud melahirkan bermacam varian Lembaga Non Struktural dengan tugas dan fungsi masing-masing, seperti mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan juga pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia.

Gejala tumbuh kembangnya Lembaga Negara Nonstruktural ini merupakan gejala yang mendunia. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Jimly Asshidiqie,¹²⁹ yakni bahwa Perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik dan sosial budaya serta pengaruh globalisasi dan lokalisme telah menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah.

Di Indonesia perkembangan lembaga Negara mengalami perkembangan yang sangat cepat setelah reformasi. Banyak aspek yang mempengaruhi perkembangan lembaga Negara di Indonesia antara lain:

- a. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat.
- b. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara

¹²⁹ Ibid, hlm. 29

kesejahteraan (Welfare State). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.

- c. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.
- d. Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (institutional experimentation).

Dalam perkembangannya sebagian besar lembaga yang dibentuk tersebut adalah lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu bukan yang berfungsi utama. Lembaga tersebut disebut Auxiliary State's institutions, atau Auxiliary State's Organ yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia tidak memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga

negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri.

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut juga bervariasi tidak ada tolok ukur kesamaan secara teori untuk membentuk Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut. Begitu pula untuk wilayah berlakunya kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu saja.

Tujuan negara kesatuan Republik Indonesia dapat kita baca dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Adapun tujuan negara Indonesia adalah:

1. untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. untuk memajukan kesejahteraan umum;
3. untuk mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam mencapai tujuan tersebut, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu. Untuk mencapai fungsi-fungsi tertentu tersebut, negara memerlukan alat-alat pelengkap negara, yang disebut lembaga negara. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Bommer Pasaribu sebagai berikut.

Dalam rangka mencapai tujuan negara, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu pula. Hal ini juga sudah umum dikenal dalam doktrin tentang hukum dan negara, sedangkan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi negara

diperlukan pula sejumlah alat-alat perlengkapan negara, yaitu lembaga negara.

Begitu pula menurut Muchlis Hamdi, setiap negara akan memiliki lembaga-lembaga untuk dapat melaksanakan fungsinya, yakni mewujudkan tujuan Negara.¹³⁰

Menurut Muchlis Hamdi, hampir semua negara memiliki lembaga yang dapat disebut sebagai “auxiliary state`s bodies”.¹³¹ Menurutny, lembaga ini umumnya berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama. Auxiliary state`s organ dapat dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembentukan organisasi pendukung ini, menurut Muchlis Hamdi, dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, juga terdapat lembaga independen, yang kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang.¹³²

Hal ini berarti auxiliary state`s bodies merupakan bagian dari struktur ketatanegaraan. Keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan

¹³⁰ Muchlis Hamdi, “State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara”, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, surabaya 26-29 Juni 2007. hlm. 1.

¹³¹ Ibid., hlm. 5.

¹³² Ibid.

dapat disimpulkan sebagai berikut. Pertama, lembaga negara pembantu dapat berupa bagian dari fungsi-fungsi kekuasaan negara yang ada (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) atau dibentuk di luar bagian fungsi kekuasaan negara tersebut. Kedua, sifat kekuasaan yang dapat dimiliki oleh lembaga pembantu dapat berbentuk quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal atau kadang-kadang fungsi campuran, seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. Ketiga, lembaga-lembaga tersebut ada yang bersifat permanen dan tidak permanen (*ad hoc*). Keempat, sumber hukum pembentukannya dapat bersumber pada konstitusi atau undang-undang.

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri –atau apa pun namanya– di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.¹³³

¹³³ T.M. Luthfi Yazid, “Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum”, (makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004), hlm. 2.

Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting. Pertama, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas. Kedua, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. Ketiga, ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. Keempat, adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Kelima, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.¹³⁴

¹³⁴ *Ibid.*, hal. 59-60.

BAB III

PEMBAHASAN

A. DASAR PEMIKIRAN PEMBENTUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY)

Dasar pemikiran dan inisiasi pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) berawal dari keperhatian atas birokrasi pemerintahan di level pusat maupun daerah. Nuansa korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), mal-administrasi, dan mis-manajemen di semua lini birokrasi layanan publik. Dalam kerangka perwujudan reformasi dimana perwujudan ide-ide atau gagasan-gagasan demokratisasi, penegakan supremasi hukum, penegakan HAM, pemerintahan yang baik dan bersih, menilai perlu ada perwujudan dan langkah-langkah yang nyata yaitu dengan membuka akses publik untuk melakukan kontrol yang luas dan intensif terhadap jalannya pemerintahan.

Berjalannya pemerintahan merupakan perwujudan layanan publik dimana kontrol untuk memastikan perjalanan dan layanan publik berjalan sebagaimana mestinya. Untuk memastikan perjalanan pemerintahan yang baik maka memang perlu ada kontrol bagi jalannya pemerintah agar terkendali dan jauh dari nuasa KKN, mal-administrasi, dan mis-manajemen. Hal tersebut, senada dengan berbagai survey yang dilakukan oleh beberapa lembaga mengindikasikan bahwa perlu ada kontrol terhadap permasalahan-permasalahan birokrasi. Hal tersebut diperkuat dengan beberapa hasil survey yang dilakukan dengan beberapa proses yang dilakukan oleh inisiator LO DIY.

Salah satu hasil survey yang melatarbelakangi terbentuknya LO DIY adalah survey yang dilakukan oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII). PUSHAM UII pada tahun 2001 telah mulai melakukan berbagai kegiatan dalam rangka *need assesment* penciptaan pemerintahan yang baik di Yogyakarta. Dari penelitian yang dilakukan oleh PUSHAM UII tersebut diperoleh kesimpulan sebagai berikut:¹³⁵

Pertama, hasil penelitian menunjukkan bahwa problem birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak jauh berbeda dengan birokrasi pada umumnya di Indonesia yaitu tidak efisien, tidak terkontrol, mis manajemen dan cenderung tidak mempedulikan hak-hak rakyat sebagai pihak yang semestinya mendapatkan pelayanan yang baik dan optimal dari sektor pelayanan publik. Nuansa KKN sangat jelas tergambar, dan yang tidak kalah penting adalah tidak tergambar sama sekali semangat untuk menuju pemerintahan yang bersih.

Kedua, hasil studi ke KON telah diperoleh informasi yang penting dan mendasar bahwa peran dan pengaruh KON selama ini terhadap birokrasi secara signifikan telah dirasakan efektifitasnya. Namun demikian disadari benar oleh pejabat KON bahwa luas wilayah dan rumitnya birokrasi pemerintahan telah menyulitkan KON sendiri untuk berperan lebih optimal. Karena itu rekomendasi penting yang mereka ajukan adalah agar pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah bisa segera direalisasikan. Lembaga Ombudsman Daerah merupakan lembaga mandiri yang tidak memiliki hubungan struktural apapun, kecuali sekadar hubungan fungsional untuk saling berkoordinasi.

Ketiga, hasil kampanye publik baik lewat radio, media massa dan berbagai pertemuan publik menunjukkan hasil yang penting yaitu bahwa pengetahuan dan pemahaman masyarakat dan stake holder tanga LOD semakin kuat sehingga memunculkan dukungan yang luas baik dari kalangan birokrasi eksekutif, DPRD, NGO dan berbagai perguruan tinggi di DIY.

Keempat, Agenda terakhir yang dilakukan adalah melakukan lokakarya selama 2 (dua) hari untuk menilai usaha yang dilakukan sebelumnya. Hasil lokakarya tersebut antara lain :

- a. agar LOD segera dibentuk
- b. LOD sebaiknya dibentuk di tingkat Propinsi

¹³⁵ Siti Roswati Handayani, Imran, dan Eko Riyadi. "*Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Pemerintah Yang Baik*". (Yogyakarta: PUSHAM UII Yogyakarta, 2006), hlm, 21

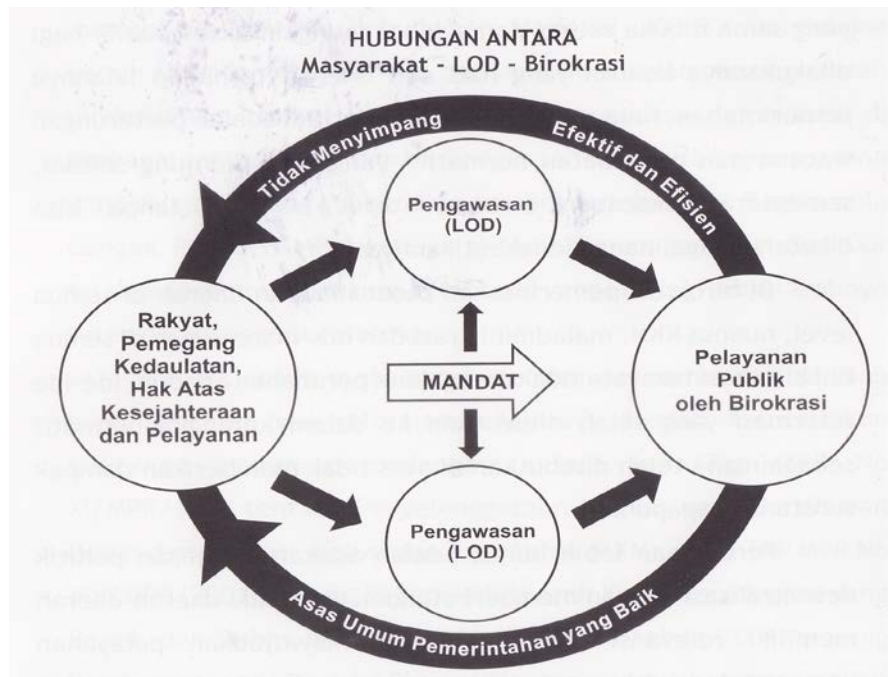
- c. Untuk sementara LOD dibentuk berdasarkan SK Gubernur dan selanjutnya ditingkatkan dengan melalui perda
- d. Biaya pendirian dan penguatan tidak hanya dari Pemda tetapi juga lembaga donor
- e. Jumlah anggota LOD adalah 5 (lima) orang yang terdiri oleh berbagai kalangan yang memiliki kapasitas, kapable, akuntable serta komitemn kuta pada kejujuran dan independen

Dukungan dari kalangan birokrasi eksekutif, DPRD, NGO dan berbagai perguruan tinggi di DIY memperkuat pembentukan LO DIY. Dari proses yang panjang LO DIY dibentuk dalam rangka menjawab temuan-temuan diatas terkait dengan buruknya layanan birokrasi. LO DIY adalah Ombudsman Daerah pertama yang ada di Indonesia. Alasan desentralisasi dan otonomi daerah juga menjadi alasan relevan terbentuknya LO DIY.

Politik desentralisasi dengan memberi otonomi luas pada daerah-daerah memiliki relevansi terhadap upaya mewujudkan pelayanan pemerintah daerah yang baik. Karena itu perlu adanya inovasi dan terobosan-terobosan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi reorientasi kelembagaan, sikap aparatur dan yang terpenting memberi ruang selebar mungkin bagi keikutsertaan kekuatan-kekuatan masyarakat di dalam proses pengawasan kerja-kerja birokrasi pemerintahan dan menjadikan kekuatan-kekuatan masyarakat itu sebagai mitra kerja pemerintah.

Berikut ini adalah skema bagaimana lembaga ombudsman daerah dapat membantu mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik:¹³⁶

¹³⁶ Ibid, hlm. 18



Tiga pilar utama dan penting untuk menilai apakah sebuah pemerintahan berjalan dengan baik, adalah: *Pertama*, seberapa jauh hubungan masyarakat dengan birokrasi pemerintahan berjalan dengan baik dan benar yang ditandai dengan bekerjanya roda birokrasi secara efisien dan efektif, jauh dari praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sehingga kebutuhan dan kepentingan masyarakat terlayani dengan baik dan memuaskan. *Kedua*, seberapa jauh instrumen kontrol kekuasaan, yaitu hukum beserta segenap institusi pelaksanaanya bekerja dengan penuh adil dan pasti, dan *Ketiga*, seberapa jauh birokrasi memiliki transparansi dan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan publik.¹³⁷

Ketiga pilar itu selama ini menjadi kunci tidak berfungsinya birokrasi pemerintah dengan baik dan benar. Nuansa KKN dalam birokrasi pemerintahan

¹³⁷ Ibid, hlm.23

kita di semua lini (pusat dan daerah) sangat kental; seolah tiada lagi tempat di birokrasi pemerintahan yang bersih. Karena itu diperlukan lembaga yang kuat dan independen yang dapat mendorong, mengkondisikan dan menjaga ketiga pilar itu berfungsi dan berjalan sebagaimana mestinya sehingga tercapailah penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Desakan pembentukan LO DIY juga memunculkan semangat untuk memberikan tempat Ombudsman Daerah sebagai lembaga yang juga diperhitungkan ditingkat pusat dengan harapan pembentukan Ombudsman di Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat yaitu Undang-Undang. Sehingga harapannya Ombudsman di Indonesia adalah Legislatif Ombudsman dan bukan hanya sekedar Eksekutif Ombudsman, termasuk ombudsman daerah dengan adanya politik desentralisasi.

Di dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Ombudsman Republik Indonesia, desentralisasi ombudsman dapat dibagi kedalam dua kelompok, yaitu:¹³⁸

- 1) Ombudsman daerah yang didirikan atas inisiatif daerah dan berlandaskan perda. Ombudsman jenis ini berada pada tingkat kota/kabupaten, sesuai titik berat otonomi daerah dan pelayanan publik
- 2) Kantor perwakilan Ombudsman di daerah, yang merupakan kantor perwakilan ombudsman nasional di daerah. Direncanakan akan didirikan berdasarkan wilayah/region, misalnya kantor perwakilan ombudsman regional Sumatera, Kalimantan, dll.

Dalam pelaksanaan mandatnya, ombudsman juga masih belum dirumuskan secara tegas, apakah dengan UU/Perda tidak perlu lagi

¹³⁸ Ibid, hlm. 20

mengadakan kesepakatan teknis dengan lembaga atau departemen tertentu, atau perlu membuat kesepakatan teknis untuk memperjelas mandatnya tersebut. KON misalnya saat ini sudah mempunyai MoU dengan Departemen Keuangan untuk mendirikan ombudsman pajak dan bea cukai, serta dengan Kantor MenPAN.

Dalam kaitannya di Yogyakarta, studi pendahuluan ini diperlukan karena pada saat ini sedang diproses RUU Ombudsman, dimana salah satu poin penting dari RUU itu adalah dicantumkannya landasan pembentukan lembaga ombudsman daerah, yang sejalan dengan titik berat otonomi daerah yang terletak di kota atau kabupaten. Sedang pada saat yang sama juga sedang diajukan ke DPR tentang RUU Keistimewaan DIY, dimana titik berat otonomi di Yogya adalah pada tingkat propinsi.

B. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY) DALAM SISTEM PEMERINTAH DIY

Dalam perjalanan Ombudsman, Ombudsman disebut-sebut sebagai pilar demokrasi keempat di Indonesia selain pers. Dalam konteks Ombudsman Daerah, memang perlu ada pilihan politik yang jelas untuk memilih tentang penataan pelembagaan Ombudsman. Agar tidak terkesan parsial, pelembagaan Ombudsman Daerah perlu diperjelas dengan mengedepankan sejarah terbentuknya Ombudsman Daerah. Kontribusi *civil society* dalam pembentukan Ombudsman Daerah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi tanggungjawab bersama. Inisiatif dan inovasi daerah untuk

mengembangkan ombudsman di tingkat lokal, idealnya juga diletakkan dalam pengembangan tata pemerintahan yang efisien. Tidak ada salahnya kalau ekspresi otonomi (melalui pembentukan Ombudsman Daerah) diletakkan dalam bingkai pengembangan pemerintahan nasional. Inisiatif eskponen *civil society* untuk mengusung Ombudsman Daerah haruslah ditelakkan dalam bingkai pengembangan kelembagaan pemerintahan daerah. Kinerja pelayanan publik adalah bagian tak terpisahkan dari kinerja birokrasi pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pengawasan pelayanan publik haruslah diletakkan sebagai tanggung jawab lembaga perwakilan rakyat. Dalam konteks ini, perlu diingat bahwa secara harfiah, ombudsman adalah perwakilan.¹³⁹

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, perlu diingat bahwa:¹⁴⁰

- a. Pengembangan ombudsman bukanlah upaya untuk menundukkan atau menggembosi birokrasi pemerintah. Memang, cara berfikir lama, yang menyimpan asumsi bahwa birokrat adalah penguasa, tidak bisa dipertahankan. Namun, penting juga untuk diingat bahwa ada sejumlah hal yang tidak dengan mudah ditinggalkan oleh jajaran birokrasi dalam menjalankan tugasnya. Titik temunya: pengembangan ombudsman dilakukan untuk merajut aktualisasi hak dan kewajiban yang mengoptimalkan sinergi negara (dalam hal ini birokrasi pemerintah) dan rakyat.
- b. Pelembagaan intra-struktur pemerintahan, dalam hal ini pelembagaan infra-struktur pelayanan publik, melibatkan proses sejumlah *miss-match*, dan proses penuntasannya bisa dilakukan ketika dibingkai oleh kepentingan yang lebih luas:

¹³⁹ Artikel Purwo Santoso. Disampaikan dalam Seminar Nasional, Peranan Ombudsman dalam Mewujudkan *Good Governance*, diselenggarakan melalui kerjasama Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Asosiasi Ombudsman Daerah Se-Indonesia, di Ruang Seminar FISIPOL UGM, pada tanggal 23 April 2012. hlm.3

¹⁴⁰ *ibid*

mengaktualisasi demokrasi yang di satu sisi semakin nyata namun konsisten dengan bingkai kelembagaan pemerintahan yang ada. Dalam konteks ini, Ombudsman Daerah perlu mengambil inisiatif untuk memetakan berbagai bentuk dan *locus* dari *miss-match* tersebut. Agar misi pengembangan dan penjaminan pelayanan publik yang semakin baik bagi warga negara, negosiasi untuk mengatasi *miss-match* ini tidak kalah penting. Pengembangan pada tataran infra-struktural memang berlangsung di bawah permukaan (tidak terlihat di mata publik), namun kalau berhasil akan menghasilkan efek publik yang jauh lebih besar.

Agar dua pertimbangan tersebut di atas dapat ditindaklanjuti, Ombudsman Daerah justru harus bertahan dengan visi politik yang mengilhami gerakannya dan tidak larut dalam birokratisasi. Sungguhpun demikian, visi politik yang diusung haruslah terkomunikasikan dengan baik dalam bahasa birokrasi.

Kelahiran Ombudsman Daerah di DIY digerakkan oleh semangat kewarganegaraan; karena keinginannya untuk mengaktualisasikan perannya sebagai warga negara Republik Indonesia. Semangat kewargaan yang menjadikan *legitimate*-nya usul pembentukan Ombudsman Daerah para waktu itu adalah kewargaan negara Republik Indonesia, dan akses yang terjangkau pada waktu itu adalah pemerintahan di propinsi DIY. Oleh karena itu, wawasan nasional yang menggerakkannya harus dipertahankan. Kalaulah secara administratif komisioner di Ombudsman Daerah harus tuntutan pada birokrasi pemerintahan daerah, visi politik nasionalistiknya tidak perlu hilang karenanya.

Perjalanan Ombudsman Daerah di Indonesia tidak sesuai dengan konsep awal dimana Ombudsman Daerah adalah bagian dari Ombudsman RI dengan berbagai alasan sebagaimana dibahas di beberapa literatur tentang Ombudsman di Indonesia. Inisiatif rancangan Undang-Undang Ombudsman RI

sebenarnya sudah mengakomodir Ombudsman Daerah dimana dengan berbagai alasan antara lain:

1. Komisi ombudsman pada dasarnya merupakan sebuah lembaga yang secara mandiri menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi (maladministrasi).¹⁴¹ Untuk konteks Indonesia, dengan luas wilayah kepulauan dan jumlah penduduk yang sangat besar, barangkali tidak mungkin semua masalah maladministrasi publik bisa ditangani oleh ombudsman nasional secara cepat dan murah. Dan dalam konteks otonomi daerah sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana hampir seluruh kewenangan *public administration* dilimpahkan ke daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama; lima bidang.
2. Perlu dibentuk Ombudsman Daerah ditingkat propinsi, kabupaten/kota yang independen. Bisa saja yurisdiksi dan kewenangan Ombudsman Daerah itu terbatas pada bidang *public administration* yang dilimpahkan daerah, sementara lima bidang vertikal yang menjadi kewenangan pusat ditangani ombudsman nasional. Jadi ada dua kelembagaan ombudsman di daerah, yaitu Ombudsman Daerah dan representatif ombudsman nasional. Atau bisa juga di daerah hanya ada satu ombudsman, yaitu Ombudsman Daerah yang melakukan dua fungsi sekaligus selain menangani administrasi publik di daerah, tapi juga berperan sebagai *liaison official* ombudsman nasional untuk menangani lima bidang kelembagaan vertikal tadi.¹⁴²

Kedudukan Ombudsman Daerah perlu diperjelas agar Ombudsman Daerah dalam melaksanakan fungsinya berjalan dengan efektif dan dapat memberikan masukan dan rekomendasi yang baik bagi birokrasi pemberi

¹⁴¹ Sobirin Malian, Menimbang Perlunya Komisi Ombudsman di Daerah dalam *Ombudsman Daerah, Mendorong Pemerintahan Yang Bersih*, Kerjasama PUSHAM UII dengan Partnership Kemitraan dan Governance Reform in Indonesia, 2003, hlm 4.

¹⁴² Teten Masduki, *Ombudsman Daerah dan Pembedayaannya*, Seminar dan Lokakarya tentang Pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia bekerja sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia di Yogyakarta, 23 Oktober 2003.

layanan/ pemerintah. Adanya konsep tentang Ombudsman Daerah memang dalam rangka mewujudkan independensi Ombudsman Daerah karena pada dasarnya Ombudsman Daerah merupakan lembaga independen, mandiri dan imparial.

Kelembagaan Ombudsman di Indonesia memang merupakan pilihan politik, namun perlu dipertimbangkan bahwa secara filosofi pada dasarnya Ombudsman didirikan untuk mewujudkan cita-cita bangsa dimana perlu mempertimbangkan manfaat yang efektif untuk mewujudkan sebuah lembaga Negara. Menurut Sdr. Eko Agus Wibisono salah satu Komisioner LOD DIY berpendapat bahwa ketika Ombudsman Daerah tidak dilihat sebagai bagian perwujudan hakekat dibentuknya Ombudsman merupakan sebuah “kecelakaan Sejarah” dimana Ombudsman Daerah tidak dipertimbangkan dalam Undang-Undang tentang ORI.¹⁴³

Berdasarkan beberapa literature memang Ombudsman memiliki beberapa jenis, namun dalam konteks Ombudsman Daerah perlu dilihat kedudukan idealisnya berada dimana.

Adapun jenis-jenis Ombudsman dapat dilihat dari apa yang ditulis oleh Budhi Masthuri yang mengklasifikasikan ombudsman kedalam beberapa jenis Ombudsman:¹⁴⁴

- a) Ombudsman yang dilihat dari mandat dan mekanisme pertanggungjawabannya, institusi Ombudsman dibedakan dalam dua jenis yaitu *Ombudsman Parlementer* yang dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab (laporan) kepada parlemen, serta *Ombudsman Eksekutif* yang

¹⁴³ Wawancara 15 November 2014, Eko Agus Wibisono

¹⁴⁴ Budhi Masthuri. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005), hlm 6-8

dipilih dan bertanggungjawab kepada Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah.

- b) Ombudsman yang dilihat dari jenis dan institusi yang membentuknya, Ombudsman dibedakan kedalam tiga jenis, yaitu; *pertama*, Ombudsman Publik yaitu ombudsman yang dibentuk oleh institusi publik yang mengawasi proses pemberian pelayanan umum bagi masyarakat yang dapat oleh parlemen, Presiden atau Kepala Daerah. *Kedua*, Ombudsman swasta yang dibentuk oleh institusi swasta. *Ketiga*, Ombudsman hibryd yang dibentuk oleh swasta atas mandat yang diberikan oleh negara untuk mengawasi proses pelayanan umum di sektor swasta.
- c) Ombudsman yang dilihat dari wilayah yurisdiksinya dibedakan kedalam tiga jenis, yaitu; *pertama*, Ombudsman Nasional yang wilayah kerjanya mencakup seluruh wilayah negara dimana ombudsman itu berada. *Kedua*, Ombudsman Daerah yaitu wilayah kerjanya terbatas pada satu daerah tertentu dalam sebuah negara bisa dalam level provinsi maupun level kabupaten/kota atau negara bagian. *Ketiga*, Ombudsman Multinasional yang wilayah kerjanya mencakup beberapa negara seperti Ombudsman Eropa.

Secara khusus LO DIY saat ini masih tergolong sebagai Ombudsman Eksekutif dimana secara Yuridis masih menggunakan dasar Pembentukan dengan Peraturan Gubernur. Menurut biro hukum Setda DIY saat ini kedudukan Ombudsman cukup dengan Peraturan Gubernur dan belum perlu Perda.¹⁴⁵ Dari paparan tersebut menurut penulis Ombudsman di DIY merupakan Ombudsman Eksekutif dimana pilihan politik tentang kedudukan Ombudsman DIY hanya sampai di Gubernur.

Saat ini memang belum ada konsep ombudsman lokal di Indonesia, apakah menggunakan konsep ombudsman eksekutif atau parlementer, dan

¹⁴⁵ Diskusi Publik tanggal 30 Juni 2015 di Kapatihan, diselenggarakan oleh LO DIY.

apakah berada di tingkat propinsi atau kota/kabupaten. Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk dengan Keppres merupakan ombudsman eksekutif, tetapi dalam RUU Ombudsman yang diajukan ke DPR, dipakai konsep ombudsman parlementer/klasik. Sedangkan konsep ombudsman daerah, diarahkan agar menjadi ombudsman parlementer/klasik juga, agar tidak terdapat tumpang tindih dengan tugas DPRD. Sedangkan apakah ombudsman daerah berada pada tingkat propinsi atau kota/kabupaten, saat ini juga belum disepakati. Beberapa pihak di Bandung misalnya mengusulkan ombudsman di tingkat kota/kabupaten

Kedudukan LO DIY di dalam sistem pemerintah di DIY dalam konteks kelembagaan merupakan Lembaga Non Struktural (LNS) daerah yang berada di bawah Biro Hukum Setda DIY. Dalam perspektif pendayagunaan aparatur Negara dan otonomi daerah, pada hakekatnya desentralisasi dipandang sebagai upaya memberi kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan responsive terhadap kepentingan masyarakat luas. Dalam membangun struktur pemerintahan yang demikian tentu saja tidak lepas dari kewenangan atau urusan yang dipunyai Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sudah jelas diatur mengenai urusan wajib dan urusan pilihan serta kewajiban Pemerintah Daerah. Urusan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam implementasinya diwadahi dalam organisasi perangkat daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas

Daerah, Inspektorat, dan Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Lembaga Lain.¹⁴⁶

Di DIY disamping lembaga yang secara struktural sebagai perangkat daerah, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah, terdapat juga lembaga non structural yang dibentuk oleh peraturan perundang-undangan dibawah Perda (missal Pergub, Perbub, SK Kepala Daerah). Pengertian Lembaga Non Struktural adalah lembaga dengan ciri-ciri sebagai berikut: dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu (spesifik) yang tidak dilaksanakan oleh SKPD akan tetapi terkait dengan tugas fungsi SKPD; bukan perangkat daerah; fasilitasi LNS oleh perangkat daerah; pembentukannya diatur tersendiri dengan Peraturan Gubernur /Keputusan Gubernur; pembiayaan dari APBD/APBN/sumber lain yang sah.¹⁴⁷

Pembentukan LNS di tingkat Daerah pasca reformasi bermula maraknya pembentukan LNS ditingkat Pusat yang secara tidak langsung memberikan dampak kepada daerah untuk melakukan inisiasi. Di DIY, LNS dibentuk melalui Peraturan Gubernur maupun Keputusan Gubernur. Peningkatan jumlah LNS setiap tahunnya dapat menyebabkan adanya duplikasi tugas dan fungsi antara LNS dengan SKPD dan dapat menambah anggaran belanja daerah walau ada beberapa LNS yang tidak memerlukan anggaran yang besar. Dari sisi pembiayaan inilah yang seringkali menjadi sorotan. Kondisi riil dari Pemerintah Provinsi DIY saat ini adalah kemampuan keuangan yang

¹⁴⁶ Biro Organisasi Setda DIY

¹⁴⁷ ibid

terbatas. Dengan kondisi yang demikian maka diharapkan LNS yang ada lebih efektif dan efisien. Mengingat salah satu sumber pembiayaan lembaga non struktural berasal APBD dan ditengarai jumlahnya cukup banyak, maka perlu dilakukan evaluasi mengenai keberadannya.¹⁴⁸

Lembaga Non Struktural adalah lembaga yang dibentuk untuk membantu tugas pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya terutama untuk merespon, tuntutan atas penerapan good governance, melaksanakan fungsi khusus yang tidak dapat dilaksanakan secara regular yang memerlukan penanganan secara independen diluar struktur pemerintahan dan berada dalam koordinasi dan fasilitasi perangkat daerah / Pemerintah Daerah dengan dukungan dana dari APBD dan sumber lainnya.

Berikut daftar LNS yang ada di DIY:

A. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Sekretariat Daerah

1. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Biro Hukum
 - Lembaga Ombudsman Swasta
 - Lembaga Ombudsman Daerah
2. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Biro Administrasi Pembangunan
 - Dewan Riset Daerah

B. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas

1. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Pertanian
 - Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida Provinsi DIY
 - Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Kelautan dan Perikanan
 - Forum Komunikasi Konsumsi Ikan (FORIKAN)
2. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga
 - Asosiasi Asesor Badan Akreditasi Nasional Pendidikan Non Formal (BAN PNF) Provinsi DIY
 - Badan Akreditasi Provinsi Sekolah/Madrasah Provinsi DIY
 - Ikatan Guru Taman Kanak-kanak Indonesia-PGRI
 - Ikatan Pembuat Hantaran Indonesia (IPHI) PANCAWATI

¹⁴⁸ ibid

- KONI Provinsi DIY
 - Dewan Pendidikan Provinsi DIY
 - Himpunan Pendidik dan Tenaga Kependidikan Anak Usia Dini Indonesia (HIMPAUDI)
 - Pengurus Daerah Forum Pengelola Teknologi Informasi Pendidikan Nonformal Provinsi DIY
 - Kwartir Daerah Gerakan Pramuka DIY
 - Forum Komunikasi Tutor Pendidikan Kesetaraan dan Keaksaraan Provinsi DIY
 - Himpunan Seluruh Pendidik dan Penguji Indonesia (HISPPPI) Non Formal
 - Himpunan Penyelenggara Pelatihan dan Kursus Indonesia DIY
 - Asosiasi Pemerhati Teknologi Informasi dan Komunikasi Seluruh Indonesia
 - Ikatan Penata Busana Indonesia (IPBI) KARTINI
 - Ikatan Senam PADMAWIJAYA Yogyakarta
 - Dewan Pengurus Daerah Persatuan Akupunktur Seluruh Indonesia
3. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Kebudayaan
 - Dewan Kebudayaan Provinsi DIY
 - Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya
 4. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Sosial
 - Komisi Daerah (KOMDA) Lanjut Usia Provinsi DIY
 - Karang Taruna Provinsi DIY
 - Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat Provinsi DIY
 - Badan Koordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial DIY
 5. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Kesehatan
 - Badan Mutu Pelayanan Kesehatan (BMPK)
 - Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Provinsi DIY
 6. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Nakertrans
 - Lembaga Kerja Tripartid Provinsi DIY
 - Dewan Pengupahan Provinsi DIY
 - Dewan Ketenagakerjaan Provinsi DIY
 7. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas PUPESDM
 - Dewan Sumber Daya Air Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
 - Komisi Irigasi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
 8. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Perhubungan Kominfo
 - Komisi Informasi (KI) Provinsi DIY
 - Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) Provinsi DIY
 9. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Dinas Perindagkop UKM
 - Dewan Kerajinan Nasional Daerah (DEKRANASDA) Provinsi DIY

- Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan Yogyakarta (BP2JKY)

C. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Lembaga Teknis Daerah

1. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Badan Lingkungan Hidup
 - Komisi Penilai Amdal Provinsi DIY
2. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Badan PAD
 - Dewan Perpustakaan Provinsi DIY
 - Pengurus Daerah Gerakan Masyarakat Minat Baca (PD-GPMB) Provinsi DIY
3. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Badan KPP
 - Dewan Ketahanan Pangan (DKP) Provinsi DIY
 - Lembaga Otoritas Kompeten Keamanan Pangan Daerah (OKKPD)
 - Komisi Penyuluhan Provinsi DIY
4. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Badan PPM
 - Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi DIY
 - Forum Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak Provinsi DIY
 - Forum Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan di Provinsi DIY
 - Forum Pengarusutamaan Gender Ormas Agama di Provinsi DIY
 - Forum Koordinasi dan Evaluasi Pengarusutamaan Gender di Provinsi DIY
5. Lembaga Non Struktural di Lingkungan Badan Kesbanglinmas
 - Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
 - Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
 - Forum Pembauran Kebangsaan (FPK) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
 - Komunitas Intelijen Daerah

Dari data yang diperoleh dari Biro Organisasi Setda DIY, berdasarkan inventarisasi Biro Organisasi Tahun 2013, di Pemda DIY terdapat 47 LNS dengan nomenklatur yang bervariasi, antara lain : Dewan, Forum, Komisi, Lembaga, Badan, Pusat, Komite, Perhimpunan, Gerakan, Kelompok Kerja, Karang Taruna, Komunitas, Asosiasi, Kwarda dan Unit.

Pada tahun 2014, Biro Organisasi melaksanakan evaluasi terhadap 47 LNS dengan arah penataan LNS, ada beberapa opsi terkait dengan penataan LNS di DIY yaitu sebagai berikut :

1. tetap eksis
2. dihapus
3. fungsi LNS diintegrasikan ke SKPD induk
4. LNS yang mempunyai fungsi advisory/pertimbangan akan diintegrasikan dalam satu lembaga

lembaga *advisory*/pertimbangan perannya sangat dibutuhkan untuk mendukung pencapaian kinerja Pemerintah Daerah DIY agar sesuai dengan visi, misi Gubernur RPJPD tahun 2005-2025 dan RPJMD tahun 2012-2017. Lembaga ini bertugas memberikan hasil kajian, telaah, pertimbangan, usulan perumusan kebijakan kepada Gubernur melalui Wakil Gubernur. Selama ini kajian, telaah, pertimbangan, rekomendasi atau usulan kebijakan untuk menuju idealisme yang dimaksud di atas, yang dilakukan baik oleh berbagai lembaga non struktural, asosiasi, komunitas dan kajian-kajian lainnya bersifat parsial, yang satu dengan lainnya kadangkala bersifat tumpang tindih. Untuk kepentingan efisiensi dan efektivitas, serta untuk mewadahi sifat keistimewaan bidang budaya, yang tercermin dalam hasil cipta, rasa dan karsa di semua bidang pemerintahan, maka diperlukan sinkronisasi dan keterpaduan hasil kajian, pertimbangan, rekomendasi atau usulan kebijakan.

Berdasarkan sejarah pembentukannya, LOD DIY memang dibentuk atas dorongan *civil society* yang pada saat itu ditangkap oleh Pemerintah

Daerah Provinsi DIY. Pertama kali pembentukan LOD DIY melalui Surat Keputusan Gubernur No. 134 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY. Dalam surat keputusan tersebut ombudsman daerah didefinisikan sebagai lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah, Lembaga Penegak Hukum, dan Lembaga-Lembaga Negara lainnya dalam memberikan pelayanan masyarakat. Dasar pembentukan LOD DIY pada tahun 2008 menjadi Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi DIY. Dalam aturan tersebut, ada perubahan definisi ombudsman daerah menjadi lembaga yang bersifat mandiri yang dibentuk dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bebas dan bersih dari KKN, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di daerah.

Perubahan signifikan dari pemaknaan ombudsman yang diatur melalui SK 134 Tahun 2004 menjadi Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 adalah bahwa Ombudsman didirikan tidak hanya sekedar sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pemerintah daerah tapi memiliki peran strategis dalam upaya mendorong dan mewujudkan pemerintahan yang baik serta kualitas pelayanan umum dan perlindungan kepada masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa LOD DIY dalam kiprahnya kedepan melakukan upaya yang tidak hanya bersifat kuratif namun juga upaya preventif dalam perbaikan pelayanan.

Setelah Peraturan Gubernur (Pergub) DIY No 21/2008 tentang organisasi dan tata kerja ombudsmen daerah, selanjutnya Gubernur memperbaharui peraturan tentang Ombudsman DIY dengan Peraturan Gubernur (Per-gub) No 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman DIY. Dalam peraturan tersebut berbeda jauh dengan Pergub-Pergub yang terdahulu karena ada penambahan kewenangan Ombudsman Daerah DIY yang digabung dengan Lembaga Ombudsman Swasta dimana bidang etika bisnis menjadi ranah Ombudsman Daerah (LOD DIY). Penggabungan tersebut dilakukan dengan alasan efektifitas dan efisiensi.

Ada beberapa opsi tentang Lembaga Ombudsman Daerah DIY sebelum Pergub Nomor 69 Tahun 2014 dikeluarkan yaitu: Opsi Pembubaran, Opsi Penggabungan dan Opsi tetap ada LOD DIY dan LOS DIY. Dari ketiga opsi tersebut selanjutnya dipilih penggabungan dengan alasan efisiensi. Menurut Biro Hukum Setda DIY alasan opsi pembubaran yaitu berkaitan dengan sudah adanya ORI perwakilan DIY yang memiliki fungsi yang sama. Permasalahan kelembagaan Ombudsman Daerah DIY tidak memiliki kepastian sebagaimana prinsip-prinsip teori Kelembagaan. Pada prinsipnya LO DIY pasca Pergub 69 Tahun 2014, LO DIY sangat tergantung dengan *political will* Gubernur dalam mempertahankan Ombudsman Daerah di DIY.

Dikalangan tokoh-tokoh pendiri Ombudsman DIY mengatakan bahwa Ombudsman harus memegang ruh Ombudsman Daerah dimana lembaga Ombudsman Daerah adalah lembaga independen dan mandiri dimana LO DIY

sudah salah apabila menjadi bagian dari Biro Hukum.¹⁴⁹ Secara administrasi anggaran LO DIY masuk dalam Program Biro Hukum Setda DIY yang secara tidak langsung mempengaruhi kemandirian Ombudsman DIY.

Dari beberapa kali perubahan Dasar peraturan tentang Ombudsman Daerah DIY memang mengalami beberapa perubahan antara lain yaitu:

Tabel 1

Dasar Pendirian Lembaga Ombudsman DIY

Indikator Perubahan	SK 134 Tahun 2004	Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008	Pergub 69 Tahun 2014
Pengertian	Ombudsman Daerah adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, lembaga-lembaga penegak hukum, dan lembaga-lembaga lainnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat	Ombudsman Daerah adalah lembaga yang bersifat mandiri yang dibentuk dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih, dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah serta untuk meningkatkan pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat di daerah.	Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat LO DIY adalah lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan badan usaha khususnya pada bidang pelayanan publik.
Penganggaran	Hibah	Pada Tahun 2012 Hibah tidak diperbolehkan sehingga secara administrasi anggaran melalui Biro Hukum	anggaran melalui Biro Hukum Setda DIY bagian Pelayanan dan Konsultasi Hukum

¹⁴⁹ Idham Ipti: salah satu tokoh inisiator Ombudsman DIY mewakili *Partnership*. Pernyataan dalam acara Diskusi Publik “Napak Tilas Ombudsman DIY” tanggal 9 Juni 2015

		Setda DIY	
Kewenangan	Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, lembaga-lembaga penegak hukum, dan lembaga-lembaga lainnya	Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah	Pengawasan terhadap pemerintah daerah dan badan usaha
Kadaluarsa Pengaduan Mal-administrasi	5 tahun	5 tahun	2 tahun
Isu kelembagaan	Ada isu pembubaran Ombudsman Daerah karena dianggap terlalu <i>over acting</i> ¹⁵⁰	Adanya isu pembubaran karena adanya Undang-Undang ORI yang melarang lembaga yg menggunakan nama "Ombudsman" dan telah dianulir dengan adanya JR kepada MK dan akhirnya menggunakan Ombudsman diperbolehkan	<ul style="list-style-type: none"> - Munculnya Opsi pembubaran karena sudah ada ORI perwakilan Jateng DIY - Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Dari tabel diatas, terlihat jelas pelemahan atas LO DIY dari sisi regulasi mengalami beberapa perubahan, yang pada intinya pengaturan Ombudsman DIY tergantung dengan kebijakan dari Gubernur. Adanya hal tersebut dapat dikatakan bahwa konsep Ombudsman Daerah yang mandiri telah tak dimiliki oleh LO DIY.

Berdasarkan kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Gubernur memiliki wewenang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten

¹⁵⁰ Wawancara Ratna Mustika Sari, tanggal 21 November 2014

atau kota. Secara yuridis pembentukan Ombudsman Daerah bisa dibentuk oleh Gubernur namun perdebatan yang menarik dari kedudukan Ombudsman Daerah adalah, dimana seharusnya komisi ombudsman diletakkan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik. Dari kaca mata hukum tata negara, perdebatan tersebut dapat dijawab dengan mendasarkan pada di mana kewenangan otonomi daerah itu di berikan secara luas. Berdasarkan UU No.32/2004 kewenangan pemerintahan daerah provinsi lebih luas di banding pemerintahan daerah kabupaten dan/atau kota, hal ini dapat di telusuri dalam pasal 13 UU tersebut, di mana pemerintahan daerah provinsi mencakup urusan yang berkaitan dengan lintas kabupaten dan/ atau kota, begitu pula dengan kewenangan Gubernur selaku kepada daerah provinsi di berikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota.¹⁵¹ Dalam konteks kewenangan provinsi yang mencakup urusan lintas kabupaten/kota itu, kiranya relevan untuk membentuk Ombudsman Daerah di level provinsi.

Namun perlu ada pertimbangan tentang kewenangan pembentukan Ombudsman. Berdasarkan paparan diatas ada beberapa jenis Ombudsman, Menurut Pratikno dari 2 (dua) jenis Ombudsman ada kelemahan dan keuntungannya yaitu:¹⁵²

- a) Ombudsman Parlemitter memiliki legitimasi yang jauh lebih kuat di banding ombudsman eksekutif, hal tersebut di

¹⁵¹ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

¹⁵² Pratikno, Relevansi pembentukan Ombudsman Daerah dalam *Ombudsman Daerah, Mendorong Pemerintahan Yang Bersih*, Kerjasama PUSHAM UII dengan Partnership Kemitraan dan Governance Reform in Indonesia, 2003, hlm 127-128.

karenakan pembentukan ombudsman tersebut oleh parlemen, yang dalam teori demokrasi merupakan wakil-wakil rakyat. Kendati demikian ombudsman parlementer sangat rawan akan terjadinya kepentingan-kepentingan politik, karena tidak dapat dihindari orang-orang yang duduk di parlemen sejatinya adalah mereka yang berlatar belakang entitas politik tertentu.

- b) Sedangkan ombudsman eksekutif secara legitimasi tidak sekuat ombudsman yang di bentuk oleh parlemen, karena ia hanya di bentuk oleh suatu organ yang sejatinya akan menjadi objek kerjanya. Atas dasar hal tersebutlah, ombudsman eksekutif menjadi ambigu, karena di satu sisi ia di bentuk oleh eksekutif dan di lain sisi ia harus bekerja sebagai lembaga pengawasan eksternal atas eksekutif itu sendiri.

Dalam konteks kewenangan Gubernur untuk membentuk Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta memang memiliki kewenangan sebagaimana Pasal 13 Undang-Undang 32 Tahun 2004. Apabila melihat dari jenis ombudsman, LO DIY merupakan Ombudsman Eksekutif dimana bisa dianggap sebagai pengaduan internal. Namun hal tersebut tidak sejalan dengan konsep awal Ombudsman Daerah dibentuk karena seharusnya Ombudsman Daerah juga merupakan lembaga Mandiri dan Independen.

Menurut penulis, Ombudsman Daerah akan lebih efektif sebaiknya dibentuk dengan dasar Peraturan Daerah (Perda) dibanding hanya dengan Peraturan Kepala Daerah/ Gubernur karena legitimasi Ombudsman Daerah yang di bentuk oleh DPRD jauh lebih kuat di bandingkan dengan eksekutif Ombudsman.

Alasan bahwa Perda akan lebih dapat memberikan kepastian kelembagaan Ombudsman DIY karena pelembagaan yang berubah-ubah dan tidak sesuai dengan dasar pemikiran pembentukan Ombudsman Daerah. Salah

satu bentuk ketidakpastian hukum atas pelebagaan Ombudsman DIY yaitu penggabungan Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta (LOS DIY) dan Lembaga Ombudsman Daerah DIY (LOD DIY) memberikan babak baru terkait dengan Ombudsman Daerah khususnya yang ada di DIY. Penggabungan yang dilakukan oleh Gubernur dilandasi pemikiran efektivitas pengawasan layanan publik dan untuk efisiensi anggaran dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) DIY. Disisi lain publik pada dasarnya masih memiliki kebutuhan lembaga yang berwibawa untuk mengawasi sekaligus menegur penyelenggaraan pemerintahan dan layanan publik yang buruk tak terbantahkan. Keberadaan ombudsman memang secara fakta masih dibutuhkan masyarakat terbukti dengan masih banyaknya pengaduan terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah dan pelayanan publik. Namun disisi lain ternyata kelembagaan Ombudman Daerah DIY masih mencari bentuk pelebagaan ditataran pemerintah DIY.

Di DIY Ombudman Daerah terdiri dari 2 (dua) Lembaga Ombudsman yaitu LOD dan LOS. LOS DIY dibentuk untuk mengawasi perilaku dan menegur penyimpangan tata kelola usaha oleh sektor swasta. Di sisilain, LOD DIY bertugas mengawasi dan mendorong perbaikan tata kelola layanan masyarakat oleh penyelenggara pemerintahan di daerah. Meski ada kesamaan diantara keduanya sama-sama didanai dengan uang dari APBD DIY, sama-sama bersifat sebagai lembaga non-litigasi dan non-adjudikasi. LOS DIY dan LOD DIY memiliki sejumlah perbedaan operasional. LOS DIY lebih banyak menuntut tugas-tugas mediasi antara para pihak karena yang disengketakan

biasanya adalah sengketa perdata seperti perjanjian jual-beli, utang-piutang, kerusakan lingkungan, isu ketenagakerjaan, persaingan usaha, perjanjian kerjasama, kredit perbankan, wanprestasi, dan sebagainya. Karena bersifat privat ini lah maka mediasi menjadi lebih dominan untuk dimainkan. Di sisi lain, LOD DIY lebih banyak mendorong dipatuhinya tata pemerintahan yang baik dan benar seperti standar pelayanan minimal, standard operating procedure, dan peraturan daerah. Karena bersifat publik, maka kepatuhan pada prinsip-prinsip tatanan pemerintahan yang baik adalah wajib, meski kadang bisa pula diberikan toleransi.

Dari paparan diatas, kelembagaan LO DIY tidak memiliki kepastian hukum, dan penggabungan LOS DIY dengan LOD DIY merupakan bentuk yang tidak sejalan dengan dasar pemikiran awal dibentuknya LOS dan LOD.

C. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY) PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI)

Pada Tahun 2008, LOD DIY periode 2 terpilih dengan landasan baru berupa Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008. Tak jauh dari terbitnya Peraturan Gubernur tersebut, pada bulan Oktober 2008 disahkan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Lahirnya UU ORI membawa angin perubahan bagi Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang tadinya berbentuk *executive ombudsman* menjadi ORI yang merupakan *parliamentary*

ombudsman. Dengan adanya UU ORI, ORI menjadi lebih *powerfull* karena yang tadinya hanya sebatas *magistature of influence* menjadi *magistature of sanction*. Semakin kokohnya kedudukan ORI sebagai *parliamentary ombudsman* tidak diiringi dengan semakin kokohnya keberadaan ombudsman daerah yang telah dibentuk baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten. Hal ini dikarenakan pasal 46 ayat 1 UU ORI yang menyebutkan bahwa:¹⁵³

- (1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama “Ombudsman” yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini.
- (2) Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah.

Artinya bahwa, keberadaan ombudsman daerah yang selama ini menjadi partner bagi KON dan sama-sama berkomitmen memperkuat keberadaan ombudsman yang lahir di daerah menjadi tidak diperkenankan keberadaannya dengan menggunakan kata ombudsman.

¹⁵³ Restra Lembaga Ombudsman Daerah Periode II

Perubahan lain dari UU 37 Tahun 2008 tentang ORI adalah adanya mekanisme pengawasan yang bersifat *hierarkis*. Hal ini termuat dalam Pasal 43 UU No. 37 Tahun 2008 tentang ORI yang menyebutkan bahwa (1) Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. (2) Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan. (3) Kepala perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh asisten Ombudsman.

Pembentukan perwakilan ombudsman di daerah bukan merupakan sebuah kewajiban namun apabila diperlukan. Perlu dan *tidaknya* pembentukan ORI perwakilan di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota haruslah dirumuskan dengan jelas. Jangan sampai kemudian keberadannya menegasikan pengawasan yang telah dilakukan oleh ombudsman daerah yang telah ada sebelum lahirnya UU ORI.

Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) Yogyakarta didirikan oleh Pemerintah Provinsi DIY. Gagasannya diawali oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta didukung oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*) Indonesia. Semangat yang dikembangkan sangatlah sederhana, yaitu

bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja dan watak yang transparan serta memiliki akuntabilitas publik.¹⁵⁴

Terbitnya Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mengandung permasalahan prinsipil terkait obyek pengawasan yang dimiliki oleh ORI serta aturan monopoli berkaitan dengan larangan menggunakan nama “ombudsman”. Monopoli penggunaan nama “obmdudsmn”, terbitnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (khususnya Pasal 6) tersebut juga menimbulkan overlapping obyek pengawasan.¹⁵⁵

Dengan adanya permasalahan yang muncul pasca Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008, maka LOD DIY, LOS DIY, Ombudsman Daerah Makasar dan didukung beberapa NGO melakukan Judicial Review kepada Mahkamah Konstitusi untuk mempertahankan kedudukan dan eksistensi Ombudsman Daerah. Hal tersebut dinilai perlu dilakukan karena akan memberikan dampak terhadap eksistensi Ombudsman Daerah.

D. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (LO DIY) PASCA PUTUSAN MK NOMOR 62/PUU-VIII/2010

Adanya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 37 Tahun 2008 tentang ORI menjadi awal hilangnya eksistensi Ombudsman Daerah yang telah terbentuk. Pelarangan penggunaan nama ‘Ombudsman’ bagi lembaga lain

¹⁵⁴ Sarwono Bagus, Profil Lembaga Ombudsman Daerah, 2011

¹⁵⁵ Gugatan JR Ombudsman Daerah terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

selain ORI tidak hanya sekedar persoalan harus diganti menjadi nama lain selain Ombudsman namun menjadi titik awal dari tidak diakuinya ombudsman daerah sebagai lembaga yang memiliki arti filosofis yang sama baik dari segi fungsi dan kewenangannya dengan ombudsman nasional dalam hal ini ORI maupun ombudsman di Negara lain. Disamping itu, pelarangan nama ombudsman bagi daerah adalah tanda dari tidak masuknya ombudsman daerah dalam logika lembaga perbaikan pelayanan publik. Karena jelas bahwa UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa *complain* terhadap pelayanan publik yang buruk menjadi kewenangan ombudsman untuk menangani.

Tidak terwadahnya eksistensi ombudsman daerah dalam UU No. 37 Tahun 2008 tentang ORI dan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah mendorong beberapa pihak untuk mengajukan Permohonan Pengujian Materiil Pasal 46 Ayat (1) dan (2), serta Pasal 43 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139) serta Pasal 46 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 112) terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan pengujian materiil ini diajukan pada bulan September 2010.

Alasan Permohonan Pengujian (Kerugian Konstitusional):

- a. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, menyatakan, "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten,*

- dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan";*
- b. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, menyatakan, "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan";*
 - c. Bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI adalah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, berbunyi "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;*
 - d. Bahwa Pasal 1 butir 13 UU PP yang menyebutkan Ombudsman adalah "lembaga negara" dapat merugikan eksistensi dari lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada, karena lembaga-lembaga ombudsman yang sudah ada tersebut, khususnya yang ada di daerah yang dalam hal ini adalah yang berkaitan dengan kepentingan hukum Pemohon II, III, IV, dan V bukan merupakan "lembaga negara" sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1 butir 13 UU PP *a quo*;

Berdasarkan alasan permohonan pengujian (kerugian konstitusional) dalam pada tanggal 23 Agustus 2011, Mahkamah Konstitusi membacakan PUTUSAN Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010, dalam pendapat mahkamah dinyatakan beberapa pendapat terkait dengan permohonan uji materil UU ORI oleh para Pemohon. **Pertama**, keberadaan pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) UUD 1945, dengan alasan pembentukan lembaga ombudsman bukan merupakan kewenangan pemerintah pusat tetapi kewenangan pemerintah daerah, Mahkamah berpendapat bahwa UUD 1945 tidak menegaskan rincian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. UUD 1945 hanya menegaskan bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-

luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dengan demikian, menurut Mahkamah jenis urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sangat tergantung pada ketentuan Undang-Undang, yaitu kewenangan apa saja yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat sehingga sisanya menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pembentukan ombudsman oleh pemerintah pusat berdasarkan ketentuan Undang-Undang adalah tidak bertentangan dengan konstitusi.

Kedua, Pasal 46 ayat (1), ayat (2) UU 37/2008 dan Pasal 1 angka 13 UU 25/2009 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan bahwa dengan adanya ketentuan tersebut telah mengakibatkan status lembaga ombudsman yang telah dibentuk oleh para Pemohon yang selama ini sudah menjalankan fungsinya dengan baik dan sudah dikenal oleh masyarakat akan hilang dan tidak dapat menjalankan fungsinya dengan maksimal akibat harus dibubarkan atau mengganti dengan nama lainnya yang bukan nama ombudsman. Terhadap dalil para Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat sebagai berikut:¹⁵⁶

1. Pembentukan lembaga ombudsman dan pilihan nama “Ombudsman” oleh pemerintah daerah dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemberian pelayanan umum adalah merupakan kebijakan yang tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku pada saat itu. Pembentukan lembaga ombudsman oleh beberapa pemerintah daerah sebelum lahirnya Undang-Undang *a quo* adalah langkah positif yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan

¹⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010

akuntabel, dengan memberi ruang bagi masyarakat untuk melaporkan segala keluhan pelayanan publik kepada lembaga ombudsman. Pembentukan lembaga demikian adalah lazim seperti dalam praktik yang universal di berbagai negara, yaitu lembaga pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta lembaga swasta dapat membentuk lembaga ombudsman sebagai lembaga independen yang menjalankan fungsi intermediasi antara pemberi dan penerima pelayanan umum dalam hal ini misalnya pemerintah dan masyarakat untuk menerima laporan, keluhan, mencari alternatif penyelesaian serta memberi rekomendasi penyelesaian kepada pejabat yang berwenang; Menurut Mahkamah, untuk menjamin tegaknya prinsip-prinsip konstitusi yaitu prinsip kepastian hukum yang adil baik bagi masyarakat maupun bagi pemerintah daerah yang telah membentuk lembaga ombudsman maka keberadaan lembaga-lembaga ombudsman tersebut harus dilindungi oleh hukum. Dengan berlakunya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang *a quo*, maka akan mengancam keberadaan dan keberlangsungan lembaga-lembaga ombudsman tersebut sekaligus melanggar prinsip-prinsip jaminan kepastian hukum yang adil yang harus diberikan kepada lembaga ombudsman yang telah didirikan secara sah menurut hukum;

2. apabila dilihat dari segi pelaksanaan fungsinya, yaitu dalam memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka keberadaan ombudsman di daerah adalah penting untuk melakukan pengawasan terhadap unsur-unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, walaupun bukan berarti lembaga tersebut adalah perwakilan dari Ombudsman Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman Republik Indonesia seharusnya tetap mengakui keberadaan lembaga-lembaga ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah daerah yang telah ada dan dipercayai oleh masyarakat;
3. kata “ombudsman” telah mempunyai pengertian umum bahkan telah diterima secara internasional sebagai fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu. Demikian dikenalnya pengertian ombudsman secara meluas, orang akan cepat paham dengan sebutan ombudsman dibandingkan dengan istilah lain dalam bahasa Indonesia, umpama “lembaga pengaduan masyarakat” yang justru masih memerlukan penjelasan lebih lanjut. Kata ombudsman sudah sama dikenalnya dengan kata “lembaga bantuan hukum” yang sudah dengan mudah dipahami maksudnya. Fungsi ombudsman diperlukan untuk banyak hal dan oleh banyak pihak, oleh karenanya apabila terdapat monopoli penggunaan istilah ombudsman akan sangat mengganggu proses

- komunikasi publik dalam menyampaikan suatu gagasan atau pendapat. Hal demikian akan mengganggu hak berkomunikasi dan kebebasan untuk menyampaikan pendapat yang dijamin dalam konstitusi [*vide* Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28F UUD 1945];
4. lembaga ombudsman tidak dapat dimonopoli oleh negara, seperti halnya dalam Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, larangan pembentukan lembaga dengan nama ombudsman oleh suatu lembaga atau organ selain Ombudsman Republik Indonesia tidak sejalan dengan semangat dan perlindungan konstitusional yang dijamin oleh konstitusi yaitu hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam pemerintahan [*vide* Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945]. Larangan demikian juga bertentangan dengan jaminan konstitusi terhadap hak setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya [*vide* Pasal 28C ayat (2) UUD 1945]. Jaminan dan perlindungan tersebut harus juga diberikan kepada setiap lembaga atau institusi untuk membentuk lembaga ombudsman yang menjalankan fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternative penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu;
 5. para Pemohon mendalilkan bahwa pemberian kedudukan ombudsman sebagai lembaga negara bertentangan dengan konstitusi karena akan meniadakan keberadaan lembaga ombudsman yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah yang bukan merupakan lembaga negara dan telah menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik di tengah masyarakat. Menurut Mahkamah istilah lembaga negara tidak harus selalu dikaitkan dengan lembaga negara yang ada di tingkat pemerintah pusat atau yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang. Akan tetapi dalam arti luas, segala lembaga, institusi atau organ yang menjalankan fungsi negara, dibentuk oleh negara atau dibentuk oleh lembaga atau organ yang dibentuk oleh negara dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Dengan demikian, suatu lembaga atau organ disebut lembaga negara tidak harus diberikan status secara *expressis verbis* oleh Undang-Undang pembentukannya. Dalam hal ini, harus dibedakan dengan lembaga negara yang berhak mengajukan sengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi yang terbatas hanya pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Kata “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 haruslah terkait erat dan tidak terpisahkan dengan frasa “yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Secara implisit dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 terkandung pengakuan bahwa

terdapat lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, pengertian lembaga negara harus dimaknai sebagai genus yang bersifat umum yang dibedakan antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan lembaga negara yang kewenangannya bukan dari Undang-Undang Dasar [*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, tanggal 11 Juli 2006]. Menurut Mahkamah, lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (*officialappointed*), walaupun tidak secara *expressis verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa tidak ada persoalan konstitusionalitas penyebutan ombudsman sebagai lembaga negara sepanjang lembaga ombudsman tersebut dibentuk oleh negara atau oleh organ negara. Dengan demikian, Pasal 1 angka 13 UU 25/2009 hanya berlaku untuk ombudsman yang dibentuk oleh negara atau lembaga pemerintah. Disamping itu, tidak berarti lembaga atau institusi non-pemerintah tidak dapat membentuk lembaga ombudsman untuk melaksanakan fungsi ombudsman demi keperluan dan kebutuhan lembaga yang bersangkutan tanpa harus disebut sebagai lembaga negara (*similar appointee in non-governmental organization*);

6. berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat dalil permohonan para Pemohon sepanjang mengenai larangan penggunaan nama “Ombudsman” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU 37/2008 beralasan menurut hukum;

Berdasarkan PUTUSAN Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 dapat disimpulkan bahwa: lembaga ombudsman daerah yang telah ada dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemberian pelayanan umum adalah merupakan kebijakan yang tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku pada saat itu, maka keberadaan lembaga-lembaga ombudsman tersebut harus dilindungi oleh hukum dan penggunaan nama ombudsman bagi ombudsman daerah adalah menjadi sah adanya dan tidak melanggar hukum. Disamping sah secara hukum dalam penggunaan nama ombudsman oleh ombudsman daerah,

putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 tetap mengakui pelaksanaan fungsi ombudsman daerah dalam memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka keberadaan ombudsman di daerah adalah penting untuk melakukan pengawasan terhadap unsur-unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, walaupun bukan berarti lembaga tersebut adalah perwakilan dari Ombudsman Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman Republik Indonesia seharusnya tetap mengakui keberadaan lembaga-lembaga ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah daerah yang telah ada dan dipercayai oleh masyarakat.

Berkaitan dengan kedudukannya dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (*official appointed*), walaupun tidak secara *expressis verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya.

Pasca keluarnya PUTUSAN Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010, Ombudsman di Daerah bisa terdiri dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan di Daerah dan Ombudsman Daerah bentukan Pemerintah Daerah atau Legislatif Daerah. Keberadaan dua ombudsman daerah ini tidak hanya sekedar sah dalam penggunaan nama, namun juga sah dalam penggunaan tugas pokok dan fungsi yang melekat pada istilah ombudsman.

Adanya PUTUSAN Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 mempertegas bahwa pengawasan terhadap pelayanan publik yang dilakukan di daerah merupakan pengawasan yang simultan dan multi-aktor. Masyarakat boleh memilih mempercayakan penanganan kasusnya ke Ombudsman yang mana. Ketakutan adanya kebingungan dari masyarakat harus memilih ombudsman yang mana harus diatasi dengan perumusan berkaitan dengan system perbaikan pelayanan publik yang simultan. Dua ombudsman di daerah melahirkan asimetrisme kewenangan dan simetrisme kewilayahan. Berikut adalah beberapa bentuk system penanganan laporan dalam bentuk perbaikan pelayanan publik yang simultan antara ombudsman daerah yang dibentuk oleh daerah dan ORI perwakilan di daerah yang telah terkoordinasikan antara LOD DIY dan ORI perwakilan DIY dan Jateng:¹⁵⁷

1. LOD DIY merupakan bagian dari *internal complain* pemerintah daerah yang bersifat independen dan eksternal. Laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelayanan publik di daerah ketika dilaporkan ke ORI Perwakilan DIY dan Jateng harus melalui mekanisme penanganan laporan di LOD DIY.
2. LOD DIY merupakan *magistature of influence*, berbeda dengan ORI Perwakilan Jateng DIY yang merupakan *magistature of sanction*. Hal ini akan semakin mengefektifkan kinerja LOD DIY manakala ada aparat pemerintah daerah yang dilaporkan ke LOD DIY tidak memenuhi panggilan untuk melakukan klarifikasi sampai tiga kali, maka akan dirujuk ke ORI Perwakilan Jateng-DIY untuk ditindaklanjuti.
3. LOD DIY dapat menangani kasus dengan masa kadaluwarsa 5 tahun sejak keputusan dan atau tindakan dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, sedangkan ORI Perwakilan DIY-Jateng memiliki masa daluwarsa 3 tahun sejak keputusan dan atau tindakan dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Perbedaan masa daluwarsa ini, apabila ada laporan dengan masa daluwarsa

¹⁵⁷ Makalah Ratna Mustika Sari dalam Seminar Internasional tanggal 23 April 2012

lebih dari 3 tahun, maka ORI perwakilan DIY-Jateng akan merujuk kasus tersebut ke LOD DIY.

4. Dalam perannya untuk memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah atau legistalif daerah berkaitan dengan aturan-aturan yang harus diperbaiki dalam kerangka pelayanan publik yang baik, baik ORI dan LOD DIY akan melakukan kerjasama yang saling menguatkan untuk mendesakkan perbaikan aturan dalam perbaikan pelayanan publik.

Adanya putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk terus memperkuat keberadaan Ombudsman Daerah yang telah dibentuknya. Pemaknaan bahwa perbaikan pelayanan publik adalah tugas yang simultan antara Ombudsman daerah dan ORI perwakilan di daerah harus dimaknai sebagai upaya mempercepat perbaikan pelayanan publik di daerah. Bedanya, ORI perwakilan di daerah merupakan amanat dari UU No. 37 tahun 2008 tentang ORI, sedangkan pembentukan Ombudsman Daerah oleh Pemerintah Daerah bagian dari pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa Indonesia adalah negara republik yang didesentralisasikan.

Setelah reformasi amanat ini dilaksanakan melalui penetapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua kebijakan tersebut mempunyai pemahaman yang sama tentang penyelenggaraan pemerintahan, di mana urusan Pemerintah Pusat hanya berkenaan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dengan demikian, diluar urusan tersebut merupakan urusan Pemerintah Daerah dan sebagian besar pelayanan publik terdapat di daerah dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Ombudsman Daerah hadir untuk menyelesaikan tantangan terbesar yaitu memastikan bahwa tidak terjadi maladministrasi pada pelayanan publik di daerah. Keberadaan Ombudsman Daerah menjadi relevan karena isu mal-administrasi semakin bergeser ke daerah bersamaan dengan meningkatnya pendelegasian kewenangan dan kekuasaan kepada daerah. Perlu dilihat secara mendalam bahwa fungsi Ombudsman Daerah selama ini merupakan fakta yang bisa dijadikan tolok ukur efektifitas pengawasan Pelayanan Publik ditingkat Daerah.

Dengan mengacu pada tiga aspek penting pertumbuhan daerah, keberadaan ombudsman daerah dapat diperluas fungsi keberadaannya tidak hanya memastikan masyarakat mendapatkan pelayanan publik yang baik, namun juga memastikan masyarakat dilibatkan dalam pengambilan kebijakan publik melalui partisipasi publik sehingga pengambilan keputusan di tingkat lokal berdasar pada aspirasi dari masyarakat dan semakin memberikan peluang bagi terciptanya *local responsiveness* di daerah.

Keberadaan Ombudsman Daerah bisa menjadi lembaga *complain* bagi tidak terpenuhinya hak dasar atas pelayanan publik yang baik dan tidak terpenuhinya perumusan kebijakan publik yang tidak akuntabel, tidak transparan dan tidak membuka peluang bagi perumusan kebijakan publik yang tidak partisipatif. Lebih riil, keberadaan Ombudsman Daerah tidak hanya bisa dimasukkan dalam lembaga *complain* dalam perda pelayanan publik, namun juga dalam perda yang mengatur mengenai mekanisme pengambilan kebijakan publik. Sehingga keberadaan Ombudsman Daerah bisa jauh melebihi fungsinya

- tidak sekadar sebagai lembaga *complain* pelayanan publik - yang selama ini bisa jadi dianggap hanya menduplikasi kewenangan dari ORI. Lebih dari itu, Ombudsman Daerah menjadi lembaga yang tidak hanya memastikan bahwa pelaksanaan pelayanan publik itu harus berkualitas namun juga melakukan upaya preventif bagaimana memastikan bahwa pembuatan kebijakan publik bersifat transparan dan partisipatif, sehingga masyarakat bisa ikut memastikan sejak awal bahwa kebijakan yang dibuat jelas tidak akan melanggar hak-hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan publik terbaik.

Pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dinilai dapat mengancam keberadaan Ombudsman Daerah sehingga pada 1 September 2010 Ombudsman Daerah DIY (LOD DIY dan LOS DIY), Ombudsman Makassar, dan Pemerhati Ombudsman Daerah melakukan Judicial Review kepada Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia. Putusan terhadap JR tersebut menghasilkan Putusan yang pada intinya:

Berdasarkan PUTUSAN Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 dapat disimpulkan bahwa: lembaga ombudsman daerah yang telah ada dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemberian pelayanan umum adalah merupakan kebijakan yang tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku pada saat itu, maka keberadaan lembaga-lembaga ombudsman tersebut harus dilindungi oleh hukum dan penggunaan nama ombudsman bagi ombudsman daerah adalah menjadi sah adanya dan tidak melanggar hukum. Disamping sah secara hukum dalam penggunaan nama ombudsman oleh ombudsman daerah,

putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 tetap mengakui pelaksanaan fungsi ombudsman daerah dalam memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka keberadaan ombudsman di daerah adalah penting untuk melakukan pengawasan terhadap unsur-unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, walaupun bukan berarti lembaga tersebut adalah perwakilan dari Ombudsman Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman Republik Indonesia seharusnya tetap mengakui keberadaan lembaga-lembaga ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah daerah yang telah ada dan dipercayai oleh masyarakat.¹⁵⁸

Berkaitan dengan kedudukannya dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (*official appointed*), walaupun tidak secara *expressis verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya.¹⁵⁹

E. KEDUDUKAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH

¹⁵⁸ Mustika Ratna, Makalah disampaikan dalam Seminar Internasional, LOD DIY, Yogyakarta, 23 April 2012

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm. 11

Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2015 tertuang dalam Pasal 37 yaitu gubernur yang karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintahan di wilayah propinsi yang bersangkutan. Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan kepada DPRD. Kedudukan ganda gubernur, yaitu sebagai kepala daerah otonom sekaligus kepala daerah administrasi.

Dalam kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom ialah sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dan gubernur sebagai kepala daerah otonom bertanggungjawab kepada rakyat melalui DPRD provinsi. Kewajiban Gubernur dalam kedudukan gubernur sebagai kepala wilayah administrasi maupun sebagai kepala daerah otonom mempunyai kewajiban sebagai berikut :

1. mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI
2. memegang teguh pancasila dan UUD 1945
3. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
4. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat
5. memelihara ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat
6. bersama dengan DPRD provinsi membuat perda

Dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD provinsi sesuai dengan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 pasal 38 gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintahan pusat memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten atau kota.
2. koordinasi penyelenggaraan urusan pemerinyahan pusat di daerah provinsi dan kabupaten atau kota.
3. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaran tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten atau kota.

Dasar pembentukan Ombudsman Daerah salah satunya dengan konsideran mengingatnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah karena memang Gubernur berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan babak baru terkait dengan pengawasan pelayanan publik di daerah. Kewenangan pengawasan terhadap Pelayanan Publik lebih diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Secara umum Pelayanan Publik dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur pada Bab tersendiri yaitu Bab XIII dimana pengaturan tentang pengawasan Pelayanan Publik juga tercermin dalam Pasal 351 Ayat (1) dimana pengaduan atas pelayanan publik dilakukan oleh Pemerintah, Ombudsman dan/atau DPRD. Ombudsman yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan dalam penjelsan Pasal 351 Ayat (1) yaitu *“Yang dimaksud dengan “ombudsman” adalah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai ombudsman Republik Indonesia.”*

Dalam konteks LO DIY, Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) adalah bentuk inovasi Daerah Istimewa Yogyakarta pasca otonomi daerah. LOD DIY lahir pasca otonomi daerah, setelah lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah c.q UU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam pembentukan LO DIY salah satu pertimbangan menimbangannya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana ada kewenangan daerah sebagaimana telah dibahas dalam sub bab diatas atas latar belakang yuridis terbentuknya LO DIY melalui peraturan Gubernur DIY. Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memunculkan babak baru cerita tentang kewenangan daerah dalam pelayanan publik.

Pada prinsipnya penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekuasaan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶⁰ Dari pertimbangan tersebut dapat dilihat bahwa peningkatan pelayanan publik menjadi pertimbangan pokok dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah. UU tentang pemerintah daerah menempatkan daerah sebagai daerah otonom dengan kewenangan yang luas. Kewenangan daerah untuk menjalankan pemerintahan daerah memunculkan tuntutan dari masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah yang bersih dan baik.

¹⁶⁰ Pertimbangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

*Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*¹⁶¹

Dari pasal tersebut memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam rangka pelaksanaan kewenangan daerah yang diatur dalam Undang-Undang, Termasuk dalam rangka menjamin terselenggaranya pelayanan publik kepada masyarakat. Semangat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah memaksimalkan peran pemerintah daerah yang mampu melaksanakan kewenangannya yang berorientasi pada pelayanan dasar dan bukan kekuasaan semata. Dalam konteks ini, otonomi daerah sejatinya adalah pemberdayaan masyarakat dan melibatkan peran serta masyarakat dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah yang berbasis pada pelayanan public. Daerah dalam rangka pembangunan daerah, lebih didominasi oleh mal administrasi disemua lini birokrasi, serta kurang transparan dan minimnya publikasi peraturan-peraturan umum sehingga perlu ada mekanisme pengoptimalan peran serta masyarakat dalam pelayanan publik.

Orientasi pelayanan publik dicerminkan dalam pembagian urusan antar tingkat pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan dalam konteks desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat kepada daerah otonom. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberi kewenangan yang luas kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memberikan kewenangan besar yang perlu ada kontrol. Bahkan Bab XII

¹⁶¹ Pasal 1 angka 6 UU No. 23/2014 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang membahas tentang Pelayanan Publik berbunyi bahwa Pasal 344 “*Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan public berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi urusan kewenangan daerah*”. Dari pembagian urusan pemerintahan mengisyaratkan bahwa daerah memiliki kewenangan terhadap pelayanan publik yang langsung berdampak terhadap pelayanan kepada masyarakat. Dalam pelaksanaan kewenangan pelayanan publik tersebut dipandang perlu ada pengawasan untuk memastikan pelaksanaan pelayanan publik agar tepat sasaran dalam rangka mensejahterakan masyarakat.

Apabila dilihat dari prinsip-prinsip Pembentukan Lembaga sebagaimana dikutip dari buku Jimly Asshiddiqie ¹⁶², maka ada 4 prinsip yang harus di penuhi, yaitu:

- 1) prinsip konstitusionalisme, yaitu gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintah yang ada dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap, sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.
- 2) prinsip checks and balance (mengawasi dan mengimbangi), yang menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Untuk itu pembentukan organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah ke separation of power (pemisahan kekuasaan).
- 3) Prinsip integrasi, dalam arti bahwa pembentukan lembaga negara tidak bisa dilakukan secara parsial, keberadaannya harus dikaitkan dengan lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat, serta harus jelas kepada siapa lembaga tersebut haarus bertanggung jawab.

¹⁶² Jimly, Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi.....* op.cit, hlm. 14

- 4) Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat, yaitu pembentukan lembaga negara bertujuan untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi.

Dari keempat prinsip tersebut, menurut Penulis LO DIY telah memenuhi prinsip pembentukan lembaga sebagaimana juga yang tertuang dalam putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (*official appointed*), walaupun tidak secara *expressis verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya.

Namun apabila dipandang dari konsep lembaga penunjang, kelemahan LO DIY berada pada regulasi yang mendasari berdirinya LO DIY dimana masih menggunakan Peraturan Gubernur, padahal berdasarkan konsep lembaga penunjang biasanya mempunyai karakter independen sehingga independensi LO DIY harus dipertahankan.

Orientasi pelayanan masyarakat dicerminkan dalam pembagian urusan antar tingkat pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan dalam konteks desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah otonom. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah hanyalah urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah saja (eksekutif), tidak termasuk urusan yang menjadi kewenangan legislatif (pembuatan UU) dan urusan yang menjadi kewenangan yudikatif (peradilan), Pembagian urusan pemerintahan berangkat dari adanya diktum tidak mungkin

urusan diselenggarakan semuanya oleh Pemerintah atau semuanya diserahkan kepada daerah.

Dari pembagian urusan pemerintahan tersebut mengisyaratkan bahwa daerah memiliki kewenangan terhadap pelayanan publik yang langsung berdampak terhadap pelayanan kepada masyarakat. Sehingga apabila dilihat dari data pengaduan pelayanan publik yang dimiliki oleh LOD DIY maupun ORI Perwakilan Jateng-DIY yang tertinggi adalah pelayanan publik yang dilakukan oleh daerah. Data tersebut tercermin pada data pengaduan berikut:

Tabel 2

Data Pengaduan LOD DIY Tahun 2014

No	Institusi Terlapor	Jumlah	Persentase
1	Sekolah/ PT	19	13.97%
2	Badan Pertanahan	1	0.74%
3	Pemerintah Kabupaten/Kota	56	41.18%
4	Pemerintah Provinsi	9	6.62%
5	Pemerintah Desa/Kelurahan (RT, RW, Dukuh, Kades, Lurah, dan pamong desa lainnya)	27	19.85%
6	BUMD/BUMN	3	2.21%
7	RSUD/Puskesmas	6	4.41%
8	Instansi Vertikal	13	9.56%
9	Penegak Hukum	2	1.47%
Total		136	100.00%

Sumber: Laporan Pelaksanaan Tugas LOD DIY Tahun 2014

Tabel 3

Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor

INSTANSI	JUMLAH	%
----------	--------	---

Pemerintah Daerah	2329	45,02%
Kepolisian	668	12,91%
Instansi Kementerian	520	10,05%
Badan Pertanahan	365	7,06%
BUMN/BUMD	350	6,77%
Lembaga Peradilan	237	4,58%
Lain-Lain	236	4,56%
Kejaksaan	127	2,46%
Komisi Negara	96	1,86%
Perbankan	65	1,26%
Lembaga Pemerintah Non Kementerian	60	1,16%
Lembaga Pendidikan Negeri	60	1,16%
TNI	29	0,56%
DPRD Prov/Kab/Kota	28	0,54%
BPK	3	0,06%
Total	5173	100%

Sumber: Laporan Pelaksanaan Tugas ORI Tahun 2013

LOD DIY pada tahun 2014 mengeluarkan 124 Hasil Akhir Tindak Lanjut Pengaduan LOD DIY baik berupa rekomendasi, kesimpulan, pendapat hukum maupun laporan penyelesaian kasus. Dari 124 Hasil Akhir LOD DIY tersebut terdiri dari 88 pengaduan 2014 dan 36 diantaranya adalah pengaduan tahun 2013. Dari 124 Hasil akhir LOD DIY ada 63 rekomendasi yang diselesaikan pada tahun 2014. Dari 63 rekomendasi 40 rekomendasi telah mendapat respon dan sudah dilaksanakan rekomendasinya, dan ada 6 rekomendasi yang belum direspon. Sedangkan ada 17 rekomendasi yang belum dimonitoring.

Dari data tersebut terlihat jelas bahwa kewenangan pelayanan publik yang langsung bersentuhan dengan warga adalah pelayanan publik yang ada di daerah. Dari aspek Yuridis terbentuknya LO DIY menjadi catatan sendiri untuk dapat dikaji lebih jauh bagaimana posisinya. Pengawasan pelayanan

publik dilakukan oleh pengawasan internal yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal dan pengawasan eksternal yang dibentuk khusus oleh negara untuk melaksanakan pengawasan di bidang-bidang tertentu. Peran lembaga pengawas dalam memastikan penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik tentu saja sangat penting, peran tersebut dapat dilakukan dengan cara preventif maupun represif, dengan tujuan utamanya untuk mencapai *good governance*. Pemerintah daerah sebagai pelaksana pemerintahan di tingkat lokal, tak luput dari kebijakan pengawasan yang dilakukan oleh negara tersebut.

Pemerintah Daerah Provinsi DIY dan Pemerintah Daerah yang berada dibawahnya merupakan bagian dari institusi yang mendapat pengawasan dari lembaga pengawas eksternal yang ada. Salah satu pengawas eksternal yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY). LOD DIY merupakan bentuk inovasi daerah dalam sektor pengawasan pelayanan publik. Upaya pemenuhan pelayanan publik menuntut pemerintah daerah untuk menampilkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat.

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.¹⁶³ Desentralisasi dan otonomi menempatkan Otonomi daerah pada posisi yang sangat penting, sebab apabila desentralisasi kekuasaan tidak

¹⁶³ Budhi Masthuri, Mengenal Ombudsman.op.cit hlm 78

diikuti dengan pembangunan sistem akuntabilitas dan pengawasan eksternal yang memadai, maka cenderung akan mengakibatkan terjadinya praktek-praktek penyimpangan baik yang 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.¹⁶⁴

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.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Karim, Abdul Gaftar, Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia. Dikutip kembali oleh Budhi Masthuri, Mengenal Ombudsman Indonesia op.cit hlm 78-88.

¹⁶⁵ Sunaryati Hartono (editor), Peranan Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggara Pemerintahan yang bersih, Komisi Ombudsman Nasional op.cit hlm 15-16

Sebagaimana Ombudsman Nasional, Ombudsman Daerah harus memiliki kriteria/ciri-ciri ataupun landasan kerja yang bersifat universal antara lain :¹⁶⁶

- i. Independensi : struktural, fungsional dan personal
- j. Prosedur kerjanya sederhana
- k. Dimungkinkan penyelesaian secara mediasi
- l. Laporan langsung dapat diterima tanpa harus melalui pihak lain
- m. Kewenangan mencakup pemberian pelayanan individual ataupun sistemik
- n. Pemberian pelayanan tidak dipungut biaya
- o. Rekomendasi tidak mengikat secara hukum
- p. Memberi laporan kepada publik

Pentingnya pembentuk Ombudsman daerah pada dasarnya disebabkan karena beberapa hal, yakni :¹⁶⁷

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.

¹⁶⁶ Ibid

¹⁶⁷ Galang Asmara, Ombudsman Nasional. op.cit hlm 114

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 *condition sine quanon*.

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.¹⁶⁸

Galang Asmara menyetujui bahwa adanya pengaturan Ombudsman dengan Undang-undang dan Peraturan Daerah, ada tiga alasan, antara lain :¹⁶⁹

- d. 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 tanggungjawab bersama antara pemerintah Pusat dan Daerah.
- e. Dengan diaturnya lembaga Ombudsman Daerah di dalam Undang-undang akan memperkuat eksistensi Ombudsman Daerah, sedangkan dengan pengaturan lebih lanjut di dalam 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.

¹⁶⁸ *ibid*

¹⁶⁹ *ibid* hlm 166-177

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

Dari beberapa pendapat dan sejarah panjang perjalanan pembentukan Ombudsman Daerah dan upaya eksistensi Ombudsman Daerah DIY memberikan catatan tersendiri dalam konteks Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana ada Pasal yang tidak sejalan dengan keberadaan Ombudsman Daerah dengan segala aturan hukum dan upaya-upaya hukum dalam melegitimasi Ombudsman Daerah. Beberapa Pasal yang dapat mengancam eksistensi Lembaga Ombudsman Daerah adalah Pasal 351 Ayat (1) yang berbunyi “Masyarakat berhak mengadakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah, Ombudsman, dan/atau DPRD” dan Penjelasan Pasal 351 Ayat (1) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “ombudsman” adalah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai ombudsman Republik Indonesia.

Menurut Penulis Pasal 351 Ayat (1) tersebut dapat ditafsirkan oleh Daerah bahwa pengaduan Pelayanan Publik telah terakomodir oleh 3 (tiga) lembaga yaitu:

1. Pemerintah Daerah, melalui *internal complain* (pengaduan internal)
2. Ombudsman sebagaimana Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia, dapat ditafsirkan bahwa Ombudsman yang dimaksud adalah Ombudsman yang diatur

oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang tersebut tidak mengakomodir Ombudsman Daerah yang pada hakekatnya memiliki kesamaan kewenangan.

3. DPRD, memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif termasuk Pelayanan Publik sebagai bentuk pelaksanaan pemerintahan dan birokrasi.

Ombudsman RI dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bersifat sentralistik dimana Komisioner berada di Pusat (Jakarta) dan di daerah dibentuk Kantor Perwakilan bila diperlukan. Atas dasar ketentuan tersebut menurut Penulis Efektifitas pengawasan sangat kurang karena Aspek pelayanan Publik sangatlah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan local dimana perlu ada pembahasan secara mendalam. Efektifitas pengawasan pelayanan publik tidak lepas dari bagaimana penyelesaian pengaduan pelayanan publik bisa memberikan dampak secara riil perbaikan pelayanan publik. Program-program local (daerah) atau inovasi-inovasi daerah memberikan warna bagi pelayanan publik dimana pengawasan dari lembaga independen dibutuhkan. Sinkronisasi program-program dalam rangka pemenuhan hak-hak dasar sangat dibutuhkan untuk peningkatan pelayanan publik.

Dari paparan dan pembahasan diatas maka Penulis berpendapat bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak mempertimbangkan dan tidak mengakomodir Ombudsman daerah sebagai lembaga independen pengaduan pelayanan publik. Adanya upaya JR dan pertimbangan-

pertimbangan Putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 merupakan sejaran yang dapat dipertimbangkan untuk melihat Ombudsman Daerah sebagai realitas yang berasal dari civil society yang membutuhkan lembaga yang bisa melindungi hak-hak dasar warga Negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam melihat realitas Ombudsman Daerah menurut Penulis tidak bisa dilihat secara parsial karena Ombudsman Daerah merupakan realitas yang masih ada ditengah masyarakat sebagai lembaga idependen yang berpihak terhadap pelaksanaan pemerintahan yang memihak kepada Warga Negara.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Kedudukan Ombudsman Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak memiliki kepastian hukum, karena dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memang tidak terakomodir Lembaga Ombudsman Daerah, karena bisa ditafsirkan bahwa Undang-Undang tersebut hanya mengakui “ombudsman” sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak mempertimbangkan dan tidak mengakomodir Ombudsman daerah sebagai lembaga independen pengaduan pelayanan publik. Adanya upaya JR dan pertimbangan-pertimbangan Putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010 merupakan sejarah yang dapat dipertimbangkan untuk melihat Ombudsman Daerah sebagai realitas yang berasal dari *civil society* yang membutuhkan lembaga yang bisa melindungi hak-hak dasar warga Negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam melihat realitas Ombudsman Daerah menurut Penulis tidak bisa dilihat secara parsial karena Ombudsman Daerah merupakan realitas yang masih ada ditengah masyarakat sebagai lembaga idependen yang berpihak

terhadap pelaksanaan pemerintahan yang memihak kepada Warga Negara.

3. Pelembagaan Ombudsman Daerah masih dinilai dan dipandang secara Parsial terbukti dengan regulasi/ peraturan perundang-undangan yang mendasari Ombudsman Daerah di Indonesia masih sangat beragam. Dalam konteks NKRI dan kewenangan Pemerintah Daerah dengan pendapat-pendapat konsep Ombudsman Daerah seharusnya perlu dipertimbangkan untuk membangun kelembagaan Ombudsman secara Nasional agar tujuan adanya Ombudsman ini tercapat secara efektif untuk kepentingan Bangsa secara luas.

B. SARAN DAN REKOMENDASI

Dari beberapa pendapat dan sejarah panjang perjalanan pembentukan Ombudsman Daerah dan upaya eksistensi Ombudsman Daerah DIY memberikan catatan tersendiri bagi Penulis bahwa:

1. Perlu ada kajian dan evaluasi secara mendalam tentang idealismen kelembagaan Ombudsman Daerah. Apabila Ombudsman Daerah merupakan realitas empiris yang memang benar-benar dibutuhkan baik secara kuantitatif maka perlu ada pengaturan Pelembagaan Ombudsman dengan disinkronkan oleh Ombudsman RI. Perlu ada kajian efektifitas pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Daerah dan Ombudsman Perwakilan sebagai upaya perbaikan sistem dan pelembagaan Ombudsman di Indonesia.

2. Apabila nantinya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini menjadi alasan pembubaran Ombudsman Daerah maka perlu ada Upaya Judicial Review (JR).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Antonius Sujata & RM Surahman, *"Ombudsman Indonesia Ditengah Ombudsman Internasional"* Jakarta: KON, 2002.
- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990
- Badudu, J.S., Sutan Mohammad Zain, 2001 Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Budhi Masturi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Cetakan Pertama (Jakarta Pradnya Paramita, 2005
- Burch, Patricia. *Educational Policy and Practice From the Perspective of Institutional Theory : Crafting a Wider Lens*. Educational Researcher, 2007.
- Galang, Asmara, *Ombudsman Nasional*, Cetakan Pertama, Yogyakarta:Laksbang, 2005.
- Hartono, Sunarti dkk, *Peran Ombudsman dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik*. Komisi Ombudsman Nasional: Jakarta Selatan, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Mexasai Indra. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Kesatu*. Bandung: Refika Aditama, 2011.
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pres, Jakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun

- Rosawati Handayani, S. H., Imran, S. H., dan Eko Riyadi, S. H., *Lembaga Ombudsman daerah Provinsi Daerah Yogyakarta dan Pemerintahan yang Baik*, PUSHAM UII, 2006.
- Sunaryati Hartono (ed), *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2005.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990)
- Syahyuti, *Bedah Konsep Kelembagaan : Strategi Pengembangan Dan Penerapannya Dalam Penelitian Pertanian*. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor: 2003.
- Scoot, W. Richard. *Institutions and Organization*. California : Sage Publication, 2001.
- Tim Pusham UII,. “Ombudsman: Studi pada Ombudsman Nasional dan Satu Tinjauan Lapangan” dalam Eko Prasetyo dkk (Penyunting), 2003. *Ombudsman Daerah, Mendorong terwujudnya pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: Pusham UII dan Kemitraan, 2003.
- Trisulo, Evy. *Konfigurasi State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : UI, 2012.

Jurnal

- Thohari, A. Ahsin. “Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Striktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.
- Burch, Patricia. 2007. *Educational Policy and Practice From the Perspective of Institutional Theory : Crafting a Wider Lens*. *Educational Researcher*, Vol. 36. No.2
- Mohammad Hayim, *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

Artikel

Yazid, T.M. Luthfi. “Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum”, makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004.

Zainal Arifin Mochtar, *Miskin Pengawasan di PP Nomor 37 Tahun 2006* dalam *Menyelamatkan Uang Rakyat, Kajian Akademik Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006*, Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2008.

Yahyuti. 2010. *Konsep Operasional Kelembagaan : Sebuah Petunjuk Tekhnis Aspek Kelembagaan Untuk Badan Planologi Kehutanan*, Departemen Kehutanan Dalam Studi Pemetaan Budaya Masyarakat Pinggiran Hutan Di Indonesia.

T.M. Luthfi Yazid, “Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum”, (makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004

Artikel Purwo Santoso. Disampaikan dalam Seminar Nasional, Peranan Ombudsman dalam Mewujudkan *Good Governance*, diselenggarakan melalui kerjasama Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Asosiasi Ombudsman Daerah Se-Indonesia, di Ruang Seminar FISIPOL UGM, pada tanggal 23 April 2012. Hlm.3

Sumber Web dll

Center for International Forestry Research (Cifor), *Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/pembahasan Peraturan Perundangan di Bidang Pengawasan*,

www.cifor.org/publications/pdf_files/govbrief/GovBrief0403.pdf diakses pada tanggal 10 Mei 2012.

Dalam Sajian Seminar Isharyanto.2010.Lembaga Negara Non Struktural dan Reformasi Birokrasi. Solo : UNS.

Muchlis Hamdi, “State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara”, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan” Departemen

Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, surabaya 26-29 Juni 2007.

T.M. Luthfi Yazid, “Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum”, (makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004)

Website dengan alamat <http://wordpress.com> dikutip pada tanggal 14 Oktober 2014, Pukul 14.30 WIB

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-VIII/2010 Tentang Judicial Review Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Publik

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 21 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 69 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

Sumber lainnya

Restra Periode II Tahun 2008 Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Laporan Tahunan Tahun 2013 Ombudsman Republik Indonesia

Laporan Tahunan Tahun 2014 Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.