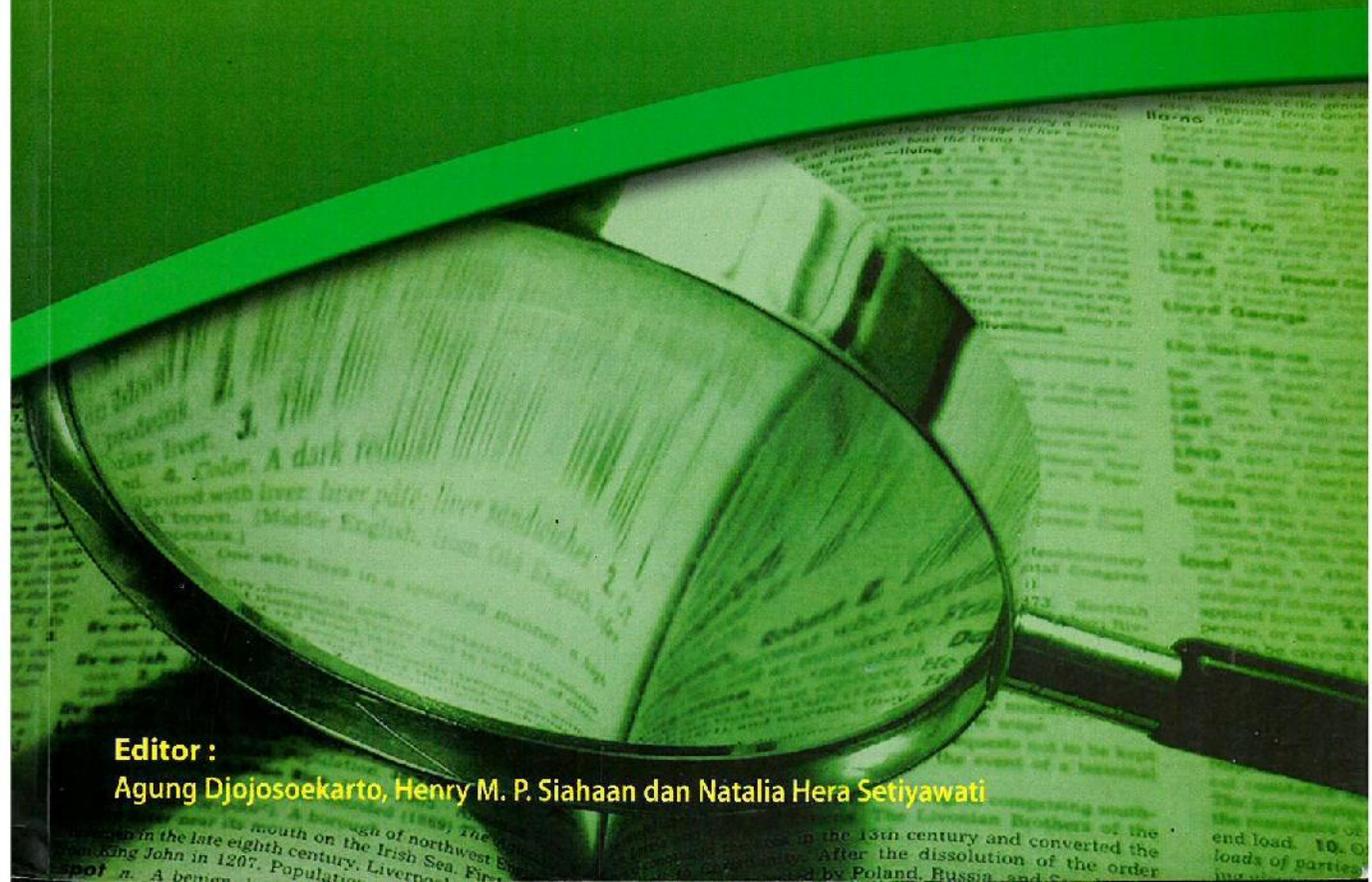


OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR

**Pengalaman Pembangunan Ombudsman Daerah
Sebagai Bagian dari Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia**

Editor :

Agung Djojosoekarto, Henry M. P. Siahaan dan Natalia Hera Setiyawati





OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR

**Pengalaman Pembangunan Ombudsman Daerah
Sebagai Bagian dari Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia**

Editor :

Agung Djojosoekarto, Henry M. P. Siahaan dan Natalia Hera Setiyawati

OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR

Editor, Agung Djojosoekarto, Henry M. P. Siahaan, Natalia Hera Setiyawati;

Penulis, Riant Nugroho Dwidjowijoto dan Idris Patarai –Jakarta : Kemitraan, 2008
x, 149 hlm.; 18,2 x 25,7 cm.

Diterbitkan atas kerjasama dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan
di Indonesia dan Pemerintah Kota Makassar.

ISBN: 978-979-26-9630-1

Editor:

Agung Djojosoekarto

Henry M. P. Siahaan

Natalia Hera Setiyawati

Penulis:

Riant Nugroho Dwidjowijoto

Idris Patarai

Kontributor:

Elvi Dwisari Roli

Nasokah

Musa Parlindungan Gultom

Vidya Nafsil

Dwi Arini Pujiastuti

Diterbitkan oleh

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Bekerja sama dengan Pemerintah Kota Makassar

@ Desember 2008

KATA PENGANTAR

Kemitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Pelayanan publik merupakan agenda penting dalam reformasi birokrasi di Indonesia. Hal ini disebabkan karena keberhasilan pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang bebas korupsi dan berorientasi pada kepentingan masyarakat akan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap insititusi pemerintah. Keberhasilan tersebut bergantung pada komitmen pemangku kepentingan dalam melakukan perbaikan internal birokrasi dan kapasitas pemerintah dalam memperbaiki sistem pengawasan yang efektif dan partisipatif. Untuk itulah Kemitraan senantiasa mendukung inisiatif daerah dalam upayanya mewujudkan tata pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam rangka mengatasi kelemahan sistem pengawasan internal di internal birokrasi pemerintahan dan membangun mekanisme pengawasan yang partisipatif di kota Makassar, pemerintah kota Makassar telah menginisiasi pembentukan sebuah lembaga independen yang bernama Ombudsman Kota Makassar pada tahun 2007. Munculnya Ombudsman Kota Makassar ini diilhami dari keberhasilan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengakselerasi reformasi birokrasi melalui pembentukan lembaga Ombudsman daerah. Ombudsman Kota Makassar ini merupakan lembaga independent yang didirikan sebagai lembaga yang mampu menjembatani masyarakat Makassar dengan pemerintah Kota Makassar. Ombudsman Kota Makassar ini diharapkan menjadi tonggak baru penciptaan iklim pelayanan publik yang adil dan berkualitas. Lembaga ini juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan publik bagi masyarakat Makassar untuk sektor pelayanan publik dan dunia usaha.

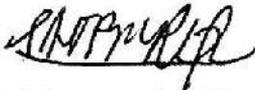
Sebagai sebuah lembaga baru, kehadiran lembaga ini selayaknya disosialisasikan kepada masyarakat baik di kota Makassar maupun nasional agar eksistensi dan fungsinya dikenal dan direspon secara positif. Untuk itulah Kemitraan mendukung keinginan Pemerintah Kota Makassar untuk menerbitkan sebuah buku yang berisi materi tentang Ombudsman dan catatan pengalaman dan pembelajaran selama proses pembentukan Ombudsman Kota Makassar sampai dengan pemilihan komissioner.

Tujuan penulisan buku ini adalah untuk menyebarluaskan informasi mengenai pembentukan Ombudsman tersebut kepada jajaran pemerintah daerah lain dan masyarakat pada umumnya. Ide yang tertuang dalamnya diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi daerah lain yang ingin mereplikasi pembentukan Ombudsman daerah.

Pada kesempatan ini, kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak A. Herry Iskandar

(Walikota Makassar) dan Bapak Ilham Arief Sirajuddin atas kerjasama dan dukungannya sehingga program ini dapat berjalan dengan lancar dan baik. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Saudara Riant Nugroho dan Saudara Idris Patarai, penulis buku ini dan juga kepada teman-teman di KOPEL (Komite Pemantau Legislatif) Sulawesi yang telah bersama-sama Kemitraan mendorong terbentuknya Ombudsman Kota Makassar sebagai upaya untuk memperbaiki sistem pelayanan publik di Kota Makassar.

Jakarta, 15 Desember 2008
Direktur Eksekutif Kemitraan



Mohammad Sobary

KATA PENGANTAR

Pemerintah Kota Makassar

Assalamu Alaikum Wr. Wb

Pemerintah dan masyarakat Kota Makassar patut bersyukur dengan kehadiran lembaga Ombudsman di daerah ini, mengingat peran dan fungsi Ombudsman sangat relevan dengan tantangan keadaan dewasa ini, dalam era masyarakat yang makin kritis dan dalam kompleksitas pelayanan kepada masyarakat yang kian beraneka ragam, baik intensitasnya maupun jenisnya.

Berkait dengan itu, maka peranan, dukungan dan advokasi **Kemitraan** tidak bisa dinafikan. Untuk itu, melalui Pengantar buku ini, kami menyampaikan terima kasih dan semoga Kemitraan tetap dapat bersama-sama dengan Pemerintah Kota Makassar dalam mengemban visi pembangunan tata kelola pemerintahan yang baik.

Hal ini perlu kami sampaikan, sebagaimana diketahui bahwa keberadaan Ombudsman Kota Makassar telah melalui suatu proses yang panjang yang diawali dengan penandatanganan kesepakatan bersama antara Pemerintah Kota Makassar dengan Kemitraan dalam satu acara Launching tentang Program Persiapan Pembentukan Komisi Ombudsman Lokal di Kota Makassar pada 8 November 2007.

Mudah-mudahan dengan keberadaan Ombudsman partisipasi aktif masyarakat dapat lebih ditingkatkan, terutama dalam mengidentifikasi, merencanakan, melaksanakan, memonitor dan mengevaluasi pelayanan publik yang disediakan pemerintah ataupun sektor swasta.

Kita semua tentu berharap, semoga Buku yang diterbitkan Kemitraan ini, yang memuat segala hal mengenai Ombudsman -mulai dari sejarahnya, teori, peran dengan arti serta kewenangan Ombudsman- dapat menjadi referensi penting bagi pengenalan lembaga Ombudsman di masyarakat dan semoga buku ini dapat memberi pencerahan akan peranan kelembagaan Ombudsman di era desentralisasi dewasa ini.

Akhirnya, atas nama pemerintah dan masyarakat, kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada Kemitraan, penulis dan semua pihak yang telah mencurahkan perhatiannya hingga buku ini dapat hadir di tangan pembaca saat ini.

Terima kasih.

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh
Makassar, 15 Desember 2008
Walikota Makassar

H. A. Herry Iskandar

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Direktur Eksekutif Kemitraan	iii
Kata Pengantar Walikota Makassar	v
Daftar Isi	vi
Daftar Boks	viii
Daftar Bagan	ix
Daftar Tabel	x
BAB 1 MENGENAL OMBUDSMAN	
1.1. Tata Kelola Tiada Jika Publik Tak Berdaya	1
1.2. Good Governance dan Ombudsman.....	8
1.3. Sejarah Ombudsman.....	15
1.4. Teori Ombudsman.....	18
1.5. Ombudsman dan akuntabilitas.....	26
1.6. Pelembagaan Ombudsman : Komisi Ombudsman	28
1.7. Ombudsman dan Desentralisasi	31
1.8. Peran Ombudsman.....	33
1.9. Paradoks Ombudsman	34
1.10. Pengelola Ombudsman	37
1.11. Ombudsman di Antara Lembaga-Lembaga Pemberdaya Publik	38
BAB II PERBANDINGAN OMBUDSMAN ANTAR NEGARA	
2.1. Eropa	43
2.2. Afrika dan Asia Pasifik.....	49
2.3. Amerika.....	51
2.4. Peta Praktik Ombudsman Dunia	51
BAB III KEBIJAKAN OMBUDSMAN DI INDONESIA	
3.1. Keputusan Eksekutif : Keppres No. 44/2000	57
3.2. Keputusan Legislatif : Undang-Undang Ombudsman.....	60
3.3. Kebijakan Pendukung: Peraturan Pemerintah Nomor 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.....	66
3.4. Kebijakan Ombudsman Daerah: Pertemuan UU Desentralisasi dan UU Ombudsman	70

BAB IV OMBUDSMAN DI INDONESIA	
4.1. Komisi Ombudsman Nasional	75
4.2. Lembaga Ombudsman Daerah : Studi Kasus DI Yogyakarta.....	79
4.2.1. Ombudsman Pemerintahan.....	80
4.2.2. Ombudsman Swasta.....	83
4.2.3. Keefektifan Ombudsman Daerah Yogyakarta.....	86
BAB V OMBUDSMAN DI MAKASSAR	
5.1. Masalah Ketidakberdayaan Publik.....	100
5.2. Bertemunya Komitmen Pemda dengan Aspirasi Publik....	104
5.3. Naskah Akademik Ombudsman Kota Makassar	107
5.4. Proses Pembentukan Ombudsman Makassar.....	112
5.5. Pembentukan Organisasi Ombudsman Kota Makasar....	120
5.6. Tata Kelola Ombudsman Kota Makassar	121
BAB VI PENUTUP	
6.1. Pembelajaran Umum	129
6.2. Pengalaman Pembentukan Ombudsman Makassar	135
6.3. Tantangan Hukum bagi Ombudsman Daerah	137
6.4. Lembaga Publik, Bisnis, dan Masyarakat Masa Depan	140
DAFTAR PUSTAKA	145
PROFIL PENULIS	149

Daftar Boks

Boks 1.1	Definisi Ombudsman.....	18
Boks 1.2	Ombudsman dalam Pandangan DPR RI.....	35
Boks 2.1	Tata Kelola Ombudsman Uni Eropa	52
Boks 4.1	Proses Seleksi Ombudsman Daerah dan Swasta Yogyakarta	85
Boks 5.1	<i>Focus Group Discussion</i> (FGD) dan Penyerahan Naskah Akademik Ombudsman (18 maret 2008).....	105
Boks 5.2	Lokakarya Peran Ombudsman dan Masyarakat Sipil dalam Peningkatan Pelayanan Publik (7 Nopember 2007).....	113
Boks 5.3	Launching Program Persiapan Pembentukan Ombudsman Kota Makassar (8 Nopember 2007).....	114
Boks 5.4	Talkshow Ombudsman Kota Makassar (11 juni 2008)	117

Daftar Bagan

Bagan 1.1.	Jenis Ombudsman	24
Bagan 1.2.	Ombudsman dalam Pelayanan Publik.....	41
Bagan 3.1.	Krisis dan Ombudsman.....	57
Bagan 4.1.	Struktur Tata Kelola Negara Republik Indonesia	79
Bagan 4.2.	Struktur Umum Organisasi LOD dan LOS	91
Bagan 5.1.	Struktur Organisasi Ombudsman Kota Makassar	122
Bagan 6.1.	Tata Kelola Ombudsman di Indonesia.....	139

Daftar Tabel

Tabel 1.1. <i>Human Development Index</i> 2003-2008.....	8
--	---

BAB I

MENGENAL OMBUDSMAN

1.1. Tata Kelola Tiada Jika Publik Tak Berdaya

Percaya atau tidak, yang pasti ini bukan fiksi.

"Pada tahun 1992 saya mengurus perubahan surat tanah orang tua saya. Pada saat itu surat tanah yang saya punya masih berupa tanah *girik*, sesuai dengan aturan, surat yang seharusnya adalah *sertifikat hak*. Di kantor pertanahan ada papan dengan diagram proses pengurusan yang tidak saya mengerti. Saya mulai dengan menanyakan ke satu loket. Dari loket itu, saya diminta ke loket lain di lantai empat di mana loket pendaftaran berada. Pada waktu itu saya berada di lantai 3 gedung yang tidak ada lift atau elevator. Posisi tangga berada di sisi kiri, di luar bangunan gedung, melewati jeruji besi, kotor, dan agak gelap.

Saya bertemu dengan banyak orang di lantai tersebut seperti di lantai sebelumnya. Jam masih menunjukkan angka 12.30 wita, tetapi loket ditutup. Di dalam ruangan dari kaca dengan teralis besi yang ber-AC, saya melihat orang-orang berseragam batik KORPRI¹ duduk di kursi di belakang meja kerja masing-masing. Ada yang

¹ Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia

mengetik, ada yang menulis, ada yang membaca koran, ada yang bercakap dengan temannya, ada yang menerima atau menelepon, ada juga seorang perempuan cantik dengan baju dan dandanan eksekutif duduk di antara mereka, bercakap dengan akrab.

Tempat di mana saya berada sebagai publik yang harus dilayani adalah *teras* atau ruang luar dari ruangan kerja mereka. Area terbuka yang tidak ada kipas angin apalagi AC. Yang ada hanya debu, panas terik, dan sejumlah orang di sebelah saya yang menawarkan jasa menguruskan surat.

"Pasti selesai cepat. Kalau tidak kenal, memang agak lama", katanya.

"Berapa lama?"

"Paling lama 1 tahun"

"Satu tahun?"

"Itu sudah wajar"

"Berapa ongkosnya?"

"Tergantung luas tanah dan harga NJOP² Anda"

Saya menyodorkan berkas surat saya. Dia agak terkejut, karena kebetulan tanah orang tua ada di daerah utama dan strategis.

"Kira-kira 20 juta. Termasuk biaya resmi dan yang biaya 'orang dalam'"

Pembicaraan itu selesai. Karena, harga itu terlalu mahal. Saya mencoba makelar yang lain. Hasilnya sama saja. Saya mengambil keputusan untuk menyelesaikan urusan ini sendiri, tidak peduli berapa lama atau uang yang nantinya harus saya keluarkan. Ayah saya adalah seorang pegawai negeri yang memiliki nomor pajak sendiri dan setia membayar pajak hingga beliau berpulang. Saya juga membayar pajak sejak pertama kali saya bekerja hingga hari ini. Apakah kantor ini *tegu* kepada saya, seorang anak negeri yang selalu membayar pajak.

Setelah menunggu sejam, loket itu buka. Ukurannya kira-kira 30x30 cm, dan terbuat dari kayu. Saya harus memiringkan kepala agar bisa melihat kepala orang di dalam loket, untuk bisa berbicara dengan baik.

"Ambil berkas formulir di loket nomor *sekian*, kemudian diisi, setelah itu dibawa ke mari"

"Setelah itu, Pak?"

"Ditinggal, besok diambil. Anda bayar pendaftaran."

² Nilai Jual Obyek Pajak.

“Tidak bisa sekarang?”

“Tidak bisa. Berkas pendaftaran sangat banyak. Kami tidak hanya mengurus Anda saja”

Dengan jawaban yang galak dan ketus, apa yang bisa saya perbuat. Saya kemudian mengambil formulir tersebut, mengisi dan kemudian mengembalikan ke loket. Jangan bayangkan urusan saya sudah selesai! Esok hari saya ke loket itu jam 10.00 wita. Namun saya baru mendapat giliran setelah menunggu sejam dan selama sejam berikutnya petugas loket mencari berkas saya. Setelah berkas saya ditemukan, jawaban yang diberikan adalah:

“Ini mengisinya salah! Ambil yang baru! Isi lagi! Taruh di kotak ini, terus besok ke sini lagi.”

Ya, Tuhan, yang Maha baik. Berikan kesabaran sebesar gunung seluas samudra. Mengambil berkas memang mudah. Tetapi berkas tersebut kadang habis yang entah habis atau dibuang habis. Saya membeli berkas dari seorang pegawai di dekat tempat fotokopi. Kemudian saya mencari calo untuk menolong saya mengisi berkas dengan imbalan beberapa puluh ribu dan kemudian saya masukkan ke loket.

Percaya atau tidak, saya memerlukan waktu 4 tahun dengan total biaya resmi dan tidak resmi kurang lebih Rp 30 juta. Jika kurs pada waktu itu Rp 2.500/dollar AS, dengan kurs sekarang berarti lebih Rp 100 juta. Untuk menyelesaikan perubahan status dari *girik* atau *petok D* dengan surat-surat yang lengkap menjadi sertifikat hak milik.

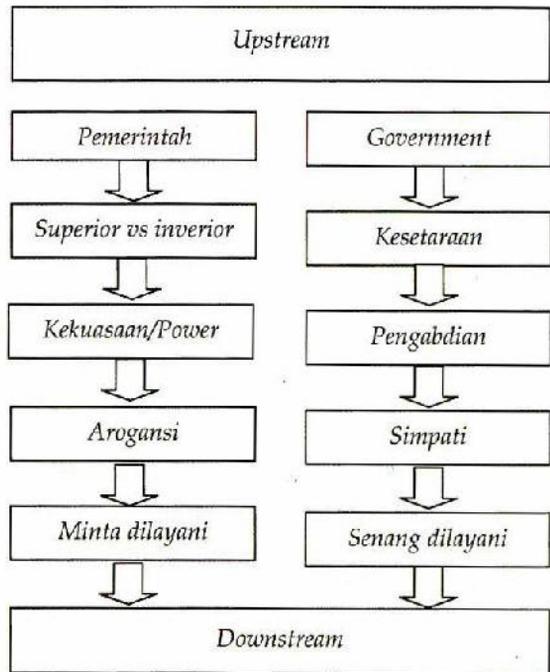
Saya tidak berani melawan birokrasi karena mereka akan menandai saya dan mereka akan semakin menekan saya. Saya tidak mau ambil risiko. Biarkan saja. Yang paling menakutkan, mereka bisa saja berkonspirasi, karena surat saya masih *girik*, mereka menerbitkan sertifikat hak milik tanah tersebut atas nama orang lain, dan bersekongkol dengan pengadilan untuk mengusir kami dari tanah dan rumah yang secara sah kami miliki berpuluh tahun.

Bagaimana pun juga saya mendapatkan pelajaran penting. Pada tahun ke-4, saya sudah tahu siapa “orang-orang penting yang harus didekati” dan bagaimana mendekati “orang-orang penting” (yang sebenarnya tidak punya eselon sama sekali) yang menjadi bagian dari birokrasi yang menakutkan tadi. Saya tahu bagaimana melalui mereka, agar saya dapat mendekati “bos”nya untuk mendapatkan

tandatangan sertifikat tersebut. Dan, surat itu pun selesai setelah saya menghadap “beliau”!³

Pengalaman sejati ini dialami oleh warganegara yang berpendidikan sarjana. Bayangkan, berapa banyak warganegara yang berpendidikan kurang dari sarjana yang *merana* karena pelayanan birokrasi di berbagai sektor yang mengerikan seperti itu. Istilah “birokrasi” identik dengan cara kerja yang sama dengan cara kerja aparatur pemerintah. Artinya, cara kerja aparat pemerintah sendiri sudah dinilai tidak bekerja sebagaimana mestinya. Mereka bukan menjadi pelayan masyarakat, tetapi menjadi “kekuasaan” yang harus dilayani oleh masyarakat.

Untuk kasus Indonesia, Djosontoso Moeljono (2006) memperkirakan masalah ini berasal dari etimologi dari entitas besar birokrasi yang di Indonesia diberi nama “Pemerintah. Menurutnya, pemerintah adalah kata benda dari kata kerja “perintah”. Artinya secara otomatis, harus ada yang memberikan perintah dan harus ada yang menerima perintah. Dengan demikian secara harafiah lalu muncul pengertian antara kehadiran superior dan inferior, siapapun subyeknya. Jadi, dapat ditebak bahwa produk lanjutan (*trickle-down product*)



dari Pemegang perintah adalah munculnya pengertian “*Superior vs Inferior*” yang menimbulkan status sebagai pemberi perintah yang merasa *super* maka akan mendorong munculnya “*Kekuasaan (Power)*”, dan selanjutnya muncul “*Arogansi*” sebagai penguasa dan pada gilirannya maka tidak ada dorongan untuk kesediaan melayani, bahkan dalam keadaan tertentu justru “*Minta Dilayani*”.

Sebaliknya, eksekutif yang menggunakan istilah *to govern*, dalam pengertian seperti tersebut di atas, maka makna psikologisnya adalah meng-kelola, tidak ada makna pengertian *power* atau kekuasaan,

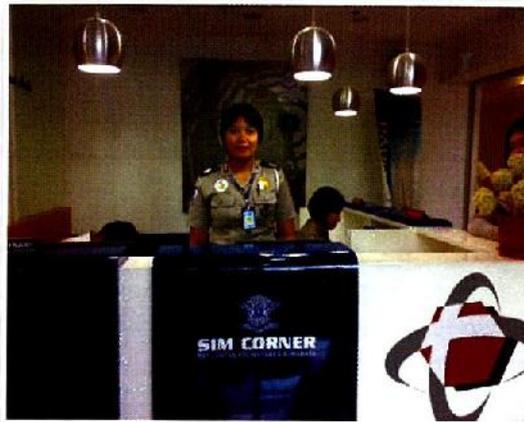
³ Kisah ini dialami sendiri oleh penulis pada tahun 1992-1996. Pada tahun 1998 dilakukan reformasi total terhadap lembaga ini secara internal. Sejak tahun 2001, lembaga ini menjadi percontohan nasional lembaga pelayanan pertanahan terbaik di Indonesia (Nasution, 2003).

tetapi justru muncul rasa “Kesetaraan” yang kemudian produk lanjutannya adalah “Pengabdian” sehingga pada gilirannya produk lanjutannya berwujud “Simpati” yang kemudian dengansendirinyamelahirkan suatu sikap untuk “Senang Melayani”. Itulah sebabnya mengapa di beberapa negara tugas dari pegawai negeri itu dikenal dengan istilah “Public Service”. Jadi, karena namanya “Pemerintah”,

jangan menjadi kaget jika produk akhirnya adalah “minta dilayani”, karena turunan dari “pemerintah” yang berkata dasar “perintah” adalah adanya dua fihak, yang satu *superior* (pemilik perintah, pemerintah) dan yang *inferior* (yang diperintah, rakyat/masyarakat), dan turunan selanjutnya adalah “kekuasaan”.

Kekuasaan ketika difahami dari akar Kekuasaan dengan akar pengelolaan mengandung nilai “kesetaraan”, karena setiap individu mempunyai hak yang sama untuk menjadi pemegang kekuasaan; bahwa kekuasaan bukanlah sebuah *privilege*, melainkan tanggung-jawab. Turunan dari “kekuasaan” dari “pemerintah” adalah “arogansi” kekuasaan itu sendiri. Bentuk paling nyata adalah kesewenang-wenangan, minta “bener sendiri”-yang lain salah, dan bentuk paling ekstrem adalah korupsi karena merasa dirinya paling berkuasa, sekaligus paling benar. Alhasil, maka produk akhir dari pemerintah adalah “minta dilayani”.

Pemahaman birokrasi pemerintahan ini sebangun dengan temuan dari Suwarno (1994) bahwa birokrasi pemerintah sebelum penajajahan adalah birokrasi kerajaan dengan ciri-ciri (1) penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi (2) administrasi adalah perluasan rumah tangga istana (3) tugas pelayanan ditujukan kepada raja (4) gaji adalah anugerah (5) para pejabatnya dapat bertindak sekehendak hati kepada rakyat, sebagaimana halnya dilakukan oleh raja. Birokrasi di era kolonial menjadi kelanjutan dari birokrasi kerajaan. Namun demikian, setelah reformasi, seperti temuan Agus Dwiyanto dkk (2002) dan penelitian dari Universitas Gadjah Mada bersama Kemitraan (2003) menunjukkan bahwa respon birokrasi terhadap publik masih jauh dari kewajaran. Bahkan desentralisasi politik membuat birokrasi gamang, dan akhirnya tidak tahu harus melayani siapa: kepala daerah sebagai elit politik lokal tertinggi ataukah publik, sebagaimana dikemukakan Dwiyanto (2002).



SIM Corner di Kota Surabaya

Foto : Ist

Birokrasi di mana proses pendaftaran tanah tersebut hari ini telah menjadi kantor pelayanan pertanahan terbaik di Indonesia, dengan menyelesaikan waktu pendaftaran tanah paling lama 6 bulan, dapat dikomplain dan didenda jika terlambat, prosesnya sangat transparan, masyarakat mengurus tidak di luar ruangan, birokrat yang menjadi pelayannya berada di ruangan berpendingin, hampir dikatakan tidak ada calo, dan penilaian kepuasan pelayanan masyarakat yang menjadi konsumennya sangat tinggi (Nasution, 2006).

Di Surabaya, SIM Corner berada di pusat-pusat perbelanjaan, dan menyelesaikan perpanjangan SIM (kecuali B1) paling lama 15 menit, rata-rata 5 menit. Perpanjangan STNK dilakukan dengan *drive-through* seperti restoran cepat saji Mac Donald. Bayangkan betapa luar biasa manajemen *back office*-nya. Barangkali lebih hebat daripada bank.

Dari begitu banyak perubahan, masih banyak birokrasi yang memilih tidak belajar daripada belajar. Seperti Michael Crozier (1964) yang memberi pengertian yang lebih buruk bahwa birokrasi adalah organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya sendiri dengan cara bersedia belajar dari kesalahan. Ambil contoh sederhana, jalanan kota yang macet, kumal, polutif, sementara pajak penghasilan pribadi, pajak kendaraan bermotor, pajak lain-lain terus meningkat. Ketika pemerintah kota lalai mempersiapkan transportasi kota yang baik, memadai, dan manusiawi, sebenarnya juga merupakan bagian dari ketidakcakapan Pemerintah dalam melayani publik warga kota.



MRT di Singapura



LRT di Bangkok



KA Ekonomi Jabodetabek



KRL di Kuala Lumpur

Foto : Ist

Dalam melihat kasus di atas, keberadaan pemerintah dan publik dapat difahami dalam konteks hubungan ekonomi, di mana sebagai lembaga yang memberikan pelayanan, dan publik sebagai entitas yang dilayani. Ahli ekonomi publik, Albert Hirsman (1970), menjelaskan bahwa ada dua mekanisme yang dapat dipilih oleh pelanggan yang tidak puas dengan kualitas yang diterima dari penyedia layanan: Pertama melakukan *Exit* (pindah ke penyedia layanan lainnya); dan yang Kedua melakukan *Voice* (melakukan protes).

Baik *Exit* maupun *Voice*, keduanya dapat meningkatkan kualitas layanan. Mekanisme *Exit* menjadi pilihan terbaik apabila terdapat banyak penyedia layanan dengan kualitas yang sama. Mekanisme *Voice* untuk memperbaiki pelayanan publik sering juga dilakukan oleh masyarakat dalam bentuk:

- a. Menyampaikan keluhan ke parlemen (*parliamentary or political accountability mechanism*)
- b. Mengajukan tuntutan di pengadilan (*legal accountability mechanism*). Namun demikian, kedua mekanisme akuntabilitas ini juga dianggap tidak efektif karena **pertama**, anggota parlemen umumnya tidak memiliki informasi yang memadai untuk dapat digunakan menilai apakah pegawai atau lembaga pemerintah telah melalaikan atau merugikan masyarakat. (Haque, 1994). **Kedua**, anggota parlemen umumnya tidak memiliki kemampuan teknis yang memadai sehingga tidak mampu menilai apakah kebijakan yang dibuat pemerintah benar-benar berpihak kepada kepentingan masyarakat atau tidak. Terakhir, yang **ketiga**, anggota parlemen umumnya dari latar belakang sosial ekonomi menengah sehingga kebijakan pemerintah yang menguntungkan kelompok ini -walaupun merugikan kelompok minoritas- tidak akan dikritisi di parlemen (Post, 1982).
- c. Mekanisme pengadilan, juga memiliki beberapa kelemahan. **Pertama**, prosedur pengajuan keberatan di pengadilan umumnya sangat panjang dengan aturan-aturan teknis dan hukum yang kompleks. **Kedua**, masyarakat yang mengajukan keberatan di pengadilan harus mengeluarkan biaya berperkara, termasuk membayar penasihat hukum, sehingga masyarakat miskin tidak dapat memanfaatkan mekanisme ini. Terakhir yang **ketiga**, independensi pengadilan di berbagai negara juga dipertanyakan sehingga keputusan pengadilan sering tidak berpihak kepada masyarakat, baik karena tekanan pemerintah maupun karena perilaku korup pengadilan itu sendiri (Olowu dan Ayeni, 1989).

Akuntabilitas birokrasi (*bureaucratic accountability mechanism*) seperti ini juga dianggap kurang efektif karena adanya kecenderungan kepala pemerintahan (*chief executive*) untuk melindungi pegawai atau lembaga pemerintah yang menjadi tanggung jawabnya.

Pertanyaannya adalah berapa lama masyarakat harus menunggu hingga pelayanan publik berjalan sebagaimana mestinya? Bagaimana jika lembaga peradilan pun jauh dari jangkauan publik yang memerlukannya? Bagaimana jika lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGO) dan lembaga berbasis masyarakat (CSO) tidak mampu membawa publik berdaya dalam memperjuangkan hak atas pelayannya? Tata kelola yang baik (*good governance*) pun hanya berjalan jika publik berdaya. Selama publik tidak berdaya, upaya membangun apa pun akan cepat layu sebelum jadi.

Pengalaman terbaik adalah membangun sebuah lembaga yang membela kepentingan publik terhadap kekuasaan pelayan publik yang meranggas; lembaga yang tidak saja mampu berteriak tetapi secara kelembagaan dapat membawa kepentingan publik yang "teraniaya" oleh pelayanan birokrasi yang arogan. Lembaga itu dikenal dengan nama : OMBUDSMAN.

1.2. *Good Governance* dan Ombudsman⁴

Kemajuan setiap negara dibuktikan dari keunggulan organisasi publiknya. Keunggulan organisasi publik ditentukan dari kemampuannya memberikan pelayanan publik yang efisien. Komparasi kualitas dari indeks pembangunan manusia berikut ini dapat dipergunakan sebagai entri untuk melihat seberapa tinggi kualitas pelayanan publik suatu negara.

Tabel 1.1.
Human Development Index 2003-2008

Negara	2003	2004	2005	2006
Jepang	9	7	8	
Singapura	25	25	25	
Korea Selatan	28	26	26	
Brunei	33	34	30	
Malaysia	59	61	63	
Thailand	76	74	78	
RRC	94	81	81	
Filipina	83	84	90	
Vietnam	112	109	105	
Indonesia	111	108	107	
India	127	126	128	
Laos	135	133	130	
Kambodja	130	129	131	
Myanmar	132	130	132	

Sumber : UNDP 2005-2008

⁴ Lihat Riant Nugroho, 2008, *Public Policy*, khususnya Bagian Ke Dua tentang *Good Governance*.

Data di atas memperlihatkan perbandingan kemajuan pembangunan manusia pada berbagai negara di Asia. Indonesia termasuk yang mengalami kemajuan, tetapi masih dalam posisi relatif rendah dibanding sejumlah negara Asia lainnya. Secara komparatif dapat dilihat, bahwa di negara-negara maju di kawasan Asia, salah satu kunci keberhasilannya adalah karena mereka mempunyai organisasi publik yang efisien. Sementara itu, di banyak negara yang kurang berkembang dicirikan dari rendahnya kinerja organisasi publik sehingga mereka gagal memberikan informasi, data, ataupun alternatif yang baik dan memadai bagi formulasi kebijakan publik, dengan konsekuensi kebijakan publik yang dihasilkan juga tidak “kelas satu”. Di samping itu terdapat pula kecenderungan di mana organisasi publik mengambil peran yang tidak tepat atau mengerjakan pekerjaan di luar visi dan misinya yang akhirnya organisasi itu sendiri menjadi tidak efisien dan korup. Dalam konteks yang sama tampak fakta terjadi “perkawinan” antara organisasi publik dengan politik yang dinampakkan dari mudahnya ditemukan kebijakan publik yang tidak mengembangkan baik organisasi bisnis, nirlaba, maupun organisasi publik sendiri, melainkan menjaga agar pemerintahan yang ada sekalipun berkuasa secara tidak legal, tidak etis, ataupun tidak demokratis agar tetap berkuasa (Turner & Hulme, 1997, 1-2). Dalam konteks hari ini rasanya relevan untuk mengedepankan isu *good governance*. Studi dari Booz-Allen & Hamilton menemukan bahwa salah satu penyebab krisis Indonesia adalah rendahnya tingkat *good governance* di antara negara tetangganya. Indeks *good governance* Indonesia adalah 2,8, sementara Singapura 8,9, Malaysia 7,7, Thailand 4,8, dan Filipina 3,47. Temuan dari Donald P. Warwick, bahwa organisasi pemerintah yang menjadi tuan dan bukan pelayan masyarakat mengakibatkan birokrat takut dalam mengambil prakarsa, menumpuknya berkas-berkas laporan, terbuangnya waktu dan terkurasnya dana pemerintah (federal). Sementara Michael Crozier (1964) memberi pengertian yang lebih buruk bahwa organisasi publik (ia menyebut birokrasi) sebagai organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya sendiri dengan cara bersedia belajar dari kesalahan.

Good governance (GG) atau tata kelola yang baik adalah keharusan bagi lembaga-lembaga pemberi pelayanan yang baik, sebagai nilai dasar dari standar kualitas pelayanan publik.

Apakah *good governance*? Jika Malaysia menerjemahkannya sebagai penadbiran, Indonesia belum menemukan padanannya. Istilah ini berasal dari induk bahasa Eropa, yaitu Latin, yaitu *gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *govern*, yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan), atau *rule* (memerintah). Penggunaan utama istilah ini dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan. Tentu saja, terdapat terjemahan lain sesuai dengan perkembangan jaman, mulai dari *to attend to* (1680), *to work or manage* (1697) hingga

to control the working of; to regulate (1807).⁵

Kata sifat dari *govern* adalah *governance* yang diartikan sebagai *the action of manner of governing* atau *tindakan (melaksanakan) tata cara pengendalian*. Di samping itu, ada juga arti lain sesuai perkembangan waktu, yaitu *mode of living* (1600) dan *method of management, system of regulations* (1660). Komisi Global Governance mendefinisikan *governance* sebagai *the sum of many ways that individuals and institutions, public and private, manage their common affairs*. Penjumlahan dari cara-cara di mana individu-individu dan institusi baik privat maupun publik mengelola urusan-urusan bersamanya.⁶

Governance sesungguhnya adalah konsep yang masih samar. Pada awalnya Bank Dunia mendefinisikan *governance* sebagai *the exercise of political power to manage a nation's affair* (Davis & Keating, 2000, 3), kemudian diperjelas menjadi *the way state power is used in managing economic and social resources for development of society* (LAN, 2000, 5). World Bank juga menambahkan karakteristik normatif *good governance*, yaitu:

an efficient public service, an independent judicial system and legal framework to enforce contracts; the accountable administration of public funds; an independent public auditor, responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all levels of government; a pluralistic institutional structure; and free press.

Sementara itu UNDP (PBB) mendefinisikan GG sebagai *the exercise of political, economic, and administrative authority to manage the nation's affair at all levels*. Lembaga Administrasi Negara (2000, 5) menilai bahwa definisi UNDP ini menyiratkan terdapat tiga jenis GG, yaitu *economic governance* yang mempunyai implikasi-implikasi terhadap *equity, poverty, quality of life*; *political governance* yang menyangkut proses pembuatan kebijakan; dan *administrative governance* yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

OECD dan Bank Dunia mensinonimkan GG dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Selanjutnya UNDP juga mensinonimkan GG sebagai hubungan sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (LAN, 2000, 7). Atas dasar ini, maka disusun sembilan karakteristik GG, yaitu:

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

⁵ The Shorter Oxford, 1984, h. 874.

⁶ Dikutip oleh Robert O'Brien dkk (2000: 2).

2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. *Transparancy*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Administrasi Publik Indonesia, melalui LAN (2000), menerjemahkan *Good Governance* sebagai pemerintahan yang baik dan mendefinisikan GG sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.

Pada saat ini Pemerintah Indonesia, melalui Bappenas, dengan dukungan donor, mengembangkan 14 prinsip *good governance* sebagai berikut⁷:

1. Wawasan ke Depan (*visionary*); Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (*visi strategis*). Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategi implementasi yang tepat sasaran.

⁷ http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/prinsip_gg1.htm. Produk ini dihasilkan oleh Tim yang dibentuk Keputusan Meneg PPN/Kepala Bappenas No. 345 / M. PPN / 11 / 2003 tentang Pembentukan Tim Pengembangan Kebijakan Nasional tentang Tata Pemerintahan yang Baik. Tim ini dipimpin oleh Menteri PPN/Ka. Bappenas dan para pejabat tinggi Bappenas.

2. Keterbukaan dan Transparansi (*openness and transparency*); tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan). Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
3. Partisipasi Masyarakat (*participation*); Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat.
4. Tanggung Gugat (*accountability*); Tata pemerintahan yang bertanggung jawab/ bertanggung gugat (akuntabel). Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya.
5. Supremasi Hukum (*rule of law*); Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik
6. Demokrasi (*democracy*); Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Profesionalisme dan Kompetensi (*profesionalism and competency*); Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.
8. Daya Tanggap (*responsiveness*); Tata pemerintahan yang cepat tanggap (responsif). Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.

9. Keefisienan dan Keefektifan (*efficiency and effectiveness*); Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.
10. Desentralisasi (*decentralization*); Tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.
11. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*private Sector and civil society partnership*); Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat yaitu Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.
12. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*commitment to reduce Inequality*); Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan yaitu Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity of the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.
13. Komitmen pada Lingkungan Hidup (*commitment to environmental protection*); Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup yaitu bahwa daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.

14. Komitmen Pasar yang Fair (*commitment to Fair Market*); Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antardaerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

Sebenarnya, pemahaman GG di sini juga belum cukup fokus, karena mencakup demokrasi (karena ada partisipasi), mencakup manajemen (karena ada efisiensi dan efektifitas), mencakup proses strategis (karena ada *strategic vision*), bahkan mencakup sektor pasar (komitmen pasar, diturunkannya campur tangan pemerintah kepada pasar). Untuk mempermudah, mari kita kembali ke dasar pemahaman kata. Davis dan Keating menegaskan bahwa pertanyaan utama dari *good governance* adalah apakah pemerintah tahu apa yang harus dikerjakannya dan apakah mereka mengerjakan dengan efisien (2000, 1,2). Jadi, sebenarnya *governance* adalah masalah kepercayaan dan hal itu berkenaan dengan kontrol atau pengendalian. Jadi, sebenarnya GG adalah pengendalian yang baik agar cara dan penggunaan cara sungguh-sungguh mencapai hasil yang dikehendaki oleh para *shareholders*. Jadi, sebenarnya GG juga dapat dikatakan sebagai salah satu fungsi manajemen, yaitu *controlling*. Dalam konteks ini, kami tidak berpretensi untuk menyalahkan definisi yang sudah ada, meski secara hakikat telah meluas dari intinya. Yang menjadi penting dikemukakan adalah bahwa *governing is controlling*. Jika di masa lalu kita punya "Waskat" atau "Pengawasan Melekat", maka GG hampir sama dengannya. Pemahaman GG seperti ini antara lain dikembangkan oleh March, James G, & Johan P. Olsen yang menyebutkan bahwa *governance* adalah *political accountability* dari komunitas politik (*polity*)⁸ dengan memahami keterbatasan dari pemerintah.⁹ Lantas bagaimana memahami GG. GG berkenaan dengan masalah bagaimana suatu organisasi ditata dan bagaimana tatanan tersebut berproses. Prinsipnya adalah, apakah implementasi sudah sesuai dengan rencana? Apakah hasil yang diperoleh benar-benar bermanfaat bagi masyarakat? Tidak lebih dan tidak kurang. Kenapa masalah ini menjadi penting? Barangkali kita mengambil penjelasan dari John Pierre dan B Guy Peters (2000, 2), *government was now increasingly defined not as the solution to societal problems but instead as the very root and cause of the problem*. Dengan demikian ukuran pokok dari GG dapat fokus kepada empat hal:

⁸ March, James G, & Johan P. Olsen, 1995, *Democratic Governance*, New York: Free Press.

⁹ Lihat Peter F. Drucker, 1994, *The New Realities*, New York: Harper & Row; Page, Benjamin L., & James R. Simons, 2000, *What Government Can Do*, Chicago: Chicago University Press; Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2001, *Reinventing Indonesia*, Jakarta: Elex/Gramedia.

1. Transparansi
2. Fairness
3. Akuntabilitas
4. Responsibilitas¹⁰

Masyarakat menyelenggarakan pemilu untuk menentukan siapa yang menyelenggarakan negara, dan itu adalah pemerintah. Pemerintah ibarat manajer profesional yang disewa oleh rakyat untuk menyelenggarakan organisasi negara untuk sebesar-besarnya kemanfaatan rakyat. Penerapan GG kepada pemerintah adalah ibarat masyarakat memastikan bahwa mandat, wewenang, hak, dan kewajibannya telah dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Disini pula kita melihat bahwa arah ke depan dari GG adalah membangun *the professional government*, bukan dalam arti pemerintah yang dikelola oleh para teknokrat, namun oleh siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional, yaitu mereka yang mempunyai ilmu dan pengetahuan, yang mampu mentransfer ilmu dan pengetahuan menjadi *skill*, dan dalam pelaksanaannya berlandaskan etika dan moralitas yang tinggi.

Pertanyaannya adalah, bagaimana memastikan agar pemerintah, utamanya lembaga pelayanan publik? Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa upaya untuk mendorong secara internal lembaga pelayanan publik, yang merupakan inti dari lembaga birokrasi di mana birokrasi merupakan bagian terbesar lembaga pemerintah, tidak cukup memberikan hasil yang efektif. Kritik bahwa “birokrasi cenderung melayani dirinya sendiri” menjadi “silat”, atau “sikap melekat” dari birokrasi, disadari atau tidak. Sementara itu lembaga-lembaga masyarakat sipil yang notabene adalah non pemerintah, tidak dapat berperan karena peran birokrasi dalam sistem sosial teramat dominan. Lembaga ombudsman, lembaga pemerintah yang dibentuk secara khusus untuk mengawasi pelayanan publik oleh lembaga pelayanan publik pemerintah, berposisi sebagai lembaga yang mandiri dan tidak berpihak, ternyata muncul sebagai pilihan yang efektif. Ombudsman melaksanakan fungsi untuk memastikan bahwa setiap lembaga pemerintah yang memberikan pelayanan publik harus transparan, adil, bertanggung jawab, dan responsif kepada publik yang dilaninya.

1.3. Sejarah Ombudsman

Sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Pope (2003), meskipun kata ombudsman berasal dari Skandinavia, dan dipraktekkan di Swedia, namun praktek Ombudsman sudah ada sebelum istilah ini sendiri diperkenalkan sebagai praktek perlindungan publik dari birokrasi yang sewenang-wenang di Swedia.

Sebagaimana dikemukakan oleh Bryan Gilling dalam *The Ombudsman in New Zealand* (1998), pada tahun 221, di jaman Dinasti

¹⁰ Riant Nugroho & Tri Hanurita (2006), khususnya Bab V tentang *Governansi*.

Ts'in, Kerajaan Cina memperkenalkan praktek kelembagaan yang seperti Ombudsman yaitu *Yu-shih* yang berarti *Censorate* atau "pengawas" atau "penyensor", yaitu petugas yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pejabat kerajaan dan perantara bagi masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, laporan atau keluhan kepada Kaisar¹¹. Model ini yang kemudian dikembangkan di Taiwan dengan nama *Control Yuan*.

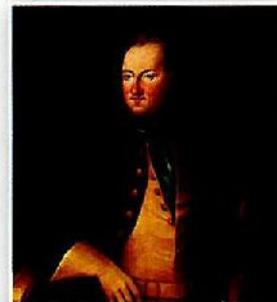
Pada jaman yang sama, praktek yang sama ditemukan di Korea pada Dinasti Choseon dan di Eropa, pada Kerajaan Romawi. Proses pembelaan kepada publik dihadapkan dengan birokrasi yang sewenang-wenang justru mendapatkan bentuk yang baku di dalam Kekhalifahan Islam II, yaitu pada jaman Kalifah Umar I (634-644). Sebuah praktek kelembagaan yang diberi nama sebagai *Qadi al Qadat* yang berarti Ketua Hakim Agung.

Pada saat itu Khalifah Umar mempunyai kebiasaan untuk menyamar dan mmbaur di tengah rakyat dengan nama samaran Muhtasib. Ia mendatangi rakyat di berbagai wilayah secara diam-diam untuk mendengar keluhan langsung dari rakyatnya. Melihat bahwa seorang Raja pun memerlukan informasi tentang keluhan dari rakyat untuk perbaikan kerajaan, maka Khalifah Umar membentuk lembaga *Qadi al Qadat*, dengan tugas khusus melindungi warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah (Gilling dikutip Masthuri). Konsep *Qadi al Qadat* ini, berkembang ke seluruh Kerajaan Islam.

Salah satunya adalah Kerajaan Turki. Sebagaimana diketahui, pada abad 16-17 Turki merupakan salah satu pusat politik, ekonomi, dan budaya dunia. Pengaruh Turki bermula dari konflik antara Kerajaan Rusia dan Kerajaan Swedia.



Foto : Ist



Raja Charles II Swedia

Foto : Ist

Pada tahun 1710 Rusia di bawah pemerintahan Peter Yang Agung, menganut politik untuk menguasai "laut hangat" yaitu Laut Baltik di Asia Tengah dan Laut Utara. Di selatan ia berhadapan dengan Turki, dan di

¹¹ Dikutip Budi Masthuri, "Ombudsman dalam Transisi Demokrasi di Indonesia", *tanpa tahun*, www.pemantauperadilan.com. Lihat juga pada Ferlie et.al. 2007.

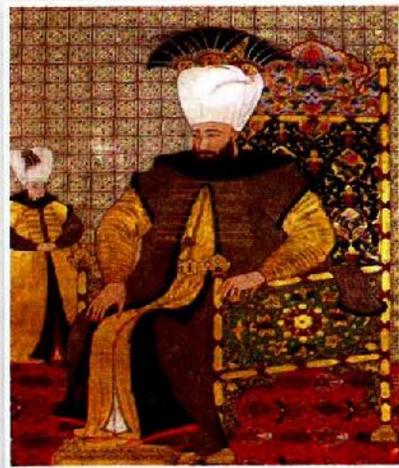
Utara ia berhadapan Kerajaan terkuat saat itu yaitu Swedia yang dipimpin oleh Raja Charles XII yang berusia 18 tahun. Turki memilih berseberangan dengan Rusia setelah Charles XII berhasil mempengaruhi Sultan Ahmed III dari Kekaisaran Ottoman. Pada tanggal 20 November 1710 Turki menyatakan perang kepada Rusia.

Perang Swedia dengan Rusia, yang disebut sebagai *The Great Northern War*. Pada tahun 1712 Rusia berhasil mengalahkan pasukan Swedia yang dipimpin Charles XII dari Swedia. Raja yang terluka parah melarikan diri ke Turki, yang juga merupakan musuh Rusia (Wallbank & Scott, 1956). Pada saat itu Turki dipimpin oleh Sultan Ahmad III, yang telah memiliki "lembaga ombudsman" yang bernama *Qadi al Qadat* yang pada saat itu diberi nama Kantor Hakim Agung Turki (*Turkish Office of Chief Justice*), sebagai lembaga yang menerima keluhan rakyat untuk disampaikan kepada Raja. Lembaga ini sangat berperan melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara untuk memastikan bahwa hukum Islam dipatuhi oleh seluruh penyelenggara negara, termasuk Sultan (Gottehrer, 2000, dikutip Masthuri)

Diperkirakan pada saat itu Charles XII terinspirasi oleh *Qadi al Qadat* karena dua alasan pokok. Pertama, gagasan itu memang brilian, yaitu memastikan bahwa rakyat memperoleh perlakuan pelayanan yang baik dari kerajaan. Kedua, pada saat itu Charles XII memerlukan dukungan dari rakyat Swedia untuk kembali ke tahtanya, setelah lama dari pengasingan, dan untuk melawan Rusia. Pada tahun 1713

ia kembali dari Turki dan membawa pengalaman selama di Turki dalam membela kepentingan publik terhadap birokrasi kerajaan yang sewenang-wenang.

Terinspirasi oleh *Turkish Office of Chief Justice*, Raja Charles XII mendirikan Kantor Ombudsman Tinggi Kerajaan (*Office of the King's Highest Ombudsman*) sebagai lembaga yang melakukan pengecekan dan pengimbangan (*check and balance*) terhadap Raja dan Pejabat Kerajaan. Charles XII kemudian meninggal tahun 1718 dalam pertempuran melawan Rusia. Namun, Charles XII mewariskan sebuah lembaga pembela kepentingan publik di depan birokrasi, dalam bentuk Kantor Tinggi Ombudsman. Lembaga ini yang dikenal dunia hingga dikembangkan ke berbagai negara. Begitu uniknya lembaga ini, sehingga ada pendapat bahwa lembaga ombudsman dibuat khusus untuk kebutuhan masyarakat



Sultan Ahmad III

Foto : Ist

skandinavia? yang dikenal dengan budaya *Viking*-nya.

Hingga tahun 1809, ombudsman Swedia dapat dikatakan sebagai ombudsman eksekutif, karena dibentuk oleh Raja. Pada tahun 1809, ombudsman dimasukkan di dalam konstitusi Swedia, dan pada saat yang sama Parlemen Swedia membentuk lembaga *Chancellor of Justice* yang mempunyai jenjang yang setara dengan *The King's Highest Ombudsman*, sebagai lembaga ombudsman bentukan pemerintah untuk secara independen menjalankan tugas menerima dan menyelidiki keluhan masyarakat terhadap penyelenggara negara (Sunjata dan Surahman, 2002: 29; Masthuri, *tt*).

Sampai tahun 1960 ombudsman hanya menjadi fenomena di negara-negara skandinavia, hingga Selandia Baru kemudian menjadi negara berbahasa Inggris yang pertama yang mengembangkan ombudsman secara resmi, sebagai lembaga yang dibentuk negara untuk membela kepentingan rakyat terhadap pelayanan birokrasi yang tidak adil dan semena-mena.

Pada saat ini, ombudsman menjadi fenomena global, sebagai lembaga yang memeriksa mengenai pengaduan pelayanan administrasi publik yang buruk. Ombudsman tidak bersaing dengan pengadilan, dan bukan pula pengadilan, atau memeriksa badan pengadilan. Peran lembaga ini lebih sebagai lembaga yang mendorong pemerintah untuk memperbaiki pelayanannya.

1.4. Teori Ombudsman

Ombudsman adalah sebuah pengalaman baik (*best practice*) yang dikembangkan menjadi sebuah konsep untuk kemudian dikembangkan dalam teori administrasi negara terkini. Meskipun kepastakaan administrasi publik kontemporer belum secara khusus membahas tentang ombudsman, namun konsep ini mulai mendapatkan pijakan yang semakin kuat. Sebagai sebuah teori yang berasal dari praktek, maka untuk memahaminya perlu difahami dari asal dan prakteknya.

Boks 1.1 : Definisi Ombudsman

Ombudsman mempunyai berbagai definisi. Kamus Oxford mendefinisikannya sebagai *pejabat yang ditunjuk pemerintah untuk menyelidiki keluhan publik terhadap otoritas pelayanan publik dan melaporkannya*.

Situs www.historycentral.com mendefinisikan sebagai seseorang di dalam lembaga pemerintah di mana masyarakat dapat menyalurkan keluhannya atau menjelaskan permasalahannya berkenaan dengan program atau kebijakan dari lembaga pemerintah tersebut.

Situs www.harrodsestates.com mendefinisikan ombudsman sebagai sebuah badan independen dan profesional yang menyelidiki keluhan dan pengaduan berkenaan dengan pelayanan agen properti, solisitor, perusahaan asuransi, dan lain-lain.

Situs www.aaamortgagesolutions.com.au mengemukakan bahwa Ombudsman Perbankan Australia (The Australian Banking Industry Ombudsman (ABIO)) adalah *tempat di mana pelanggan menyampaikan keluhan atau pengaduan konsumen berkenaan dengan pelayanan bank yang dinilai tidak sesuai.*

Situs www.nslp.com mendefinisikan ombudsman sebagai seorang pejabat dari Departemen Pendidikan yang membantu mahasiswa yang mempunyai masalah berkenaan dengan pembiayaan pendidikannya terhadap sekolah, pemberi pinjaman, dan penjamin.

Situs www.ag.gov.au mendefinisikan ombudsman sebagai sebuah badan yang berfungsi melindungi publik dalam berhubungan dengan Pemerintah, di mana untuk tingkat nasional (Australia), adalah *Commonwealth Ombudsman.*

Situs www.cedr.com mendefinisikan ombudsman sebagai hakim (adjudicator) yang independen dan tidak memihak (imparsial) berkenaan dengan keluhan tentang mal-administrasi pada lembaga pemerintah, utamanya berkenaan dengan pelayanan publik.

Situs www.cmpmhmr.cog.pa.us mendefinisikan ombudsman sebagai pejabat publik atau perwakilan publik yang ditunjuk untuk meneliti keluhan warga masyarakat berkenaan dengan pemerintahan setempat dan program-programnya yang melanggar hak-hak individual dari warga masyarakat.

Situs www.wordnet.princeton.edu mendefinisikan ombudsman sebagai perwakilan pemerintah (*government appointee*) yang menyelidiki keluhan oleh individu warga masyarakat terhadap negara.

Situs www.en.wikipedia.org mendefinisikan ombudsman sebagai pejabat pemerintah yang ditunjuk oleh pemerintah atau parlemen, yang bertanggungjawab mewakili kepentingan publik dengan cara menyelidiki keluhan-keluhan individu anggota masyarakat dan menyampaikannya kepada publik

Menurut Rosenbloom dan Kravcuk (2002: 496-7) ombudsman adalah

lembaga bentukan legislatif yang bersifat independen, yang diberikan wewenang untuk menyelidiki keluhan-keluhan yang bersifat khusus dari individu warga masyarakat berkenaan dengan tindak mal-administrasi yang dilakukan pemerintah.

Pope (2003, 158) mengemukakan bahwa ombudsman adalah sebuah jabatan yang secara independen menampung dan memeriksa pengaduan mengenai pelayanan administrasi publik yang buruk (mal-administrasi).

Misalnya yang dikemukakan oleh Ferlie dkk (2007) bahwa *the ombudsman is an agent of legislative control of the bureaucracy which identically relates to the administrative law regimes.*

McCubbins and Schwartz (1984) mengemukakan bahwa *ombudsman is bureaucracy "police patrol"* (dikutip Ferlie dkk, 2007).

20

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, ombudsman secara umum difahami sebagai lembaga *ensorate* atau pengawas kepada pemerintah. Berkenaan dengan pemahaman *ombudsman* sebagai lembaga *ensorate*, menurut Hucker (1959) terdapat dua kelompok pemahaman teori *ensorate* di dalam ombudsman. Pertama, teori yang mengemukakan bahwa pemerintah harus taat kepada undang-undang. Pemahaman ini dikenal di Inggris sebagai *ultra vires* dan di Jerman dalam istilah *Rechtstaatsprinzip*. Ke dua, pemahaman dari doktrin konfusianis yang berkenaan dengan adanya ruang bagi masyarakat untuk tidak setuju (*disagreement*) dengan pemerintah atau penguasa, dengan dua opsi (1) jika kebijakan penguasa buruk dan tidak ada yang berani mengemukakan hal tersebut, maka akan terbentuk spiral kebisuan yang akan merusak keberadaan negara tersebut, (2) jika ada seseorang yang berada dekat dengan puncak kekuasaan, tetapi tidak mau melakukan koreksi semata-mata karena ingin mendapatkan manfaat pribadi. Pengawas atau *ensorate* dapat berupa sebuah "complaint drum" yang diletakkan di depan istana agar Raja tahu apa yang dikeluhkan rakyatnya (dikutip Ferlie et.al, 2007). Model ini dapat ditemukan pada Kasultanan Yogyakarta, di mana Sultan Hamengkubuwono memperkenalkan konsep "pepe" atau menjemur diri, di mana rakyat yang merasa diperlakukan dengan sewenang-wenang diperkenankan memprotes raja atau aparatnya dengan cara menjemur diri di alun-alun di depan Istana pada tengah hari. Raja, secara konvensi, mempunyai kewajiban untuk menghadapkan rakyat yang protes tersebut ke hadapannya, atau kewibawaanya akan merosot.

Sebagaimana diketahui, istilah ombudsman berarti seorang pejabat atau badan yang bertugas menyelidiki berbagai keluhan masyarakat. Istilah ini berasal dari bahasa Swedia kuno “*umbuðsmann*” yang berarti “kasus ke empat” (*accusative*) dan kata “*umbuds man*” yang berarti perwakilan (*representative*). Pada tahun 1241 memperkenalkan istilah “*umbozman*” yang diartikan sebagai pelayanan kerajaan pada propinsi Islandia, yang banyak dipengaruhi oleh bahasa skandinavia, mempergunakan istilah “*umboðsmaður*”, kemudian di Norwegia dengan istilah “*ombudsmann*”, dan Denmark dengan istilah “*ombudsmand*” (Wikipedia; Pope, 2003).

Dengan pemahaman historis di atas, dapat dikatakan bahwa ombudsman adalah “penemuan” yang khas Skandinavia setelah mendapatkan pemahaman dari praktek penyelenggaraan negara berdasarkan hukum Islam di Turki. Praktek ombudsman dilaksanakan sebagai sebuah penyeimbang antara negara dan rakyat dalam konteks pelayanan publik. Ombudsman adalah tempat di mana publik mendapatkan ruang publik untuk menghadapi pelayanan yang buruk.

Sir Guy Powles, ombudsman pertama Selandia Baru, mengatakan bahwa ombudsman dinilai rakyat berguna untuk menghadapi mesin kekuasaan (dikutip Pope, 2003: 156). Ombudsman dapat didefinisikan sebagai sebuah lembaga yang bertugas menyelidiki berbagai keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik. Pelayanan publik ini biasanya dinilai semena-mena, di mana kemudian lembaga ombudsman bekerja sebagai pembela publik terhadap negara.

Dari temuannya, Pope (2003, 158) mengemukakan bahwa ombudsman adalah sebuah jabatan yang secara independen menampung dan memeriksa pengaduan mengenai pelayanan administrasi publik yang buruk. Ombudsman tidak bersaing dengan pengadilan, atau bukan sebuah lembaga tempat naik banding bagi orang yang kalah di pengadilan. Sebagian besar ombudsman tidak mempunyai wewenang memeriksa badan pengadilan.

Sebagaimana dikemukakan Pope, fungsi utama dari ombudsman adalah memeriksa:

- i. keputusan, proses, saran, tindakan yang seharusnya dilakukan, tetapi tidak dilakukan, atau tindakan yang tidak seharusnya dilakukan tetapi justru dilakukan, yang melanggar undang-undang, pedoman atau peraturan, atau menyimpang dari praktik atau prosedur yang berlaku, kecuali bila putusan bersangkutan *bonafide* dan ditopang oleh alasan yang kuat; tercela, sewenang-wenang atau tidak masuk akal, tidak adil, berpihak, menindas atau membedakan; berdasarkan alasan-alasan yang tidak masuk akal; atau, menggunakan wewenang atau gagal atau menolak menggunakan wewenang atas dasar alasan-alasan yang didorong

oleh niat korup atau tercela seperti suap, mengais keuntungan pribadi dari pelaksanaan tugas pemerintahan, penyelewengan, pilih kasih, nepotisme, dan penyalahgunaan perangkat administrasi; dan

- ii. kelalaian, sikap tidak peduli, memperlambat, tidak memenuhi syarat bidang pekerjaan, inefisiensi dan tidak mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab¹²

Dean Gottehrer¹³ berpendapat bahwa alasan atau tujuan pembentukan ombudsman adalah untuk mencegah terjadinya ketidakadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap perorangan (dikutip Sunjata, 2002: 53).

Pada beberapa negara demokrasi yang sudah maju, tidak ditemukan lembaga yang diberi nama secara spesifik sebagai "ombudsman". Kondisi ini terjadi lembaga peradilan sudah mampu bekerja secara adil atau memihak dan terbuka atau transparan, sehingga setiap konflik antara warga (publik) dengan negara (pemerintah), baik dalam kasus-kasus khusus maupun kasus bersama (*clash action*) diselenggarakan lewat prosedur hukum.

Namun demikian, bukan berarti keberadaan ombudsman tidak penting. Arti penting ombudsman muncul ketika terjadi konflik antara publik dengan pemerintah dalam konteks pelayanan, terutama di mana terjadi kasus:

1. Lembaga peradilan tidak berjalan secara efektif, karena berfihak, atau tidak independen di bawah kekuasaan negara sehingga tidak dapat membela kepentingan publik terhadap negara.
2. Lembaga peradilan yang tidak berfihak atau independen, namun tidak berjalan efektif atau karena prosedur dan prosesnya sangat panjang dan mahal.

Kelembagaan ombudsman sendiri mempunyai empat kriteria dasar, yaitu:

1. Independensi
2. Efektif
3. Tidak berat sebelah
4. Bertanggung-gugat kepada publik (Popo, 2003: 156).

Keberadaan ombudsman dapat difahami dari penjelasan Komisi Ombudsman Nasional bahwa lembaga ini adalah lembaga bantuan atau *auxiliary agency* dan bukan lembaga utama atau *principal agency*¹⁴. Prinsip ini pula yang dianut oleh Keppres 44/2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

¹² Diambil dari undang-undang Republik Pakistan tentang pembentukan ombudsman

¹³ Peneliti ombudsman dari Amerika Serikat.

¹⁴ Wawancara dengan Juru Bicara KON, 9 Oktober 2008.

Sebagaimana dikemukakan oleh Jacobini (1991), ombudsman tidak mempunyai yurisdiksi terhadap keputusan Parlemen, Menteri, atau Peradilan, meskipun dapat melakukan penyelidikan atasnya. Lembaga ombudsman tidak dapat merampas kekuasaan (usurping) otoritas dari review judicial, meskipun dimungkinkan, dan juga bukan bertindak sebagai lembaga yang menyelesaikan masalah yang sudah diputus peradilan (*agent of ex post remedy*). Tugas pokok lembaga ombudsman adalah mengangkat perilaku yang buruk dari suatu kantor pemerintah atau pejabat pemerintah sehingga menjadi perhatian publik, agar mendorong suatu perubahan (dikutip Ferlie et.al, 2007). Gelhorn (1966) menggunakan pernyataan yang lebih tegas bahwa misi ombudsman “*is not to clean up a mess, but rather simply to provide insurance against future messes*” (dikutip Ferlie et.al, 2007).

Jadi, secara umum lembaga ombudsman difahami bukan sebagai lembaga yang memberikan keputusan yang mengikat secara hukum (*legally binding*), melainkan lembaga yang memberikan rekomendasi-rekomendasi yang kuat. Jadi, rekomendasi dari ombudsman tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Seperti dikemukakan Andrea Molitor¹⁵, karena rekomendasi-rekomendasi ombudsman tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, lembaga ini merupakan *Magistrature of Influence* atau *Mahkamah Pemberi Pengaruh* dan bukan *Magistrature of Sanctions* atau *Mahkamah Pemberi Sanksi*. Dengan demikian, efisiensinya sangat tergantung kepada kemampuannya dalam melakukan persuasi, kewenangan yang diberikan kepadanya, bobot dan kualitas rekomendasinya (Sunjata dkk, 2002: 52-53).

Karena “relatif lemah”nya keberadaan ombudsman, maka di kalangan para pengurus utama ombudsman, terdapat kesepakatan bahwa suatu ombudsman, terutama di tingkat nasional, harus mendapatkan landasan hukum atau konstitusi agar hak para warga dalam memperoleh perlindungan dari lembaga ombudsman mendapat pengakuan konstitusi (*constitutional recognition*) dan lembaga ombudsman sendiri memperoleh landasan konstitusi (*constitutional basis*) (Sunjata dkk, 2002: 53).

Ombudsman terbagi menjadi dua jenis, yaitu ombudsman parlementer dan ombudsman eksekutif. Pemahaman keduanya berbeda secara jenis dan jenjang. Pemahaman secara jenis adalah bahwa ombudsman parlementer adalah ombudsman yang diangkat oleh Parlemen. Ombudsman eksekutif adalah ombudsman yang diangkat oleh eksekutif -Presiden atau Perdana Menteri.

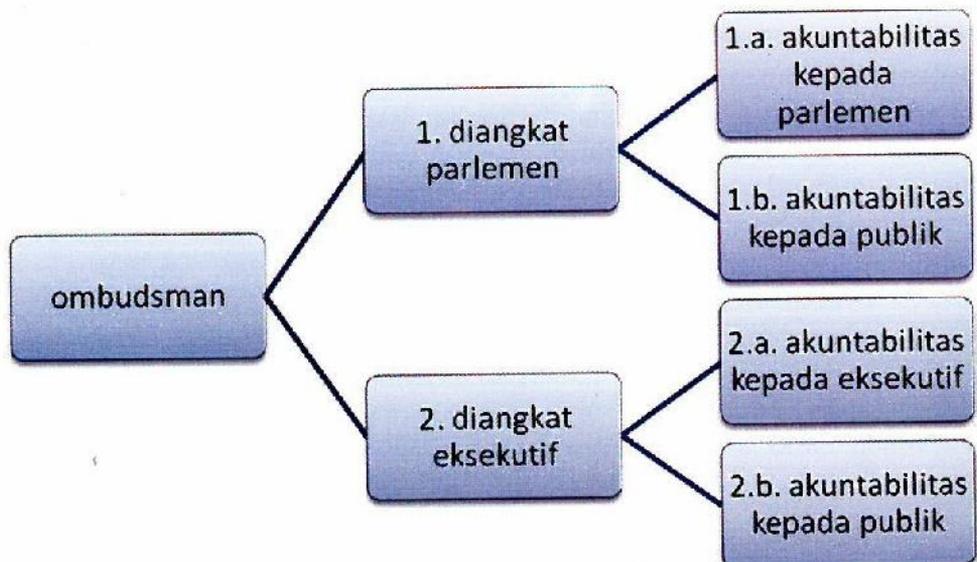
Yang dimaksud secara jenjang adalah perihal penetapan dan akuntabilitas atau pertanggungjawaban. Pemahaman pertama adalah

¹⁵ Ahli hukum dari Belanda.

ombudsman dengan penetapan dan akuntabilitasnya kepada lembaga yang mengangkat personil ombudsman. Misalnya, ombudsman parlementer memberikan akuntabilitasnya kepada parlemen. Selain menentukan dan menetapkan anggota ombudsman, Parlemen berhak memberhentikan anggota ombudsman jika yang bersangkutan dinilai parlemen melanggar ketentuan sebagai ombudsman. Sementara ombudsman eksekutif memberikan akuntabilitasnya kepada eksekutif. Eksekutif bukan saja memilih dan menetapkan ombudsman, namun juga memberhentikan jika menilai ombudsman melanggar ketentuan ombudsman.

Pemahaman kedua adalah ombudsman dengan penetapan dan pertanggungjawaban yang mandiri atau independen. Ombudsman diseleksi oleh tim seleksi yang independen dari pelamar. Parlemen dan Eksekutif hanya menjadi penyetap saja. Disebut ombudsman parlementer jika yang mengangkat parlemen, dan disebut ombudsman eksekutif jika yang mengangkat eksekutif. Karena menggunakan pendekatan "independen", maka meskipun diangkat oleh parlemen (ombudsman parlementer) ia tidak memberikan akuntabilitasnya kepada parlemen, demikian pula yang diangkat eksekutif (ombudsman eksekutif), ia tidak memberikan akuntabilitasnya kepada eksekutif. Ombudsman ini memberikan akuntabilitas kepada publik, di mana lembaga yang mengangkatnya dipahami sebagai "bagian" dari publik.

Bagan 1.1.
Jenis Ombudsman



Masing-masing dengan keunggulan dan kelemahan sebagai berikut:

Tipe	Keunggulan	Kelemahan
1.a.	Jelas kepada siapa akuntabilitasnya diberikan, sehingga mudah mengontrol kinerja ombudsman	Jika parlemen bermasalah, maka ombudsman akan terimbas. Ombudsman bisa menjadi tidak efektif karena menjadi kepanjangan kepentingan kekuatan politik yang menguasai parlemen
1.b.	Independen, sehingga mampu melakukan pengawasan secara efektif, bahkan kepada lembaga yang mengangkatnya	Publik adalah konsep yang abstrak, dengan demikian akuntabilitasnya bersifat abstrak. Lembaga ombudsman dapat membawa kepentingan pribadi dari para ombudsmannya sendiri.
2.a.	Jelas kepada siapa akuntabilitasnya diberikan, sehingga mudah mengontrol kinerja ombudsman	Jika eksekutif bermasalah, maka ombudsman akan terimbas. Ombudsman bisa menjadi tidak efektif karena menjadi kepanjangan kepentingan eksekutif
2.b.	Independen, sehingga mampu melakukan pengawasan secara efektif, bahkan kepada lembaga yang mengangkatnya	Publik adalah konsep yang abstrak, dengan demikian akuntabilitasnya bersifat abstrak. Lembaga ombudsman dapat membawa kepentingan pribadi dari para ombudsmannya sendiri.

Di luar jenis ombudsman parlementer dan eksekutif, terdapat jenis ombudsman ke tiga, yaitu ombudsman yang didirikan oleh masyarakat sipil. Ombudsman seperti ini biasanya tidak mempergunakan nama "ombudsman" namun menjalankan fungsi ombudsman, yaitu pengawasan terhadap pemerintah dan pelayanan publik. Bentuk formalnya antara lain adalah lembaga perlindungan konsumen, lembaga bantuan hukum, lembaga pengawas pemerintahan, lembaga pengawas pelayanan publik, dan lain-lain.

Di dalam kepustakaan tentang ombudsman, ombudsman difahami sebagai kekuasaan baru di luar eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Sunjata dkk., 2002: 13). Pembedaan jenis ombudsman, sebagaimana dikemukakan di depan, sesuai dengan dasar pembentukan. Ombudsman yang dibentuk oleh keputusan eksekutif menjadi ombudsman eksekutif dan ombudsman yang dibentuk dengan undang-undang menjadi ombudsman parlementer.

Selain itu, terdapat pemahaman lain tentang pemilahan jenis atau model dari ombudsman. Pertama, yang disebut sebagai *A classical*

Ombudsman, dibentuk dengan dukungan lembaga perwakilan rakyat. Kedua, *An organizational Ombudsman*, dibentuk oleh lembaga-lembaga misalnya rumah sakit, pers, universitas, bisnis dll. Ketiga, *An advocate Ombudsman*, dibentuk untuk advokasi kelompok okonsumen atau *potential complainants*

1.5. Ombudsman dan akuntabilitas

Sebagaimana dikemukakan di depan, inti dari *good governance* sesungguhnya adalah *akuntabilitas*. Karena itu, pemahaman pokok dalam pengembangan ombudsman adalah *bagaimana relasinya dengan akuntabilitas*.

Minocha (1983), Inamdar (1983), dan McCallum (1984) mendefenisikan akuntabilitas sebagai kewajiban hukum untuk memberi jawaban atau mempertanggungjawabkan tindakan seorang pejabat publik, khususnya dalam kaitannya dengan keuangan. Namun demikian, Dwivedi dan Jabbra (1989) menganggap defenisi dan pendekatan hukum ini kurang memadai. Mereka mengadopsi defenisi akuntabilitas yang lebih kompleks sebagai: "*the methods by which a publik agency or a publik official fulfils its duties and obligations, and the process by which that agency or the publik official is required to account for a sanction*" (metode atau cara dimana pegawai atau lembaga pemerintah memenuhi tugas dan tanggung jawabnya dan proses dimana pegawai atau lembaga pemerintah siap menerima sanksi atau hukuman jika terjadi kelalaian).

Berdasarkan defenisi tersebut Dwivedi dan Jabbra (1989) lebih jauh menjelaskan bahwa sedikitnya ada lima jenis atau mekanisme akuntabilitas publik, yaitu akuntabilitas organisasi atau administrasi, akuntabilitas hukum, akuntabilitas profesional, akuntabilitas politik, dan akuntabilitas moral.

Akuntabilitas organisasi atau administrasi (*administrative/bureaucratic accountability*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh pegawai yang memiliki hirarki lebih tinggi terhadap perilaku atau tindakan yang dilakukan oleh pegawai pada level yang lebih rendah, biasanya dalam organisasi yang sama. Menurut Appleby (1952), hal ini merupakan bagian dari sistem kontrol internal yang memungkinkan masyarakat untuk melaporkan kepada pimpinan (atasan) apabila mereka tidak puas dengan pelayanan yang diberikan oleh seorang pegawai (bawahan).

Akuntabilitas hukum (*legal accountability*) berhubungan dengan ketersediaan mekanisme hukum yang dapat digunakan oleh warga negara untuk menentang keputusan yang dibuat oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Mukhopadhyay (1983) mencontohkan akuntabilitas hukum ketika seorang pegawai atau lembaga pemerintah harus mempertanggungjawabkan keputusan yang mereka buat di pengadilan. Dengan konsep akuntabilitas hukum ini maka masyarakat yang tidak puas dengan keputusan pemerintah atau perilaku pegawai pemerintah

dapat mengajukan keberatan melalui pengadilan, baik pengadilan umum maupun pengadilan tata usaha negara (*administrative tribunal*). Pengadilan menjadi instrumen yang memutuskan apakah keputusan atau perilaku pegawai atau lembaga pemerintah telah melanggar hak-hak masyarakat termasuk dalam memberikan pelayanan publik.

Akuntabilitas politik (*political accountability*) beranggapan bahwa pegawai dan lembaga pemerintah bertanggung jawab kepada masyarakat melalui lembaga politik. Oleh karena itu, agar akuntabilitas pegawai atau lembaga pemerintah dapat ditingkatkan maka masyarakat harus mampu mengkritisi lembaga politik yang selanjutnya akan menekan pegawai atau lembaga pemerintah. Dengan kata lain, apabila masyarakat tidak puas dengan pelayanan yang diterima dari pegawai atau lembaga pemerintah maka mereka harus melaporkannya kepada aktor politik yang merupakan wakil atau representasi mereka.

Akuntabilitas profesional (*professional accountability*). Akuntabilitas profesional beranggapan bahwa para pegawai negeri profesional ini, di dalam bekerja, didasari dan akan selalu tunduk pada etika profesi mereka masing-masing dan akan menerima hukuman apabila dalam menjalankan tugas dan kewajibannya melanggar etika profesi. Sistem etika dibutuhkan juga oleh profesi ini untuk menyediakan struktur yang mampu menciptakan disiplin tata kerja dan menyediakan garis batas nilai yang bisa dijadikan acuan para birokrat untuk menyelesaikan dilema etika yang dihadapi dalam menjalankan tugasnya sehari-hari.

Akuntabilitas moral (*moral accountability*). Nilai-nilai moral sebagai alat kontrol yang efektif yang dapat mencegah pegawai pemerintah bertindak atau berperilaku yang merugikan masyarakat dan menghindari terjadinya *non-feasance*, *malfeasance* dan *over-feasance* (Mukhopadhyay, 1983).

Ada beberapa alasan mengapa akuntabilitas pegawai dan lembaga pemerintah perlu ditegakkan.

- *Pertama*, pada sistem pemerintahan yang demokratis, akuntabilitas dapat menjadi instrumen agar pegawai pemerintah berperilaku dan bertindak sesuai dengan keinginan masyarakat.
- *Kedua*, akuntabilitas publik penting karena pegawai atau lembaga pemerintah dapat saja lalai menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan atau alpa menjalankan kewajibannya, baik disengaja ataupun tidak disengaja atau dilaksanakan dengan setengah hati.
- *Ketiga*, akuntabilitas publik penting ditegakkan agar efisiensi penggunaan sumberdaya publik dapat tercapai.

Dengan kata lain, dalam sistem pemerintahan yang demokratis, akuntabilitas publik dapat menjamin lembaga atau pegawai pemerintah untuk memenuhi kewajibannya kepada masyarakat sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi, termasuk dalam penyediaan layanan publik.

Selain birokrat, dunia usaha yang turut bersentuhan langsung dengan masyarakat juga menghadapi persoalan yang sama tentang pengabaian etika, moralitas, rasa keadilan dan bahkan juga mewarnai praktik-praktik bisnis dengan tindakan yang tidak terpuji.

Memang diakui oleh Steade et al. (1984) bahwa menunjuk sesuatu secara tepat yang merupakan perilaku bisnis secara etik bukanlah suatu tugas gampang. Etika bisnis merupakan suatu aturan main yang tidak mengikat karena bukan hukum. Dalam praktek bisnis sehari-hari etika bisnis dapat menjadi batasan bagi aktivitas bisnis yang dijalankan. Etika bisnis sangat penting mengingat dunia usaha tidak lepas dari elemen-elemen lainnya.

Keberadaan usaha pada hakikatnya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Bisnis tidak hanya mempunyai hubungan dengan orang-orang maupun badan hukum sebagai pemasok, pembeli, penyalur, pemakai dan lain-lain (Dalimunthe, 2004).

Ahli pemberdayaan kepribadian Uno (2004) menjelaskan bahwa mempraktekkan bisnis dengan etiket berarti mempraktikkan tata cara bisnis yang sopan dan santun sehingga kehidupan bisnis menyenangkan karena saling menghormati. Etiket berbisnis diterapkan pada sikap kehidupan berkantor, sikap menghadapi rekan-rekan bisnis, dan sikap di mana kita tergabung dalam organisasi. Itu berupa senyum -sebagai apresiasi yang tulus dan terima kasih-, tidak menyalahgunakan kedudukan, kekayaan, tidak lekas tersinggung, kontrol diri, toleran dan tidak memotong pembicaraan orang lain.

Etika bisnis menyangkut moral, kontak sosial, hak-hak dan kewajiban, prinsip-prinsip dan aturan-aturan. Jika aturan secara umum mengenai etika mengatakan bahwa berlaku tidak jujur adalah tidak bermoral dan beretika, maka setiap insan bisnis yang tidak berlaku jujur dengan pegawainya, pelanggan, kreditur, pemegang usaha maupun pesaing dan masyarakat, maka ia dikatakan tidak etis dan tidak bermoral. Intinya adalah bagaimana kita mengontrol diri kita sendiri untuk dapat menjalani bisnis dengan baik dengan cara peka dan toleransi.

1.6. Pelembagaan Ombudsman : Komisi Ombudsman

Komisi Ombudsman pada dasarnya merupakan sebuah lembaga yang secara mandiri menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi (maladministrasi). Ombudsman berperan untuk melindungi orang dari pelanggaran hak, penyalahgunaan kekuasaan, kesalahan, pengabaian, keputusan yang tidak adil dan kesalahan administratif. Melalui peran ini diharapkan Ombudsman dapat memperbaiki dan meningkatkan kinerja administrasi pemerintahan, mendorong lebih terbukanya pemerintah dan dapat membantu pemerintah dalam akuntabilitas dengan birokrasinya agar lebih akuntabel terhadap masyarakat luas.

Keberadaan institusi Ombudsman biasanya di dasarkan pada pengaturan konstitusi, undang-undang atau peraturan. Intitusi Ombudsman biasanya mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan secara obyektif atas keluhan masyarakat umum mengenai pelayanan umum dan adminisatrasi pemerintahan. Akan tetapi, institusi Ombudsman juga kerap mempunyai kewenangan untuk menginisiasi suatu penyelidikan sekalipun keluhan tersebut belum didaftarkan.

Ombudsman tidak berwenang membuat keputusan yang mengikat pemerintah, ia hanya membuat rekomendasi -atas dasar penyelidikannya- untuk mendorong perubahan ke arah yang lebih baik. Landasan yang sangat penting bagi Ombudsman adalah independensinya terhadap lembaga pemerintah (birokrasi). Supaya investigasi dan rekomendasi Ombudsman dapat dipercaya (kredibel) baik oleh pemerintah maupun masyarakat, maka Ombudsman harus menjaga dan melindungi integritas dan imparisialitasnya.

Umumnya institusi Ombudsman dalam sektor administrasi pemerintahan dan pelayanan umum mempunyai yuridiksi yang luas atas lembaga-lembaga pemerintah. Di beberapa negara, yuridiksi Ombudsman juga memasuki wilayah lembaga-lembaga pengadilan, kepolisian dan militer. Sementara itu di tempat yang lain, yuridiksi Ombudsman justru tidak memasuki wilayah-wilayah tersebut.

Sejumlah negara telah membentuk Ombudsman yang secara khusus hanya menangani salah satu aspek dari pemerintahan seperti akses terhadap informasi, lembaga pemasyarakatan, kepolisian, militer atau etika pegawai negeri. Dalam situasi yang lain, Ombudsman juga bisa mempunyai mandat spesifik seperti untuk konservasi lingkungan, konservasi budaya, linguistik, atau untuk menyelidiki korupsi dalam lembaga pemerintah. Sekarang ini banyak negara yang sedang mengalami transisi menuju sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Dalam konteks ini banyak negara menginisiasi pembentukan Ombudsman sebagai upaya memperbaiki pelayanan umum dan administrasi pemerintahan.

Komisi Ombudsman umumnya dibentuk pada tingkat nasional walaupun di beberapa negara Komisi Ombudsman juga dibentuk pada level Pemerintah Daerah Provinsi atau kabupaten/kota. Komisi Ombudsman bertanggung jawab kepada parlemen dan berfungsi menerima pengaduan masyarakat terhadap ketidakadilan atau kesewcnang-wenangan, ketidaknyamanan, atau kesalahan (*maladministration*) yang dilakukan oleh pegawai atau lembaga pemerintah.

Komisi Ombudsman selanjutnya menyampaikan pengaduan masyarakat tersebut kepada lembaga pemerintah yang diadukan untuk kemudian mencari solusi atas masalah tersebut. Namun demikian, Komisi Ombudsman juga dapat melakukan penyelidikan atas inisiatif mereka sendiri (Ayeni, 1987).

Umumnya Komisi Ombudsman memiliki kewenangan untuk menyelidiki pengaduan masyarakat dan jika terbukti pengaduan masyarakat tersebut benar maka Komisi Ombudsman memberikan rekomendasi perbaikan (Weeks, 1978 dan Withshire, 1989). Di banyak negara, jika lembaga pemerintah menolak untuk mengubah kebijakan atau memperbaiki prosedur pelayanan sesuai dengan rekomendasi Komisi Ombudsman, maka Komisi Ombudsman dapat melaporkan lembaga pemerintah tersebut ke presiden atau perdana menteri sebagai *chief executive* atau pejabat pemerintah tertinggi. Apabila lembaga pemerintah yang dilaporkan merupakan perangkat daerah otonom seperti di Indonesia, misalnya, Komisi Ombudsman melaporkannya kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.

Sebagai langkah terakhir, Komisi Ombudsman juga dapat melaporkan lembaga pemerintah tersebut ke parlemen, menjelaskan alasan kenapa lembaga pemerintah tersebut dinyatakan bersalah. Karena laporan ini akan tersebar di antara anggota parlemen yang menjadi lawan pemerintah dan juga kepada media, maka lembaga pemerintah tentu saja akan menghindari hal tersebut, kecuali lembaga pemerintah tersebut sangat yakin bahwa Komisi Ombudsman yang salah (Corbett, 1992).

Menurut laporan Bank Pembangunan Asia (ADB) tahun 2004, efektifitas atau kinerja Komisi Ombudsman bervariasi dari satu negara dengan negara lainnya dan sangat ditentukan oleh kredibilitas anggota dan dukungan politik untuk memberikan kewenangan yang besar dan independen kepada Komisi Ombudsman untuk bekerja. Di Philipina, anggota Komisi Ombudsman diberi kewenangan yang sangat besar walaupun masyarakat Philipina sendiri menilai bahwa Komisi Ombudsman Philipina kurang efektif. Di Vanuatu, Komisi Ombudsman diberi kewenangan yang besar termasuk pengaduan masyarakat terhadap perusahaan negara (BUMN).

Namun demikian, Komisi Ombudsman yang berkinerja sangat baik ini dibubarkan oleh pemerintah pada tahun 1999. Komisi Ombudsman di Kepulauan Salomon diisi oleh pegawai negeri, anggota parlemen dan wakil-wakil pemerintah lainnya yang sangat tidak independen. Hasilnya, pengaduan yang masuk didominasi oleh pegawai negeri dan anggota parlemen yang memperjuangkan kepentingan mereka sendiri dan tidak ada pengaduan dari masyarakat umum.

Di Inggris, masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan pegawai atau lembaga pemerintah mengadukan masalahnya ke parlemen yang selanjutnya melanjutkan ke Komisi Ombudsman. Setelah meneliti Komisi Ombudsman Selandia Baru selama lebih dari sepuluh tahun, Hill (1976) menyimpulkan bahwa hanya sekitar sepuluh persen pengaduan masyarakat yang dianggap benar yang dapat diselesaikan oleh Komisi

Ombudsman. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Perry (1975) menunjukkan bahwa dibutuhkan sekitar dua minggu bagi Komisi Ombudsman Jerusalem untuk merespon keluhan masyarakat. Seperti juga di Australia, kurangnya sumberdaya adalah penyebab utama lemahnya kinerja Komisi Ombudsman (Bayne, 1988). Terakhir, Komisi Ombudsman umumnya dihubungi oleh masyarakat setelah merasa dirugikan oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman jarang sekali memperbaiki atau mencegah keputusan lembaga pemerintah sebelum masyarakat dirugikan (Danet, 1978).

Berdasarkan kenyataan-kenyataan tersebut maka kehati-hatian dan kecermatan diperlukan oleh setiap pemerintahan yang berencana membentuk Komisi Ombudsman. Komisi Ombudsman sukses di Swedia karena karakteristik masyarakat lokal dan budaya politik yang mendukung. Pembentukan Komisi Ombudsman harus didasari pada komitmen politik untuk meningkatkan akuntabilitas dan kualitas pelayanan pemerintah. Komisi Ombudsman harus diisi oleh orang-orang yang independen dan jujur. Pembentukan Komisi Ombudsman yang sekedar sebagai simbol dan tanpa komitmen politik hanya akan mengancam kredibilitas pemerintah.

1.7. Ombudsman dan Desentralisasi

Dalam membangun manajemen publik yang efisien dan efektif, hari ini hampir semua negara menganut asas desentralisasi politik. Desentralisasi mempunyai satu tujuan pokok, yaitu mendekatkan pelayanan kepada publik yang dilayani. Kebijakan desentralisasi membawa satu konsekuensi nyata, yaitu keluhan publik yang berkembang di tingkat daerah, bukan lagi di pusat. Sehingga, semakin diperlukan lembaga-lembaga ombudsman di tingkat daerah. Aspek penting yang memungkinkan daerah tumbuh berkembang melalui kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah, antara lain:

1. *Political equality*. Dengan adanya otonomi daerah, maka akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.
2. *Lokal accountability*. Meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat (Smith, 1985) atau tercipta *proximity* antara aparat pengambil keputusan di tingkat lokal dengan para konstituennya (Ruland, 1992).
3. *Lokal responsiveness*. Mengecilnya asimetri informasi antara masyarakat dengan para pengambil keputusan yang diasumsikan Pemerintah Daerah lebih mengetahui preferensi umum warganya dibandingkan Pemerintah Pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik (*lokal good governance*) adalah prasyarat mutlak bagi terselenggaranya pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada masyarakat (UNDP, 2001).

Pemerintahan yang baik juga dapat memperbaiki kegagalan pasar (*market failure*) dan menyediakan barang publik yang tidak disuplai oleh pasar.

Diskresi Pemerintah Daerah melalui Otonomi Daerah mestinya dimaknai sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan (UU No. 32/2004 pasal 1 angka 4).

Namun, dalam tingkat praktis, Otonomi Daerah ternyata telah memunculkan dilema. Di satu sisi pemberian kewenangan yang besar kepada Pemerintahan Daerah yang tidak didukung oleh kesiapan yang memadai, dapat membuat Pemerintahan Daerah tidak dapat berjalan secara optimal menggunakan kewenangan tersebut untuk mengurus dan mengatur daerahnya. Sedangkan di sisi yang lain, masyarakat daerah terus mengharapkan suatu Pemerintahan Daerah yang demokratis, kemudahan akses, transparan serta akuntabel.

Dewasa ini ketidakpuasan terhadap kinerja pelayanan pemerintah semakin terbuka diungkapkan oleh masyarakat. Ada beberapa faktor yang menyebabkan semakin maraknya ekspresi ketidakpuasan masyarakat ini. **Pertama**, layanan publik yang disediakan oleh pemerintah semakin luas cakupannya dan semakin banyak jenisnya seiring dengan semakin berkembang dan meningkatnya kebutuhan masyarakat. **Kedua**, semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat sering tidak sejalan dengan kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah untuk menyediakan semua tuntutan masyarakat. **Ketiga**, kualitas pendidikan masyarakat yang relatif semakin baik berakibat pada semakin meningkatnya harapan masyarakat terhadap kualitas layanan publik yang lebih baik.

Buruknya kualitas pelayanan publik pemerintah dapat disebabkan oleh beberapa hal. **Pertama**, pemerintah dalam banyak hal merupakan satu-satunya penyedia layanan tersebut (monopoli) sehingga tidak ada insentif bagi pegawai pemerintah untuk bekerja secara efisien. Pegawai pemerintah tidak merasa bertanggung jawab (akuntabel) kepada masyarakat yang menerima layanan karena gaji mereka tidak tergantung dari tingkat efisiensi mereka dalam bekerja atau seberapa baik mereka melayani masyarakat. **Kedua**, di banyak negara berkembang masyarakat atau penerima layanan publik tidak mempunyai insentif atau kemampuan untuk menuntut pemerintah agar lebih akuntabel atau memberikan pelayanan yang efisien dan berkualitas. Kurangnya kekuasaan politik dan informasi yang dimiliki masyarakat dan faktor-faktor kelembagaan lainnya menyebabkan hal ini terjadi. **Ketiga**, akuntabilitas publik sejauh ini terlalu fokus pada mekanisme supervisi dan kontrol internal (*hierarchical control*) yang dilakukan oleh setiap atasan atau pimpinan di dalam organisasi pemerintah itu sendiri.

Berdasarkan ketiga penyebab buruknya kinerja layanan pemerintah ini maka dapat disimpulkan bahwa masalah akuntabilitas pemerintah

adalah masalah yang kompleks. Solusi untuk memecahkan masalah akuntabilitas ini harus memperhatikan karakteristik layanan publik itu sendiri dan karakteristik masyarakat atau penerima layanan tersebut.

Akuntabilitas pelayanan publik hanya dapat ditingkatkan apabila kontrol hirarki internal dan eksternal terhadap penyedia pelayanan publik diperkuat dengan keinginan masyarakat untuk menekan atau menyuarakan (*voice*) keberatan mereka melalui mekanisme alternatif di luar sistem yang berjalan.

1.8. Peran Ombudsman

Ombudsman menjalankan peran –atau berfungsi, atau bertugas– sebagai lembaga yang mengusut tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh lembaga pelayanan publik atau mal-administrasi, yang dilaporkan, dikeluhkan, atau diadukan masyarakat, secara perorangan, kelompok, dan/atau lembaga kepadanya. Penyimpangan tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. pemalsuan
2. persengkongolan, termasuk di dalamnya kolusi dan nepotisme
3. intervensi secara berlebihan
4. penanganan yang tidak baik (tidak ditangani, atau ditangani tetapi lambat atau berlarut-larut)
5. penyalahgunaan wewenang
6. berpihak secara tidak adil
7. meminta dan/atau menerima imbalan yang bukan haknya, atau korupsi
8. penggelapan
9. Penguasaan tanpa hak
10. Bertindak tidak layak
11. Melalaikan kewajiban
12. Melakukan represi secara fisik maupun psikologis¹⁶

Sebagai pembanding, Prof. J. Salusu, penilai utama naskah akademik Ombudsman Makassar mengemukakan, bahwa dalam banyak hal, penerimaan pengaduan masyarakat cukup bervariasi. Semuanya ini harus ditanggapi oleh komisi Ombudsman. Variasi pengaduan bisa berbentuk:

- Ketidakadilan;
- gagal pelaksanaan aturan;
- penundaan yang tidak masuk akal;
- kesalahan administratif;
- menyalahgunakan kebijakan;
- kurang menghargai;
- lalai;
- ada tekanan;

¹⁶ Diadaptasi dan dikembangkan dari Sujata dkk (2002: 35-36), Pope (2003: 158 dst)

- kekeliruan;
- sembrono;
- keberpihakan;
- kebijakan yang tidak *fair*;
- arogansi;
- sesuatu yang tidak masuk akal;
- kasar, tidak sopan;
- melanggar peraturan (UU, PERDA dll);
- menyalahgunakan kekuasaan;
- diskriminasi;
- tidak mampu melaksanakan;
- tidak hati-hati;
- memakai konsederan yang tidak relevan;
- penjelasan yang kabur; serta
- semua tindakan yang tidak adil (sengaja atau tidak sengaja);

Sebagai pembanding, manual Ombudsman Daerah Yogyakarta mendefinisikan mal-administrasi sebagai perbuatan, sikap, maupun prosedur dan tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau praktek tata usaha saja. Manual tersebut menyebutkan 15 jenis maladministrasi dengan mempergunakan definisi yang lebih lugas dan mudah difahami publik, yaitu:

1. intervensi
2. penyimpangan prosedur
3. pemalsuan/persekongkolan
4. penggelapan barang bukti
5. inkompetensi lembaga
6. menguasai tanpa hak
7. penyalahgunaan wewenang
8. memperkeruh perkara
9. nyata-nyata berfihak
10. melalaikan kewajiban
11. menerima imbalan dalam pelayanan
12. praktek KKN
13. penundaan berlarut/tidak melakukan pelayanan
14. diskriminasi pelayanan pada masyarakat
15. pengabaian hak

1.9. Paradoks Ombudsman

Sebagaimana dikemukakan di depan, Ombudsman dalam dirinya sangat paradoks. Dia sangat berkuasa (*powerful*) dan sangat tidak berkuasa (*powerless*). Ia sangat berkuasa penuh dengan rekomendasi yang diberikan berdasarkan dengan fakta-fakta yang ditemukan dan memberikan pelaporan. Tetapi di lain pihak ia tidak bisa memaksa seorang kepala pemerintahan atau unit pemerintahan, atau kepala daerah untuk mengubah atau memperbaiki atas sebuah kebijakan yang dianggap tidak benar.

Sebagai gambaran untuk kelembagaan Ombudsman tergantung dengan struktur organisasinya agar efektif dalam bekerja secara maksimal. Dalam struktur paling tidak ada beberapa unit yang harus dibentuk, antara lain:

- Unit investigasi
- Unit dokumentasi
- Unit legal, advisory
- Unit koordinasi, monitoring, dan evaluasi
- Unit keuangan dan administrasi

Sebagaimana dikemukakan Pope (2003: 161), ombudsman turutan paling akhir sekali. Ombudsman bukanlah lembaga yang pertama-tama dihubungi. Di dalam pemahaman kita, keluhan atau gugatan atas penyelenggaraan pelayanan yang *mal-administrasi* setelah melalui rangkaian jenjang sebagai berikut:

1. melalui lembaga pelayanan pengaduan dan keluhan dari lembaga pemberi pelayanan kepada publik
2. melalui lembaga non-pemerintah yang memberikan pelayanan untuk mengadukan kepada Pemerintah, atau juga melalui lembaga kontrol publik, di antaranya adalah media massa
3. melalui lembaga peradilan

Jika ketika lembaga ini sudah tidak mampu, maka publik dapat mempergunakan pelayanan yang diberikan oleh lembaga ombudsman.

Secara umum, ombudsman berperan sebagai pembela publik atau warganegara terhadap *mal-administrasi*, namun pada prakteknya, peran ombudsman “dapat diperluas” kepada lingkup-lingkup yang lebih kritikal, dengan alasan-alasan karena berkenaan dengan pelayanan publik yang buruk. Ruang-ruang kerja ombudsman meluas kepada:

1. penanggulangan korupsi
2. pelanggaran atas hak-hak asasi manusia
3. transparansi penyelenggaraan pemerintahan

Bahkan, ombudsman juga menjangkau “pelayanan publik” yang dilakukan badan-badan usaha, terutama badan usaha yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki negara. Pada beberapa negara, misalnya di Indonesia, dibentuk juga ombudsman untuk menangani keluhan masyarakat terhadap pelayanan dari badan-badan usaha swasta atau bukan milik negara.

Pada perkembangan terkini, ombudsman dinilai sebagai salah satu aktor sentral dalam penegakan tata kelola yang baik atau *good governance*.

Boks 1.2 : Ombudsman dalam Pandangan DPR RI

Simpulan rapat paripurna DPR untuk mengesahkan RUU tentang Ombudsman, Selasa 9 Oktober 2008 :

“Salah satu kewenangan yang sangat penting dari Ombudsman

itu adalah menyelesaikan berbagai laporan yang masuk mengenai malpraktek administrasi birokrasi melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak. Dalam hal pemeriksaan laporan dari setiap warga negara Indonesia atau penduduk yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam ketentuan RUU ini, Ombudsman wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak dan tidak memungut biaya. Selain kewenangan melakukan pemeriksaan laporan, Ombudsman juga dapat melakukan pemeriksaan lapangan atau objek pelayanan publik tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pejabat atau instansi yang dilaporkan, dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban dan kesusilaan. Sementara terhadap suatu laporan atau informasi yang mengandung konflik kepentingan dari ketua, wakil ketua dan anggota Ombudsman, dalam pembahasan telah disepakati bahwa, terhadap mereka dilarang turut serta untuk memeriksa suatu laporan atau informasi yang mengandung atau dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan dirinya”.

Aziz Syamsuddin, Wakil Ketua Komisi III DPR, Partai Golkar.

“Masyarakat adalah komponen yang semestinya merasakan keadilan, dan bukan sebaliknya menjadi objek serta korban ketidakadilan. Dibentuknya Komisi Ombudsman Nasional ini adalah untuk membantu pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik. Dalam sebuah negara yang berdasarkan pada hukum dan demokrasi, Ombudsman ini menjadi bagian yang tidak terpisahkan sebagai lembaga penyeimbang dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih.

Ilyas Siraj, anggota FKB DPR

“Dengan kewenangan yang ada, lembaga ini dapat mencegah tidak hanya tindakan korupsi, tetapi juga mengatasi praktek-praktek korupsi yang belum dijangkau oleh aturan hukum. Karena itu, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Komisi Ombudsman Indonesia harus bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Secara umum, faktor utama keberhasilan Ombudsman ini dipengaruhi oleh kuatnya supremasi hukum di suatu negara.

M. Nasir Jamil, FPKS DPR

“Jika kita ingin Ombudsman di Indonesia berhasil, maka tidak ada jalan lain selain kita bersungguh-sungguh mewujudkan supremasi hukum. Harapan itu itu bisa mewujudkan jika peraturan yang dibuat oleh pemerintah juga benar-benar memiliki “taring”, sehingga kehadiran Ombudsman yang hanya memberikan rekomendasipun akan cukup

membuat lembaga yang bersangkutan menjadi patuh. Hasil Investigasi yang dilakukan Ombudsman diharapkan pula mampu mendorong lembaga yang telah melakukan kesalahan untuk memberikan sejumlah ganti rugi dengan jumlah tertentu, kepada masyarakat yang telah dirugikan. Dengan demikian, kehadiran Komisi Ombudsman Nasional diharapkan dapat menjadi suatu alternatif yang dapat memperbaiki ketidakpercayaan masyarakat saat ini

Sumber : Laporan Kantor Berita Antara 12 September 2008 "Menanti Kiprah Ombudsman Wujudkan 'Good Governance' "

1.10. Pengelola Ombudsman

Komisi Ombudsman (secara harafiah berarti "wakil") adalah salah satu alternatif yang banyak dipilih untuk meningkatkan akuntabilitas pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman pertama kali berdiri di Swedia pada awal abad ke-19. Dibentuk dengan undang-undang dan dipimpin oleh pejabat tinggi pemerintah yang independen (Zagoria 1988 dan Rowat 1983). Ombudsman dapat melakukan penyelidikan atas inisiatif mereka sendiri (Ayeni 1987), memiliki kewenangan untuk menyelidiki pengaduan masyarakat dan jika terbukti pengaduan masyarakat tersebut benar maka Komisi Ombudsman memberikan rekomendasi perbaikan (Weeks 1978 dan Withshire 1989). Dengan begitu Komisi Ombudsman mempunyai kewenangan memberi rekomendasi secara hirarkis, ke parlemen ke media massa dan bersifat menekan (Corbett, 1992).

Efektifitas atau kinerja Komisi Ombudsman bervariasi antara Satu Negara dengan Negara lain. Komisi Ombudsman Selandia Baru hanya sekitar sepuluh persen pengaduan masyarakat yang dianggap benar yang dapat diselesaikan oleh Komisi Ombudsman Hill (1976) Demikian halnya dibutuhkan sekitar dua minggu bagi Komisi Ombudsman Jerusalem untuk merespon keluhan masyarakat. Perry (1975). Di Australia, kurangnya sumberdaya adalah penyebab utama lemahnya kinerja Komisi Ombudsman (Bayne 1988) Demikian halnya Komisi Ombudsman umumnya dihubungi oleh masyarakat setelah merasa dirugikan oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman jarang sekali memperbaiki atau mencegah keputusan lembaga pemerintah sebelum masyarakat dirugikan (Danet, 1978).

Belajar dari sejarah Ombudsman, maka kehati-hatian dan kecermatan sangat diperlukan bagi setiap pemerintahan yang berencana membentuk Komisi Ombudsman. Komisi Ombudsman sukses di Swedia karena karakteristik masyarakat lokal dan budaya politik yang mendukung. Begitu pula pembentukan Komisi Ombudsman harus didasari pada komitmen politik untuk meningkatkan akuntabilitas dan kualitas pelayanan pemerintah dan Komisi Ombudsman harus diisi oleh orang-orang yang independen dan jujur. | sudah ada di halaman 52

Lembaga ombudsman dapat dikatakan sebagai lembaga yang tergantung kepada *the singer* daripada *the song*. Sukses tidaknya Lembaga Ombudsman ini sangat tergantung dari personil yang nantinya akan bekerja di dalam kelembagaan ini. Paling tidak kepribadiannya, kemampuan menemukan kebenaran, kebebasannya dan ketidakberpihakannya.

Seseorang yang menjadi anggota Ombudsman, ia sangat dihormati. Jika ombudsman adalah ombudsman *classic* atau parlementer, ia harus didukung mayoritas DPRD. Netral secara politik. Tidak berafiliasi ke parpol tertentu supaya temuannya dapat dipercaya. Tidak memegang jabatan dalam pemerintahan. Sementara fasilitasnya harus disediakan oleh negara, antara lain gajinya setara dengan pejabat tinggi, anggarannya memadai, diberikan kantor, kendaraan dinas dan lain-lain fasilitas yang membantu tugas-tugasnya.

Ada beberapa kualifikasi seseorang yang masuk dalam kelembagaan Ombudsman. Pertama, *independen* (bebas). *Independen* berarti bebas dari campur tangan eksekutif, legislatif dan pejabat pemerintahan lainnya. Demikian pula bebas memilih, mengangkat dan memecat stafnya jika tidak punya kinerja yang baik. Dalam memberikan laporan harus berdasarkan fakta-fakta, masuk akal, serta bebas menentukan mana yang dirahasiakan dan mana yang dipublikasikan. Ke dua, *impartiality* (tidak berpihak, netral, fair). *Impartiality* ini adalah jantung dari konsep Ombudsman. Kalau dia sudah berpihak maka tidak dibutuhkan lagi. Menerima komplain tanpa membedakan, perlakuan yang sama bagi setiap orang, bebas dari bisa dan mendorong setiap pihak untuk merekomendasikan ke lembaga yang menjadi penyebab seseorang melakukan komplain. Ketiga, *confidentiality* (kerahasiaan). *Confidentiality* berarti Ombudsman harus menyimpan kerahasiaan seorang pelapor, merahasiakan hasil penyelidikan dan tertutup bagi pers. Keempat, kredibel, artinya Ombudsman harus dipercaya dalam seluruh proses penyelidikan, interview, memberikan rekomendasi dan temuannya dapat diterima semua pihak.

Selain empat kualifikasi tersebut, seseorang yang menjadi anggota Ombudsman harus memiliki keterampilan (*skill*), antara lain: keahlian dalam menginterview, bertanya, pengetahuan hukum, pengalaman pemerintahan, ahli dalam menulis laporan, administrasi publik. Pengetahuan komunikasi dan membuat keputusan, memecahkan konflik, peka terhadap isu, mempresentasikan laporan. Jika gagal menemukan ombudsman seperti itu, biasanya disarankan agar pembentukan lembaga ombudsman ditunda.

1.11. 'Ombudsman di Antara Lembaga-Lembaga Pemberdaya Publik

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, lembaga ombudsman adalah lembaga yang memastikan agar pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah berjalan dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Jenis-jenis pelayanan publik sendiri begitu luas, di antaranya yang menjadi fokus dari penanganan ombudsman adalah:

1. Pelayanan peradilan
2. Pelayanan kepemilikan hak, termasuk pertanahan
3. Pelayanan perpajakan
4. Pelayanan kewargaan, termasuk kartu identitas kependudukan, identitas kesejahteraan sosial, identitas yang dikeluarkan lembaga kepolisian, dll
5. Pelayanan kesehatan publik
6. Pelayanan pendidikan
7. Pelayanan perijinan

Lembaga yang hendak diberdayakan melalui pengawasan ombudsman adalah lembaga-lembaga publik yang memberikan pelayanan tersebut, yaitu birokrasi pemerintahan yang memberikan pelayanan publik sebagaimana disebutkan di atas.

Pada beberapa negara, termasuk Indonesia, target pengawasan dari ombudsman berkembang di mana istilah lembaga publik difahami sebagai lembaga yang dibiayai dari anggaran publik atau anggaran dan belanja negara, di mana dengan demikian termasuk:

1. Lembaga eksekutif
2. Lembaga legislatif
3. Lembaga yudikatif

Untuk kasus Indonesia, terdapat tiga hal yang bersifat khusus, di mana pengawasan berkembang ke:

1. Lembaga negara akuntatif, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan
2. Bank Sentral
3. Badan-Badan Usaha Milik Negara
4. Badan-Badan Usaha Milik Daerah

Masuknya BUMN dan BUMD menjadi bagian dari pengawasan ombudsman bersifat unik, karena pemahaman BUMN dan BUMD adalah lembaga yang dibiayai dari anggaran negara, meskipun pada dasarnya kedua lembaga ini adalah lembaga usaha/bisnis di mana kekayaan negara yang ditempatkan adalah kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari anggaran negara. Namun, pemahaman yang ambigu dari Pemerintah yang juga menetapkan bahwa BUMN dan BUMD adalah milik negara yang berada di bawah kontrol langsung dari negara, maka merupakan target dari ombudsman sebagai pengawasan lembaga negara.

Di luar lembaga-lembaga yang disebutkan di atas, di Indonesia juga terdapat ombudsman yang mengawasi pelayanan yang diberikan oleh lembaga non negara, yaitu:

1. Pelaku usaha swasta dalam bentuk korporasi
2. Pelaku usaha swasta dalam bentuk Koperasi

Dengan demikian, dapat difahami keragaman teori yang mendasari pembentukan ombudsman. Tingkat atau derajat keberhasilan ombudsman akan ditentukan dari tujuan pembentukan, proses yang dilaksanakan, dan hasil yang dikontribusikan.

Pada era demokrasi modern, di mana Pemerintah juga mempunyai berbagai instrumen untuk melakukan pengawasan internal dan eksternal di satu sisi di mana masyarakat telah berkembang menjadi masyarakat yang kapabel, sehingga mampu membangun instrumen pengawasan pelayanan publik yang mempunyai pengaruh kuat, maka ombudsman tidak lagi menjadi lembaga eksklusif dalam hal pengawasan atas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah.

Lembaga ombudsman berada di tengah lembaga-lembaga pemberdaya publik yang lain, baik yang didirikan oleh Pemerintah maupun yang dibentuk secara mandiri oleh masyarakat (*civil society*), yaitu:

1. Dari Pemerintah:
 - a. Komisi-Komisi, yaitu yang bergerak dalam pengawasan hak asasi manusia, perlindungan anak, perlindungan perempuan, pendidikan, kesehatan, kepolisian, dan penanggulangan korupsi
 - b. Badan-Badan, yaitu yang bergerak di dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba dan obat terlarang, pengawasan air minum, jalan raya, telekomunikasi, persaingan usaha.
2. Dari Masyarakat:
 - a. Lembaga-lembaga, yaitu lembaga perlindungan konsumen, pengawasan negara, pengawasan parlemen, pengawasan pelayanan kereta api, perlindungan alam.
 - b. Komisi-komisi, misalnya komisi anti kekerasan, pemantauan media.

Dengan demikian, ombudsman hari ini tidak hadir sendirian sebagai lembaga pembela dan/atau pelindung publik *vis-a-vis* pelayanan publik, melainkan hadir di tengah berbagai lembaga pemberdaya yang lain.

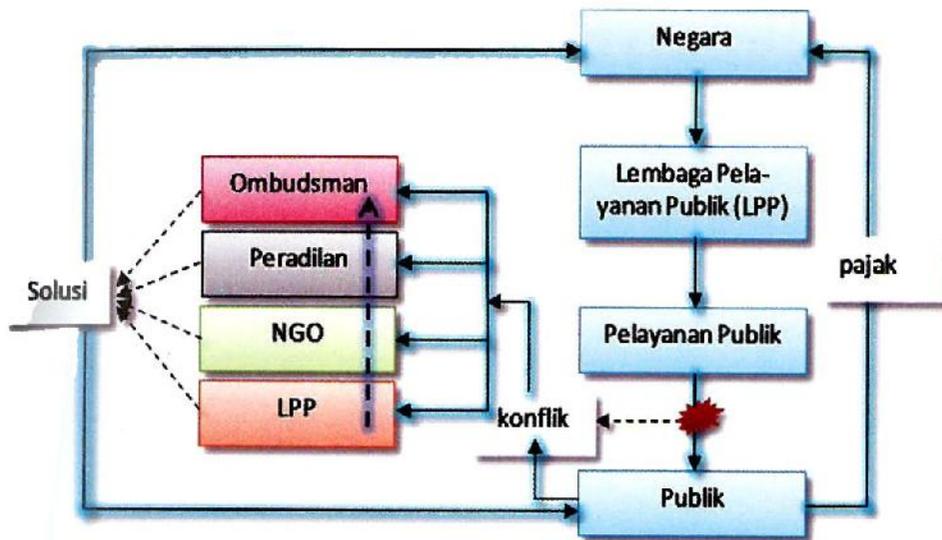
Pada kasus pelayanan publik yang gagal, di mana masyarakat dirugikan, maka secara teori ombudsman menjadi "lembaga yang terakhir" di mana masyarakat mengadukan masalahnya. Dengan demikian, secara jenjang urutan, maka penyelesaian masalah terdiri dari:

1. Lembaga pelayanan publik (LPP) itu sendiri berusaha menyelesaikan masalah dengan publik, setelah mendapatkan keluhan dari publik. Lembaga ini semacam lembaga *customer relation* yang ada di lembaga publik. Pada lembaga-lembaga pelayanan publik modern, selalu dilengkapi dengan wadah ini sebagai tempat di mana pelayanan yang tidak optimal dapat segera diatasi di tempat, sehingga pelayanan dapat memuaskan.
2. Jika lembaga pelayanan publik tidak menyediakan instrumen tersebut, publik dapat dan/atau menyampaikan keluhannya melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang terkait, seperti lembaga konsumen, lembaga bantuan hukum, bahkan dalam tingkat tertentu melalui *Surat Pembaca* di media massa.

3. Jika hal-hal seperti di atas tidak dapat memenuhi rasa keadilan atas pelayanan publik, atau publik menghendaki penggantian atas pelayanan yang merugikan, misalnya mal-administrasi atau pelayanan yang gagal yang mengakibatkan kerugian, maka lembaga yang digunakan adalah lembaga peradilan.
4. Jika lembaga peradilan gagal menjalankan perannya dengan baik dan adil, maka publik tetap mempunyai lembaga untuk mempertahankan haknya atas pelayanan yang baik, yaitu ombudsman.

Dengan demikian, ombudsman dalam pelayanan publik terhadap lembaga-lembaga lain dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1.2.
Ombudsman dalam Pelayanan Publik



Namun demikian, terdapat juga pemahaman bahwa ombudsman tidak hanya pasif, namun juga aktif untuk mencari pelayanan-pelayanan publik yang buruk, kemudian mengembangkannya sebagai temuan kasus untuk dilaporkan dan didorong perbaikannya.

BAB II

PERBANDINGAN OMBUDSMAN ANTAR NEGARA¹⁷

Ombudsman merupakan bagian dari peradaban umat manusia untuk memastikan bahwa kehidupan bersama diselenggarakan dengan baik dan *proper*. Ombudsman dalam pemahaman klasik hadir sebagai lembaga *check and balance*. Pada konteks ini, ombudsman menjadi bagian penting dari setiap negara demokrasi untuk menegakkan tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁸ Namun demikian, terdapat perbedaan pada pemahaman dan praktek ombudsman pada berbagai negara. Bagian ini memaparkan secara umum sejumlah perbedaan tersebut –sebuah perbedaan yang membuat pemahaman dan praktik ombudsman menjadi semakin bernilai.

2.1. Eropa

Albania. Ombudsman di Albania diberi nama sebagai *Advokati i Popullit* atau *People's Advotote*. Dibentuk berdasarkan konstitusi (UUD)

¹⁷ Sumber *Wikipedia*; Burns et.al (2000); Pope (2002).

¹⁸ Lihat antara lain Pope (2003) yang menyebutkan lembaga ombudsman sebagai salah satu prasyarat terbangunnya tata kelola yang baik.

Albania yang disetujui November 2008. Pasal-pasal yang mendukung pembentukan ombudsman adalah pasal-pasal konstitusi pada Bab VI pasal 60, 61, 62, 63, dan 134.

Parlemen Albania mengesahkan undang-undang (*Law*) No.8454 tentang ombudsman Albania pada 4 februari 1999. Para ombudsman (*Advocate*) dipilih dengan 2/3 suara Parlemen, dengan masa kerja lima tahun, dan dapat dipilih kembali. UU ombudsman tersebut kemudian diamandemen dengan UU No. 8600/2000 dan kemudian diamandemen lagi dengan UU No. 9398/2005.

Pembentukan ombudsman pertama kali dilakukan 16 Februari 2000. Ombudsman Albania saat ini dijabat oleh Dr. Emir Dobjani, yang dipilih pada tahun 2000 dan dipilih kembali pada tahun 2005.

Fungsi dari ombudsman, sebagaimana disebutkan pada Bab VI pasal 60, adalah membela hak, kemerdekaan dan kepentingan yang sah secara hukum dari setiap warganegara dari tindakan hukum yang sewenang-wenang, pelayananan yang tidak semestinya atau gagal, dari lembaga-lembaga administrasi publik (*The People's Advocate defends the rights, freedoms and lawful interests of individuals from unlawful or improper actions or failures to act of the organs of public administration*)

Armenia. Ombudsman Armenia dibentuk berdasarkan konsitusi Armenia pasal 83.1., dengan sebutan *Republic Armenia Human Rights Defender*, oleh Majelis Nasional. Lembaga ini pertama kali dibentuk tahun 2000. Ombudsman pertama adalah Larisa Alaverdyan, kemudian digantikan oleh Armen Harutyunyan pada tahun 2006.

Azerbaijan. Ombudsman atau tepatnya Ombudswoman karena dipimpin oleh seorang perempuan Albania pada saat ini bernama Elmira Suleymanova, yang dipilih pada saat pertama kali ombudsman dibentuk Juli 2002.

Belanda. Gagasan ombudsman di Belanda diperkenalkan tahun 1969 oleh seorang presenter televisi VARA Tom Pauka, sekembali dari Swedia. Wacana tersebut dikembangkan melalui program televisi yang diberi titel *De Ombudsman*. Hari ini Belanda mempunyai kantor ombudsman sebagai sebuah lembaga negara. Ombudsman di Belanda dipilih oleh Majelis Rendah Parlemen atas rekomendasi Wakil Ketua Dewan Negara, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan. Para anggota tersebut tidak diperkenankan merangkap jabatan. Rekomendasi yang di keluarkan ombudsman bersifat tidak mengikat, sehingga tergantung otoritas administrasi pemerintah.

Bulgaria. Di Bulgaria Ombudsman dibentuk melalui undang-undang pada tahun 1998, namun ombudsman pertama baru dipilih April 2005. Di Bulgaria terdapat ombudsman nasional (*Граждански защитник*) dan ombudsman daerah (*Граждански посредници*).

Inggris. Di Inggris Raya (UK) tahun 1967 dibentuk Komisioner Parlemen untuk Pemerintahan (*Parliamentary Commissioner for Administration*)

untuk mengawasi aktivitas Pemerintahan di tingkat pusat. Setelah itu didirikan Ombudsman Pelayanan Kesehatan. Uniknya, kedua lembaga ini dipimpin orang yang sama, dan kedua kantor bekerja bersama.

Pada tahun 1973 di Inggris (England) dan Wales dibentuk Komisi untuk Pemerintahan Lokal (*Commission for Local Government Administration*), disusul Skotlandia tahun 1974. Sejak itu, masyarakat dan pelaku bisnis mendirikan berbagai lembaga ombudsman. Lembaga ombudsman sering dikritik, meski dipilih secara independen, tetapi tidak dapat bekerja secara independen, karena mereka menjadi "stempel" dari kekuasaan. Akibatnya, masyarakat banyak menyampaikan keluhan kepada otoritas lokal atau kepada pengadilan setempat daripada melalui ombudsman.

Cekoslovakia. Di Cekoslovakia ombudsman disebut sebagai *Veřejný ochránce práv* atau Penjaga Hak Publik (*Public Defender of Rights*).

Denmark. Di Denmark, ombudsman yang ada adalah ombudsman parlementer (*Folketingets Ombudsmand*), yaitu ditunjuk oleh Parlemen (*Folketing*). Lembaga ini dibentuk pada tahun 1955 dengan tugas mengusut keluhan individu warganegara atau yang mewakilinya berkenaan dengan semua hal yang berhubungan dengan tata kelola publik, termasuk mal-administrasi dari otoritas pusat dan lokal. Cakupan kewenangan ombudsman antara lain hukum administrasi, hukum konstitusi, hak untuk memperbaiki fasilitas lembaga pemasyarakatan, dan akses atas berbagai informasi.

Selain itu, di Denmark terdapat ombudsman konsumen (*Forbrugerombudsmanden*) yang dibentuk tahun 1974. Ombudsman ini berperan untuk memastikan konsumen terlindungi hak-haknya, dan tata-cara pemasaran sesuai dengan hak-hak publik dan hukum. Perwakilan pemerintahan Denmark di Greenland dibentuk Royal Ombudsman (*Rigsombudsmanden*) pada tahun 1979.

Estonia. Di Estonia, Ombudsman dikenal sebagai Duta Keadilan (*Chancellor of Justice*) atau dalam bahasa setempat *Õiguskantsler*

Finlandia. Sebagaimana negara-negara skandinavia lainnya, ombudsman Finlandia adalah ombudsman parlementer, meniru model Swedia. Ombudsman di Finlandia ditunjuk oleh Parlemen dengan tugas memastikan pemerintah berjalan mengikuti hukum.

Lingkup kerja Ombudsman di Finlandia sangat luas, termasuk mengawasi dan mengusut lembaga-lembaga negara. Ombudsman mempunyai akses ke semua fasilitas pemerintah, dokumen, sistem informasi, bahkan dapat memerintah Polisi untuk melakukan penyidikan. Jika ombudsman menetapkan bahwa pejabat pemerintah bertidak tidak sesuai dengan hukum, ombudsman dapat merekomendasikan yang bersangkutan untuk diproses secara hukum. Keberadaan ombudsman sangat dihormati oleh sistem hukum, sehingga setiap rekomendasinya akan ditindaklanjuti oleh institusi penegak hukum atau peradilan.

Di Finlandia juga dibentuk ombudsman-ombudsman khusus,

misalnya ombudsman kesetaraan gender, ombudsman perlindungan anak, ombudsman perlindungan kelompok minoritas, ombudsman perlindungan data, ombudsman perlindungan konsumen, dan ombudsman hak pasien. Ombudsman-ombudsman tersebut bekerja di bawah berbagai kementerian yang menangani masalah-masalah tersebut.

Georgia. Di Georgia, kantor ombudsman diberi nama setempat sebagai *Sozar Subari* yang berarti Pelindung Masyarakat (*Public Defender*).

Islandia. Ombudsman Islandia atau *umbodsmadur Alpingis* didirikan tahun 1987 di bawah undang-undang nomor 13/1987 yang mengatur perihal pengaduan dan keluhan kepada pemerintah. Pada tahun 1997 otoritas ombudsman diperluas hingga kepada pelayanan pemerintahan lokal melalui undang-undang nomor 85/1997. Ombudsman dituntut oleh parlemen Islandia atau *Alpingi*.

Irlandia. Kantor ombudsman Irlandia dibentuk pertama kali pada tahun 1980 melalui undang-undang ombudsman (*Ombudsman Act*). Ombudsman ditunjuk oleh Presiden melalui nominasi dari Parlemen (*Houses of the Oireachtas*), dan yang bersangkutan harus seorang pegawai negeri sipil. Ombudsman menangani keluhan dan pengaduan yang berkenaan dengan pelayanan departemen-depatemen pemerintahan, pemerintahan lokal, dewan kesehatan, dan pos.

Di luar itu, terdapat kantor ombudsman pensiun yang didirikan di tahun 2003 dengan ombudsman Paul Kenny. Pada tahun 2004 didirikan kantor ombudsman perlindungan anak dengan ombudsman Emily Logan. Berurutan setelah itu, tahun 2005, didirikan kantor ombudsman untuk pelayanan finansial (*Financial Services Ombudsman*), kantor ombudsman asuransi, kantor ombudsman untuk institusi kredit (*Credit Institutions*), kantor ombudsman untuk Pertahanan (*Defence Forces*), dan kantor ombudsman untuk kepolisian. Semua ombudsman tersebut dibentuk melalui undang-undang, dengan ombudsman adalah pegawai negeri sipil. Pada tahun 2008 didirikan ombudsman untuk Pers dan kemudian ombudsman untuk pelayanan hukum/pengadilan (*Legal Services Ombudsman*).

Italia. Di Italia ombudsman hanya ada di tingkat daerah. Tidak terdapat di tingkat nasional. Ombudsman-ombudsman ini diberi nama *difensore civico* atau Pelindung Warga. Ombudsman dipilih oleh dewan-dewan kota.

Kroasia. Dalam bahasa setempat Ombudsman disebut sebagai *Pučki pravobranitelj*. Ombudsman ini dibentuk tahun 1990. Ombudsman dipilih oleh Parlemen dengan tugas memastikan bahwa lembaga dan pejabat negara mengikuti hukum. Sejak tahun 2003 dibentuk ombudsman khusus untuk kesetaraan gender dan ombudsman untuk perlindungan anak.

Latvia. Latvia mempunyai ombudsman sejak 2007 dengan nama *Rights' Defender* atau *Tiesībsargs*. Sebelumnya, antara 1995-2006, peran

ombudsman dijalankan oleh kantor Nasional Perlindungan HAM (National Human Rights Office).

Makedonia. Di Makedonia, ombudsman diberi nama *Naroden pravobranitel for protection of citizens rights*. Ombudsman ditunjuk oleh Parlemen di bawah konstitusi dan undang-undang ombudsman.

Norwegia. Ombudsman Norwegia berdiri dengan nama Ombudsman Parlemerter untuk Administrasi Publik (*The Parliamentary Ombudsman for Public Administration*) atau *Sivilombudsmannen*, dengan fungsi mengusut keluhan dan pengaduan warga berkenaan dengan peradilan yang tidak adil atau pelayanan publik yang buruk atau *mal-administration* dari Pemerintah Pusat dan lokal. Pada tahun 1978, berkenaan dengan kesetaraan gender, dibentuk Ombudsman Kesetaraan dan Anti-Diskriminasi atau *Likestillings-og diskriminerings ombudet*. Ini merupakan ombudsman gender yang pertama di dunia.

Pada tahun 1981 dibentuk Ombudsman Perlindungan anak atau *Barneombudet* dengan tugas memberikan perlindungan hak-hak bagi anak. Sama dengan ombudsman gender, ombudsman perlindungan anak Norwegia merupakan ombudsman perlindungan anak yang pertama di dunia.

Norwegia juga mendirikan Ombudsman Perlindungan Hak-Hak Konsumen atau *Forbrukerombudet*, yang bekerja atas kepentingan konsumen, dengan tujuan melindungi konsumen dari praktek bisnis yang tidak bertanggungjawab. Ombudsman konsumen juga memberikan perhatian atas hak konsumen untuk tidak mendapatkan terpaan informasi (*exposure*) yang konsumtif, terutama yang disebabkan strategi pemasaran dan iklan dari pelaku bisnis.

Selain di Pusat, sebagian besar otoritas daerah di Norwegia mengembangkan ombudsman lokal sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sebagian besar ombudsman di tingkat lokal mengelola masalah-masalah kesehatan, sosial, perlindungan warganegara lanjut usia (lansia), dan siswa sekolah.

Polandia. Di Polandia, ombudsman disebut sebagai *Rzecznik Praw Obywatelskich*.

Portugal. Di Portugal, ombudsman disebut sebagai Pembawa Hukum (Justice Provider) atau dalam bahasa Portugis *Provedor de Justiça*, dengan tugas melaksanakan pasal 23 Konstitusi Portugal, yaitu menjadi lembaga yang efektif di mana publik dapat menyampaikan keluhan dan pengaduan terhadap otoritas yang tidak adil. Di Portugal Ombudsman bersifat independen, meski diangkat oleh Parlemen. Di samping melaksanakan tugas "tradisi", ombudsman Portugal juga melaksanakan fungsi perlindungan anak dan warganegara lanjut usia.

Perancis. Lembaga ombudsman dibentuk di Perancis tahun 1973 dengan nama "Médiateur de la République". Ombudsman Prancis saat ini adalah Jean-Paul Delevoye (dengan masa tugas hingga 2010).

Rumania. Di Rumania, Ombudsman dikenal sebagai *Pembela Masyarakat* (People's Advocate) atau dalam bahasa Rumania *Avocatul Poporului*.

Rusia. Di Rusia, ombusman dikenal sebagai Komisioner Hak Asasi Manusia (human rights commissioner). Komisi ini dipimpin oleh Vladimir Lukin.

Siprus. Di Siprus Ombudsman dikenal sebagai Komisi Pemerintahan (*Commissioner for Administration*) sebuah otoritas independen yang didirikan 15 Maret 1991. Ombudswoman Siprus saat ini adalah Eliana Nicolaou.

Spanyol. Di Spanyol, kantor ombudsman disebut sebagai *defensor del pueblo* atau Pelindung Masyarakat (People's defender). *Defensor de Pueblo* terdapat di tingkat nasional. Di tingkat daerah terdapat ombudsman dengan berbagai nama yang berbeda-beda. Di Galicia disebut Valedor do Pobo. Di Basque disebut Arateko. Di Aragon disebut Justicia de Aragón. Di Catalonia, Di Valencia disebut Sindic de Greuges. Di Andalusia disebut Defensor del Pueblo Andaluz. Di Castile-Leon disebut Procurador del Común. Di Navarre disebut Defensor del Pueblo de Navarra/Nafarroako Ararteko. Di Canary Island disebut Diputado del Común.

Swedia. Di Swedia terdapat ombudsman parlemen yang disebut sebagai The Swedish Parliamentary Ombudsman (Riksdagens ombudsmän). Selain itu, terdapat ombudsman pemerintah yaitu (1) Swedish Ombudsman for Equal Opportunities, atau *Jämställdhetsombudsmannen* (JämO) yang didirikan tahun 2002 untuk memonitor masalah kesetaraan gender; (2) Swedish Ombudsman for Children, atau *Barnombudsmannen* dengan tugas mengawasi hak-hak anak dan generasi muda; (3) Swedish Disability Ombudsman atau *Handikappombudsmannen* dengan tugas mengawasi masalah-masalah yang berkenaan dengan penduduk dengan kendala fisik (disabilitas); (4) Swedish Ombudsman against Discrimination on Grounds of Sexual Orientation, (HomO) atau *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning* ombudsman yang mengawasi kesetaraan hak kelompok dengan perilaku seks wajar dan yang berbeda; (5) Swedish Ombudsman against Ethnic Discrimination atau *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* yang bertugas mengawasi perlindungan atas hak-hak kelompok minoritas; (6) Ombudsman konsumen yang melindungi kepentingan konsumen; dan (6) ombudsman peradilan dengan tugas melindungi publik dari peradilan yang sewenang-wenang.

Ukraina. Lembaga Ombudsman Ukraina dibentuk tahun 1998 dengan ombudsman Nina Karpachova yang terpilih selama 3 kali berturut-turut.

Uni Eropa. Sejak dibentuknya Uni Eropa melalui Traktat Maastricht, terdapat rancangan untuk mendirikan ombudsman di tingkat Uni Eropa. Ombudsman Uni Eropa pada saat ini adalah Nikiforos Diamandouros (sejak 2003), mantan Ombudsman Yunani. Ombudsman UE bertugas mengusut

keluhan-keluhan dari perusahaan-perusahaan yang mendapatkan perlakuan buruk atau mal-administrasi dari pemerintahan anggota UE.

Yunani. Di Yunani, ombudsman diberi nama sebagai Pelindung Warga (*Citizen's Advocate*) dan sebagai sebuah otoritas yang independen. Ombudsman Yunani pada saat ini adalah Profesor Georgios Kaminis. Ia disebut sebagai "The Citizen's Advocate". Sebagai *Advocate* ia didampingi oleh lima asisten yang menangani lima isu yang berbeda, yaitu:

1. hak-hak sipil
2. perlindungan sosial
3. kualitas hidup
4. hubungan negara-warganegara
5. hak anak

2.2. Afrika dan Asia Pasifik

Afrika Selatan. Di Afrika Selatan kantor ombudsman dikenal sebagai kantor Pelindung Masyarakat (*Public Protector*).

Australia. Ombudsman Australia dibentuk tahun 1976. Ombudsman bertugas mengusut keluhan-keluhan publik atas tindakan, keputusan, dan pelayanan buruk dari lembaga pelayanan publik Pemerintah Australia, pelayanan sub-kontraktor Pemerintah Australia, dan memeriksa keluhan atas suatu proses penyidikan yang berlebihan dari Polisi Federal Australia.

Ombudsman juga berhak mengusut keluhan keterlambatan permintaan informasi atau *Freedom of Information Request (FOI)* dan biaya yang dibebankan atas permintaan informasi tersebut.

Ombudsman di tingkat negara atau persemakmuran (*Commonwealth*) menangani permasalahan ombudsman yang terkait dengan kemiliteran (*Defence Force*), imigrasi, pos, pajak, peradilan, dan permasalahan ombudsman antar negara bagian. Ombudsman Australia (*Commonwealth*) saat ini adalah Prof. John McMillan.

Di tingkat negara federal terdapat berbagai ombudsman dengan tugas yang sama dengan batas yuridiksi sesuai dengan batasan negara federal, dengan mengecualikan otoritas negara (*commonwealth*).

China. Di China terdapat lembaga bernama Control Yuan yang beroperasi sebagaimana ombudsman.

Filipina. Kantor ombudsman Filipina dibentuk tahun 1987 dengan nama *Saligang Batas ng Pilipinas* dengan tugas untuk menjaga agar Pemerintah dan lembaga terkait pemerintah tidak melakukan korupsi dan mengikuti kaidah-kaidah hukum yang berlaku.

Hongkong. Kantor ombudsman Hongkong didirikan tahun 1989 di bawah ordonansi ombudsman dengan tugas mengurus publik yang mengalami maladministrasi melalui investigasi yang tidak berpihak (*impartial*) dan independen dalam rangka memperbaiki standar dan kualitas administrasi pemerintahan.

India. Pemerintah India mengembangkan ombudsman sebagai lembaga yang menangani pengaduan dan keluhan masyarakat. Dalam bahasa India, ombudsman disebut sebagai *Lokpal* atau *Lokayukta*. Ombudsman India bermula pada tahun 1966 ketika dibentuk Komisi Reformasi Pemerintahan (*Administrative Reforms Commission, ARC*) di bawah pimpinan Shri Morarji Desai. Lembaga ini ditata dalam bentuk aransemen dua jenjang (*two-tier machinery*) yang disebut sebagai *Lokpal* yang berkedudukan di Pusat, dan *Lokayukta* yang berkedudukan di setiap negara bagian.

Israel. Ombudsman di Israel dinamai sebagai *The State Comptroller*. Lembaga ini melakukan investigasi atas keluhan dan pengaduan berkenaan dengan lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk kementerian, pemerintahan lokal, perusahaan negara.

Korea Selatan. Ombudsman Korea Selatan didirikan pada tahun 1994 untuk merespon tuntutan publik agar diadakan reformasi birokrasi pemerintahan; turunnya kepercayaan publik pada pemerintah, terutama untuk menyelesaikan masalah-masalah publik; memulihkan kepercayaan publik kepada masyarakat; dan menata administrasi pemerintahan agar memberikan fokus kepada hak dan kepentingan publik.

Malaysia. Pemerintah Malaysia memilih untuk meletakkan peran ombudsman pada internal setiap lembaga pemerintah pemberi layanan publik dalam bentuk *Public Complaints Bureau*. Namun demikian, di negeri ini juga terdapat lembaga *watchdog* terhadap pemerintah yang disebut-sebut sebagai pengganti peran ombudsman, yaitu komisi anti korupsi (*Anti-Corruption Agency (ACA)*), komisi yang mempromosikan IIM (*SUHAKAM*), dan yang mempromosikan integritas pemerintah (*Institut Integriti Malaysia, IIM*).

Selandia Baru. Selandia Baru adalah negara berbahasa Inggris yang pertama memperkenalkan ombudsman. Kantor ombudsman Selandia Baru didirikan tahun 1962 dengan fungsi menyelenggarakan investigasi terhadap keluhan yang disampaikan publik berkenaan dengan pelayanan pemerintah. Ombudsman dibentuk berdasarkan rekomendasi parlemen, anggotanya tidak boleh merangkap jabatan. Masa jabatannya sama dengan masa jabatan parlemen dan hanya dapat dicopot oleh Gubernur Jenderal. Investigasi yang dilakukan ombudsman di Selandia Baru mencakup segala hal yang berkaitan dengan tindakan menyimpang/melalaikan kewajiban dari aparat pemerintah. Di luar itu, Selandia Baru juga mempunyai tiga ombudsman lain, yaitu Ombudsman Perbankan, Ombudsman Simpanan dan Asuransi, dan Komisi Pengaduan Listrik dan BBM.

Pakistan. Di Pakistan, ombudsman didirikan pertama kali didirikan tahun 1973 melalui pasal 276 Konstitusi Interim Pakistan 1972. Kantor Ombudsman Pakistan dikenal sebagai "Office of Wafaqi Mohtasib". Selain di tingkat Pusat, di setiap propinsi bagian didirikan ombudsman. Penamaan kantor Wafaqi Mohtasib dimulai sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1983 yang menyebutkan pembentukan "Office of Wafaqi Mohtasib" yang berarti "Ombudsman Federal".

Keputusan Presiden tersebut pada saat ini telah dimasukkan ke dalam Konstitusi Republik Islam Pakistan pada artikel 270-A, dan secara efektif berlaku sejak 8 Agustus 1983.

2.3. Amerika

Amerika Serikat. Di AS konsep “ombudsman” difahami sebagai *officials who investigate wrongdoing by public officials*. Tidak ada lembaga yang secara khusus diberi nama atau label “ombudsman”, karena setiap lembaga peradilan, sesuai dengan asas demokrasi, didorong untuk dapat memberikan keadilan bagi semua warga. Selain itu, setiap anggota Kongres juga sekaligus berfungsi sebagai ombudsman di tingkat federal. Meskipun banyak dikritik keefektifannya, banyak yang menilai justru keberadaan setiap anggota Kongres sekaligus berfungsi ombudsman justru efektif karena posisi politiknya yang kuat sekaligus menjalankan fungsi pertanggungjawaban kepada konstituen atau pemilihnya.

Namun demikian, publik AS juga mendirikan lembaga ombudsman di setiap daerah, negara bagian, dan di tingkat nasional. Mereka bergabung dalam The United States Ombudsman Association (USOA). Lembaga ini sendiri sudah didirikan sejak 1977 dengan di antaranya menangani isu-isu pendidikan, peradilan, dan warga lansia. Pekerja di kantor ombudsman biasanya adalah para relawan.¹⁹

Brasil. Di Brasil Ombudsman disebut *Ouvidor*, dengan pelayanan yang disebut sebagai *Ouvidoria*.

Kanada. Di Kanada, semua departemen pemerintah federal, negara bagian, kota, memiliki kantor ombudsman sendiri-sendiri. Bahkan, perusahaan-perusahaan pun mendirikan kantor yang menjalankan peran ombudsman sendiri.

Peru. Di Peru, Ombudsman diberi nama sebagai “Pelindung Masyarakat” atau “Defensor del Pueblo”.

2.4. Peta Praktik Ombudsman Dunia

Ombudsman banyak dikembangkan di negara-negara Eropa dan di negara-negara yang berada di bawah pengaruh Eropa, baik yang berada di benua Afrika, Asia dan Pasifik, dan Amerika Selatan. Amerika Serikat termasuk negara yang tidak mempunyai lembaga ombudsman yang berada di bawah label ombudsman. Dengan demikian, terdapat pemahaman berkenaan dengan peta ombudsman, yaitu:

1. Kelompok negara *ombudsmanist*, yaitu negara-negara yang memilih nama “ombudsman” sebagai lembaga pelindung kepentingan publik *vis-a-vis* negara, khususnya berkenaan dengan pelayanan publik.
2. Kelompok negara *quasi-ombudsmanist*, yaitu negara-negara yang mengembangkan secara khusus sebuah lembaga yang menjalankan peran ombudsman, tetapi tidak menggunakan nama ombudsman.

¹⁹ <http://www.usombudsman.org>

3. Kelompok negara non-ombudmanist, yaitu negara-negara yang memilih untuk tidak mengembangkan ombudsman karena lembaga peradilan yang ada sudah mampu bekerja secara adil dan imparisial.

Dari berbagai lembaga ombudsman yang ada, lembaga yang dinilai unik adalah ombudsman Uni Eropa, karena merupakan ombudsman konfederasi yaitu yang dibentuk berdasarkan perjanjian antar negara atau multinegara, sebagaimana Ombudsman Uni Eropa. Ombudsman ini dibentuk oleh Parlemen Uni Eropa dan dengan tegas melintasi batas-batas politik negara-negara anggota konfederasi Uni Eropa.



P. Nikiforos Diamandouros,
Ombudsman Uni Eropa

Foto : Ist

Boks 2.1: Tata Kelola Ombudsman Uni Eropa

Article 1

1. *The regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties shall be as laid down by this Decision in accordance with Article 195(4) of the Treaty establishing the European Community, Article 20d(4) of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and Article 107d(4) of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community.*
2. *The Ombudsman shall perform his duties in accordance with the powers conferred on the Community institutions and bodies by the Treaties.*
3. *The Ombudsman may not intervene in cases before courts or question the soundness of a court's ruling.*

Article 2

1. *Within the framework of the aforementioned Treaties and the conditions laid down therein, the Ombudsman shall help to uncover maladministration in the activities of the Community institutions and bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role, and make recommendations with a view to putting an end to it. No action by any other authority or person may be the subject of a complaint to the Ombudsman.*
2. *Any citizen of the Union or any natural or legal person residing or having his registered office in a Member State of the Union may, directly or through a Member of the European Parliament, refer a complaint to the Ombudsman in respect of an instance of maladministration in the activities of Community institutions or bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court*

of First Instance acting in their judicial role. The Ombudsman shall inform the institution or body concerned as soon as a complaint is referred to him.

3. The complaint must allow the person lodging the complaint and the object of the complaint to be identified; the person lodging the complaint may request that his complaint remain confidential.

4. A complaint shall be made within two years of the date on which the facts on which it is based came to the attention of the person lodging the complaint and must be preceded by the appropriate administrative approaches to the institutions and bodies concerned.

5. The Ombudsman may advise the person lodging the complaint to address it to another authority.

6. Complaints submitted to the Ombudsman shall not affect time limits for appeals in administrative or judicial proceedings.

7. When the Ombudsman, because of legal proceedings in progress or concluded concerning the facts which have been put forward, has to declare a complaint inadmissible or terminate consideration of it, the outcome of any enquiries he has carried out up to that point shall be filed definitively.

8. No complaint may be made to the Ombudsman that concerns work relationships between the Community institutions and bodies and their officials and other servants unless all the possibilities for the submission of internal administrative requests and complaints, in particular the procedures referred to in Article 90(1) and (2) of the Staff Regulations, have been exhausted by the person concerned and the time limits for replies by the authority thus petitioned have expired.

9. The Ombudsman shall as soon as possible inform the person lodging the complaint of the action he has taken on it.

Article 3

1. The Ombudsman shall, on his own initiative or following a complaint, conduct all the enquiries which he considers justified to clarify any suspected maladministration in the activities of Community institutions and bodies. He shall inform the institution or body concerned of such action, which may submit any useful comment to him.

2. The Community institutions and bodies shall be obliged to supply the Ombudsman with any information he has requested of them and give him access to the files concerned. They may refuse only on duly substantiated grounds of secrecy.

They shall give access to documents originating in a Member State and classed as secret by law or regulation only where that Member State has given its prior agreement.

They shall give access to other documents originating in a Member State after having informed the Member State concerned.

In both cases, in accordance with Article 4, the Ombudsman may not divulge the content of such documents.

Officials and other servants of Community institutions and bodies must

testify at the request of the Ombudsman; they shall speak on behalf of and in accordance with instructions from their administrations and shall continue to be bound by their duty of professional secrecy.

3. The Member States' authorities shall be obliged to provide the Ombudsman, whenever he may so request, via the Permanent Representations of the Member States to the European Communities, with any information that may help to clarify instances of maladministration by Community institutions or bodies unless such information is covered by laws or regulations on secrecy or by provisions preventing its being communicated. Nonetheless, in the latter case, the Member State concerned may allow the Ombudsman to have this information provided that he undertakes not to divulge it.

4. If the assistance which he requests is not forthcoming, the Ombudsman shall inform the European Parliament, which shall make appropriate representations.

5. As far as possible, the Ombudsman shall seek a solution with the institution or body concerned to eliminate the instance of maladministration and satisfy the complaint.

6. If the Ombudsman finds there has been maladministration, he shall inform the institution or body concerned, where appropriate making draft recommendations. The institution or body so informed shall send the Ombudsman a detailed opinion within three months.

7. The Ombudsman shall then send a report to the European Parliament and to the institution or body concerned. He may make recommendations in his report. The person lodging the complaint shall be informed by the Ombudsman of the outcome of the inquiries, of the opinion expressed by the institution or body concerned and of any recommendations made by the Ombudsman.

8. At the end of each annual session the Ombudsman shall submit to the European Parliament a report on the outcome of his inquiries.

Article 4

1. The Ombudsman and his staff, to whom Article 287 of the Treaty establishing the European Community, Article 47(2) of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and Article 194 of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community shall apply, shall be required not to divulge information or documents which they obtain in the course of their inquiries. They shall also be required to treat in confidence any information which could harm the person lodging the complaint or any other person involved, without prejudice to paragraph 2.

2. If, in the course of inquiries, he learns of facts which he considers might relate to criminal law, the Ombudsman shall immediately notify the competent national authorities via the Permanent Representations of the Member States to the European Communities and, if appropriate, the Community institution with authority over the official or servant concerned, which may apply the second paragraph of Article 18 of the Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities. The Ombudsman may also inform

the Community institution or body concerned of the facts calling into question the conduct of a member of their staff from a disciplinary point of view.

Article 5

Insofar as it may help to make his enquiries more efficient and better safeguard the rights and interests of persons who make complaints to him, the Ombudsman may cooperate with authorities of the same type in certain Member States provided he complies with the national law applicable. The Ombudsman may not by this means demand to see documents to which he would not have access under Article 3.

Article 6

1. *The Ombudsman shall be appointed by the European Parliament after each election to the European Parliament for the duration of its mandate. He shall be eligible for reappointment.*

2. *The Ombudsman shall be chosen from among persons who are Union citizens, have full civil and political rights, offer every guarantee of independence, and meet the conditions required for the exercise of the highest judicial office in their country or have the acknowledged competence and experience to undertake the duties of Ombudsman.*

Article 7

1. *The Ombudsman shall cease to exercise his duties either at the end of his term of office or on his resignation or dismissal.*

2. *Save in the event of his dismissal, the Ombudsman shall remain in office until his successor has been appointed.*

3. *In the event of early cessation of duties, a successor shall be appointed within three months of the office's falling vacant for the remainder of the parliamentary term.*

Article 8

An Ombudsman who no longer fulfils the conditions required for the performance of his duties or is guilty of serious misconduct may be dismissed by the Court of Justice of the European Communities at the request of the European Parliament.

Article 9

1. *The Ombudsman shall perform his duties with complete independence, in the general interest of the Communities and of the citizens of the Union. In the performance of his duties he shall neither seek nor accept instructions from any government or other body. He shall refrain from any act incompatible with the nature of his duties.*

2. *When taking up his duties, the Ombudsman shall give a solemn undertaking before the Court of Justice of the European Communities that he will perform his duties with complete independence and impartiality and that during and after his term of office he will respect the obligations arising therefrom, in particular his duty to behave with integrity and discretion as regards the acceptance, after he has ceased to hold office, of certain appointments or benefits.*

Article 10

1. *During his term of office, the Ombudsman may not engage in any political or administrative duties, or any other occupation, whether gainful or not.*
2. *The Ombudsman shall have the same rank in terms of remuneration, allowances and pension as a judge at the Court of Justice of the European Communities.*
3. *Articles 12 to 15 and Article 18 of the Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities shall apply to the Ombudsman and to the officials and servants of his secretariat.*

Article 11

1. *The Ombudsman shall be assisted by a secretariat, the principal officer of which he shall appoint.*
2. *The officials and servants of the Ombudsman's secretariat shall be subject to the rules and regulations applicable to officials and other servants of the European Communities. Their number shall be adopted each year as part of the budgetary procedure.*
3. *Officials of the European Communities and of the Member States appointed to the Ombudsman's secretariat shall be seconded in the interests of the service and guaranteed automatic reinstatement in their institution of origin.*
4. *In matters concerning his staff, the Ombudsman shall have the same status as the institutions within the meaning of Article 1 of the Staff Regulations of Officials of the European Communities.*

Article 12

*Deleted**

Article 13

The seat of the Ombudsman shall be that of the European Parliament.

Article 14

The Ombudsman shall adopt the implementing provisions for this Decision.

Article 15

The first Ombudsman to be appointed after the entry into force of the EU Treaty shall be appointed for the remainder of the parliamentary term.

Article 16

*Deleted**

Article 17

This Decision shall be published in the Official Journal of the European Communities. It shall enter into force on the date of its publication.

* Adopted by Parliament on 9 March 1994 (OJ L 113, 4.5.1994, p. 15) and amended by its decision of 14 March 2002 deleting Articles 12 and 16 (OJ L 92, 9.4.2002, p. 13).

Sumber : <http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/statute.htm>

BAB III

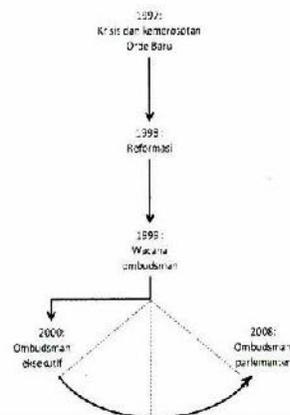
KEBIJAKAN OMBUDSMAN DI INDONESIA

Indonesia mempunyai dua jenis kebijakan ombudsman yang membentang sesuai kurun waktu. Kebijakan pertama adalah tatkala ombudsman diletakkan sebagai bagian dari *executive exercise* karena ombudsman ditetapkan dengan Keputusan Presiden pada tahun 2000. Pada tahun 2008, diterbitkan Undang-Undang Ombudsman yang mengubah eksistensi dari ombudsman di Indonesia dari ombudsman eksekutif menjadi ombudsman legislatif.

3.1. Keputusan Eksekutif : Keppres No. 44/2000

Kebijakan Ombudsman pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam bentuk *Keputusan Eksekutif* Keppres No. 44/2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional.

Bagan 3.1.
Krisis dan Ombudsman



Pertimbangan pembentukan komisi ombudsman dari Keppres ini adalah bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme; 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; dan 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.

Disebutkan bahwa Komisi Ombudsman Nasional (KON) 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.

KON ditetapkan oleh Presiden dengan Keputusan Presiden. Dengan demikian, ombudsman Indonesia pada saat pertama didirikan dengan Keppres 44/2000 adalah ombudsman eksekutif. biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Ombudsman Nasional dibebankan kepada Anggaran Belanja Sekretariat Negara.

KON dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat. Secara khusus tujuan ombudsman adalah mengajak peran serta masyarakat membantu memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme, dan meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik.

Tugas pokok KON untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman, melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain, melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum, dan mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.

Ombudsman Nasional dipimpin oleh seorang Ketua dan dibantu oleh seorang Wakil Ketua, serta anggota sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang, yang terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas pokoknya. KON dibantu oleh lima komisi, yaitu

Pelaksanaan kegiatan Ombudsman Nasional sehari-hari dilakukan oleh Sub Komisi, yaitu:

1. Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksaan
2. Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan
3. Sub Komisi Pencegahan
4. Sub Komisi Khusus.

Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksanaan mempunyai

wewenang :

1. Melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya.
2. Meminta bantuan, melakukan kerjasama dan atau koordinasi dengan aparat terkait dalam melaksanakan klarifikasi atau monitoring.
3. Melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Menyampaikan hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran kepada instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindaklanjuti.
5. Melakukan tindakan-tindakan lain guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara.

Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan mempunyai wewenang :

1. Melakukan penyuluhan guna mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat.
2. Mengajak masyarakat melakukan kampanye dan tindakan konkrit anti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
3. Mendorong anggota masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan.
4. Menyebarkan pemahaman mengenai Ombudsman Nasional.
5. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan para petugas Ombudsman Nasional.
6. Menyelesaikan penyusunan konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional dalam waktu paling lambat enam bulan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden ini.

Sub Komisi Pencegahan mempunyai wewenang :

1. Melakukan kerjasama dengan perseorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi, Instansi Pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.
2. Memonitor dan mengawasi tindak lanjut rekomendasi Ombudsman Nasional kepada lembaga terkait.

Sub Komisi Khusus mempunyai wewenang :

1. Menyusun dan mempersiapkan laporan rutin dan insidental.
2. Melakukan tugas-tugas yang ditentukan secara khusus oleh Rapat Paripurna.

3.2. Keputusan Legislatif : Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

Sebagaimana disampaikan oleh KON melalui situsnya, Sejak disahkannya RUU Ombudsman RI menjadi Undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 9 September 2008, lembaga Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Undang-Undang ini kemudian ditandatangani Presiden pada tanggal 7 Oktober 2008 dengan nama UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman. UU ini menjadi dasar hukum bagi pembentukan lembaga *Ombudsman Republik Indonesia*.

Pada penjelasannya, undang-undang ini menyebutkan bahwa reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yaitu kehidupan yang didasarkan pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, menciptakan keadilan, dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Disebutkan bahwa sebelum reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek Maladministrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur Penyelenggara Negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. Untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas Penyelenggara Negara dan pemerintahan.

Diakui oleh undang-undang ini bahwa pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam implementasinya ternyata tidak memenuhi harapan masyarakat, baik dari sisi obyektifitas maupun akuntabilitasnya. Sebagai responnya, pada tahun 2000, Presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Komisi Ombudsman Nasional bertujuan membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan

publik, keadilan, dan kesejahteraan.

Dengan mencermati penjelasan ini, sebenarnya nampak bahwa penilaian atas “kegagalan” pengawasan internal diacukan pada periode sebelum tahun 2000, atau juga periode 2000-2008 dinilai sama atau setara dengan sebelum tahun 2000, yang dinampakkan dari pernyataan: “Dari kondisi di atas, pada Tahun 2000, Presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000”

Keberadaan payung hukum Keppres dinilai oleh undang-undang ini tidak efektif, sehingga dinyatakan bahwa untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat.

Sebagaimana acuan waktu, demikian pula acuan hukum, meskipun setelah amendemen UUD 45 tidak dikenal lagi kebijakan dalam bentuk TAP MPR, namun undang-undang ini masih dipergunakan sebagai alasan hukum, dengan menyakatakan bahwa:

“Hal ini sesuai pula dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan undang-undang.”

Keberadaan ombudsman dinilai sangat kritikal, karena pada undang-undang ini disebutkan bahwa sebelum ada Komisi Ombudsman Nasional:

1. pengaduan pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penanganannya sering dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga masyarakat belum memperoleh perlindungan yang memadai
2. untuk menyelesaikan pengaduan pelayan publik, selama ini dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Penyelesaian melalui pengadilan tersebut memerlukan waktu cukup lama dan biaya yang tidak sedikit.

Dengandemikian, diperlukanelembagatersendiri yakni Ombudsman Republik Indonesia yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan dengan tidak memungut biaya. Ombudsman Republik Indonesia tersebut merupakan lembaga negara yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Dalam Undang-Undang ini, ditegaskan bahwa yang dimaksud Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik

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

Tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, yang dilakukan oleh swasta atau perseorangan tersebut, antara lain pekerjaan yang dilakukan oleh swasta atau perseorangan berdasarkan kontrak yang dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dalam Undang-Undang ini ditentukan mengenai pedoman Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dengan mendasarkan beberapa asas yakni kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan.

Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai tugas Ombudsman, antara lain memeriksa Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan yang:

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

Meskipun ombudsman merupakan lembaga negara, namun ia bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

- a. kepatutan;
- b. keadilan;
- c. non-diskriminasi;
- d. tidak memihak;
- e. akuntabilitas;
- f. keseimbangan;
- g. keterbukaan; dan
- h. kerahasiaan.

Dalam pelaksanaan tugas memeriksa laporan, Ombudsman wajib berpedoman pada prinsip independen, non diskriminasi, tidak memihak, dan tidak memungut biaya serta wajib mendengarkan dan

mempertimbangkan pendapat para pihak dan mempermudah Pelapor.

Dengan demikian Ombudsman dalam memeriksa laporan tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar Penyelenggara Negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri untuk menyelesaikan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi.

Hal inilah yang menurut UU 37/2008, yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan laporan.

Dalam melakukan pemeriksaan atas laporan yang diterimanya, Ombudsman dapat memanggil Terlapor dan saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila Terlapor dan saksi telah dipanggil tiga kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, Ombudsman dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa (*subpoena power*).

Fungsi Ombudsman, sebagaimana dikemukakan di depan, adalah 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 tersebut diimplementasikan ombudsman dalam bentuk melakukan tugas-tugas sebagai berikut:

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

Dalam menjalankan fungsi dan tugas tersebut, Ombudsman berwenang:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;

- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi Terlapor;
- d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
- f. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- g. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- h. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Di luar itu Ombudsman berwenang untuk :

- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Dalam Undang-Undang ini ditentukan pula bahwa Ombudsman menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan, atau dapat menyampaikan laporan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang dapat dijadikan bahan bagi Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden untuk mengambil kebijakan dalam membangun pelayanan publik yang lebih baik.

Namun sesuai dengan makna eksistensialnya, maka dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan.

Ombudsman mempunyai hak yang khusus, yaitu dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan.

Untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman di daerah, jika dipandang perlu Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota yang mempunyai hubungan hierarkis dengan ?

Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan. Untuk menegakkan Undang-Undang ini diatur mengenai pemberian sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif diberlakukan bagi Terlapor dan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi

Ombudsman, sedangkan sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan.

Ombudsman terdiri atas satu orang Ketua merangkap anggota, satu orang Wakil Ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota. Ombudsman dibantu oleh sebuah sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan oleh Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat wajib memilih dan menetapkan 9 (sembilan) calon yang terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya usul dari Presiden.

Presiden wajib menetapkan pengangkatan calon terpilih tersebut paling lambat empat belas hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.

Masa kerja ombudsman adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Persyaratan seorang ombudsman adalah:

- a. warga negara Republik Indonesia;
 - b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. sehat jasmani dan rohani;
 - d. sarjana hukum atau sarjana bidang lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum atau pemerintahan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik;
 - e. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun;
 - f. cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik;
 - g. memiliki pengetahuan tentang Ombudsman;
 - h. tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela; dan
 - j. tidak menjadi pengurus partai politik.
- Ombudsman dilarang merangkap menjadi:
- a. pejabat negara atau Penyelenggara Negara menurut peraturan perundang-undangan;
 - b. pengusaha;
 - c. pengurus atau karyawan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;
 - d. pegawai negeri;

- e. pengurus partai politik; atau
- f. profesi lainnya, yaitu profesi dokter, akuntan, advokat, notaris, dan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Akhirnya, pada undang-undang ini ditetapkan bahwa hanya ada satu ombudsman di Indonesia, yaitu Ombudsman Republik Indonesia, dan tidak ada ombudsman di luar itu. Hal tersebut dinyatakan pada pasal 46 bahwa (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. Dan, (2) Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dianggap menggunakan nama "Ombudsman" secara tidak sah.

3.3. Kebijakan Pendukung: Peraturan Pemerintah Nomor 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal

Pelayanan publik yang baik memerlukan kriteria. Untuk itu pada tahun 2005 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal sebagai salah satu kebijakan pendukung pelaksanaan kebijakan tentang ombudsman.

Pada bagian penjelasan disebutkan bahwa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, desentralisasi diselenggarakan dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah antara lain dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, dengan pengertian bahwa penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dalam rangka memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan berupa pemberian pedoman, standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, monitoring dan evaluasi. Hal ini dimaksudkan agar kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap sejalan dengan tujuan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sesuai dengan amanat Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, SPM diterapkan pada urusan wajib Daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, baik Daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota. Untuk urusan pemerintahan lainnya, Daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar/indikator kinerja.

Dalam penerapannya, SPM harus menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari Pemerintahan Daerah sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, baik dalam perencanaan maupun penganggaran, wajib diperhatikan prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian.

Disamping itu, perlu dipahami bahwa SPM berbeda dengan Standar Teknis, karena Standar Teknis merupakan faktor pendukung pencapaian SPM. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan untuk:

1. terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari Pemerintahan Daerah dengan mutu tertentu.
2. menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar penentuan kebutuhan pembiayaan daerah.
3. menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan.
4. menjadi dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. SPM dapat dijadikan dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur. SPM dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap masyarakat. Sebaliknya, masyarakat dapat mengukur sejauh mana Pemerintahan Daerah dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik.
5. memperjelas tugas pokok Pemerintahan Daerah dan mendorong terwujudnya *checks and balances* yang efektif.
6. mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pemerintah membina dan mengawasi penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah membina dan mengawasi penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah kerjanya. Sementara itu, masyarakat

dapat melakukan pengawasan atas penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah. Pembinaan dan pengawasan atas penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada bagian muatan, PP 65/2006 memaknai Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Indikator SPM adalah tolok ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pencapaian suatu SPM tertentu, berupa masukan, proses, hasil dan/atau manfaat pelayanan. Pelayanan Dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan.

SPM disusun sebagai alat Pemerintah dan Pemerintahan Daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib. (2) SPM ditetapkan oleh Pemerintah dan diberlakukan untuk seluruh Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pelayanan dasar nasional. Untuk itu, SPM bersifat sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian. Selain itu SPM disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang yang bersangkutan.

Penyusunan SPM oleh masing-masing Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen dilakukan melalui konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, dan melibatkan masing-masing Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen dengan tim konsultasi yang terdiri dari unsur-unsur Departemen Dalam Negeri, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Keuangan, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dengan melibatkan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen terkait sesuai kebutuhan.

Dalam penyusunan SPM, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. keberadaan sistem informasi, pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjamin pencapaian SPM dapat dipantau dan dievaluasi oleh pemerintah secara berkelanjutan;
- b. standar pelayanan tertinggi yang telah dicapai dalam bidang yang bersangkutan di daerah;
- c. keterkaitan antar SPM dalam suatu bidang dan antara SPM dalam suatu bidang dengan SPM dalam bidang lainnya;

- d. kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang yang bersangkutan; dan
- e. pengalaman empiris tentang cara penyediaan pelayanan dasar tertentu yang telah terbukti dapat menghasilkan mutu pelayanan yang ingin dicapai.

Pemerintahan Daerah menerapkan SPM sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri. SPM yang telah ditetapkan Pemerintah menjadi salah satu acuan bagi Pemerintahan Daerah untuk menyusun perencanaan dan penganggaran penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, Pemerintahan Daerah menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM dengan mengacu pada batas waktu pencapaian SPM sesuai dengan Peraturan Menteri.

Rencana pencapaian SPM dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD). Target tahunan pencapaian SPM dituangkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sesuai klasifikasi belanja daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.

Penyusunan rencana pencapaian SPM dan anggaran kegiatan yang terkait dengan pencapaian SPM dilakukan berdasarkan analisis kemampuan dan potensi daerah dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Rencana pencapaian target tahunan SPM serta realisasinya wajib diinformasikan kepada Masyarakat. Pemerintah Daerah juga wajib mengakomodasikan pengelolaan data dan informasi penerapan SPM ke dalam sistem informasi daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Pusat melaksanakan monitoring dan evaluasi atas penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah dalam rangka menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat. Monitoring dan evaluasi tersebut dilakukan Pemerintah Pusat untuk Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah untuk Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Pusat wajib mendukung pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah yang belum mampu mencapai SPM. Pemerintah Pusat juga dapat melimpahkan tanggungjawab pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota yang belum mampu mencapai SPM kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah.

Pemerintah Pusat dapat memberikan penghargaan kepada Pemerintahan Daerah yang berhasil mencapai SPM dengan baik dalam batas waktu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri berdasarkan hasil

evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah. Demikian pula, Pemerintah dapat memberikan sanksi kepada Pemerintahan Daerah yang tidak berhasil mencapai SPM dengan baik dalam batas waktu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi, dengan mempertimbangkan kondisi khusus Daerah yang bersangkutan.

3.4. Kebijakan Ombudsman Daerah: Pertemuan UU Desentralisasi dan UU Ombudsman

Konstitusi UUD 1945 pasal 18 mengamanatkan bahwa Indonesia adalah negara republik yang didesentralisasikan. Setelah reformasi amanat ini dilaksanakan melalui penetapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan 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, di luar urusan tersebut merupakan urusan Pemerintah Daerah. Dengan demikian sebagian besar pelayanan publik terdapat di daerah dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Tantangan terbesar adalah 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.

Sebagaimana dikemukakan pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Bab III tentang Pembagian Urusan Pemerintah, pasal 10 disebutkan bahwa Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagaimana diketahui, urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud, Pemerintah Pusat dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Jadi dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud, Pemerintah dapat (1) menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, (2) melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah,

atau (3) menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan, penyelenggaraan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Pada pasal 13 UU 32/2004 disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pada pasal 14 disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sama halnya dengan tingkat propinsi, urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pada pasal 16 disebutkan bahwa hubungan dalam bidang pelayanan umum antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:

1. Kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
2. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan
3. Fasilitasi pelaksanaan kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antarpemerintahan daerah meliputi:

- a. Pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
- b. Kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan
- c. Pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

Dari ke-15 (plus satu, yaitu urusan yang diamanatkan oleh UU) urusan yang diserahkan kepada daerah, sebagaimana dapat disimak pada pasal-pasal pada UU 32/2004 di atas, nampak bahwa keseluruhannya berupa pelayanan publik. Mulai yang bersifat pelayanan kewargaan, yang meliputi:

1. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
2. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;

Pelayanan kesehatan, pendidikan, dan keamanan, yang meliputi :

1. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
2. Penanganan bidang kesehatan;
3. Penyelenggaraan pendidikan;
4. Penanggulangan masalah sosial;
5. Penyelenggaraan pelayanan dasar

Pelayanan prasarana, lingkungan, dan pengembangan ekonomi yang meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
4. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
5. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
6. Pengendalian lingkungan hidup;
7. Pelayanan pertanahan;
8. Pelayanan administrasi penanaman modal;

Perbedaan urusan Pusat dan Daerah mempunyai konsekuensi kepada dikembangkannya pelayanan publik pada tingkat daerah dan pusat. Dengan adanya pelayanan publik yang menjadi urusan pusat, dan adanya pelayanan publik yang menjadi urusan daerah, diharapkan tidak terjadi konflik antara ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah pusat dan ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah daerah.

UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah pada bab IV pasal 20 mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi; dan
- i. Asas efektivitas.

Demikian pula asas pelayanan publik, yang mengacu kepada asas umum penyelenggaraan negara di atas.

Mengingat kepentingan Pemerintah Daerah untuk memastikan bahwa pelayanan publik oleh lembaga pelayanan publik daerah berjalan dengan baik, maka setiap Pemerintah Daerah memerlukan untuk membentuk ombudsman daerah. Dengan demikian, berkenaan dengan undang-undang desentralisasi dan undang-undang ombudsman, terdapat dua jenis ombudsman daerah, yaitu:

1. Ombudsman daerah yang merupakan kepanjangan tangan atau cabang atau "Kantor Wilayah" dari ombudsman nasional
2. Ombudsman daerah yang didirikan oleh Pemerintahan Daerah.

Negara yang mempergunakan model seperti Indonesia adalah Australia. Bahkan, pada beberapa negara bagian, kantor ombudsman daerah dan perwakilan ombudsman pusat berada pada satu kantor yang sama, sehingga kerjasama dan koordinasi dapat dioptimalkan.

BAB IV

OMBUDSMAN DI INDONESIA

4.1. Komisi Ombudsman Nasional

Ombudsman lahir di Indonesia pada waktu yang tepat, yaitu pada saat reformasi. Ketika itu Presiden Indonesia dijabat oleh Kiai Haji Abdurrahman Wahid. Idenya datang dari Antonius Sunjata yang mengemukakan bahwa salah satu masalah krusial yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah gejala *public distrust* di tengah-tengah masyarakat sebagai akibat kesalahan berbagai instrumen birokrasi rezim masa lalu. Dikatakan bahwa masyarakat sudah tidak mempunyai institusi penegak hukum yang berlaku resmi. Bahwa keadilan telah menjadi barang mewah yang sulit didapat. Keadaan tersebut merupakan prakondisi bagi terbangunnya *image* negatif terhadap

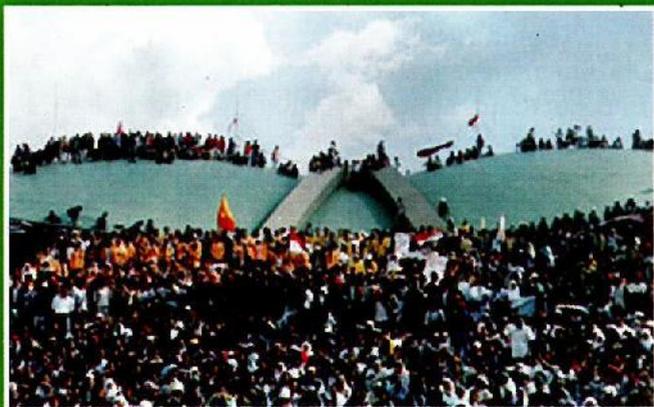


Foto : Ist

Pemerintah (penguasa) dan institusi kenegaraan lainnya (Sunjata dkk, 2002: ix-x).

Memang, sebelumnya terdapat lembaga-lembaga masyarakat sipil (*civil society*) yang membela kepentingan publik jika dikalahkan oleh *negara*, di antaranya adalah lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang berjuang dalam hal keadilan dan hak asasi manusia, pengawasan pemerintah, dan seterusnya. Namun, Sunjata menilai ini tidak efektif. Menurutnya salah satu hal penting yang diharapkan adalah terjadinya perubahan mental dan kultur birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keinginan ini merangsang beberapa kalangan untuk mendesak perlunya pengawasan yang intensif terhadap lembaga birokrasi dan kenegaraan lainnya. Sebutlah misalnya Government Watch Indonesia, Judicial Watch, Indonesia Corruption Watch, dan lembaga Watch Dog lainnya yang tersebar di berbagai penjuru Nusantara. Namun demikian pengawasan eksternal yang lebih banyak dilakukan kalangan LSM, Mahasiswa, dan komponen demokrasi lainnya memiliki fungsi terbatas sebagai lembaga *pressure* yang secara langsung tidak berpengaruh terhadap struktur birokrasi dan kekuasaan. Padahal pada saat yang sama lembaga pengawasan internal yang ada tidak terlalu terlihat kinerjanya secara memadai, bahkan kadangkala bertindak tidak lebih sebagai alat pembenaran (justifikasi) dan pelindung pejabat publik yang melakukan penyimpangan. Lembaga pengawasan fungsional dan struktural seperti Kotak Pos 5000, Pengawasan Melekat, Kantor Inspektorat, Badan Pemeriksa Keuangan Pemerintah (BPKP) masih dipertanyakan independensinya dalam melakukan kerja pengawasan (Sunjata dkk, 2002: x-xi).

Bagi Sunjata, kurang optimalnya lembaga-lembaga pengawasan di atas mengilhami pembentukan lembaga pengawasan eksternal yang independen dan bebas dari campur tangan kepentingan pihak mana pun, tetapi mempunyai akses serta berpengaruh terhadap struktur birokrasi pemerintahan juga lembaga kenegaraan. Sebuah lembaga yang menurut Sunjata mempunyai satu kepentingan yaitu mewujudkan *Good Governance*. Lembaga itulah yang ditawarkan Sunjata, yakni lembaga ombudsman (Sunjata dkk, 2002, xi).

Pembicaraan tentang Ombudsman sebagai lembaga dilaksanakan secara formal oleh Presiden pada awal Nopember 1999. Saat itu Presiden Wahid memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman untuk membicarakan rencana pembentukan ombudsman. Presiden rupanya sudah mengantongi "nama" untuk calon ketua, yaitu Antonius Sunjata. Ia dihadirkan pada



Foto : Ist

pertemuan tersebut. Pertemuan kedua dilakukan pada tanggal 17 Nopember 2008. Presiden menggagas keberadaan lembaga tersebut sekaligus sebagai lembaga untuk memberantas kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Singkatnya, diinstruksikan agar dibentuk Lembaga Ombudsman dengan segera.

Sehari kemudian pada tanggal 18 Nopember 1999, Sunjata diminta oleh Wakil Sekretaris Kabinet untuk memberikan pemikiran mengenai lembaga ombudsman sebagai persiapan penerbitan Keputusan Presiden (Keppres). Sebulan kemudian, 16 Desember 1999, Pemerintah mengeluarkan Keppres 155 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman. Keppres tersebut ditandatangani tanggal 8 Desember 1999.

Dua hari setelah menerima Keppres, 18 Desember 1999 Marzuki Darusman dan Antonius Sunjata menghadap Presiden, menyampaikan bahwa Keppres yang diterbitkan tidak sesuai dengan hasil pembicaraan dengan Presiden. Presiden dengan cepat merespon, dan konsep Keppres tentang pembentukan lembaga ombudsman segera disusun. Untuk memastikan agar gagasan ini "tidak dibajak", maka Sunjata sendiri menemui Menteri Sekretaris Kabinet Marsillam Simanjuntak. Keraguan dari Menteri saat itu adalah setelah terbit Keppres, apakah lembaga Ombudsman dapat bekerja secara efektif. Dapat difahami, bahwa dengan kebijakan tersebut, artinya lembaga ombudsman adalah *lembaga negara* dan bukan lembaga *civil society*. Sunjata berpendapat bahwa desakan masyarakat dan mahasiswa yang menghendaki pemberantasan KKN dan perbaikan pelayanan umum semakin meningkat. Karena itu, menurut Sunjata, pilihannya adalah membentuk lembaga ombudsman melalui Keppres, sekaligus, bersama-sama dengan Departemen Hukum dan HAM, diberi mandat untuk mempersiapkan RUU Ombudsman dan sosialisasi lembaga ombudsman.

Pada tanggal 10 Maret 2000, 3 bulan kemudian, terbit Keppres No. 44/2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (KON). Sunjata ditunjuk sebagai Ketua. Diangkat pula Profesor Sunaryati Hartono, sebagai Wakil Ketua merangkap anggota, dan enam anggota, yaitu Teten Masduki, KH Masdar F. Masudi, RM Surahman, APU., Bagir Manan, Pradjoto, dan Sri Urip²⁰. Prajoto kemudian mengundurkan diri karena kesibukan, dan Bagir Manan mengundurkan diri karena diangkat menjadi Ketua Mahkamah Agung. Pergeseran ini justru memberikan keuntungan bagi komisi ombudsman, sebagaimana dikemukakan oleh Sunjata dkk (2002: 7):

"Selanjutnya keberadaan Profesor Bagir Manan di Mahkamah Agung Republik Indonesia sangat membantu Komisi Ombudsman

²⁰ Sebenarnya yang diusulkan adalah Baihaki Hakim. Pada saat terakhir, Baihaki diganti oleh Sri Urip, karena Baihaki dipromosikan menjadi Dirut Pertamina. Lihat Sujata dkk (2002: 6).

Nasional, setidaknya dalam rangka mengenalkan kepada hakim dan para pejabat peradilan tentang apa dan bagaimana Komisi Ombudsman Nasional. Semenjak Mahkamah Agung dipimpin Profesor Bagir Manan, respon Mahkamah Agung dan Peradilan (terhadap KON-red) pada umumnya meningkat, walaupun secara kualitatif setiap respon yang diberikan juga harus diuji kualitasnya”

Respon kepada ombudsman ternyata sangat tinggi. Selama 2000-2002 komisi ini telah menerima lebih dari 1.723 laporan masyarakat. Dari laporan keluhan tersebut, sebagian besar, atau sekitar 35%, atau 723 laporan, berkenaan dengan lembaga peradilan. Sunjata dkk (2002: 37) menyimpulkan bahwa lembaga peradilan merupakan lembaga pelayanan publik yang pertama yang harus dibenahi. Laporan yang terbanyak adalah tentang “mafia peradilan”, dan biasanya dilengkapi dengan bukti berupa rekaman pembicaraan di mana terjadi tawar-menawar atas keputusan peradilan. Diakui oleh Komisi Ombudsman Nasional, bahwa terhadap laporan ini, rekomendasi komisi jarang sekali ditanggapi oleh instansi terlapor (Sunjata dkk., 2002: 37 dst). Salah satu sebabnya adalah dalam sistem hukum di Indonesia terdapat kecenderungan bahwa Hakim tidak bisa disalahkan dan dihukum mengenai perkara yang ditangani, di mana sistem ini dilandasi oleh prinsip-prinsip yang mendahulukan independensi dan kepastian hukum daripada keadilan (Sunjata dkk., 2002: 38).

Hal ini juga dikaitkan dengan model investigasi dari komisi ombudsman di Indonesia yang bersifat informal, tidak kaku, meski berusaha dengan semaksimal mungkin menggali data dari pihak-pihak yang berkaitan dengan laporan (Sunjata, 2002: 40)

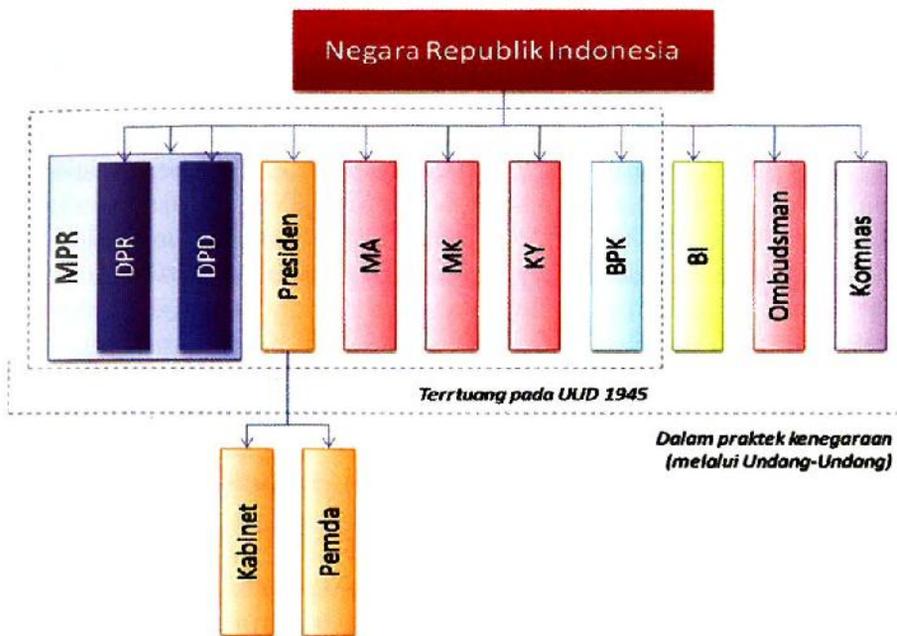
Jadi tantangan yang dihadapi adalah respon dari lembaga negara yang bertugas menindaklanjuti rekomendasi dari komisi ombudsman nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh Sunjata dkk (2002: 10):

“Oleh karena itu, yang menjadi titik terpenting dari segalanya bukanlah daya ikat rekomendasi, tetapi sejauh mana para penyelenggara negara memiliki itikad untuk menindaklanjuti setiap rekomendasi Komisi Ombudsman Nasional. Bahkan di beberapa negara, sebagian besar keluhan masyarakat dapat diselesaikan hanya dengan cara menelpon pejabat yang dilaporkan, karena begitu dihormati dan berwibawanya figur seorang ombudsman di negara tersebut”

Pada tahun 1999, Indonesia memasuki puncak-puncak euforia reformasi. Ketidakpercayaan masyarakat bukan saja muncul, tetapi terus dikembangkan oleh publik. Keberadaan Pemerintah di depan publik, terutama birokrasi mendekati titik terendah.

Keberadaan Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000 melalui bentuk hukum kebijakan eksekutif Keppres No. 44/2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (KON) mempunyai arah untuk memulihkan kehormatan lembaga pelayanan publik dari negara (karena ada juga lembaga pelayanan publik yang non-negara). Kebijakan ini kemudian diganti oleh UU no. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menjadikan ombudsman menjadi salah satu dari pilar tata kelola negara Republik Indonesia yang baru di samping lembaga-lembaga yang lain, sebagaimana digambarkan berikut ini.

Bagan 4.1.
Struktur Tata Kelola Negara Republik Indonesia



4.2. Lembaga Ombudsman Daerah : Studi Kasus DI Yogyakarta

Selain ombudsman nasional keberadaan lembaga ombudsman daerah tetap penting, karena, sebagaimana dikemukakan Ketua Ombudsman Swasta Provinsi DIY Ananta Heri Pramono, kelemahan utama UU No 37/2008 adalah menyentralisasi kewenangan pengawasan pelayanan publik di daerah kepada Komisi Ombudsman Nasional (KON). "Perwakilan KON di daerah nantinya bukan terdiri dari komisioner, tetapi hanya kepala kantor yang kewenangannya terbatas. Dengan demikian perwakilan tidak bisa menyelesaikan laporan masyarakat. Hal ini menghilangkan kemudahan akses bagi masyarakat untuk melaporkan masalah pelayanan publik di daerah," katanya (Kompas 29 Oktober 2008).

Pada saat ini terdapat delapan ombudsman daerah, yaitu Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, Komisi Ombudsman Daerah Bangka, Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah, Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Ombudsman Swasta Provinsi DIY, Ombudsman Kota Makassar, Komisi Pelayanan Publik Provinsi Jawa Timur, dan Ombudsman Kota Pangkalpinang. Lembaga Kemitraan membantu memfasilitas pendirian salah satu lembaga ombudsman daerah tersebut, yaitu ombudsman Yogyakarta yang akan dibahas sebagai salah satu model ombudsman daerah.

Di Yogyakarta terdapat dua lembaga ombudsman, yaitu lembaga ombudsman pemerintah, yang mengawasi lembaga pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan publik, dan lembaga ombudsman swasta, yaitu lembaga ombudsman yang mengawasi lembaga bisnis dalam memberikan pelayanan publik. Keduanya dibentuk oleh Pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah.

4.2.1. Ombudsman Pemerintahan

Pembentukan ombudsman pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didirikan oleh Pemerintah Daerah DIY. Gagasannya diawali oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia 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 (Prasetyo dkk, 2003, vii).

Langkah pertama pengembangan ombudsman DIY dimulai di mana 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 (Prasetyo dkk, 2003, viii-ix).

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

4.2.2. Ombudsman Swasta

Gagasan tentang ombudsman sangat dekat dengan praktek bisnis yang baik, di mana pada beberapa negara diawasi oleh *Better Business Bureau*²¹. Gagasan ini juga berlaku bagi ombudsman swasta DIY yang menekankan perlunya sebuah instrumen yang efektif untuk membantu dunia usaha untuk menjalankan bisnis untuk mewujudkan praktek sektor usaha beretika berkelanjutan. Sebuah wacana pembentukan ombudsman swasta DIY yang dikembangkan oleh kalangan pelaku usaha kecil, LSM, Akademisi dan pemerhati sosial-ekonomi yang tergabung dalam konsorsium **Gatra Tri Brata** (*Gerakan Kemitraan Bisnis Beretika Berkelanjutan*) yang berkeinginan mengembangkan lembaga pengawas praktek bisnis di Yogyakarta. Prakarsa ini dikristalkan melalui serangkaian *corporate sector workshop* (CSW) yang berlangsung pada April hingga Mei 2003, melibatkan para pelaku usaha dan pemangku kepentingan. Simpulan dari rangkaian pertemuan itu adalah:

"...bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan masih belum berjalan secara amanah, oleh karena memandang penting keikutsertaan sektor swasta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek bisnis beretika berkelanjutan, termasuk dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan sektor swasta dan berdampak luas bagi masyarakat. Sehubungan dengan itu perlu dibentuk sebuah instrumen yang efektif untuk membantu dunia usaha untuk menjalankan bisnis untuk mewujudkan praktek sektor usaha beretika berkelanjutan"²²

²¹ *Cetak Biru Ombudsman Swasta DIY*, 2006, h.17.

²² *Ibid*, h. 13.

Proses pembentukan Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta atau LOS DIY berjalan seiring dengan ombudsman daerah, di mana pada prosesnya juga dipayungi oleh kerjasama antara PUSHAM UII, Gatra Tri Brata, dan Pemerintah DIY. Tidak mengherankan jika LOS DIY dibentuk bersamaan dengan Ombudsman Pemerintahan DIY, dengan Surat Keputusan Gubernur yang “beriringan”. Jika Ombudsman Daerah ditetapkan dengan Keputusan Nomor 134/2004, maka LOS DIY ditetapkan dengan Keputusan Nomor 135/2004. Pada Keputusan ini ditetapkan bahwa fokus pengawasan adalah badan usaha, baik yang berupa institusi milik Pemda maupun masyarakat, baik masyarakat dalam arti perorangan atau bersama-sama, yang bersifat komersial maupun sosial. Sementara ombudsman swasta didefinisikan sebagai lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Tata Kelola usaha yang beretika dan berkelanjutan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Makna dari “pelayanan umum” pada keputusan ini adalah pelayanan yang harus diberikan oleh badan usaha kepada masyarakat berkaitan dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawab.

Etika usaha yang baik didefinisikan sebagai seperangkat nilai kebaikan, kejujuran, keadilan, keterbukaan, rasa tanggung jawab, tidak memaksakan kehendak, yang mengatur penyelenggaraan/tata kelola usaha sehingga tidak merugikan dan memberikan manfaat yang baik bagi produsen, pedagang, konsumen, masyarakat, pemerintah dan negara serta lingkungan. Penyimpangan usaha didefinisikan sebagai malpraktek atau tindakan penyelenggaraan usaha yang menyimpang dari etika usaha yang baik.

Dua pemaknaan penting lainnya adalah tentang bisnis beretika berkelanjutan, yang didefinisikan sebagai penyelenggaraan usaha yang didasari oleh etika usaha yang baik sehingga terjaminnya keberlangsungan dan pemanfaatan usaha tersebut yang dimaksud hingga di waktu mendatang; dan pendetilannya bahwa bisnis beretika berkelanjutan adalah penyelenggaraan usaha yang didasari oleh seperangkat nilai kebaikan, kejujuran, keadilan, keterbukaan, rasa tanggung-jawab, ketidak-pemaksaan kehendak, yang mengatur penyelenggaraan/tata kelola usaha sehingga tidak merugikan dan memberikan kemanfaatan baik bagi produsen, pedagang, konsumen, masyarakat, pemerintah dan negara serta lingkungan sehingga terjaminnya keberlangsungan dan manfaat usaha yang dimaksud hingga waktu mendatang.

Sebagaimana ombudsman daerah, ombudsman swasta berfungsi sebagai pengawas, mediasi, dan memberikan rekomendasi penyelenggaraan usaha yang beretika dan berkelanjutan untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dari praktek penyimpangan usaha.

Ombudsman swasta mempunyai empat tugas, yaitu tugas sosialisasi ombudsman swasta, tugas koordinasi dan/atau kerjasama antar dan lintas institusi, tugas pelayanan publik yaitu melayani keluhan, laporan, atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan, dan/atau perilaku usaha yang tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan, atau bertentangan dengan hukum, dan tugas tindak lanjut atas keluhan, laporan, dan informasi dari masyarakat tersebut.

LOS DIY berwenang untuk menerima dan mengelola pengaduan dan informasi dari para pihak berkaitan dengan penyimpangan usaha, memeriksa bukti-bukti dan saksi-saksi terkait dengan penyimpangan usaha, mengumumkan hasil temuan dan rekomendasi untuk diketahui oleh masyarakat, dan menyatakan pendapat dan memberikan rekomendasi berkaitan dengan penyimpangan usaha yang menimbulkan keresahan/kerugian bagi masyarakat, tanpa harus menunggu pengaduan yang didefinisikan sebagai hak inisiatif.

Boks 4.1 : Proses Seleksi Ombudsman Daerah dan Swasta Yogyakarta

Ombudsman Daerah dan Ombudsman Swasta Yogyakarta diseleksi dengan urutan (1) seleksi administrasi, kemudian (2) tes tertulis, dilanjutkan dengan (3) tes psikologi, kemudian dilakukan (4) wawancara dengan tim seleksi. Dari seleksi wawancara lolos 10 kandidat, sebagai nominasi. Kesepuluh kandidat ini kemudian menjalani proses *uji publik* dengan cara dihadapkan kepada DPRD Yogyakarta. Sebagaimana *fit and proper test* yang dilakukan pada sejumlah pejabat negara dan pemerintahan, demikian pula di DPRD. Pola ujinya cukup unik. Sepuluh kandidat tersebut secara bersamaan berada di dalam ruang sidang Dewan. Pada sesi pertama, masing-masing kandidat diberikan pertanyaan yang berlainan dan jawaban masing-masing kandidat menentukan penilaian dari Dewan. Pada sesi ke dua diberikan pertanyaan untuk seluruh kandidat di mana para kandidat *dapat* untuk menjawab atau tidak menjawab, atau terlebih dahulu menjawab, bahkan “bersaing” untuk mendapatkan pertanyaan. Uji publik ini menghasilkan urutan nilai kandidat. Tahap *uji publik* dapat dikatakan sebagai tahap ke 5 dari seleksi ombudsman. Tahap terakhir, atau tahap (6) adalah seleksi yang dilakukan oleh Gubernur DIY, yaitu Sultan Hamengkubuwono X. Gubernur memilih 5 dari 10 kandidat. Dalam seleksi akhir ini Gubernur memperhatikan skor atau nilai akhir yang diberikan oleh tim seleksi setelah melalui uji publik. Pada seleksi akhir Gubernur mempunyai hak prerogatif untuk memilih dan menetapkan, sehingga dapat saja seseorang berada pada urutan teratas, namun yang dipilih adalah yang ke dua. Meskipun demikian, Gubernur dapat saja konsisten kepada hasil seleksi tim, yang berarti seluruh kandidat di ranking pertama terpilih.

4.2.3 Keefektifan Ombudsman Daerah Yogyakarta

Ombudsman Daerah Yogyakarta adalah lembaga yang diinisiasi oleh publik dan didukung secara penuh oleh Kepala Daerah. Pada penelitian pada Ombudsman Daerah dan Ombudsman Swasta Yogyakarta, baik melalui penelitian data sekunder dan wawancara dengan Ketua dan Anggota masing-masing organisasi²³, ditemukan bahwa ombudsman di Yogyakarta berjalan efektif, bahkan dapat dikatakan sangat efektif. Uniknya, ombudsman di Yogyakarta terdiri dari figur yang tidak dapat dikatakan mempunyai *public acceptance* atau *popularitas*²⁴ yang tinggi. Publik yang diwawancarai secara acak, baik dari masyarakat biasa hingga pejabat publik DIY²⁵, menyatakan bahwa mereka tidak mengenal nama-nama pejabat ombudsman yang saat ini maupun sebelumnya. Dari penelitian terhadap figur masing-masing, hanya Ketua Ombudsman Daerah sebelumnya (2005-2008) yang relatif merupakan figur yang cukup dikenal, yaitu sebagai pengajar senior pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa metode rekrutmen ombudsman adalah model *kompetensi* daripada *public acceptance*.

Namun demikian, kondisi Yogyakarta adalah unik. Pada prakteknya, ombudsman Yogyakarta dapat dinilai *sangat efektif*, karena keberadaannya sangat "disejani" oleh pihak terkait dengan kasus yang ditangani ombudsman. Kondisi ini terjadi khususnya pada lembaga dan pimpinan lembaga publik Yogyakarta. Laporan dari Kemitraan menyebutkan demikian:

"Keberhasilan pelebagaan LOD dan LOS sangat ditentukan oleh kuatnya keinginan politik dari Gubernur DIY dan penerimaan dari para pimpinan kabupaten/kota serta pimpinan DPRD. Faktor kunci lainnya adalah kuatnya partisipasi dan kemitraan berbagai pihak terkait termasuk asosiasi usaha dan tokoh-tokoh masyarakat dalam menyamakan persepsi tentang berbagai hal termasuk pentingnya pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam peningkatan pelayanan publik. Selain itu proses rekrutmen para Anggota Ombudsman yang dilakukan secara transparan dan akuntabel menghasilkan anggota yang benar-benar dapat diterima oleh publik. Sedangkan dalam proses operasionalnya, LOD dan LOS mendapat dukungan dari semua pihak termasuk dukungan dana dari APBD.

²³ wawancara dilakukan pada 13-15 November 2008 di Yogyakarta.

²⁴ *Public acceptance* sudah memasukkan kriteria *public acknowledgement* di dalamnya. *Popularitas* di sini dimaksudkan bahwa publik mengenal yang bersangkutan, dan menilai yang bersangkutan sebagai tokoh masyarakat yang cakap, atau menguasai bidang di mana ia dapat bekerja sebagai ombudsman, dan dapat dipercaya (kredibel).

²⁵ wawancara dilakukan pada 13-15 November 2008 di Yogyakarta, terhadap 28 sampel, dengan 22 sampel masyarakat umum dan 6 pejabat publik.

Dalam penelitian, ditemukan bahwa keberadaan ombudsman yang efektif ini didukung oleh tiga hal. Pertama, komitmen dari Kepala Daerah untuk mendukung ombudsman. Komitmen ini begitu besar, merentang dari dukungan pembentukan, penerbitan Keputusan Gubernur sebagai *legal framework* dari ombudsman, seleksi ombudsman, hingga pembiayaan lembaga ombudsman.



Foto : LOD DIY

Begitu tingginya komitmen Kepala Daerah, sehingga pada suatu kesempatan, Gubernur menyampaikan agar kalau ombudsman mengalami kesulitan untuk menemui pimpinan lembaga publik daerah, agar menghubunginya. "Barangkali saya dapat membantu," demikian tutur Gubernur sebagaimana ditirukan Ketua Ombudsman Daerah. Kedua, kondisi sosiokultural Yogyakarta. Gubernur DIY adalah *juga* Raja Yogyakarta, yaitu Sultan Hamengkubuwono X. Sultan HB X adalah figur Raja yang dekat dengan rakyat, sehingga penghargaan kepada Sultan lebih dari sekedar karena yang bersangkutan adalah Raja. Kesediaan Kepala Daerah yang *juga* Raja bukan Kepala Daerah yang berperilaku sebagai Raja, karena memang beliau adalah Raja dalam membentuk ombudsman untuk mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi yang dipimpinya mengingatkan kepada pertama kali ombudsman modern diperkenalkan oleh Raja Charles XII di Swedia pada tahun 1713.

Ketiga, Sultan sendiri memberi teladan bagaimana menghadapi ombudsman. Pada tahun 2006 Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta menangani kasus yang berkenaan dengan keberadaan Sultan Hamengkubuwono X sebagai Gubernur DIY. Untuk melakukan klarifikasi, LOD memerlukan waktu untuk melakukan pengecekan kepada Sultan HB X. Dalam tata-krama Jawa, di dalam konteks sosiokultural Jawa-Yogyakarta, dimungkinkan bagi Ombudsman untuk meminta waktu, menemui Sultan untuk melakukan investigasi. Keberadaan Sultan yang diakui sebagai "figur paling tinggi" di DIY memungkinkan ombudsman daerah untuk berkelit dari tuduhan "tidak independen", apalagi "tidak berintegritas". Kondisi "kesantunan kultural" sangat mendukung proses yang secara rasional dapat dikatakan tidak ekuil. Namun demikian, Ombudsman mempergunakan pendekatan yang wajar, yaitu mengundang pihak terkait ke kantor ombudsman, dengan dua kemungkinan: Sultan tidak berkenan, kemudian mengirimkan wakil atau utusannya, atau Sultan mengundang Lembaga Ombudsman Daerah ke kantornya. Kedua pilihan ini sangat

mungkin dan sangat diterima. Namun, yang terjadi adalah “kejutan”, karena Sultan HB X sendiri hadir sesuai dengan undangan Ombudsman di Kantor Ombudsman Daerah, didampingi oleh salah seorang staf dari Pemerintah Propinsi DIY. Dapat dikatakan, faktor ini menjadi faktor penentu utama dari keefektifan Ombudsman Yogyakarta. “Sultan saja bersedia hadir untuk tujuan klarifikasi kasus yang ditangani ombudsman, masak yang lain tidak mau,” tutur Ketua LOD DIY. Kondisi masyarakat Yogyakarta, termasuk juga aparatur lembaga publik yang paternalistik, menjadikan model keteladanan Sultan menjadi sangat efektif.

Begitu efektifnya, sehingga terdapat beberapa kasus yang selesai dalam satu hari. Di antaranya adalah kasus murid tidak mampu yang masuk dalam kategori mampu, sehingga harus memenuhi kewajiban membayar biaya sekolah yang menurut ukuran keluarganya sangat besar. Ombudsman melakukan konfirmasi kepada sekolah yang bersangkutan, dan kemudian dinas pendidikan. Pada hari itu juga, keluhan yang disampaikan ke ombudsman selesai, karena fihak terkait dengan cepat melakukan klarifikasi dengan murid dan orang tuanya, dan yang bersangkutan mendapatkan bantuan pendidikan. Kasus ini memang dapat dinilai “kecil”, namun dari sisi kecepatan klarifikasi dan respon yang cepat dan sesuai dengan permasalahan dari lembaga terkait, menunjukkan adanya bangunan saling percaya di antara lembaga publik dan ombudsman.

Namun demikian, organisasi ombudsman mempunyai kendala kelembagaan untuk dapat berjalan dengan efektif. Kesulitan pertama adalah pembentukan *teamwork* yang baik. Karena anggota ombudsman datang dari berbagai latar belakang, maka proses *teaming-up* dari ombudsman Yogyakarta mengalami proses yang relatif memakan waktu. Kasus yang lebih kentara terjadi pada ombudsman swasta. Salah satu penyebab yang ditengarai adalah perbedaan latar belakang anggota yang berpengaruh kepada perbedaan dalam nilai (*value*) ke-ombudsman-an. Nilai dari anggota yang berlatar belakang lembaga non pemerintah, berbeda dengan anggota pengajar, namun masih sebangun. Namun, nilai ini berbeda dan sulit dikatakan sebangun dengan anggota yang berlatar belakang pengusaha. Kondisi pada ombudsman daerah (untuk sektor publik) lebih mudah, karena para anggotanya mempunyai nilai yang relatif sama tentang konsep ke-ombudsman-an, terutama karena mereka berasal dari lembaga yang mempunyai nilai sebangunan, yaitu lembaga perguruan tinggi, lembaga nirlaba, dan lembaga non-pemerintah (LSM).

Dari sisi ini dapat dilihat bahwa masalah pokok adalah membangun ombudsman swasta, karena pada akhirnya terdapat pelaku yang berasal dari lembaga yang sangat berbeda dan tidak sebangun nilainya, yaitu antara mereka yang berasal dari lembaga nirlaba dan lembaga bisnis. Karena itu, dapat disimak saran dari Ketua Ombudsman Daerah DIY 2005-2008 bahwa sebaiknya ombudsman swasta diselenggarakan

sebagaimana ombudsman swasta di berbagai negara, yaitu sesuai dengan jenis bisnisnya misalnya ombudsman perbankan, ombudsman asuransi, ombudsman pendidikan tinggi, ombudsman kesehatan, dan lainnya yang dibentuk oleh para pelaku bisnis swasta, dibiayai oleh swasta, dan para ombudsman-nya pun ditetapkan oleh para pelaku swasta tersebut²⁶. Peran Pemerintah lebih sebagai fasilitator proses pembentukan dan pemantau penyelenggaraannya saja.

Masalah lemahnya *teaming-up* ini juga terjadi hingga penetapan format rekomendasi dari ombudsman. Sebagaimana dikemukakan oleh Dr. Salman Luthan SH, MH, urutan dari rekomendasi ombudsman seharusnya berisikan urutan sebagai berikut²⁷:

1. Pengaduan : berisikan tentang pelapor dan terlapor
2. Permasalahan yang menjadi aduan
3. Klarifikasi
4. Data Tanggapan Terlapor
5. Kesesuaian Data²⁸
6. Kebenaran Faktual
7. Posisi Hukum
8. Argumentasi
9. Kesimpulan

Dalam kenyataannya, memang diperlukan standarisasi model rekomendasi dari ombudsman untuk Indonesia. Hal dapat menjadi agenda dari ombudsman nasional sebagai bagian dari upaya standarisasi pelayanan ombudsman di Indonesia.

Masalah personil anggota juga menjadi isu dalam kecepatan *teaming-up*. Anggota dengan latar belakang pendidikan dan/atau pengalaman hukum, dan latar belakang administrasi negara dan/atau kebijakan publik, lebih cepat memahami kebutuhan dan kewajiban sebagai ombudsman daripada yang mempunyai latar belakang dan/atau disiplin lain. Luthan menyarankan agar personil ombudsman diutamakan mereka yang mempunyai latar belakang yang diperlukan untuk menjalankan lembaga ombudsman²⁹.

Masalah kedua adalah tata kelola internal ombudsman. Pada LOD dan LOS, seluruh anggota dan pekerja ombudsman adalah pekerja non pemerintah. Dengan demikian seluruh pekerja menjadi pekerja kontrak sehingga di kemudian hari hal ini menjadi masalah. Dengan

²⁶ Wawancara dengan Dr. Salman Luthan, SH.MH., Ketua LOD DIY 2005-2008, 14 Nopember 2008. Dalam hal istilah "swasta", penulis tidak sepakat dengan istilah "ombudsman swasta". Istilah "swasta" adalah istilah yang meng-copy-and-paste-kan pemikiran Amerika Serikat dan negara-negara maju, di mana tidak dikenal BUMN dan BUMD. Untuk Indonesia dan negara-negara di mana terdapat badan usaha milik negara dan daerah, istilah yang lebih tepat adalah "bisnis" daripada swasta.

²⁷ Wawancara 14 Nopember 2008.

²⁸ Dengan demikian klarifikasi dapat dilakukan lebih dari satu kali.

²⁹ Wawancara 14 Nopember 2008.

dipergunakannya sistem kontrak kerja, maka pekerja ombudsman di luar anggota adalah pekerja untuk pekerjaan waktu tertentu (PWT). Untuk itu Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 pasal Pasal 59 menyebutkan bahwa perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu:

- a. Pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- b. Pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun;
- c. Pekerjaan yang bersifat musiman; atau
- d. Pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.

Perjanjian kerja untuk waktu tertentu tidak dapat diadakan untuk pekerjaan yang bersifat tetap. Perjanjian kerja waktu tertentu yang didasarkan atas jangka waktu tertentu dapat diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun. Pembaruan perjanjian kerja waktu tertentu hanya dapat diadakan setelah melebihi masa tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari berakhirnya perjanjian kerja waktu tertentu yang lama. Pembaruan perjanjian kerja waktu tertentu ini hanya boleh dilakukan 1 (satu) kali dan paling lama 2 (dua) tahun. Perjanjian kerja untuk waktu tertentu yang tidak memenuhi ketentuan dimaksud, maka demi hukum menjadi perjanjian kerja waktu tidak tertentu. Jika pekerja bersangkutan menjadi pekerja waktu tidak tentu (PKWT), maka pekerja tersebut menjadi pekerja tetap atau pegawai dari lembaga tersebut. Menjadi pegawai, berarti mendapatkan gaji pokok tetap, tunjangan, dan jaminan pensiun. Sementara itu lembaga ombudsman belum dipastikan keberadaannya, apakah sebagai lembaga negara, di mana berarti pegawainya adalah pegawai negeri sipil, atau bukan negara. Jika bukan negara, maka lembaga ombudsman tidak dapat dibentuk dengan peraturan negara, termasuk di dalamnta peraturan pejabat negara.

Masalah ketiga, karena semua anggota ombudsman bukan pegawai negeri sipil, semua pekerja ombudsman bukan pegawai negeri sipil. Dengan demikian tidak mempunyai kemampuan dan pengalaman mengelola administrasi keuangan di dalam kerangka pertanggungjawaban negara, maka terjadi kendala dalam pengelolaan administrasi, terutama berkenaan dengan keuangan. Pada lembaga-lembaga kuasa negara, seperti komisi pengawas persaingan usaha (KPPU) atau komisi pemilihan umum (KPU), maka pekerjaannya adalah PNS yang diperbantukan kepada lembaga tersebut, sementara hanya anggotanya atau Board Member yang bukan PNS.

Bagan 4.2.
Struktur Umum Organisasi LOD dan LOS



Dari gambar di atas, sebenarnya dapat dibuat tata kelola yang lebih memadai, yaitu di mana para ketua dan anggota ombudsman dapat dari unsur *non-pemerintah*, karena melakukan pekerjaan-pekerjaan yang tidak bersifat tetap, sama, dan terus-menerus. Sementara unsur sekretariat berasal dari unsur PNS, karena tidak memerlukan rekrutmen ulang, sudah ada pada tata kelola kepegawaian negeri, dan dapat diambil dari mereka yang memahami tata administrasi pemerintahan, termasuk di dalamnya pelaporan keuangan lembaga yang memperoleh pembiayaan dari negara/daerah.

Di luar ketiga masalah di atas, terdapat satu masalah yang bersifat alamiah, yaitu manfaat ombudsman bagi masyarakat umum. Proses pengenalan ombudsman kepada masyarakat dan lembaga-lembaga publik di Yogyakarta nampaknya belum mencapai hasil yang diharapkan. Pendapat dari para Ketua dan Anggota LOD dan LOS maupun Ketua LOD dan LOS sebelumnya (2005-2008) menunjukkan bahwa masalah ini menjadi isu penting bagi ombudsman daerah. Kurang berhasilnya proses pengenalan ombudsman kepada masyarakat dan lembaga publik membuat ombudsman mendapatkan pencitraan yang negatif. Masyarakat berpendidikan rendah (SD dan SMP) dan berpendidikan sedang (SMA) yang ditemui pada berbagai kawasan –bandara, transportasi umum, lembaga pendidikan, pasar–tidak mengetahui ombudsman. Hanya masyarakat berpendidikan tinggi (perguruan tinggi) yang mengenal ombudsman, tetapi tidak melihat arti pentingnya. Sementara itu, di lingkungan pegawai negeri sipil DIY, komentar yang seragam adalah bahwa ombudsman membuat mereka semakin repot, karena dengan pekerjaan yang sudah teramat banyak, pengawasan dari inspektorat, pengawasan komisi pemberantas korupsi, keberadaan ombudsman dinilai “merepotkan”. Kondisi ini diperberat dengan perilaku ombudsman yang dinilai kelompok ini berlebihan, karena cenderung mencari “popularitas” daripada membantu aparatur birokrasi untuk menemukan kekurangannya,

dan mendorong mereka untuk menjadi semakin baik. Ombudsman cenderung dinilai sebagai lembaga pengadu. Mereka berharap, jika ada masalah, lebih baik diselesaikan dengan cara memberi tahu mereka permasalahannya, dan bagaimana menyelesaikan dengan baik, daripada mengadukan kepada pimpinan mereka, yang kemudian berimbas kepada teguran pimpinan, dan imbas selanjutnya adalah turunnya penilaian kerja (konditute) mereka.

Tantangan bagi setiap ombudsman di Indonesia, terutama karena ini adalah lembaga baru yang belum dikenal secara luas adalah memperkenalkan keberadaan ombudsman dengan baik, wajar, dan proporsional, kemudian bekerja sesuai dengan tugasnya tanpa ada keinginan untuk menjadi populer atau terkenal karena agresif menjadi lembaga pengadu. Dengan demikian, proses pelembagaan di dalam sistim sosial berjalan dengan wajar bersamaan dengan keberadaan ombudsman dalam sistem administrasi publik yang baik.

BAB V

OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR

Kota Makassar terletak pada Pantai Barat Pulau Sulawesi dengan luas wilayah 17.577 ha atau 175,77 km². Di sebelah utara terdapat Kabupaten Maros, di timur Kabupaten Maros dan Kabupaten Gowa, di selatan Kabupaten Gowa dan Kabupaten Takalar, dan di barat Selat Makassar. Kota Makassar sendiri terdiri atas 14 kecamatan dan 143 kelurahan, 971 RW dan 4.789 RT.

Dari 14 kecamatan yang ada di Makassar, yang terluas adalah Kecamatan Biringkanaya yakni 48,22 km persegi atau 27,43%, kemudian Kecamatan Tamalanrea yakni 31,84 km persegi atau 18,11% dan Kecamatan Manggala yakni 24,14 km persegi atau 13,73%. Sedang wilayah terkecil adalah Kecamatan Mariso yakni 1,82 km persegi atau 1,04%, kemudian Kecamatan Wajo yakni 1,99 km persegi atau 1,13% dan Kecamatan Bontoala yakni 2,10 km persegi atau 1,19%.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2006 tentang Tata ruang, maka wilayah Makassar hingga tahun 2016 telah direncanakan dalam beberapa wilayah dan kawasan khusus dengan rincian sebagai berikut :

- a. Wilayah Pengembangan (WP) yang terdiri dari :

- 1) Wilayah Pengembangan 1, yakni kawasan di atas Sungai Tallo, arah pengembangan Utara.
 - 2) Wilayah Pengembangan 2, yakni kawasan bawah sungai Tallo dan Timur jalan A.P. Pettarani, arah pengembangan Timur.
 - 3) Wilayah Pengembangan 3, yakni kawasan pusat kota, arah pengembangan vertikal.
 - 4) Wilayah Pengembangan 4, yakni di bawah sungai Balang Beru (Danau Tanjung Bunga) dan Barat Kota, arah pengembangan Barat dan Selatan.
 - 5) Wilayah Pengembangan 5, yakni kawasan kepulauan Spermonde Makassar, tata ruang laut.
- b. Kawasan Pengembangan Terpadu yang terdiri dari :
- 1) Kawasan Pusat Kota
 - 2) Kawasan Permukiman terpadu
 - 3) Kawasan Pelabuhan terpadu
 - 4) Kawasan Bandara terpadu
 - 5) Kawasan Maritim terpadu
 - 6) Kawasan Industri terpadu
 - 7) Kawasan Pergudangan terpadu
 - 8) Kawasan Pendidikan Tinggi terpadu
 - 9) Kawasan Penelitian terpadu
 - 10) Kawasan Budaya terpadu
 - 11) Kawasan Olahraga terpadu
 - 12) Kawasan Bisnis dan Pariwisata terpadu
 - 13) Kawasan Bisnis Global terpadu.
- c. Kawasan Pengembangan Khusus yang terdiri dari :
- 1) Kawasan Khusus Pariwisata Maritim
 - 2) Kawasan Khusus Pengembangan Koridor Sungai Tallo
 - 3) Kawasan Khusus Pengembangan Koridor Sungai Jeneberang
 - 4) Kawasan Khusus Pengembangan dan Pengendalian Pantai Makassar
 - 5) Kawasan Khusus Konservasi Warisan Budaya
 - 6) Kawasan Khusus Pusat Energi dan Bahan Bakar
 - 7) Kawasan Khusus Tempat Pembuangan dan Penguraian Sampah
- d. Kawasan Prioritas Pantai Losari.

Data kependudukan pada Badan Pusat Statistik Kota Makassar menunjukkan bahwa pada tahun 2006, penduduk kota ini berjumlah 1.223.540 jiwa yang terdiri dari 611.049 laki-laki dan 612.491 perempuan. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk pada tahun 2000 yakni 1.193.434 jiwa, maka dalam kurun waktu 2000 - 2006 pertumbuhan penduduk Makassar adalah 10,74% atau rata-rata per tahun yakni 1,79%.

Dengan jumlah penduduk tersebut, konsentrasi terbesar berada di wilayah Kecamatan Tamalate yakni 148.589 jiwa atau 12,14%, kemudian menyusul Kecamatan Rappocini yaitu 139.491 jiwa atau 11,40% dan

Kecamatan Panakkukang yakni 131.229 jiwa atau 11,40%. Sedang wilayah kecamatan yang relatif kurang penduduknya adalah Ujung Pandang yakni 27.941 jiwa atau 2,28%, menyusul Kecamatan Wajo yakni 34.178 jiwa atau 2,79 % dan Kecamatan Ujung Tanah yakni 47.267 jiwa atau 3,86 %.

Jika dilihat dari tingkat kepadatan penduduk, maka data penduduk tahun 2006 menunjukkan bahwa kepadatan penduduk Makassar adalah 6.961 jiwa per km persegi. Wilayah yang terpadat adalah Kecamatan Makassar yakni 32.093 jiwa per km persegi, menyusul Kecamatan Mariso yakni 29.293 jiwa per km persegi dan Kecamatan Bontoala yakni 28.703 jiwa per km persegi. Sedang wilayah yang kepadatan penduduknya masih relatif rendah adalah Kecamatan Biringkanaya yakni 2.605 per km persegi, kemudian Kecamatan Tamalanrea yakni 2.732 jiwa per km persegi dan Kecamatan Manggala yakni 4.003 jiwa per km persegi.

Wilayah-wilayah yang rendah kepadatan penduduknya tersebut masih memungkinkan untuk pengembangan daerah pemukiman. Wilayah dimaksud adalah Kecamatan Biringkanaya, Tamalanrea dan Manggala.

Perkembangan kota Makassar tidak dapat dipisahkan dengan posisi strategisnya pada bentangan selat Makassar. Sejarah mengungkapkan bahwa Makassar sejak dahulu menjadi ajang pertemuan pedagang-pedagang internasional dari berbagai bangsa. Hal ini mendorong Makassar menjadi kota niaga di wilayah timur yang tumbuh dan berkembang pesat. Makassar sejak abad XVI telah menjadi salah satu dari empat kota besar dan maju di Asia di antaranya Batavia, Malaka dan Ayyutya serta sekaligus menjadikannya kota berciri Internasional ditandai dengan penduduknya yang berlatar belakang multikultural, etnis dan suku bangsa.

Perkembangan Makassar seperti di atas dalam sejarahnya jugabanyak ditentukan oleh budaya setempat. Budaya tersebut adalah "keterbukaan untuk menerima perubahan dan perkembangan". Keterbukaan tersebut bukan sesuatu yang baru bagi Makassar, melainkan telah tertanam kuat sejak awal dikembangkannya Bandar Makassar oleh Raja Kerajaan Makassar II, *Tunipallangga Ulaweng* pada abad XVI. Beliau menjadi peletak dan penggagas kebijakan pembauran masyarakat pedagang di Sulawesi Selatan dan selanjutnya dikembangkan dengan masyarakat luar seperti Melayu, Cina, Portugis dan sebagainya.

Kebijakan yang demikian ini mempunyai dampak yang cukup luas dan mendasar bagi perkembangan Makassar pada tahap berikutnya karena menjadi awal dibukanya Makassar bagi dunia luar, dan hal ini sekaligus menjadi pendorong berkembangnya Makassar dengan pesat dibanding dengan daerah sekitarnya. Akibatnya adalah orang Makassar terkenal ke seluruh dunia dengan "Kampung Makassar" di Afrika, Eropa dan Asia. Malah sebuah perang besar yang pernah terjadi di Thailand dikenal sebagai perang Makassar karena melibatkan orang-orang Makassar yang bermukim di sana yang berusaha membela harkat dan harga dirinya.

Di samping keterbukaan tersebut, masyarakat Makassar tidak pernah kehilangan identitas budaya mereka. Menurut Andi Zainal Abidin

(1999 : 200), Masyarakat Sulawesi Selatan pada umumnya dan Makassar pada khususnya memegang sistem nilai budaya dengan kuat. Sistem nilai budaya tersebut terdiri atas tiga komponen yang saling berkaitan yaitu : a) *Sirik*, b) *Pesse* (Bugis), *Pacce* (Makassar, Toraja dan Mandar, dan c) *Were* (Bugis), *Sare* (Makassar).

Ada banyak pengertian dan pemaknaan yang dikemukakan kalangan peneliti tentang *sirik* ini. Namun substansinya merujuk pada makna manusia (*Tau*). Jadi manusia atau *Tau* yang tidak punya *Sirik* tentu akan seperti binatang. Sedang *Pacce* (Makassar) oleh Andaya (1979: 367-369) diartikannya sebagai "*to be smart*" yang mengkombinasikan gegabah, pintar, cerdas, cepat, sakit, jengkel atau pedih, perih dan pedas. Ini akan lebih mudah dipahami jika dikombinasikan antara *Siri'* dan *Pacce* sebagai konsep atau nilai yang bersifat dwi tunggal yang menjadi ciri individu orang-orang Bugis-Makassar.

Andi Zainal Abidin (1999:202) menjelaskan bahwa "mempertahankan keseimbangan antara aib dan harga diri sebagaimana diartikan sebagai *Sirik* dan memelihara rasa kebersamaan dalam kedukaan dan penderitaan setiap anggota masyarakat sebagaimana ditegaskan di dalam gagasan *pacce/ pesse*, sangat dijunjung tinggi oleh masyarakat Bugis - Makassar".

Berikut adalah *Were* (Bugis) atau *Sare* (Makassar), yang menurut Andaya (1979: 368-369) secara harfiah berarti memberi, tetapi juga berarti tujuan seseorang, nasib seseorang. Konsep ini oleh Andi Zainal Abidin (1999 : 205) dibedakan dengan takdir atau *takadderek* (Makassar) dan *toto* (Bugis), karena dalam konsep *were* ini mengandung makna menerima nasib setelah adanya upaya atau kerja keras.

Ketiga nilai-nilai budaya yang dijelaskan di atas, masih hidup dan mengakar kuat di hati sanubari masyarakat Bugis - Makassar dan dapat dijabarkan pada konteks pragmatis agar pembangunan kota Makassar memiliki daya dorong, perekat dan pengendali yang tidak lain adalah kekuatan kultural, moral dan religiusitas berupa nilai-nilai yang ditumbuh kembangkan bersama. Adapun nilai-nilai tersebut adalah:

1. Kemerdekaan

Kemerdekaan bagi individu dan kelompok masyarakat untuk melakukan kreativitas pembangunan. Kemerdekaan tersebut kemudian dipertanggung jawabkan kepada kepentingan kolektif yang menjelma dalam bentuk peraturan yang bersifat legal formal, serta kepada norma-norma kesusilaan baik menurut pandangan budaya, maupun menurut tuntunan agama.

2. Kebersamaan

Menjadikan perbedaan-perbedaan latar belakang sebagai mozaik yang mendesain kekayaan keberagaman warga Makassar. Pada banyak simpul-simpul kehidupan, dalam kedudukan bersama sebagai warga kota, terdapat persentuhan atau persinggungan maupun integrasi. Simpul-simpul tersebut menjadi wilayah dimana kebersamaan tetap terpelihara dan ditumbuh kembangkan.

3. Saling Memanusiakan – Sipakatau
Makassar adalah kota dimana hidup orang-orang yang secara individu dan sosial menghormati harkat dan martabat antara satu dengan yang lain karena sadar sebagai sesama makhluk ciptaan Tuhan yang memiliki harkat dan martabat.
4. Saling Menghargai – Sipakalebbi
Setiap orang dapat berbeda profesi dan kedudukan di dalam masyarakat. Perbedaan tersebut tidak mengurangi rasa hormat dan saling menghargai antara satu dengan lainnya tanpa memandang latar belakang profesi dan kedudukan dalam masyarakat masing-masing.
5. Saling Mengingatikan – Sipakainge
Sadar akan kodrat kemanusiaan sebagai warga kota yang dapat saja khilaf, lupa dan lalai, maka diperlukan sikap untuk saling mengingatikan dengan cara-cara yang elegan dan dapat diterima sesuai batas-batas nilai masyarakat beradab dan bermartabat.
6. Keterbukaan
Agar proses pembangunan dapat menyertakan peran serta masyarakat secara luas, maka diperlukan keterbukaan dari tahap perencanaan hingga pengendalian pembangunan. Keterbukaan tersebut dikemas dalam kultur yang beradab dan dijiwai oleh semangat penegakan hukum.
7. Semangat Kejuangan

Tantangan masa depan hendaknya dihadapi dengan semangat berjuang yang teguh dan pantang menyerah, seperti yang tertera pada logo Kota Makassar yang bertuliskan “**Sekali Layar Terkembang Pantang Biduk Surut ke Pantai**”

Terobsesi oleh kejayaan Makassar, kondisi masyarakat dan potensi sumberdaya alam Makassar, maka untuk membangun Makassar diperlukan pendekatan tersendiri, yakni pendekatan “pembangunan berkarakter”. Pembangunan berkarakter, artinya pembangunan mesti bisa dipahami, punya bahasa publik, dapat dibaca, dapat dilakukan dan adalah sesuatu yang berbeda antara satu dengan yang ada pada umumnya (Ilham Arief Sirajuddin 2007)

Multi intepretasi konsep pembangunan menurut Ilham sah-sah saja mengingat pembangunan itu sendiri memiliki nilai (*development value*). Ada beberapa kriteria bagi pembangunan berkarakter menurutnya, yakni : **Pertama**, perlakuan pembangunan sesuai kebutuhan; **Kedua**, mempergunakan potensi lokal; **Ketiga**, fokus dan menyelesaikan masalah; **Keempat**, terintegrasi; dan **Kelima**, memiliki nilai pragmatis dan filosofis. Pembangunan berkarakter tidak hanya sebatas pada sentuhan program yang diwacanakan atau pola-pola yang mesti dianut atau diterapkan, akan tetapi pembangunan berkarakter sekaligus menggambarkan pelaku pembangunan itu sendiri, watak, prilaku individu yang merancang dan menangani pembangunan itu. Hal ini dimungkinkan, karena karakter itu

sendiri bersifat sosio psikologis dan pembangunan mesti memahami sosio psikologis masyarakatnya.

Pembangunan berkarakter memerlukan persenyawaan antara pelaku atau penanggung jawab pembangunan dengan masyarakat yang menjadi tumpuan atau partisipan dari pembangunan. Berkait dengan itu, maka pembangunan berkarakter mencerminkan peranan nilai (value), yaitu tentang apa yang diinginkan oleh masyarakat setempat secara lokal yang menjadi anutan dan dapat menjadi standar dalam merumuskan spektrum pembangunan (Sirajuddin, 2007). Berdasarkan kajian historis dan pragmatis tentang pembangunan Makassar, maka secara hipotetis Ombudsman dapat dijadikan sebagai instrumen penting dalam menopang sistim nilai budaya masyarakat kota Makassar dalam membangun kotanya dengan layanan publik yang lebih manusiawi, mengingat tantangan yang dihadapi kota Makassar ke depan akan semakin rumit dan kompleks seiring dengan tuntutan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dan akuntabel.

Makassar pada tahun 2000 berpenduduk 1.193.434 jiwa dengan kepadatan 6.789 jiwa per km persegi, enam tahun kemudian (2006) penduduk tersebut meningkat menjadi 1.223.540 jiwa dengan tingkat kepadatan 6.961 jiwa per km persegi atau naik 10,74% atau rata-rata sebesar 1,79% per tahun. Laju pertumbuhan penduduk yang demikian diproyeksi berada pada kisaran 1.400.000 jiwa pada tahun 2014 dengan tingkat kepadatan 7.965 jiwa per km persegi dan pada tahun 2025 jumlah ini diproyeksikan menjadi 1.700.000 jiwa dengan kepadatan 9.672 per km persegi.

Fenomena pertumbuhan penduduk dengan tingkat kepadatan yang terus bertambah berimplikasi pada perkembangan Makassar, baik lima tahun ke depan, maupun hingga pada tahun 2025. Implikasi dimaksud dapat berupa pemenuhan kebutuhan dasar dan sekunder. Kebutuhan tersebut dapat dibuat dalam daftar panjang sesuai konteksnya masing-masing dan dari daftar ini dapat dipetakan masalah yang dihadapi. Selain itu, jumlah penduduk yang besar akan menimbulkan berbagai masalah, beban sosial dan beban lingkungan, seperti kemiskinan, pengangguran, kejahatan dan kriminalitas, polusi, kesemrawutan dan kemacetan lalu lintas, keterbatasan lahan pemukiman, peningkatan volume sampah dan sebagainya.

Untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi, maka perlu dilakukan langkah-langkah sistematis berskala prioritas. Tanpa sistematisasi dan cara-cara prioritas penyelesaian masalah kota, maka masalah tidak akan dapat diatasi dan seterusnya akan menyisakan masalah yang lebih kompleks dan kumulatif.

Dengan demikian, membangun Makassar memerlukan strategi mempertimbangkan kepentingan jangka pendek atau persoalan keseharian masyarakat dan mempertimbangkan kepentingan Makassar dalam jangka panjang. Makassar dalam kerangka kesinambungan antara apa yang

dihadapi pada saat ini dan apa yang akan menjadi persoalan bagi generasi berikutnya, pemecahannya dilakukan sekarang secara simultan dengan penyelesaian masalah kekinian secara pragmatis dan empiris. Demikian halnya bahwa membangun Makassar ke depan, tidak hanya memerlukan pendekatan multi sektor, melainkan juga membutuhkan keterlibatan multi pihak. Hal ini berlaku dari proses hingga pada pemanfaatan hasil pembangunan. Melalui strategi yang demikian ini diharapkan masalah-masalah perkotaan yang dihadapi kota Makassar dapat diatasi secara bersama sama. Konsep pelibatan masyarakat seperti ini dapat ditemukan pada konsep kelembagaan ombudsman.

Visi Pemerintah Kota Makassar tahun 2010, sesuai RPJMD tahun 2005 - 2010 (PERDA No. 9 Tahun 2006) "**TERWUJUDNYA MAKASSAR SEBAGAI KOTA MARITIM, NIAGA, PENDIDIKAN YANG BERMARTABAT DAN MANUSIAWI**" dengan Misi: Mengembangkan kultur maritim dengan dukungan infrastruktur bagi kepentingan lokal, regional, nasional dan internasional; Mendorong tumbuhnya pusat-pusat perniagaan melalui optimalisasi potensi lokal; Mendorong peningkatan kualitas manusia melalui pemerataan pelayanan pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat; Mengembangkan apresiasi budaya dan pengamalan nilai-nilai agama berbasis kemajemukan masyarakat; Mengembangkan sistem pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, melalui peningkatan profesionalisme aparatur; Mendorong terciptanya stabilitas, kenyamanan dan tertib lingkungan. Peningkatan infrastruktur kota dan pelayanan publik.

Sebagaimana pada umumnya misi kota-kota atau daerah-daerah lainnya, misi Kota Makassar inipun merupakan satu kesatuan, dimana pelayanan publik menjadi inti dari segenap aktivitas pembangunan dan pemerintahan. Seterusnya, pelayanan publik yang baik, kapabel, profesional, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan adalah pelayanan publik yang tidak korup, bebas kolusi dan nepotisme.

Dalam rangka itu, alternatif yang ditempuh adalah memantapkan pelaksanaan Inpres Nomor 5 Tahun 2004, tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Sebagaimana halnya di daerah-daerah lain, dibentuk Tim Kormonev (Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi) Inpres Nomor 5 Tahun 2004, maka di kota Makassar Tim ini diberdayakan melakukan ekspansi jaringan sebagai penjabaran rentang koordinasi yang luas, baik ke dalam maupun ke luar, baik ke instansi pemerintah, swasta maupun dengan masyarakat yang diwakili para organisasi non pemerintah (NGO).

Sebenarnya, Inpres Nomor 5 Tahun 2004 ini sendiri tidak lain adalah suatu instrumen pemberantasan korupsi di lingkungan sendiri, namun jaringan yang dikembangkan ke luar merupakan upaya Pemerintah Kota Makassar melakukan penguatan hubungan dan pengawasan masyarakat.

Pemberantasan korupsi melalui Inpres Nomor 5 Tahun 2004 dilakukan dengan cara melaksanakan seluruh diktum instruksi umum bagi semua instansi pemerintah serta butir demi butir instruksi khusus

dan rencana aksi dalam rencana aksi nasional pemberantasan korupsi. Diktum 4 dari sepuluh diktum dalam Inpres nomor 5 Tahun 2004 ini yakni "Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik" dan Diktum 9 mengenai "Perlunya Dilakukan Kajian Sistem yang Menimbulkan Korupsi" serta Diktum 10 yakni "Peningkatan Pengawasan dan Pembinaan Aparatur", ditambah dua diktum khusus, yaitu: (1) Penerapan Prinsip-prinsip Tata Pemerintahan yang Baik di Lingkungan Pemerintah Daerah"; serta (2) Meningkatkan Pelayanan Publik dan Meniadakan Pungutan Liar dalam Pelaksanaannya".

Berbagai upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Makassar untuk mewujudkan diktum-diktum tersebut, misalnya: Penyediaan Kotak Pos; Penyediaan Rubrik Pengaduan via SMS (*Short Masages Service*) di surat kabar lokal yakni Koran Fajar & Tribun Timur; Pelaksanaan Dialog Interaktif melalui Radio; Dialog Walikota ke seluruh kecamatan setiap minggu yang telah berlangsung sejak bulan Januari s/d Maret tahun 2008 dan akan diagendakan pada setiap tahunnya.

Greget Pemerintah Kota Makassar dalam hal peningkatan kualitas layanan publik tersebut dapat dikatakan menemui jalur tepat melalui kedekatan Pemerintah Kota Makassar dengan segenap NGO di Kota Makassar, khususnya NGO yang bergerak pada sektor layanan publik dan pemberantasan korupsi. Tersebut Kordinator Kopel Sulawesi yang siap mengadakan fasilitasi pembentukan satu lembaga yang dapat mengkaji dan perlahan-lahan diharapkan dapat membenahi kesemrawutan layanan publik yang ditengarai terjadi, khususnya di kalangan aparat kecamatan, kelurahan dan lain-lainnya yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Lembaga itu adalah Ombudsman.

5.1. Masalah Ketidakberdayaan Publik

Pada dasarnya, Komisi Ombudsman tidak diperlukan apabila sistem pemerintahan yang ada sudah responsif dan akuntabel serta mekanisme pengaduan masyarakat yang efektif sudah tersedia. Sebaliknya, pada sistem pemerintahan yang tidak responsif dan akuntabel, kehadiran Komisi Ombudsman yang independen dan terpercaya juga tidak akan membuatnya bekerja secara efektif. Dengan kata lain, kehadiran Komisi Ombudsman seharusnya tidak dilihat sebagai pengganti mekanisme akuntabilitas dan pengaduan yang sudah ada tetapi harus dimaknai sebagai pelengkap dari mekanisme penegakan akuntabilitas dan kualitas pelayanan publik yang sudah ada.

Berkaitan dengan pelayanan publik di pemerintahan, beberapa persoalan di Kota Makassar yang sering mengemuka. Pertama, *pelayanan kesehatan*. Beberapa kasus pelayanan kesehatan yang buruk ditemukan di masyarakat adalah:

1. Dalam pelayanan kesehatan di rumah sakit, masih sering ditemukan adanya diskriminasi pelayanan bagi keluarga miskin

2. Pemungutan biaya parkir bagi pengunjung dan penjaga pasien di rumah sakit (Rumah Sakit Regional Wahidin), yang pengelolaannya seperti dengan pusat perbelanjaan. Bisa dibayangkan jika seorang penjaga pasien yang memarkir kendaraannya sekian jam, maka biaya parkir yang harus dikeluarkan juga pasti lebih mahal. Jika pasien tersebut terpaksa harus tinggal cukup lama di rumah sakit karena penyakit yang dideritanya cukup parah, maka berapa biaya ekstra yang harus dikeluarkan oleh keluarga pasien hanya untuk biaya parkir.

Kedua, pelayanan pendidikan. Beberapa kasus pelayanan pendidikan di Makassar menunjukkan perlunya ombudsman, adalah:

1. Sistem penerimaan siswa baru yang kurang berpihak bagi keluarga kurang mampu.
2. Pengadaan buku bagi siswa yang tidak transparan dan akuntabel, yang dilakukan oleh pihak sekolah
3. Pemaksaan bagi siswa untuk membeli pakaian seragam dari pihak sekolah
3. Pungutan uang komite yang tidak memperhatikan kemampuan orang tua siswa, sehingga kadang merugikan siswa bersangkutan dimana jika uang komitenya tidak lunas maka tidak diperkenankan untuk mengikuti pelajaran sekolah.
4. Bisnis "terselubung" dalam bentuk kursus privat yang dilakukan oknum guru. Dimana jika siswa tidak ikut dalam kursus tersebut maka dipastikan akan mendapatkan nilai yang kurang memuaskan atau tidak diperkenankan ikut ujian sekolah.

Ketiga, pelayanan pertanahan dan bangunan. Tiga isu yang menonjol di Makassar adalah bukti kepemilikan, surat keterangan waris, dan ijin mendirikan bangunan. Berkenaan dengan Bukti kepemilikan lahan (Sertifikat tanah), duplikasi sertifikat yang merupakan bukti kepemilikan lahan di Kota Makassar masih merupakan persoalan yang sering menjadi konflik secara horizontal dalam kehidupan masyarakat. Beberapa kasus yang sering terjadi misalnya penjualan lahan yang dilakukan dua kali dengan bukti kepemilikan lahan yang dua-duanya sah. Contoh, si A membeli lahan dari si B dengan bukti kepemilikan yang jelas. Tetapi di kemudian hari muncul pihak lain yang mengaku bahwa lahan tersebut adalah miliknya yang dibeli juga dari si B atau dibeli dari saudara si B dengan bukti yang juga diakui oleh negara. Yang menjadi pertanyaan disini, bagaimana pengelolaan pembuatan sertifikat tanah ini oleh lembaga yang berwewenang? Mengapa bisa muncul sertifikat ganda? Berkenaan dengan Surat Keterangan Ahli Waris, pembuatan surat keterangan ahli waris juga sering dikeluhkan oleh beberapa warga Kota Makassar. Hal ini karena pihak pemerintah terkait sering tidak melakukan *cross check* ke lapangan, sehingga hal ini berpotensi menjadi konflik keluarga.

Berkenaan dengan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), proses mendapatkan izin mendirikan bangunan masih dianggap belum transparan kepada masyarakat sehingga hal ini berpotensi menjadi lahan "basah" bagi oknum tertentu di pemerintahan.

Di samping pelayanan publik oleh lembaga pemerintahan, terdapat kasus-kasus di mana publik tidak berdaya berhadapan dengan pelayanan bisnis yang merugikan mereka, baik pelayanan yang diberikan badan usaha milik negara atau daerah, maupun badan usaha milik swasta.

Kasus yang cukup banyak adalah berkenaan dengan pelayanan PLN. Pada dasarnya terdapat dua kasus terbesar terkait dengan pelayanan PLN yang muncul di Makassar adalah penggelembungan nilai meter listrik dan penagihan pembayaran listrik yang sampai dua kali. Penggelembungan nilai meteran listrik menyebabkan masyarakat terkadang harus membayar biaya listrik yang melebihi pemakaian pada bulan tersebut. Pembayaran listrik yang *double* yang pernah ditemukan di lapangan misalnya petugas PLN mendatangi rumah si A untuk melakukan pemutusan aliran listrik sementara dengan alasan bahwa sudah tiga bulan si A tidak melakukan pembayaran listrik. Setelah si A memeriksa bulan tagihan, maka dia memeriksa bukti pembayarannya. Beruntung si A menyimpan dengan baik bukti-bukti pembayaran listriknya, sehingga ketahuan bahwa sebenarnya si A sudah membayar tagihan 2 bulan yang dimaksud oleh pihak PLN sudah menunggak. Jadi seharusnya dia hanya menunggak 1 bulan saja. Si A akhirnya mendatangi PLN untuk mengecek kebenaran ini dan memprotes tindakan PLN yang tidak cermat meng-*input* pembayaran yang dilakukan oleh konsumen. Karena adanya komplain ini, akhirnya bagian tagihan menginstruksikan kepada petugas penagih agar menghentikan sementara proses tagihan di lapangan sambil mencoba mengecek kembali data-data pembayaran konsumen. Bisa dibayangkan seandainya si A tidak menyimpan bukti pembayarannya, maka otomatis harus membayar listrik dua kali untuk bulan yang sama.

Pelayanan publik oleh badan usaha yang banyak dikeluhkan adalah Pelayanan PDAM. Seperti halnya dengan PLN, pengelolaan PDAM juga cenderung tidak profesional. Hal ini bisa juga dilihat dari pencatatan yang dilakukan oleh petugas yang tidak sesuai dengan pemakaian konsumen.

Pelayanan publik oleh badan usaha lainnya adalah pelayanan jasa perparkiran. Jika kita memarkir kendaraan di wilayah Kota Makassar, maka pasti kita akan mendapatkan tagihan oleh petugas parkir. Tetapi yang menjadi persoalan adalah ternyata petugas parkir ini banyak yang tidak sah. Walaupun petugas tersebut sah, maka terkadang karcisnya tidak diberikan kepada pengendara. Di beberapa pertokoan dan Mall, pada karcis yang diberikan tertera bahwa pihak pengelola tidak menanggung jika terjadi kehilangan kendaraan atau barang yang berada di dalam kendaraan tersebut. Kehilangan tersebut adalah tanggung jawab pemilik kendaraan. Yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana jaminan perlindungan keamanan untuk kendaraan tersebut?

Kritisi juga tidak berhenti di pelayanan yang diberikan badan usaha milik negara atau daerah, tetapi juga badan usaha milik swasta. Di Makassar terdapat empat jenis kasus yang banyak diangkat adalah kontrak pembangunan dengan *developer*, perjanjian kerja bagi pekerja atau buruh, termasuk di dalamnya hak-hak pekerja atau buruh, peredaran makanan dan kosmetik, penipuan seperti penjualan barang-barang rumah tangga di mall yang berkedok undian, dan rentenir yang berkedok koperasi yang cenderung merugikan pihak nasabah.

Pertama, kerjasama dengan *developer* untuk pembangunan perumahan. Berkaitan dengan pembangunan perumahan oleh beberapa *developer* sering ditemukan adanya pembangunan perumahan yang dalam kondisi riilnya tidak sesuai dengan brosur yang diedarkan. Misalnya menyangkut kualitas bangunan, fasilitas kompleks perumahan dan lain-lain. Berkaitan dengan fasilitas perumahan, misalnya pemasangan jaringan listrik yang tidak aman. Jika ditanyakan kepada pihak PLN, maka yang dipersalahkan adalah kontarktornya, demikian juga sebaliknya. Selain itu yang sering juga dijumpai adalah pihak konsumen sudah melunasi pembayaran, tetapi ternyata bangunannya tidak diselesaikan dengan baik, sehingga terkadang pihak konsumen harus bersitegang dengan pihak *developer*. Dalam kondisi seperti ini yang paling sering dirugikan adalah konsumen.

Kedua, perjanjian kerja. Saat ini, ada kecenderungan pihak perusahaan dalam melakukan rekrutmen karyawan dilakukan dengan sistem kontrak, dengan pencantuman masa kerja pada surat perjanjian kerja. Dari segi profesional, langkah ini cukup baik. Tetapi terkadang pihak perusahaan berlindung dibalik legitimasi ini agar mereka dapat membayar karyawan dengan upah yang minimal. Sebab biasanya salah satu persyaratan seorang karyawan digaji mahal adalah selain *skill* yang dimiliki juga mengenai lamanya bekerja di perusahaan tersebut. Jika sistem kontrak diberlakukan, maka sangat kecil peluang seorang karyawan bisa bekerja dengan waktu yang lama di salah satu perusahaan. Sehingga mau tidak mau mereka terpaksa harus mencari tempat kerja yang baru dengan masa kerja yang harus juga dimulai dari awal. Ini akan berimplikasi pada gaji yang akan mereka terima. Masalah yang berkenaan dengan itu adalah hak-hak buruh khususnya yang berkaitan dengan Upah Minimum Provinsi, Hak Cuti haid/melahirkan bagi perempuan masih selalu menjadi persoalan yang dihadapi oleh buruh di Kota Makassar.

Ketiga, peredaran makanan ataupun kosmetik yang mengandung zat-zat kimia yang di atas ambang batas masih sering didapatkan di beberapa pertokoan atau pusat perbelanjaan. Demikian juga yang sudah kadaluarsa. Penjualannya dilakukan dengan bebas tanpa memperhitungkan dampak bagi konsumen. Dalam hal pihak Balai POM (Pengawasan Obat dan Makanan) tidak melakukan peran dan fungsinya secara optimal.

Keempat, penipuan. Model penipuan yang banyak muncul adalah penjualan barang-barang rumah tangga di *Mall* yang berkedok undian.

Modusnya adalah pengunjung ditawarkan dengan kupon berhadiah, kemudian diatur supaya memenangkan hadiah sejumlah barang dengan nilai besar. Akhirnya, pengunjung tersebut diminta membeli beberapa produk tertentu untuk dapat membawa pulang hadiahnya. Pembelian produk tersebut bahkan sangat mahal, lebih mahal dari produk dan hadiahnya sendiri. Model ke dua, adalah rentenir yang berkedok koperasi, kemudian membawa lari uang nasabah.

Atas dasar kebutuhan tersebut, Pemerintah Kota Makassar berdasarkan ketentuan pasal 25 butir e UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki tugas dan wewenang untuk mengupayakan terlaksanakannya sejumlah kewajiban daerah antara lain melindungi masyarakat, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mengembangkan kehidupan demokrasi; mewujudkan keadilan dan pemerataan; meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak. Dalam kerangka pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut, Kepala Daerah dibebankan sejumlah kewajiban pada pasal 27 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004 antara lain meningkatkan kesejahteraan rakyat, melaksanakan kehidupan demokrasi, menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.

Untuk itu berdasarkan ketentuan pasal 146 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004, maka Kepala Daerah, dalam hal ini Walikota, dapat menetapkan Peraturan Walikota sebagai pelaksanaan kuasa peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan sejumlah tugas, wewenang dan kewajiban kepada Gubernur yang harus dilaksanakan atas dasar undang-undang.

Komisi Ombudsman Daerah yang memiliki fungsi dasar sebagai lembaga pengawasan yang diperankan oleh masyarakat secara otonom diharapkan dapat mewujudkan cita-cita banyak pihak pasca diterapkannya Otonomi Daerah, yaitu terciptanya Pemerintahan Daerah yang pro-rakyat. Pemerintahan Daerah yang mengedepankan tata kelola pemerintahannya secara akuntabel, transparan dan akseptabel sebagai jalan bagi terwujudnya *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) di daerah. Diharapkan dengan terbentuknya Ombudsman Kota Makassar ini kualitas pelayanan publik dan perilaku dunia usaha di Kota Makassar dapat lebih baik melayani dan melindungi kepentingan masyarakat.

5.2. Bertemunya Komitmen Pemda dengan Aspirasi Publik

Kehadiran Ombudsman di Kota Makassar tidak dapat dipisahkan dengan gerakan reformasi pelayanan publik yang telah menjadi isu penting di kalangan aparat Pemerintah Kota Makassar mengingat pelayanan publik memang telah menjadi isu strategis dalam upaya membangun pemerintahan yang baik (*good governance*). Buruknya praktek *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan akan dirasakan langsung

oleh masyarakat luas melalui pelayanan publik yang buruk.

Hal ini berarti jika terjadi perubahan signifikan pada pelayanan publik, maka akan dapat pula dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat, yang berarti pula penyelenggaraan pemerintahan yang baik telah berjalan sesuai kaidah-kaidah pemerintahan.

Boks 5.1 : Focus Group Discussion (FGD) dan Penyerahan Naskah Akademik Ombudsman (18 maret 2008)

Komitmen Pemerintah Kota Makassar untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas layanan bagi masyarakat terus dikembangkan. Sekarang ini, setidaknya ada dua *crash* program yang diyakini dapat memberi kontribusi maksimal terhadap perbaikan layanan yang lebih berkualitas dan berkeadilan bagi masyarakat. Kedua program itu masing-masing mencrapkan Pakta Integritas yang dikerjasamakan dengan Transparansi Internasional Indonesia (TII) dan Program Pembentukan Lembaga Pengaduan bagi masyarakat (Ombudsman).

Meskipun, hasil survei yang dilakukan Pemerintah Kota Makassar tahun 2006-2007 menyebutkan respon masyarakat terhadap kualitas layanan sesungguhnya sudah cukup baik. Meski demikian dalam beberapa hal tetap menjadi sorotan publik yang membutuhkan segera pemecahan, misalnya soal pelayanan yang kurang beretika termasuk isu korupsi. Kenyataan tersebut di atas perlu diantisipasi agar masyarakat tidak kesulitan dalam mengadvokasi masalah-masalah tersebut mengingat ruang dan wadah untuk melakukan pengaduan (mekanisme *komplain*) belum tersedia secara memadai.

Melalui peningkatan kualitas pelayanan publik diharapkan dapat memperbaiki citra pemerintah di mata masyarakat. Demikian halnya melalui kualitas pelayanan publik yang semakin baik, maka kepuasan dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah akan semakin baik pula.

Sebagai upaya mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik di Kota Makassar, maka selama ini telah dikembangkan stimulasi, semangat, perbaikan dan inovasi pelayanan publik. Di samping itu, di Kota Makassar telah dilakukan penilaian untuk mengetahui gambaran kinerja unit pelayanan publik dan Alhamdulillah, unit kerja yang terbaik yang dimiliki, dipercaya mewakili Pemerintah Kota Makassar di tingkat provinsi dan kemudian mewakili Sulawesi Selatan ke tingkat nasional. Unit kerja yang mewakili kita itu, yakni Dinas Tata Ruang dan Bangunan berhasil meraih Piala Citra Pelayanan Prima dan hal ini telah menjadi mahkota bagi Kota Makassar di dalam mempertahankan citra pelayanan publik dan citra pemerintahan.

Langkah-langkah lain di antaranya: Kota Makassar telah merumuskan Standar Pelayanan Minimum untuk beberapa instansi pelayanan dalam lingkup Pemerintah Kota Makassar, juga telah dilakukan penelitian Indikator Kepuasan Publik, demikian halnya dengan Analisa Tingkat Persepsi Masyarakat terhadap Pelayanan Publik Pemerintah Kota Makassar, telah pula dilakukan bekerjasama dengan lembaga *Centre for Regional Economic Research (CoRNER)*. Upaya demikian dilakukan secara terus-menerus guna menemukan dan merumuskan masalah pelayanan publik serta mencoba menemukan solusinya.

Akhirnya diputuskan untuk mengagendakan program pembentukan Komisi Ombudsman di Kota Makassar untuk mendorong pelaksanaan pelayanan publik yang memenuhi standar kebutuhan masyarakat. Lebih jauh dari itu, upaya lain yang sedang dirumuskan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik, adalah peningkatan kesejahteraan pegawai atau aparat.

Kehadiran Ombudsman Daerah relevan mereformasi pelayanan publik yang diselenggarakan di daerah. Disamping itu, dapat mencegah perilaku koruptif pada sektor layanan publik dan bagi Ombudsman Swasta dapat menjad mediator antara dunia usaha dengan konsumen.

Diharapkan kehadiran Ombudsman dapat merumuskan dan menemukan solusi-solusi perbaikan layanan publik. Melalui pembentukan Ombudsman pula, diharapkan kinerja dan akuntabilitas publik aparat Pemerintah Kota Makassar dapat lebih ditingkatkan.

Kehadiran Ombudsman di Kota Makassar, pada sisi lain, juga untuk menggalang atau lebih meningkatkan kesadaran partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan publik yang dilakukan pemerintah ataupun swasta. Sebagaimana diketahui, bahwa partisipasi aktif masyarakat dapat muncul dalam mengidentifikasi, merencanakan, melaksanakan, memonitor dan mengevaluasi pelayanan publik yang disediakan pemerintah. Namun demikian, hal tersebut hanya akan terjadi apabila masyarakat itu diberi ruang atau media penyaluran aspirasi atau pikiran-pikiran, termasuk keluhan-keluhan yang ia rasakan dalam menerima layanan dari Pemerintah Kota. Oleh karena itu diperlukan media, wadah dan proses komunikasi yang terbuka dan sehat. Ini semakin penting dirasakan jika dikaitkan dengan telaah yang menyatakan bahwa jika masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi aktif dalam mengevaluasi pelayanan publik, maka akan memunculkan inovasi-inovasi dalam meningkatkan transparansi, demokrasi dan akuntabilitas dalam proses penyediaan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah.

Untuk maksud itu, menyadari bahwa pemerintahan daerah merupakan proses interaksi dengan institusi-institusi daerah lainnya yang ada di daerah dan dengan masyarakat, dimana interaksi dengan masyarakat sangat penting artinya bagi penyelenggaraan pelayanan publik. Interaksi itu dapat dilakukan, baik secara verbal, secara program maupun secara persuasif; baik menggunakan media, maupun menggunakan wadah sosial kemasyarakatan.

Komitmen Pemda ini ternyata bertemu *secara pas* dengan aspirasi dan harapan publik. Fenomena sosiologis masyarakat yang terkadang pesimis, reaktif dan bahkan antipati terhadap kebijakan pemerintah merupakan titik klimaks kesenjangan pemerintah dengan masyarakat. Kalaupun bukan dari sisi substansi, minimal karena lemahnya kemampuan pemerintah menjelaskan dan meyakinkan masyarakat untuk tidak berpandangan skeptis. Kesan ini terbangun dari maraknya pertanyaan “Mengapa mesti Ombudsman?”. Ombudsman bahkan dianggap sebagai trik politik (praktis).

Berangkat dari kenyataan demikian, maka perlu disusun pendekatan-pendekatan normatif substansial perlunya Ombudsman. Hal ini untuk menepis keraguan sebagian anggota masyarakat yang masih mempertanyakan niat baik pembentukan Ombudsman, juga untuk mencegah “tudingan” Ombudsman sebagai *life service* belaka.

Pendekatan normatif substansial dimaksud tersusun dalam satu Naskah Akademik guna mengkaji dan meneliti secara akademik pokok-pokok materi yang ada dan harus ada dalam rancangan Peraturan Walikota Kota Makassar tentang Ombudsman Kota Makassar. Naskah akademik ini dinilai sebagai pertemuan antara komitmen Pemda dengan aspirasi publik.

Untuk menjaga kesesuaian dan sinergi dengan kebijakan yang setara, pada naskah akademik dikembangkan keterkaitan pokok-pokok materi tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan tentang Ombudsman Kota Makassar.

Beberapa pemikiran perlunya Ombudsman pada tataran penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana pula diungkapkan pada naskah akademik dimaksud, dapat kita cermati sebagai berikut:

- a) Sulitnya akses masyarakat terhadap layanan publik;
- b) Perilaku pemerintahan dalam memandang dunia realitas yang masih belum sejalan dengan pelaku dunia usaha berdampak terhadap lambannya pertumbuhan ekonomi masyarakat; serta
- c) Pemerintah dalam tugas keseharian terjebak dalam sikap kehati-hatian dan cenderung prosedural, bekerja berdasarkan atas petunjuk regulasi yang ada, berbeda dengan dunia usaha yang selalu menghindari dari prosedural yang berimplikasi pada bisnis tidak beretika.

Ombudsman kemudian dinilai sebagai metode untuk menciptakan ruang partisipasi bagi masyarakat; penjamin kepentingan masyarakat; memecahkan permasalahan-permasalahan administratif dan untuk mengangkat *trust* (kepercayaan) pemerintah di mata masyarakat.

5.3. Naskah Akademik Ombudsman Kota Makassar

Naskah Akademik Ombudsman Kota Makassar dipersiapkan sejak Nopember 2008 dengan beberapa tahapan yang sudah dilakukan, antara

lain; dialog, kajian pustaka dan studi lapangan, maka dilakukan konsultasi publik dengan mengundang kalangan akademisi, unsur masyarakat dari organisasi non pemerintah, unsur Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Makassar.

Ke depan sebuah lembaga Ombudsman yang dibentuk melalui tahapan sosialisasi dan partisipasi yang intens diharapkan dapat memenuhi aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan yang melayani terbentuk, paling tidak mendekati harapan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan prima dari pemerintah. Atas harapan yang besar itu, maka dapat dipahami jika draf naskah akademik yang telah digodok oleh tim yang ditunjuk dibicarakan kembali dalam satu forum uji publik sebagai fase finalisasi.

Agenda konsultasi publik ini yang dimaksudkan untuk memperbaiki draf yang sudah ada juga dijadikan wahana sosialisasi mengingat tahapan selanjutnya jika masukan-masukan terhadap draf naskah akademik ini sudah difinalisasi, akan diterbitkan dalam bentuk Peraturan Walikota.

Walikota Makassar pada kesempatan konsultasi publik menjelaskan bahwa reformasi pelayanan publik oleh aparatur negara dewasa ini telah menjadi isu strategis dalam upaya membangun pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini berarti bahwa jika terjadi perubahan signifikan pada aspek pelayanan publik, transparansi, akuntabel dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan, maka akan dapat pula dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Komitmen Pemerintah Kota Makassar untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas layanan bagi masyarakat disampaikan Walikota pada forum uji publik tersebut. Upaya seperti itu menurutnya harus terus dikembangkan. Sekarang ini, ada dua program yang dilakukan terhadap perbaikan kualitas layanan yang berkeadilan bagi masyarakat. Kedua program tersebut, masing-masing (1). Penerapan Pakta Integritas yang dikerjasamakan Transparansi Internasional Indonesia (TII) (2). Pembentukan Lembaga Ombudsman Lokal yang dikerjasamakan dengan Kemitraan/Partnership. Demikian Walikota Makassar yang pada kesempatan itu diwakili Ruslan Abu, SH selaku Asisten Bidang Pemerintahan Kota Makassar.

Dalam draf naskah akademik ini, tim penyusun menjelaskan landasan teoritiknya, antara lain: Survei yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Makassar tahun 2006 - 2007 menyebutkan respon masyarakat terhadap layanan sesungguhnya sudah baik. Meskipun demikian, dalam beberapa hal masih terjadi sorotan yang membutuhkan segera pemecahan, misalnya soal KTP. Perijinan, pertanahan, dan banyaknya praktek bisnis yang tidak beretika termasuk korupsi layanan publik di Kelurahan. Kenyataannya, masyarakat sangat kesulitan melakukan advokasi mengingat ruang atau wadah untuk melakukan pengaduan (mekanisme complain) belum tersedia.

Atas masalah-masalah tersebut di atas, kehadiran lembaga Ombudsman menjadi penting dan mendesak untuk segera diimplementasikan, mengingat: Pertama, layanan publik yang disediakan oleh pemerintah semakin luas cakupannya dan semakin banyak jenisnya; Kedua, semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat sering tidak sejalan dengan kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah; dan Ketiga, kualitas pendidikan masyarakat yang relatif semakin baik berakibat pada semakin meningkatnya harapan masyarakat terhadap kualitas layanan publik yang lebih baik.

Beberapa pemikiran perlunya Ombudsman pada tataran penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana pula diungkapkan pada naskah akademik ombudsman kota Makassar, dapat kita cermati sebagai berikut:

- 1) Sulitnya akses masyarakat terhadap layanan publik;
- 2) Prilaku pemerintahan dalam memandang dunia realitas yang masih belum sejalan dengan pelaku dunia usaha berdampak terhadap lambannya pertumbuhan ekonomi masyarakat; serta
- 3) Pemerintah dalam tugas keseharian terjebak dalam sikap kehati-hatian dan cenderung prosedural, bekerja berdasarkan atas petunjuk regulasi yang ada, berbeda dengan dunia usaha yang selalu menghindari dari prosedural yang berimplikasi pada bisnis tidak beretika.

Ombudsman kemudian dinilai sebagai metode untuk menciptakan ruang partisipasi bagi masyarakat; penjamin kepentingan masyarakat; memecahkan permasalahan-permasalahan administratif dan untuk mengangkat *trust* (kepercayaan) pemerintah di mata masyarakat.

Implikasinya kemudian adalah pelayanan publik baik di pemerintahan maupun dunia usaha merupakan sesuatu yang mendesak untuk diperhatikan mengingat penyelenggaraan negara dan pemerintahan masih belum berjalan sesuai dengan yang diamanahkan oleh rakyat dan praktek usaha yang beretika dan memberikan jaminan perlindungan bagi konsumen masih menjadi tuntutan masyarakat.

Pada naskah akademis dikemukakan bahwa keberadaan Ombudsman Kota Makassar sangat terkait dengan isu akuntabilitas, di mana pada naskah akademis disebutkan lima jenis mekanisme akuntabilitas, yaitu :

- Akuntabilitas organisasi atau administrasi (*administrative/bureaucratic accountability*). Sistem Kontrol Internal (Appleby, 1952),
- Akuntabilitas hukum (*legal accountability*). mempertanggungjawabkan keputusan di pengadilan (Mukhopadhyay, 1983)
- Akuntabilitas politik (*political accountability*) melaporkan kepada aktor politik yang merupakan wakil atau representasi rakyat.

- Akuntabilitas profesional (*professional accountability*). Norma yang mengatur perilaku profesional dianggap selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.
- Akuntabilitas moral (*moral accountability*) alat kontrol yang efektif yang dapat mencegah pegawai pemerintah bertindak atau berperilaku yang merugikan masyarakat. (Mukhopadhyay, 1983)

Dalam hubungannya akuntabilitas publik dengan pelayanan publik dapat dijelaskan; *Pertama*, pada sistem pemerintahan yang demokratis, akuntabilitas dapat menjadi instrumen agar pegawai pemerintah berperilaku dan bertindak sesuai dengan keinginan masyarakat. *Kedua*, akuntabilitas publik penting karena pegawai atau lembaga pemerintah dapat saja lalai menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan atau alpa menjalankan kewajibannya. *Ketiga*, akuntabilitas publik penting ditegakkan agar efisiensi penggunaan sumberdaya publik dapat tercapai. ("*non-feasance*", "*malfeasance*" dan "*over-feasance*". Mukhopadhyay, 1983).

Komisi Ombudsman (secara harafiah berarti "wakil") adalah salah satu alternatif yang banyak dipilih untuk meningkatkan akuntabilitas pegawai atau lembaga pemerintah. Sekilas tentang Ombudsman pertama kali berdiri di Swedia pada awal abad ke 19. Dibentuk dengan undang-undang (atau Peraturan Daerah) dan dipimpin oleh pejabat tinggi pemerintah yang independen (Zagoria, 1988 dan Rowat, 1983). Bertanggung jawab kepada parlemen dan berfungsi menerima pengaduan masyarakat terhadap ketidakadilan atau kesewenang-wenangan, ketidaknyamanan, atau kesalahan (*maladministration*). Selanjutnya menyampaikan pengaduan masyarakat tersebut kepada lembaga pemerintah yang diadakan untuk kemudian mencari solusi atas masalah tersebut. Dapat melakukan penyelidikan atas inisiatif mereka sendiri (Ayeni, 1987). Memiliki kewenangan untuk menyelidiki pengaduan masyarakat dan jika terbukti pengaduan masyarakat tersebut benar maka Komisi Ombudsman memberikan rekomendasi perbaikan (Weeks 1978 dan Withshire 1989). Komisi Ombudsman mempunyai kewenangan memberi rekomendasi secara hirarki ke parlemen, media massa dan bersifat menekan (Corbett, 1992).

Di Inggris, masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan pegawai atau lembaga pemerintah mengadukan masalahnya ke parlemen yang selanjutnya melanjutkan ke Komisi Ombudsman. Beberapa contoh perbandingan Ombudsman di berbagai negara, juga dijelaskan dalam presentase ini, antara lain:

- Di Philipina, anggota Komisi Ombudsman diberi kewenangan yang sangat besar walaupun masyarakat Philipina sendiri menilai bahwa Komisi Ombudsman Philipina kurang efektif.
- Di Vanuatu, Komisi Ombudsman diberi kewenangan yang besar termasuk pengaduan masyarakat terhadap perusahaan negara (BUMN). Namun demikian, Komisi Ombudsman yang berkinerja sangat baik ini dibubarkan oleh pemerintah pada tahun 1999.

- Komisi Ombudsman di Kepulauan Salomon diisi oleh pegawai negeri, anggota parlemen, dan wakil-wakil pemerintah lainnya yang sangat tidak independen. Hasilnya, pengaduan yang masuk didominasi oleh pegawai negeri dan anggota parlemen yang memperjuangkan kepentingan mereka sendiri dan tidak ada pengaduan dari masyarakat umum.
- Komisi Ombudsman Selandia Baru hanya sekitar sepuluh persen pengaduan masyarakat yang dianggap benar yang dapat diselesaikan oleh Komisi Ombudsman. Hill (1976)
- Dibutuhkan sekitar dua minggu bagi Komisi Ombudsman Jerusalem untuk merespon keluhan masyarakat. Perry (1975)
- Australia, kurangnya sumberdaya adalah penyebab utama lemahnya kinerja Komisi Ombudsman (Bayne 1988).
- Komisi Ombudsman umumnya dihubungi oleh masyarakat setelah merasa dirugikan oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman jarang sekali memperbaiki atau mencegah keputusan lembaga pemerintah sebelum masyarakat dirugikan (Danet 1978).

Di akhir pemaparannya, tim penyusun draf naskah akademik memberikan kesimpulan atas rencana pembentukan Ombudsman Kota Makassar ini, diantaranya adalah sebagai berikut:

- Kehati-hatian dan kecermatan diperlukan oleh setiap pemerintahan yang berencana membentuk Komisi Ombudsman.
- Komisi Ombudsman sukses di Swedia karena karakteristik masyarakat lokal dan budaya politik yang mendukung.
- Pembentukan Komisi Ombudsman harus didasari pada komitmen politik untuk meningkatkan akuntabilitas dan kualitas pelayanan pemerintah.
- Komisi Ombudsman harus diisi oleh orang-orang yang independen dan jujur.
- Pembentukan Komisi Ombudsman yang sekedar sebagai simbol dan tanpa komitmen politik hanya akan menghancurkan kredibilitas pemerintah.
- Pada dasarnya, Komisi Ombudsman tidak diperlukan apabila sistem pemerintahan yang ada sudah responsif dan akuntabel serta mekanisme pengaduan masyarakat yang efektif sudah tersedia.
- Sebaliknya, pada sistem pemerintahan yang tidak responsif dan tidak akuntabel, kehadiran Komisi Ombudsman yang independen dan terpercaya juga tidak akan membuatnya bekerja secara efektif.
- Dengan kata lain, kehadiran Komisi Ombudsman seharusnya tidak dilihat sebagai pengganti mekanisme akuntabilitas dan pengaduan yang sudah ada tetapi harus dimaknai sebagai pelengkap dari mekanisme penegakan akuntabilitas dan kualitas pelayanan publik yang sudah ada (*Grievances, Seven Locks Press, Washington DC.*)

Salah satu penilai utama pada naskah ombudsman adalah Prof. Dr. Jonatan Salusu, yang mengatakan bahwa draf naskah akademik

sudah cukup bagus, sehingga Salusu mengemukakan hanya memberikan pelengkap atau masukan terhadap naskah akademik yang telah dibuat.

Pertama-tama, Prof. Dr. J. Salusu menggambarkan Ombudsman di Guatemala adalah Ramiro yang diangkat sebagai Presiden. Di Kanada: Greg Thomson diangkat sebagai Ombudsman veteran. Sudah ada Ombudsman abad Romawi kuno yang disebut dengan pendengar. Di Jerman ada diangkat orang netral. Dikemukakan Salusu, bahwa personil Ombudsman adalah seseorang yang bertanggungjawab menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat, menyelidiki dan menyelesaikan keluhan terhadap perlakuan dari perusahaan, pemerintah atau organisasi lain.

Prof. Dr. J. Salusu juga mencontohkan di Swedia sistem peradilan nya mengenal pejabat yang diangkat oleh pemerintah setingkat menteri yang disebut dengan Ombudsman. Tugas mereka adalah mengikuti dan meneliti secara saksama bagaimana pengadilan dan pemerintah menerapkan hukum. Temuan dan penyimpangan dilaporkan kepada pihak pengadilan.

Ombudsman menduduki posisi yang sangat terhormat dengan tugas menangani keluhan (komplain) dari warga negara yang dipersulit oleh tindakan birokrasi atau pejabat pemerintahan. Lembaga ini dibentuk oleh konstitusi Perda yang dikepalai oleh seorang pejabat publik yang independen dengan tugas menerima keluhan dari seseorang yang merasa terluka hatinya akibat perlakuan dari pejabat pemerintahan, dan dengan kekuasaannya menyelidiki, merekomendasikan tindakan korektif serta menerbitkan laporannya.

Ombudsman diperlukan untuk menjamin HAM dan martabat manusia dihormati. Efeknya bagi masyarakat adalah, bahwa ada orang yang meneruskan keluhan masyarakat kepada pihak-pihak yang terkait.

5.4. Proses Pembentukan Ombudsman Kota Makassar

Diawali Fokus Diskusi Pembentukan Komisi Ombudsman Lokal, tanggal 5 sampai dengan 7 September 2007 di Surabaya, dilanjutkan dengan pertemuan pertemuan intensif antara Koordinator Kopel Sulawesi dengan jajaran Pemerintah Kota, waktu itu Ruslan Abu, SH, M.Si selaku Asisten I Kota Makassar; Drs. Hamsiar, M.Si selaku Kepala Inspektorat Kota Makassar dan Drs. H. M. Idris Patarai, M.Si selaku Kepala Bagian Ortala Sekretariat Kota Makassar yang membuahkan Penandatanganan MoU antara Walikota dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan yang baik Nomor 060/538/ORG/Nop/2007 dan Nomor 062/PSG/NOP/2007 tentang Program Kerjasama Ombudsman Daerah sekaligus sebagai Launching Ombudsman Kota Makassar, tanggal 08 Nopember 2007;

Implikasi atau konsekuensi dari penandatanganan MoU tersebut, serangkaian kegiatan pun dilakukan, antara lain: Loka Karya Peran Komisi

Ombudsman dan Masyarakat Sipil pada hari Rabu, 7 Nopember 2007, sekaligus merupakan awal kehadiran Ombudsman di Kota Makassar. Loka karya itu sendiri dihadiri Mohamad Sobary, Direktur Eksekutif Kemitraan; juga dihadiri oleh para nara sumber seperti: Hamid Paddu, Amir Imbaruddin dan Bahar Ngitung; Henry Siahaan, dari Kemitraan/ Partnership serta perwakilan Ombudsman Yogyakarta.

Boks 5.2 : Lokakarya Peran Ombudsman dan Masyarakat Sipil dalam Peningkatan Pelayanan Publik (7 Nopember 2007)

Reformasi pelayanan publik oleh aparaturnegara dewasa ini telah menjadi isu strategis dalam upaya membangun pemerintahan yang baik (*good governance*). Buruknya praktek *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan akan dirasakan langsung oleh warga masyarakat luas melalui pelayanan publik yang buruk. Hal ini berarti jika terjadi perubahan signifikan pada pelayanan publik, maka akan dapat pula dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga masyarakat, yang berarti pula penyelenggaraan pemerintahan yang baik telah berjalan sesuai dengan kaidah-kaidah pemerintahan.

Oleh karena itu, melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, diharapkan dapat memperbaiki citra pemerintah dimata masyarakat. Melalui kualitas pelayanan publik yang semakin baik, maka kepuasan dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah akan semakin baik pula. Sebagai upaya mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik di Kota Makassar, maka selama ini telah dikembangkan stimulasi, semangat, perbaikan dan inovasi pelayanan publik.

Kita telah merumuskan Standar Pelayanan Minimum untuk beberapa instansi pelayanan dalam lingkup Pemerintah Kota Makassar. Kita juga telah melakukan penelitian Indikator Kepuasan Publik, demikian halnya dengan Analisa Tingkat Persepsi Masyarakat terhadap Pelayanan Publik Pemerintah Kota Makassar, telah pula dilakukan bekerjasama dengan lembaga *Centre for Regional Economic Research (CoRNER)*. Upaya demikian dilakukan secara terus-menerus guna menemukan dan merumuskan masalah pelayanan publik serta mencoba menemukan solusinya. Sebagaimana kita ketahui, bahwa Ombudsman Daerah relevan mereformasi pelayanan publik yang diselenggarakan di daerah. Di samping itu, dapat mencegah perilaku koruptif pada layanan publik dan bagi Ombudsman Swasta dapat menjadi mediator antara dunia usaha dengan konsumen.

Selain itu, mengingat peningkatan kualitas pelayanan publik sangat terkait dengan kualitas dan kompetensi pegawai yang melaksanakan

tugas-tugas pelayanan. Untuk itu berbarengan dengan upaya-upaya lain dimantapkan pula upaya peningkatan profesionalisme dan kesejahteraan pegawai. Dengan demikian, diharapkan Peningkatan kualitas pelayanan publik dan peningkatan profesionalisme serta kesejahteraan pegawai negeri sipil akan berjalan sebagai satu mata rantai yang tak terpisahkan.

Sehari setelah lokakarya, Kamis, 8 Nopember 2007 di tempat yang sama, Clarion Hotel, dilakukan launching, disebut kala itu Launching Program Persiapan Pembentukan Komisi Ombudsman Lokal untuk Sektor Swasta di Kota Makassar. Ketika itu dirangkaikan dengan kegiatan Launching buku Ilham Arief Sirajuddin di Mata Publik Makassar. Buku ini memuat 400 komentar soal layanan publik.

Boks 5.3 : Launching Program Persiapan Pembentukan Ombudsman Kota Makassar (8 Nopember 2007)

Partisipasi aktif masyarakat dapat muncul dalam mengidentifikasi, merencanakan, melaksanakan, memonitor dan mengevaluasi pelayanan publik yang disediakan pemerintah. Demikian Ilham Arief Sirajuddin, pada Sambutan Launching Program tersebut. Namun menurutnya, partisipasi tersebut hanya akan terjadi apabila masyarakat itu diberi ruang atau media menyalurkan aspirasi atau pikiran-pikiran, termasuk keluhan-keluhan yang ia rasakan dalam menerima layanan dari pemerintah. Oleh karena itu diperlukan media, wadah dan proses komunikasi yang terbuka dan sehat.



Foto : Pemkot Makassar

Selanjutnya, menurut Ilham bahwa jika masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi aktif dalam mengevaluasi pelayanan publik, maka akan memunculkan inovasi-inovasi dalam meningkatkan transparansi, demokrasi dan akuntabilitas dalam proses penyediaan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah.

Kegiatan ini sangat tepat karena mempunyai relevansi yang kuat

terutama pada segi pelayanan publik, yaitu karena Ombudsman Lokal yang akan kita dirikan di Kota Makassar misi utamanya adalah penguatan masyarakat dalam berinteraksi dengan pemerintah, terutama dalam hal layanan umum atau publik yang diselenggarakan. Saya menilai lembaga Ombudsman ini merupakan lembaga yang akan berfungsi mewujudkan pemerintahan yang terjangkau oleh masyarakat. Menurut para pakar, bahwa bilamana pemerintah berada dalam jangkauan masyarakat, maka pelayanan yang diberikan menjadi lebih cepat, hemat, murah, responsif, akomodatif dan inovatif.

Hal ini penting menurut Ilham, karena masyarakat atau ada saja kelompok dalam masyarakat yang berpotensi salah sangka kepada pemerintah, dan akhirnya apriori terhadap kebijakan pemerintah. Kondisi buntu (*stagnan*) seperti ini sudah barang tentu dapat diselesaikan dengan mudah oleh Ombudsman. Dan jika hal tersebut masuk dalam wilayah Ombudsman, maka artinya hal itu sudah berada pada wilayah netral, sisa kita melepaskan komitmen dengan memberikan kebebasan kepada Ombudsman untuk bertindak, termasuk dalam hal ini kebebasan masyarakat untuk mencoba ide mereka sendiri dan bertanggung jawab atas apa yang dilakukan.

Fungsi dan peranan netral Ombudsman dalam layanan publik sangat bermanfaat dalam mengeleminir politisasi kebijakan pemerintah, baik oleh masyarakat, maupun oleh pemerintah itu sendiri. Maksud saya dengan istilah mengeleminir politisasi pemerintah adalah, janganlah kiranya kebijakan pemerintah yang bermanfaat bagi masyarakat dikorbankan untuk mengagalkan satu kebijakan. Hal seperti ini bisa terjadi untuk menghadang kepemimpinan pemerintah yang sedang berjalan. Namun sayangnya hal seperti ini akan merugikan masyarakat itu sendiri. "Oleh karena itu, saya sangat mengharapkan dan menghimbau janganlah kebijakan layanan publik dipolitisasi," kata Ilham.

Dalam Loka Karya 8 Nopember 2007 Launching Pembentukan Komisi Ombudsman Lokal untuk Sektor Swasta tersebut Ilham Arief Sirajuddin, Walikota Makassar menandaskan "Tanpa kemampuan berinteraksi, maka pemerintah daerah hanya mengurus diri sendiri. Fatalnya adalah bahwa pemerintahan yang hanya mengurus diri sendiri, mengurus pejabatnya sendiri, "enjoy" sendiri, merasa benar sendiri, hebat sendiri; segala yang dilakukan hanyalah pembenaran-pembenaran administratif dan itu tidak implementatif. Pemerintahan daerah seperti ini, yang hanya mengurus diri sendiri adalah pemerintahan yang tidak terjangkau dan tidak menjangkau masyarakat."

Mengimbangi kegalauan Ilham Arief Sirajuddin memimpin pemerintahan, khususnya dalam menyalurkan dan merasakan pikiran-

pikiran masyarakat, maka di Kota Makassar dilakukan pula upaya-upaya yang mengakomodir langsung komentar masyarakat tentang apa yang telah dilakukan Pemerintah Kota Makassar selama ini, apakah sudah memenuhi keinginan masyarakat atau seperti apa menurut penilaian masyarakat.

Akhirnya terkumpullah komentar-komentar itu dalam satu buku yang menyoroti penyelenggaraan layanan publik di kota Makassar yang dapat dirujuk dengan perencanaan pembentukan Ombudsman mengingat Ombudsman Lokal yang akan didirikan di kota Makassar yang misi utamanya adalah penguatan masyarakat dalam berinteraksi dengan pemerintah terutama dalam hal layanan umum atau layanan publik. Ombudsman ini merupakan lembaga yang akan berfungsi mewujudkan pemerintahan yang terjangkau oleh masyarakat.

Menurut para pakar, bahwa bilamana pemerintah berada dalam jangkauan masyarakat, maka pelayanan yang diberikan menjadi lebih cepat, hemat, murah, responsif, akomodatif dan inovatif. Ombudsman dapat memudahkan pengambilan keputusan terbaik dari hirarki organisasi pemerintah kepada satu lembaga yang dipercaya masyarakat mengingat masyarakat atau ada saja kelompok-kelompok dalam masyarakat yang berpotensi salah sangka kepada pemerintah, dan akhirnya apriori terhadap kebijakan pemerintah. | Kondisi buntu (stagnan) seperti ini sudah barang tentu nantinya akan dapat diselesaikan dengan mudah oleh Ombudsman. Dan jika hal tersebut masuk dalam wilayah Ombudsman, maka artinya hal itu sudah berada pada wilayah netral, sisanya perlu dilepaskan komitmen dengan memberikan kebebasan kepada Ombudsman untuk bertindak, termasuk dalam hal ini kebebasan masyarakat untuk mencoba ide mereka sendiri dan bertanggungjawab atas apa yang dilakukan. | sudah ada di halaman 172

Fungsi dan peranan netral Ombudsman dalam layanan publik sangat bermanfaat dalam mengeleminir politisasi kebijakan pemerintah, baik oleh masyarakat, maupun oleh pemerintah itu sendiri. Mengeliminir politisasi pemerintah adalah jangan kiranya kebijakan pemerintah yang bermanfaat bagi masyarakat dikorbankan untuk menggagalkan satu kebijakan. Hal seperti ini bisa terjadi untuk menghadang kepemimpinan pemerintah yang sedang berjalan. Namun, sayangnya hal seperti ini akan merugikan masyarakat itu sendiri.

Oleh karena itu, diharapkan Ombudsman dapat mengatasi perilaku politisasi kebijakan layanan publik. Jika baik, mari disambut baik, dan jika ada pandangan berbeda diselesaikan secara proporsional.

Semoga fenomena yang telah diuraikan tadi tidak lagi terjadi di masa masa yang akan datang, dan semoga kehadiran Ombudsman di Kota Makassar dapat mengatasi hal-hal yang dapat merugikan pemerintah dan masyarakat.

Boks 5.4 : Talkshow Ombudsman Kota Makassar (11 juni 2008)

Dalam rangka pelayanan yang terbaik diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan umum dan swasta di Kota Makassar dalam kerangka memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik dari Pemerintah Kota Makassar merupakan sepotong jawaban Walikota Ilham ketika menjawab pernyataan latar belakang komitmen membentuk Lembaga Ombudsman di Kota Makassar? Di samping itu, menurut Ilham, untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks hak azasi manusia dapat terlindungi dan terpenuhi.

Hal ini penting menurut Ilham, karena Ombudsman ke depan dapat mengawasi penyelenggaraan umum pelayanan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan pelaku usaha, membantu menyelesaikan keluhan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan umum, melakukan langkah-langkah untuk memediasi pelapor dan terlapor. mengingat Ombudsman berkedudukan sebagai lembaga independen yang tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga negara, pemerintah daerah serta badan usaha untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan umum dan swasta di daerah.

Hal ini bisa saja terjadi, karena Ombudsman berwenang untuk meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai suatu laporan yang disampaikan, memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen-dokumen lain baik yang ada pada pelapor atau terlapor untuk mendapatkan kebenaran laporan terhadap terlapor, meminta klarifikasi dan/atau salinan foto kopi dokumen yang diperlukan dari instansi maupun juga untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor, membuat rekomendasi atau usul-usul mengenai penyelesaian laporan termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan, demi kepentingan umum, mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi untuk diketahui secara luas, menyampaikan saran kepada Pemerintah Daerah guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan aparatur pemerintahan kepada masyarakat, menyampaikan saran kepada Pemerintah Daerah agar terhadap peraturan dan/atau kebijakan daerah yang berlaku, diadakan perubahan dalam rangka mencegah tindakan maladministrasi dan perilaku usaha yang serupa terulang kembali.

Pada kesempatan Talk Show ini, Ilham Arief Sirajuddin juga memaparkan tujuan Pembentukan Ombudsman, yaitu untuk: Mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih di daerah sesuai dengan azas-azas pemerintahan yang baik, berdasarkan azas-azas negara hukum yang demokratis, akuntabel, transparan dan bertanggungjawab; Mendorong perilaku usaha yang beretika dan bebas KKN; Meningkatkan mutu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dan swasta; Meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik; Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi dan perilaku usaha yang tidak beretika; serta meningkatkan budaya pelayanan publik yang baik.

Setelah penyelenggaraan Loka Karya peluncuran pembentukan Ombudsman, dilakukanlah *Launching* Pembentukan dan Pengukuhan Tim Rekrutmen Anggota Ombudsman pada hari Rabu 25 Juni 2008. Dalam waktu sekitar enam bulan Tim Pembentukan Ombudsman yang terdiri dari teman-teman NGO Kota Makassar, akademisi, pengusaha dan unsur Pemerintah Kota Makassar bekerja dalam tim, hingga *me-launching* dan mengukuhkan Tim Rekrutmen Anggota Ombudsman Kota Makassar atau komisioner Ombudsman Kota Makassar.

Fase selanjutnya setelah pengukuhan Tim Rekrutmen adalah proses penerimaan dan seleksi calon anggota/komisioner Ombudsman. Seleksi ini mempunyai mekanisme dan proses tersendiri yang diharapkan dapat memilih anggota/komisioner Ombudsman yang diharapkan dapat mengemban amanah pembentukan Ombudsman.

Komisioner Ombudsman diharapkan dapat menjalankan tugas dan fungsi Ombudsman untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan pelaku usaha. Di samping itu, Ombudsman diharapkan dapat membantu menyelesaikan keluhan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan umum; juga melakukan langkah-langkah untuk memediasi pelapor dan terlapor penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Makassar.

Tujuan pembentukan Ombudsman seperti itu tidaklah muluk-muluk jika dikaitkan dengan pemikiran yang melatarbelakangi pembentukan Ombudsman di Kota Makassar yaitu memberikan pelayanan yang terbaik, dimana pelayanan yang terbaik diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan tersebut. Selanjutnya, perbaikan penyelenggaraan pelayanan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan dan pembaruan tata pemerintahan.

Salah satu aspek dari perbaikan dan pembaharuan tata pemerintahan adalah memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik dari Pemerintah dan Lembaga Ombudsman merupakan salah satu alternatif untuk mengemban peran kontrol tersebut. Peran kontrol itu adalah untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks hak azasi manusia yang teraplikasi pada pelayanan yang diberikan dapat terlindungi dan terpenuhi.

Langkah-langkah sistimatis, akademik dan empirik seperti ini, merupakan satu langkah ke arah perwujudan Makassar sebagai Kota Dunia. Ombudsman menjadi relevan dengan orientasi kota dunia karena partisipasi aktif masyarakat mengidentifikasi, merencanakan, melaksanakan, memonitor dan mengevaluasi sektor pelayanan publik yang disediakan pemerintah- hanya akan terjadi apabila masyarakat itu diberi wadah/institusi untuk menyalurkan aspirasi atau pikiran-pikirannya, termasuk keluhan-keluhan yang masyarakat rasakan dalam menerima layanan dari pemerintah. Sementara itu, jika masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi aktif dalam mengevaluasi pelayanan publik, maka akan memunculkan inovasi-inovasi dalam proses penyediaan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah.

Masyarakat yang memiliki kepedulian adalah masyarakat yang memiliki intelektualitas yang tinggi dan masyarakat yang memiliki intelektualitas itu merupakan sebuah elemen Kota Dunia. Seterusnya, agar ide dasar dan cita moral pembentukan Ombudsman tidak kandas di tengah jalan, dibutuhkan pemimpin yang tangguh yang memiliki integritas. Kepemimpinan di tingkat lokal sangat memberikan pengaruh yang signifikan pada peningkatan pelayanan publik, bahkan berbagai studi menunjukkan, bagi negara yang mendapatkan manfaat atas implementasi desentralisasi, umumnya menemukan bukti yang kuat "adanya pengaruh kepemimpinan dalam layanan publik".

Sejumlah daerah di Indonesia, menurut studi CoRNER dan TIFA Foundation, 2006 bahwa mereka mendapatkan manfaat peningkatan pelayanan publik selama desentralisasi, seperti Jembarana, Sragen, Bukit Tinggi yang tidak bisa dilepaskan dari pengaruh kepemimpinan di tingkat lokal.

Ombudsman Kota Makassar ini dapat eksis melalui konsistensi program dan kepemimpinan di Kota Makassar demi kesinambungan pembangunan karena Ombudsman adalah satu lembaga yang dipercaya masyarakat yang dapat memudahkan pengambilan keputusan terbaik dari hirarki organisasi pemerintah dan meluruskan hal-hal yang mengalami ke-*mandeg*-an karena tidak dapat dipungkiri adanya anggota masyarakat yang berpotensi salah sangka kepada pemerintah terhadap niat baik lalu kemudian apriori terhadap kebijakan pemerintah.

Kondisi buntu (*stagnan*) seperti ini dapat diselesaikan dengan mudah oleh Ombudsman sepanjang fungsi dan peranan netral Ombudsman dalam layanan publik diaplikasikan mengingat fungsi dan tugas itu sangat bermanfaat dalam mengeliminir politisasi kebijakan pemerintah, baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah itu sendiri.

Mengeliminir politisasi kebijakan pemerintah adalah kebijakan pemerintah yang bermanfaat bagi masyarakat dan tidak dikorbankan untuk menggagalkan satu kebijakan untuk menghadang kepemimpinan pemerintah yang sedang berjalan yang implikasinya dapat merugikan masyarakat itu sendiri. Ombudsman dapat mencegah politisasi kebijakan dan dapat mencegah hal-hal yang dapat merugikan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan.

5.5. Pembentukan Organisasi Ombudsman Kota Makassar

Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 7 tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar, Tim Rekrutmen yang diangkat berdasarkan SK Walikota Makassar Nomor 710.05/533/Kep/V/2008 membuka kesempatan kepada publik Kota Makassar untuk mendaftarkan diri sebagai anggota Komisioner Ombudsman Kota Makassar periode 2008 – 2012. Syarat-syarat untuk menjadi Komisioner Ombudsman tersebut, meliputi:

1. Berdomisili di Kota Makassar yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk;
2. Pada saat pendaftaran berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun;
3. Mempunyai integritas pribadi;
4. Mempunyai pengetahuan, pengalaman dan atau keahlian yang cukup dalam bidang terkait;
5. Mempunyai keterampilan mengembangkan komunikasi sosial;
6. Mempunyai kepedulian, kepekaan dan empati yang tinggi terhadap berbagai persoalan kemasyarakatan;
7. Berpendidikan paling rendah S1;
8. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari rumah sakit;
9. Tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan secara tertulis dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;
10. Tidak pernah dipidana kurungan/penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; dan
11. Bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) selama masa keanggotaan;

Proses Seleksi terdiri dari enam tahap, yaitu :

1. Administrasi
2. Tes tertulis mengenai pengetahuan dan wawasan tentang ombudsman
3. Psikotes, lengkap dengan tes intelegensia dan asesmen kepribadian
4. Wawancara oleh 5 pewawancara berkenaan dengan karakter dan komitmen dari kandidat.
5. Uji publik yang disiarkan secara langsung oleh dua media massa, yaitu Makassar TV dan Radio FM Mercurius.
6. tim seleksi final.

Melalui seleksi yang sangat panjang sejak 7 Agustus 2008 (pengumuman media), akhirnya terpilih sebagai Ketua Prof. Dr. Aswanto, pengajar senior Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Anggota Mulyadi Hamid, Msi. Pengajar pada Universitas Fadjar, dan Drs. HL Arumahi, wartawan senior.



Mulyadi Hamid, Msi.



Prof. DR. Aswanto



Drs. HL Arumahi

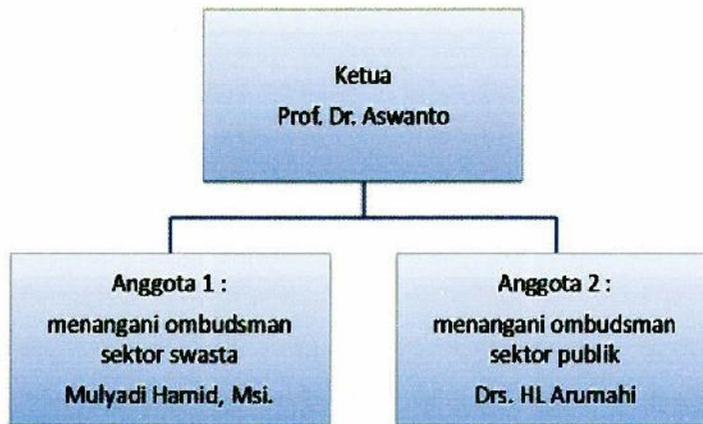
5.6. Tata Kelola Ombudsman Kota Makassar³⁰

Dalam rangka pelayanan yang terbaik diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan umum dan swasta di Kota Makassar sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai salah satu upaya perbaikan dan pembaruan tata pemerintahan khususnya dalam kerangka memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik dari Pemerintah Kota Makassar, diperlukan adanya Lembaga Ombudsman yang mengemban amanat untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks hak azasi manusia dapat terlindungi dan terpenuhi.

³⁰ Peraturan Walikota Makassar Nomor 07 tahun 2008

Organisasi Ombudsman Kota Makassar terdiri atas Ketua, Wakil Ketua dan Anggota, didukung oleh Asisten anggota dan Sekretariat. Ombudsman dipimpin oleh seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua yang dipilih dari tokoh-tokoh yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok dan wewenang yang diberikan kepadanya. Sebagaimana dikemukakan di depan, Prof. Dr. Aswanto, sebagai ketua, dan sebagai Anggota Mulyadi Hamid dan HL Arumahi. Mengingat Ombudsman Makassar menangani *sektor publik* dan *sektor swasta*, maka tata kelolanya dikembangkan sebagai berikut:

Bagan 5.1.
Struktur Organisasi Ombudsman Kota Makassar



Ombudsman Kota Makassar dibentuk dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih di daerah sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, berdasarkan asas-asas negara hukum yang demokratis, akuntabel, transparan, dan bertanggungjawab;
2. Mendorong perilaku usaha yang beretika dan bebas KKN;
3. Meningkatkan mutu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dan swasta;
4. Meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik;
5. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi dan perilaku usaha yang tidak beretika; dan
6. Meningkatkan budaya pelayanan publik yang baik.

Ombudsman Kota Makassar dibentuk dengan diberikan tugas-tugas sebagai berikut :

1. Melayani dan menindaklanjuti keluhan dan atau laporan masyarakat mengenai maladministrasi dan bisnis yang tidak beretika, dan bertentangan dengan hukum;
2. Membuat rekomendasi untuk menyelesaikan maladministrasi dan perilaku usaha yang tidak beretika baik kasuistik maupun sistemik;
3. Menyebarkan pemahaman mengenai hak dan kewajiban masyarakat terhadap pemerintah daerah dan pelaku usaha;
4. Menyebarkan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman; dan
5. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait atau pemerintah daerah baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional.

Ombudsman Kota Makassar dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi sebagai berikut :

1. Mengawasi penyelenggaraan pelayanan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan pelaku usaha;
2. Membantu menyelesaikan keluhan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan umum; dan
3. Melakukan langkah-langkah untuk memediasi pelapor dan terlapor.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, maka Ombudsman Makassar diberikan wewenang sebagai berikut :

1. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai suatu laporan yang disampaikan;
2. Memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen-dokumen lain baik yang ada pada pelapor atau terlapor untuk mendapatkan kebenaran laporan terhadap terlapor;
3. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau foto kopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun juga untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
4. Membuat rekomendasi atau usul-usul mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
5. Demi kepentingan umum, mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi untuk diketahui secara luas.
6. Menyampaikan saran kepada Pemerintah Daerah guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan aparatur pemerintahan kepada masyarakat; serta
7. Menyampaikan saran kepada Pemerintah Daerah agar terhadap peraturan dan/atau kebijakan daerah yang berlaku, diadakan perubahan dalam rangka mencegah tindakan maladministrasi dan perilaku usaha yang serupa terulang kembali.

Wewenang untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut ditata dalam bentuk mekanisme dan tata kerja Ombudsman Kota Makassar, yang ditata sebagai berikut:

1. Laporan Masyarakat:
 - a) Setiap pihak yang menggunakan layanan pemerintah daerah dan pelaku usaha di daerah dapat menyampaikan laporan ke Ombudsman,
 - b) Laporan masyarakat yang dapat disampaikan kepada Ombudsman harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:
 1. Menyebutkan identitas yang jelas;
 2. Menguraikan peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci;
 3. Telah menyampaikan substansi laporan kepada pihak yang dilaporkan namun tidak mendapatkan penyelesaian sebagaimana mestinya.
 - c) Dalam kondisi khusus, nama, dan identitas pelapor dapat tidak diumumkan,
 - d) Peristiwa, tindakan atau keputusan tertulis yang dikeluhkan atau dilaporkan belum lewat dua tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi atau diketahui oleh pelapor, dan
 - e) Dalam kondisi yang tidak memungkinkan, pelapor menyampaikan laporan secara lisan dan tertulis yang dapat dikuasakan kepada orang lain.

Tindak Lanjut Laporan Masyarakat:

- a) Ombudsman menentukan laporan yang dapat ditindaklanjuti,
- b) Dalam hal laporan memenuhi persyaratan untuk diperiksa Ombudsman dapat melakukan klarifikasi, investigasi, mediasi, dan atau memberikan rekomendasi, dan
- c) Dalam hal laporan tidak memenuhi syarat untuk ditindaklanjuti, maka Ombudsman dalam waktu selambat-lambatnya 14 (empatbelas) hari kerja sejak pengambilan keputusan harus memberitahukan kepada pelapor dengan menyebutkan alasan tidak ditindaklanjutinya kasus tersebut.

Produk utama dari Ombudsman adalah rekomendasi-rekomendasi.

Berkenaan dengan rekomendasi, maka diatur beberapa hal, yaitu bahwa:

1. Terlapor dan atau atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi yang dibuat Ombudsman;
2. Ombudsman melakukan monitoring terhadap rekomendasi yang dibuat; dan
3. Dalam hal rekomendasi tidak dilaksanakan maka setelah 60 hari Ombudsman dapat:

- a) melaporkan hal tersebut kepada atasan terlapor;
- b) memasukkannya dalam laporan tahunan dan atau laporan khusus Ombudsman kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c) mengumumkannya pada media massa cetak setempat;
- d) menindaklanjuti keluhan pelapor kepada Instansi penegak hukum yang berwenang untuk diproses sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VI

PENUTUP

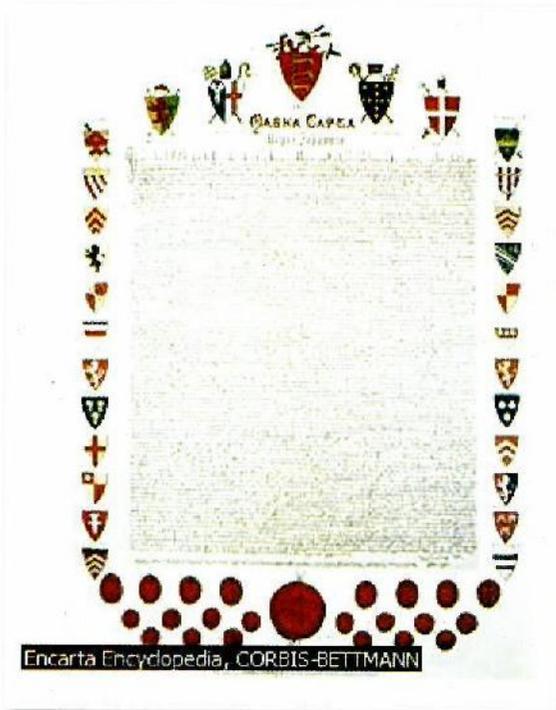
Ombudsman di dunia pertama kali dibentuk oleh sistem politik yang mengambil ajaran Islam sebagai pondasinya. Hadits Nabi Muhammad SAW menyebutkan bahwa pemimpin adalah pelayan rakyat. Gagasan ini yang kemungkinan dikembangkan oleh Khalifah Umar di dalam memimpin rakyatnya. Untuk memastikan bahwa pelayanan pemerintahan yang dipimpinnya, maka ia mengembangkan sebuah mekanisme pengaduan rakyat yang melindungi rakyat yang mengadu, di satu sisi, dan pengaduannya efektif. Kisah-kisah raja Harud Al-Rasjid juga berkisar tentang Raja yang gemar menyusup di antara rakyatnya, untuk mendengar keluhan rakyat secara langsung tentang perangai pembantu-pembantunya, bahkan Raja sendiri, yang tidak disenangi rakyat. Sultan Ahmad III bermaksud melembagakan mekanisme tersebut dalam bentuk *Qadi al Qadat*, atau semacam *Hakim Agung*, dengan pertimbangan karena jika sebuah mekanisme tergantung kepada individu pemimpin, maka jika pemimpin tersebut tiada, maka mekanisme akan hilang.

Di Indonesia *mekanisme* semacam ini ada pada sejumlah kerajaan di masa lalu. Kerajaan Mataram, misalnya, mengenal mekanisme *pepe*, di mana rakyat yang merasa kecewa akibat kesewenang-wenangan Raja atau jajarannya, melakukan aksi menjemur diri di alun-alun, atau lapangan,

di depan Istana Raja. Ia akan di sana hingga Raja memberinya ijin untuk menghadap Raja, atau pejabat kerajaan yang mewakili Raja. Jika Raja membiarkan rakyat yang melakukan aksi *pepe*, atau tidak memberikan respon, maka seluruh kerajaan akan melihat bahwa Raja sewenang-wenang, sehingga tidak layak menduduki jabatan sebagai Raja. Kondisi ini memberi ruang bagi pemberontakan, baik oleh *vasal*-nya, atau kekuatan dari luar kerajaan.

Hal yang lebih kurang terjadi di Swedia. Raja Charles XII bukan semata-mata terinspirasi oleh *Qadi al Qadat*, karena gagasan itu memang brilian, yaitu memastikan bahwa rakyat memperoleh perlakuan pelayanan yang baik dari kerajaan, sekaligus membela kepentingan publik terhadap birokrasi kerajaan yang sewenang-wenang. Namun juga, Charles XII yang masih belia ini memerlukan dukungan dari rakyat Swedia untuk kembali ke tahtanya, setelah lama dari pengasingan, setelah ia kalah perang dengan Rusia, dan selanjutnya untuk mendapat dukungan melawan Rusia. Namun demikian, apa pun motivasinya, Kantor Ombudsman Tinggi Kerajaan (*Office of the King's Highest Ombudsman*) yang didirikan oleh Charles XII memberikan inspirasi kepada dunia bahwa kekuasaan tidak boleh dibiarkan menjadi absolut. Seperti nasihat Lord Acton, *absolut power corrupt absolutely*. Kekuasaan yang korup adalah kekuasaan yang menunggu keruntuhannya sendiri. Bisa cepat, atau bahkan *sangat cepat*. Ombudsman lahir, bersama keunggulan dan kelemahannya. Di satu sisi untuk menjaga agar kekuasaan dilaksanakan dengan adil dan bertanggungjawab. Di sisi lain, menjamin bahwa kekuasaan dihormati oleh rakyat karena terjamin keadilan dan kebertanggungjawabannya.

Model ini juga pernah dikembangkan oleh Raja John dari Inggris pada tahun 1215 dalam bentuk *Magna Carta*, sebuah istilah Latin yang berarti *Great Charter*. *Magna Carta* merupakan dokumen yang distempel oleh cap Raja John, Raja England, pada tanggal 15 Juni 1215, yang berisi ketentuan bahwa dalam membuat keputusan, Raja mendengarkan terlebih dahulu pendapat para bangsawan, dan aparat Kerajaan tidak diperkenankan bertindak



sewenang-wenang kepada rakyat. Secara khusus, Magna Carta terdiri dari 63 pasal, di mana pasal 39 menyebutkan bahwa “*No free man shall be taken or imprisoned or disseised or outlawed or exiled or in any way destroyed, nor will we go or send against him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land.*” Pasal ini memberikan kepastian dan jaminan hukum bagi semua warga. Pasal ini diperkuat dengan pasal 40 yang menyebutkan bahwa “*To no one will we sell, to no one will we deny or delay right or justice.*” Pasal ini merupakan dasar bagi hak setiap warganegara untuk mengakses keadilan tanpa diberi beban biaya yang memberatkannya (Encarta, 2009). Ini dapat dilihat sebagai fenomena, mengapa negara-negara yang berbasiskan Inggris, biasanya adalah bekas koloni Inggris, tidak berada di depan dalam mengembangkan ombudsman. Ini juga memberikan jawaban, mengapa ombudsman lebih populer dan berkembang dengan cepat di negara-negara yang *non-English-Speaking*, karena di Inggris dan negara bekas koloninya, sejak awal mengembangkan perlindungan bagi rakyat secara kelembagaan dan sistemik.

6.1. Pembelajaran Umum

Keunggulan ombudsman, sebagaimana dikemukakan di depan, adalah memastikan tata kelola suatu pemerintahan negara berjalan dengan baik. Arti penting ombudsman muncul ketika terjadi konflik antara publik dengan pemerintah dalam konteks pelayanan, terutama di mana terjadi kasus lembaga peradilan tidak berjalan secara efektif, karena berfihak, atau tidak independen di bawah kekuasaan negara sehingga tidak dapat membela kepentingan publik terhadap negara, dan/atau lembaga peradilan yang tidak berfihak atau independen, namun tidak berjalan efektif atau karena prosedur dan prosesnya sangat panjang dan mahal. Ombudsman, sebagaimana dikemukakan oleh Pope (2003: 156) merupakan lembaga yang mempunyai independensi, efektif, tidak berat sebelah, dan memberikan tanggung-gugatnya kepada publik.

Kekuatan utama ombudsman bukan kepada keputusannya, karena ombudsman bukan sebagai lembaga yang memberikan keputusan yang mengikat secara hukum (*legaly binding*), melainkan lembaga yang memberikan rekomendasi-rekomendasi yang kuat, namun tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Jika demikian, pertanyaan yang paling “kritikal” adalah “kalau begitu untuk apa ada ombudsman, kalau tidak memberikan keputusan yang mengikat?” Jawabannya adalah, “karena itulah, rekomendasi dari lembaga ombudsman harus ‘ditakuti’ oleh aparat negara yang sudah bertindak sewenang-wenang”.

Kita melihat, sejak pengalaman Khalifah Umar, Ahmad III dari Tukri, hingga Charles XII dari Swedia, bahwa ombudsman mempunyai kekuatan tidak nampak, bahkan dapat dikatakan semacam tinju tidak nampak atau *the invisible fist*. Jika ada pendapat yang mengatakan bahwa kekuatan ombudsman adalah kekuatan moral, maka pendapat yang lebih

mendekati kenyataan dari fakta ombudsman adalah lembaga pemermalu (yang mempermalukan) negara jika bertindak sewenang-wenang kepada rakyatnya. Kita dapat menyimak kembali pernyataan dari Jacobini, bahwa tugas pokok lembaga ombudsman adalah mengangkat perilaku yang buruk dari suatu kantor pemerintah atau pejabat pemerintah sehingga menjadi perhatian publik, agar mendorong suatu perubahan (dikutip Ferlie et.al, 2007). Gelhorn (1966) menggunakan pernyataan yang lebih tegas bahwa misi ombudsman is *"not to clean up a mess, but rather simply to provide insurance against future messes"* (dikutip Ferlie et.al, 2007).

Sekali lagi, seperti dikemukakan Andrea Molitor di depan, karena rekomendasi-rekomendasi ombudsman tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, lembaga ini merupakan *Magistrature of Influence* atau Mahkamah Pemberi Pengaruh dan bukan *Magistrature of Sanctions* atau Mahkamah Pemberi Sanksi. Dengan demikian, efisiensinya sangat tergantung kepada kemampuannya dalam melakukan persuasi, kewenangan yang diberikan kepadanya, bobot dan kualitas rekomendasinya (Sunjata dkk, 2002: 52-53). Sunjata dan para pengarus-utama (*mainstreamer*) ombudsman di Indonesia dan sejumlah negara yang membentuk undang-undang ombudsman, berpendapat bahwa karena "relatif lemah"nya keberadaan ombudsman, maka ombudsman harus mendapatkan landasan hukum atau konstitusi agar hak para warga dalam memperoleh perlindungan dari lembaga ombudsman mendapat pengakuan konstitusi (*constitutional recognition*) dan lembaga ombudsman sendiri memperoleh landasan konstitusi (*constitutional basis*) (Sunjata dkk, 2002: 53).

Pertanyaan besar adalah, apakah adanya landasan hukum menjadikan ombudsman lebih efektif. Dalam arti lebih berdaya, lebih kuat, dan rekomendasi-rekomendasinya didengarkan, dilaksanakan, dan diamanati oleh setiap pihak yang "terkena" rekomendasinya. Pertanyaan ini pun dapat dijawab dengan "Ya", yang berarti lembaga ombudsman menjadi "bertenaga" karena didukung oleh *hukum*. Pertanyaannya, bukankah hukum itu sendiri bukan jaminan bagi kepastian terhadap dirinya sendiri? Dalam arti, perundangan atau dasar hukum bagi ombudsman tidak sertamerta mendukung kebaikan dari ombudsman. Sementara itu, memberikan dasar hukum bagi lembaga ombudsman menjadikan rekomendasi ombudsman secara secara yuridis mempunyai ikatan hukum, dalam arti pihak yang tidak bersedia melaksanakan rekomendasi ombudsman dapat dikenai hukum tentang ombudsman, atau hukum lain yang dirujuk oleh hukum ombudsman. Dengan demikian, makna ombudsman berubah dari *Magistrature of Influence* atau Mahkamah Pemberi Pengaruh menjadi *Magistrature of Sanctions* atau Mahkamah Pemberi Sanksi dalam derajat dan makna yang berbeda dengan lembaga peradilan --tetapi menjadi sebangun dengan lembaga peradilan. Ombudsman dapat kehilangan makna ombudsman-nya sendiri.

Terlepas dari dilema kelembagaan dan dasar hukum bagi ombudsman, pada dasarnya lembaga ombudsman adalah lembaga yang lebih dikedepankan siapa ombudsman-nya daripada produk ombudsman-nya. Lebih relevan seperti dikemukakan di depan *the singer* daripada *the song*-nya. Jika Sang Ombudsman adalah tokoh masyarakat, atau tokoh pemerintahan, atau tokoh hukum, yang diakui keutamaannya oleh masyarakat (publik) dan pemerintah, maka apa pun rekomendasinya akan didengarkan oleh Pemerintah dan Publik, dan menjadi amanat untuk dilaksanakan. Di Uni Eropa ombudsmannya adalah Nikiforos Diamandouros, mantan Ombudsman Yunani, seorang pejuang hak warganegara yang dikagumi di Eropa. Ombudsman Yunani adalah Profesor Georgios Kaminis, guru besar ilmu hukum yang dikagumi di negaranya. Di Indonesia, ombudsman dipimpin oleh Antonius Sunjata yang dikenal sebagai pejuang hukum yang gigih, jujur, dan reputasi publiknya sangat positif.

Pertanyaannya adalah, bagaimana jika tidak didapatkan figur yang mencukupi untuk menjadi ombudsman? Pertanyaan ini berkenaan dengan pertanyaan, apakah cukup memilih figur yang profesional, independen, dan mempunyai kompetensi saja memadai? Apakah kriteria bahwa yang bersangkutan merupakan pemimpin, terutama dalam makna sebagai individu yang diikuti pendapat atau pemikirannya di lingkungan pemerintahan dan/atau publik, bukan merupakan kriteria yang lebih penting?

Kasus konflik publik dengan ombudsman swasta di Yogyakarta pada bulan Februari 2008 merupakan gambaran yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan. Masalah bermula dari penjelasan ombudsman swasta Yogyakarta atau LOS DIY yang bahwa 40% dana Reconstruction Fund (JRF) korban gempa 27 Mei 2006 di Yogyakarta salah sasaran. Rekomendasi dari LOS DIY adalah menghentikan proses pemberian bantuan sementara dilakukan penyelidikan. Masyarakat Bantul korban gempa merasa dikesampingkan haknya untuk mendapatkan bantuan dengan segera, dan di sisi lain proses rekomendasi dinilai tidak menyertakan publik yang terkait. Pada hari Senin tanggal 11 Februari 2008 ribuan warga Bantul mendatangi kantor LOS DIY. Permintaannya untuk bertemu dengan ombudsman, meminta agar rekomendasi ombudsman dicabut. Beberapa perwakilan diterima masuk. Sebagian besar massa berada di luar ditahan oleh ratusan petugas kepolisian yang menjaga kantor LOS DIY. Dalam dialog, Ketua LOS DIY, Budi Wahyuni menyatakan, pihaknya tidak akan mencabut rekomendasinya. "Ini penelitian ilmiah, sehingga kalau ada yang keberatan kami bisa melakukan penelitian ulang. Bukan mencabut," kata Budi saat berdialog dengan massa. "Jika diragukan, LOS DIY siap melakukan penelitian ulang. LOS DIY juga siap mengawal JRF dalam memberikan bantuan gempa", katanya. Pernyataan Budi memancing amarah demonstran. Kemarahan massa tidak terbendung. Upaya polisi

untuk menenangkan warga sia-sia. Massa kemudian beramai-ramai melewati kantor LOS DIY sehingga kantor tersebut berantakan. Melihat kondisi yang memburuk, Budi akhirnya mengalah dan menyatakan mencabut hasil penelitian itu. Massa merasa puas dan membubarkan diri tertib. Namun demikian, pihak LOS DIY tidak menerima begitu saja perusakan kantor tersebut. Mereka berniat melaporkan tindakan brutal tersebut ke Polda DIY³¹.

Adatigah yang dapat dipetik dari kasus DIY. Pertama, ombudsman yang tidak mendapatkan *public acceptance*, karena ombudsman yang sudah dipilih melalui seleksi kompetensi saja, sehingga yang bersangkutan dinilai profesional, independen, dan kompeten melaksanakan tugas kompeten. Konsekuensi logisnya, para terpilih tidak cukup mempunyai power yang cukup memadai untuk menjadikan rekomendasinya mempunyai kekuatan yang *beyond legal and academical*. Pernyataan bahwa penelitian yang dilakukan adalah penelitian ilmiah memberikan pembenaran bahwa LOS bersandar kepada keilmiah daripada kestrategisan-kepragmatisan, sebagai norma lain yang dipegang oleh ombudsman. Kebenaran ilmiah seringkali berjalan terpisah dengan kebenaran strategis dan kebenaran faktual yang diharapkan publik. Kesalahan sebuah pelayanan dalam konteks kultural tertentu tidak dikehendaki untuk "dihukum", tetapi "diberitahu" atau sekedar "diingatkan". Konteks *power-sufficiency* bertemu dengan konteks kultural. Konteks ini semakin melebar kepada konteks ekonomi, sosial, dan politik. Hal ini membuat ombudsman tidak lagi memadai memberikan rekomendasi atas konteks-konteks akademikal atau ilmiah. Konteks yang terakhir ini lebih relevan ditransformasikan terlebih dahulu pada realitas sosial dalam bentuk konteks-konteks di mana masyarakat dan permasalahannya muncul.

Kedua, demonstrasi kepada ombudsman adalah ironi, karena ombudsman adalah lembaga yang paling layak untuk tidak didemonstrasi karena khittahnya adalah membela kepentingan rakyat yang mengalami perlakuan yang sewenang-wenang dan tidak mampu "pergi ke mana-mana". Lembaga ombudsman dapat dikatakan mengalami penurunan kepercayaan publik dalam intensitas yang membahayakan. Kondisi seperti

³¹ Berita-berita tentang demonstrasi dan perusakan LOS DIY terbit pada koran-koran lokal dan nasional yang terbit pada tanggal 11 Februari 2008. Dalam wawancara dengan Budi Wahyuni dijelaskan bahwa penelitian tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Bahkan, kemudian muncul penelitian yang membuktikan hal yang sama. Dalam konteks ini, Wahyuni menyampaikan bahwa pihaknya tidak mencabut rekomendasi tersebut. Sementara itu, selain melaporkan ke kepolisian, LOS juga melaporkan kepada "kolega"-nya, LOD. Pada tanggal 5 April 2008 LOD menerbitkan pendapat hukum dan rekomendasi dari pelapor Ketua LOS dengan telapor sejumlah pejabat tinggi di Pemda Bantul. Pendapat hukum dan rekomendasi dari LOD, yang ditandatangani Ketua LOD, Dr. Salman Luthan, SH, MH, ditembuskan kepada Gubernur DIY, Bupati Bantul, dan Ketua DPRD Bantul. Menurut Wahyuni, di dalam LOS sendiri terdapat masalah yang sifatnya komplikatif, sehingga membuat LOS pada akhirnya tidak mampu mengembangkan diri sebagai lembaga yang efektif.

ini menyulitkannya untuk bekerja efektif pada masa-masa ke depan. Ketika ombudsman akhirnya memerlukan perlindungan dari kepolisian ketika *vis-a-vis* publik menjadikan pertanyaan besar, mengapa? Jika ombudsman dipercaya publik membela kepentingannya, maka justru publik yang menjadi pembelanya yang pertama. Ombudsman yang kredibel dan dipercaya publik karena rekomendasinya diawali dari keluhan publik bukan dicari-cari dan dirupakan rekomendasi yang membela kepentingan publik yang dalam posisi lemah, akan menjadi ombudsman yang tidak memerlukan perlindungan aparat kepolisian. Perlindungan mungkin diberikan karena ombudsman membela rakyat dan merugikan kepentingan oknum yang mempunyai kekuasaan atau kekuatan politik yang besar, yang mengancam keselamatan Sang Ombudsman³².

Ketiga, ombudsman swasta, sebaiknya menjadi domain dari para pelaku bisnis sesuai dengan bidangnya. Dengan demikian, ombudsman swasta tidak perlu dibentuk oleh Pemda, melainkan oleh sektor swasta sendiri untuk mengawasi diri mereka sendiri. Dengan demikian, peran Pemda berkenaan dengan ombudsman swasta adalah memfasilitasi terbentuknya ombudsman swasta, tetapi organisasi dan tata kelola diserahkan sepenuhnya kepada swasta. Dengan demikian akan terdapat ombudsman untuk berbagai jenis atau sektor sesuai dengan kebutuhan publik dan pelaku bisnis terkait. Beberapa ombudsman swasta yang didorong untuk dibentuk oleh para pelaku bisnisnya adalah:

³² Dari penelitian di lapangan melalui diskusi dengan sejumlah narasumber yang terkait dengan ombudsman, terdapat indikasi bahwa Kepala Daerah DIY sangat kecewa dengan demonstrasi kepada ombudsman, sehingga memunculkan kebijakan baru bahwa para Ketua dan Anggota LOD dan LOS tidak diperkenankan untuk mencalonkan diri kembali menjadi Ketua dan Anggota LOD dan LOS yang baru. Temuan ini sesuai dengan berita yang dirilis LOS DIY pada tanggal 21 Juli 2008 dengan isi berita bahwa Gubernur DIY Sri Sultan HB X tidak gentar dengan rencana Koalisi Pemantau Seleksi Ombudsman (KPSO) yang beberapa waktu lalu berencana mengadukannya ke Komnas HAM terkait kasus rekrutmen anggota Lembaga Ombudsman Swasta-Daerah (LOS-LOD) DIY tahun 2008. Dalam proses rekrutmen yang telah ditutup minggu lalu Gubernur tetap bersikukuh untuk tidak memperbolehkan anggota LOS-LOD lama untuk mendaftar kembali sebagai anggota. Sikap tegas Gubernur itu tertuang dalam SK No 22/Tim/2008 mengenai persyaratan calon anggota LOD dan LOS DIY khususnya pasal (f) yang pada intinya melarang bagi anggota lama untuk kembali mendaftar. "Silakan mengadukan. Tapi saya juga berhak membela diri dan itu hak prerogatif saya," kata Sultan usai pengukuhan atlet PON ke 17 DIY di Kepatihan Yogyakarta, Jumat (27/6/2008). Menurut Sri Sultan, pembentukan LOS dan LOD DIY serta persyaratannya merupakan hak prerogatif dirinya untuk menentukannya. Gubernur justru mengancam jika pihak-pihak tertentu tidak setuju dengan keputusannya tersebut. Dia mengusulkan agar LOS-LOD dibuat oleh pihak swasta tanpa campur tangan pemerintah daerah. "Kalau gak setuju silakan LOS dan LOD dibuat oleh swasta tanpa campur tangan pemda. Pemda kan punya inisiatif sendiri membentuk lembaga itu," jelasnya. Seperti diketahui Koordinator Koalisi Pemantau Seleksi Ombudsman (KPSO) Unang Shio Peking beberapa saat sebelumnya berencana melaporkan Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono (HB) X kepada Komnas HAM apabila tidak melakukan revisi atas SK No 22/TIM/2008 khususnya huruf f yang melarang anggota LOS dan LOD lama untuk mendaftar kembali. Namun gertakan KPSO itu tidak mengubah sikap Gubernur dengan merevisi SK tersebut hingga batas akhir pendaftaran.

1. ombudsman perbankan
2. ombudsman asuransi
3. ombudsman jasa keuangan
4. ombudsman pendidikan
5. ombudsman kesehatan

Kasus di Yogyakarta memberikan gambaran bahwa ombudsman mendapatkan tantangan dan tentangan publik, terutama lembaga ombudsman swasta. Pemasalahan ini dapat juga dipelajari dari proses pembentukannya. Di Yogyakarta, proses terbentuknya ombudsman lebih merupakan aspirasi akademi yang dikembangkan di kalangan *elit stakeholders* dan mendapatkan *political blessing* dari penguasa politik daerah, yaitu Gubernur yang kebetulan dijabat oleh Raja Yogyakarta, Sri Sultan Hamengkubuwono X. Koalisi publik yang terbentuk belum mencapai *critical mass* yang diperlukan untuk menciptakan pelembagaan ombudsman yang kuat. Di sisi lain, ditengarai³³, pimpinan politik lokal memerlukan akselerasi kekuatan dari bawah, baik dalam konteks dukungan proses pembentukan kebijakan nasional yang memberikan hak otonomi khusus bagi Yogyakarta, lebih dari muatan *Istimewa* yang ada pada saat ini, dan tujuan untuk mencalonkan diri sebagai pimpinan puncak di tingkat nasional. Kondisi yang kurang menguntungkan ini diperkuat dengan tidak tersedianya calon ombudsman yang mempunyai kemampuan melakukan *the hidden fist*, sebagai bukti *public acceptance*-nya yang tinggi. Dapat dibuat simulasi, seandainya Ketua Ombudsman-nya adalah tokoh DOY sekaliber Profesor Miftah Thoha, Profesor Sofian Effendi, Profesor Ichlasul Amal, atau tokoh senior Keraton yang disegani pihak Istana maupun publik. Ombudsman adalah Hakim Agung, yang berarti seseorang yang mempunyai kualitas Agung bukan saja dalam pribadi, tetapi juga Agung menurut pertimbangan publik. Penilaian ombudsman nampaknya tidak cukup dengan cara seleksi yang independen, namun juga dibuka kepada publik. Kalau publik menerima nama-nama tersebut, maka nama-nama tersebut dapat diproses.

Masalahnya menjadi pelik, karena berkenaan dengan pertanyaan: apakah yang penting mendirikan lembaga ombudsman atau manusia ombudsman-nya? Bukankah tergantung kepada figur tidak dapat sesinambung tergantung kepada sistem? Pilihannya menjadi beragam, dan diperlukan sebuah pendalaman di tingkat konteks eksistensial di mana ombudsman itu sendiri akan dibangun. Di negara-negara maju, figur ombudsman tidak menjadi masalah, karena penghargaan publik kepada seseorang tidak diakibatkan oleh jabatan, kapasitas intelektual, ataupun kesenioran. Di negara berkembang seperti Indonesia, di mana paternalisme masih diakui sebagai bagian dari kultur sosial dan individual, maka konteks membangun ombudsman yang efektif menjadi berbeda.

³³ Karena prosesnya berjalan beriringan. Secara politik, hal ini dapat dinilai sebagai sesuatu yang disengaja, ataupun sebuah *koinidensi* yang menguntungkan.

6.2. Pengalaman Pembentukan Ombudsman Makassar

Hal yang menarik adalah menyimak pengalaman Kota Makassar. Proses pembentukan di Makassar menampakkan pola yang berbeda dengan Yogyakarta. Kristalisasi gagasan berjalan dengan cepat tetapi menciptakan kondisi *critical mass* yang memadai untuk menghasilkan pelembagaan ombudsman. Kondisi ini diperkuat dengan dukungan pimpinan daerah, Walikota Makassar, Ilham Arief Sirajuddin. Kondisi Makassar yang berbeda secara konteks kultural dan sosial dengan Yogyakarta, menyebabkan proses pematangan berjalan lebih baik.

Ombudsman Makassar dipimpin oleh seorang ahli hukum senior dari Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Aswanto, dengan dua anggota, yaitu Mulyadi Hamid, Msi., pengajar pada Universitas Fadjar, dan Drs. Arumahi, wartawan senior, yang pernah menjadi Pemimpin Redaksi koran tertua di Makassar, Pedoman Rakyat. Ini merupakan keunggulan pertama ombudsman Makassar, karena figur yang dipilih, secara relatif, merupakan figur terkemuka di Makassar.

Keunggulan ke dua adalah proses seleksi yang sangat ketat dan melibatkan publik secara langsung secara terbuka. Seleksi terdiri dari enam tahap, yaitu :

1. Administrasi
2. Tes tertulis mengenai pengetahuan dan wawasan tentang ombudsman sampai dengan bagaimana menyelesaikan kasus. Hingga Saat ini masih terdapat 107 peserta.
3. Psikotes, lengkap dengan tes intelegensi dan asesmen kepribadian
4. Wawancara , oleh 5 pewawancara. Sebagai catatan, Ketua dan Anggota Ombudsman sempat terperangah, karena pertanyaan yang disampaikan di luar perkiraan. Pertanyaan yang disampaikan bukan tentang kompetensi atau pengetahuan, "tetapi lebih kepada siapa sebenarnya kita. Sampai kepada ditanyakan kepada perbuatan buruk dan baik yang pernah dilakukan," kata Aswanto, Hamid, dan Arumahi.
5. Uji publik yang disiarkan secara langsung oleh dua media massa, yaitu Makassar TV dan Radio FM Mercurius. Pada saat uji publik, tersisa 6 orang. Pada acara yang dihadiri oleh panel 7 orang penguji/panelis, pemuka masyarakat, Pemda dan DPRD, berjalan selama non-stop dari pukul 21.00-24.00. Pertanyaan yang dilontarkan berkenaan dengan visi dan misi seperti kontestasi calon eksekutif daerah. Seluruh 150 undangan uji publik mengisi daftar hadir, sehingga total tim penilai berjumlah lebih dari 150 orang. Hamid, Anggota Ombudsman, mengemukakan bahwa esok harinya ia mendapatkan komentar positif dari tetangganya, disusul warga sekitar yang ternyata menyaksikan acara debat publik tersebut
6. Tim seleksi final. Dengan melalui uji publik yang terbuka, tertutup peluang bagi setiap anggota tim seleksi untuk berbuat "curang" dengan memenangkan mereka yang ketahuan kurang cakap.

Sementara itu, publik juga mengetahui sejak awal kandidat-kandidat ombudsman yang terbaik.

Tantangan terbesar adalah, apakah kegairahan publik dan pimpinan daerah sekedar sebagai gairah atau sebagai sebuah semangat. Sebagai sebuah gairah, maka pembentukan ombudsman merupakan kegembiraan dari suatu komunitas untuk membangun apa saja yang diperbolehkan di dalam iklim demokrasi. Sebagai sebuah semangat maka ombudsman merupakan respon bagi kebutuhan publik yang selama ini terabaikan. Karena itu, keberhasilan ombudsman Makassar masih perlu diuji oleh waktu; oleh sejauh mana ombudsman Makassar belajar dari ombudsman daerah di Indonesia, termasuk belajar dari kesalahannya. Mengapa? Karena, secara nyata, ombudsman di Makassar dan daerah-daerah lain di Indonesia menemui masalah yang sama.

Pertama, masalah dari sisi pimpinan lokal. Ombudsman sangat mudah berhadapan dengan kekuasaan politik lokal yang memaksanya bertindak lain dari yang seharusnya. Realitas politik lokal yang pro kepada pelayanan publik akan membuat setiap ombudsman daerah menjadi efektif. Keuntungannya, model Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, selain ada kasus yang anomali, juga mendorong munculnya pemimpin-pemimpin daerah yang pro kepada kepentingan rakyat, sebagai konsekuensi keterpilihannya yang langsung.

Kedua, masalah dari sisi masyarakat setempat. Masyarakat yang teramat heterogen dari sisi suku, keekonomian, aspirasi politik, keakademian, bahkan aliran keakademian, menjadikan ombudsman Yogyakarta menemukan pilihan yang teramat beragam untuk dikristalkan. Heterogenitas yang lebih sederhana seperti di Makassar merupakan dukungan sosial yang tidak langsung memberikan keuntungan bagi Ombudsman Makassar.

Ketiga, masalah dari sisi kelembagaan, yaitu dalam arti figur ombudsman. Tingginya tingkat kesulitan menemukan ombudsman yang mempunyai kombinasi profesional, independen, imparial, kompeten, bertemu dengan *social leadership* dari yang bersangkutan dari sisi *public acceptance*, menentukan apakah ombudsman tersebut dapat menjalankan peran secara efektif, atau menjadi ombudsman yang sekedar ombudsman, atau bahkan memasuki ranah konflik dengan publik.

Keempat, secara kelembagaan, apakah tepat membangun ombudsman yang mengurus masalah publik dan swasta sekaligus. Ombudsman untuk sektor publik saja sudah menyita waktu amat besar, belum lagi swasta. Diperlukan figur super-ombudsman, yang diperkirakan sulit untuk didapat. Selain itu, pengalaman Yogyakarta menunjukkan, bahwa ombudsman swasta sebaiknya diserahkan kepada swasta, di mana peran Pemda hanya sebagai fasilitator.

sementara masyarakat butuh pelayanan dalam waktu yang cepat,” ujar Hasyim yang didukung Ombudsman daerah lainnya³⁴.

Hal yang sama ketika didiskusikan dengan Ombudsman Makassar. Dinilai oleh Ombudsman Makassar penggunaan nama ombudsman *hanya* oleh Pemerintah Pusat sama halnya negara mengambil istilah “ombudsman” menjadi “istilah” yang hanya “menjadi milik” dari negara. Pemahaman ini di antaranya dikutipkan dari penjelasan dari anggota DPR RI Chandra Wila, yang melakukan sosialisasi dan pertemuan dengan ombudsman daerah, bahwa pembatasan itu dilakukan jangan sampai disalahgunakan, sehingga ditengarai para tempat perempuan “nakal” pun dapat membentuk lembaga ombudsman³⁵.

Penjelasan tersebut tidak dapat diterima dari sisi kewajaran (*fairness*), karena substansi ombudsman adalah melakukan fungsi pelayanan publik, dalam rangka meningkatkan pelayanan itu sendiri. Dikhawatirkan, posisi perwakilan tidak cukup mempunyai kekuatan yang menentukan. Selain itu, yang paling mengetahui kondisi nyata suatu daerah adalah ombudsman di daerah itu sendiri³⁶.

Karena itu, meskipun muatan pasal dari UU 37/2008 tentang ORI “sangat keras”, tetapi sedang dicari jalan tengah, di mana tetap terdapat ombudsman daerah yang mengurus kasus-kasus di tingkat daerah, dan ombudsman nasional yang mengelola kasus-kasus nasional³⁷.

Dengan mencermati muatan kebijakannya, nampak bahwa UU ombudsman bersifat sentralistik yang berarti bertentangan dengan jiwa UU 32/2004, yang dirujuk pada UU ombudsman itu sendiri. Pilihan pertama adalah, model “jalan tengah”, di mana tetap ada ombudsman daerah yang mengurus daerah dan ombudsman nasional untuk masalah di tingkat nasional. Dengan demikian, struktur tata kelolanya dapat digambarkan sebagai berikut:

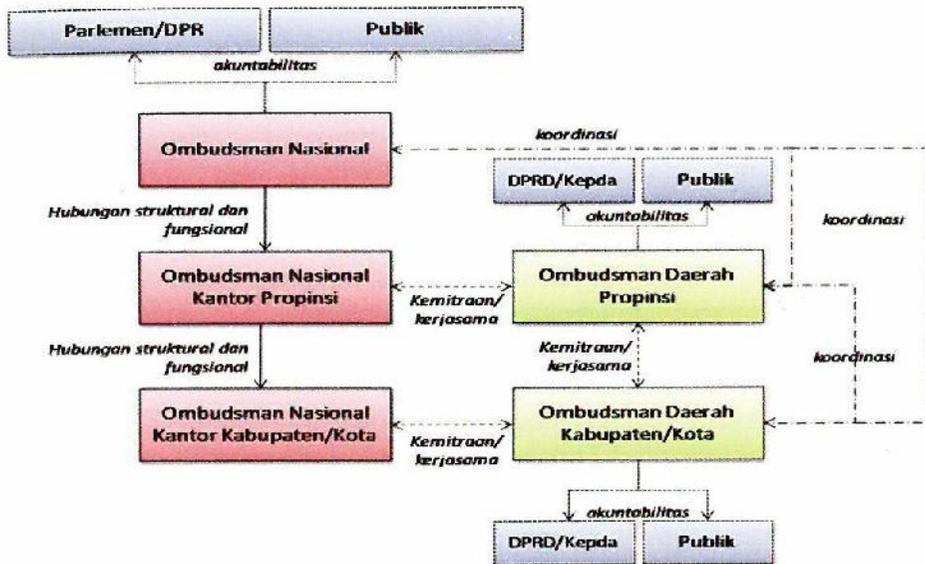
³⁴ www.ombudsman-asahan.org/index.php?option=com_content&task=view&id=801&Itemid=9. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/berita.php?newscode=1943>. <http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/10/29/01581141/>

³⁵ Wawancara Prof. Dr. Aswanto, Ketua Ombudsman Makassar.

³⁶ Wawancara Mulyadi Hamid, Msi. Anggota Ombudsman Makassar

³⁷ Wawancara Drs. Arumahi, Anggota Ombudsman Makassar.

Bagan 6.1.
Tata Kelola Ombudsman di Indonesia



Konsekuensinya, pasal 46 pada kebijakan tersebut “dikembalikan” ke naskah akhir RUU ombudsman yang diajukan oleh Komisi Ombudsman Nasional dan Pemerintah RI kepada DPR RI yang berbunyi:

“Berkenaan dengan pelayanan ombudsman, maka jika dipandang perlu, Ketua Ombudsman Nasional dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman Nasional di daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari kantor Ombudsman Nasional. Kantor Perwakilan Ombudsman Nasional di Daerah ini dipimpin oleh salah seorang Ombudsman dan dibantu oleh beberapa asisten Ombudsman serta beberapa pegawai Sekretariat. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman Nasional berlaku bagi Perwakilan Ombudsman Nasional di Daerah. Pada tingkat daerah, DPRD Provinsi, Kabupaten/ Kota dapat membentuk Ombudsman Daerah. Pembentukan Ombudsman Daerah dan tata cara pengangkatan Ombudsman Daerah dilakukan dengan Peraturan Daerah di mana sebagai konsekuensinya, Anggaran Ombudsman Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Berkenaan dengan ombudsman daerah, maka Ombudsman Provinsi, Kabupaten, dan Kota bersifat mandiri dan bukan merupakan bagian atau bawahan dari Ombudsman Nasional. Mengingat peradilan merupakan urusan pusat, maka pelaksanaan tugas Ombudsman Daerah dapat disesuaikan dengan tata cara pelaksanaan Ombudsman Nasional, kecuali yang menyangkut Badan Peradilan.

Pilihan ekstrem adalah, ombudsman daerah tidak lagi menggunakan istilah “ombudsman”, tetapi melaksanakan tugas sebagai “ombudsman”. Hal mana mengakibatkan penyimpangan fungsi kelembagaan yang seyoganya tidak dipilih.

Kenyataan ini, konflik akibat kebijakan, merupakan fakta bahwa di tingkat nasional, terdapat kecerobohan dalam merumuskan kebijakan di satu sisi, dan adanya kesan arogansi di tingkat parlemen, mengingat perubahan yang dilakukan teramat signifikan bagi perkembangan kelembagaan di Indonesia, dan ketidakcermatan di tingkat eksekutif, karena menyetujui dan menandatangani begitu saja konsep final RUU yang diajukan DPRD tanpa mempertimbangkan akses publik dan kehormatan kelembagaan negara karena kebijakannya di-*challenge* bahkan oleh lingkungan internalnya sendiri, yaitu Pemda.

6.4. Lembaga Publik, Bisnis, dan Masyarakat Masa Depan

Pada masa Khalifah Umar, Ahmad III, dan Charles XII, ombudsman dapat dikatakan sebagai lembaga pemberdaya masyarakat yang satu-satunya. Perkembangan terkini menyebabkan lembaga ombudsman berhadapan dengan fakta, apakah ia menjadi lembaga yang dibutuhkan secara nyata, ataukah ia hanya menjadi lembaga simbolik di mana keberadaan ombudsman merupakan simbol kebaikan dari negara atau daerah tersebut?

Perkembangan dari sisi politik menunjukkan bahwa hampir semua negara di dunia menjadi negara demokrasi. Meskipun setiap negara tersebut mengembangkan demokrasi *ala* masing-masing, namun ada hakikat demokrasi yang tidak pernah hilang, yaitu pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat. Setiap pemerintahan di setiap negara berusaha keras untuk meyakinkan setiap warganegara untuk *care*³⁸ kepada rakyatnya. Paradigma *good governance* memberikan desakan baru bagi setiap instansi pemerintah untuk memastikan bahwa dirinya masing-masing telah memberikan kebaikan kepada publik yang dilayaninya, memastikan bahwa publik menerima kebaikan sebagaimana yang seharusnya mereka terima, bahkan ada yang ekstrem, dengan menggunakan *marketing approach*, mereka menggunakan *customer satisfaction research* untuk memastikan masyarakat puas padahal hal yang paling tidak ada batasnya adalah “puas”. Pada berbagai instansi pemerintahan, terutama yang memberikan pelayanan publik, di tingkat pusat maupun daerah, dibentuk “*customer handling division*” yang berperan lebih dari sekedar humas. Reformasi dari berbagai instansi pelayanan publik di Indonesia, mulai dari pelayanan pertanahan, pembuatan KTP, pendidikan, kesehatan, hingga

³⁸ Sebuah istilah yang “lebih” dari sekedar “peduli”. *Care* termasuk di dalamnya peduli atau mempedulikan, memelihara, merawat dengan baik, mengasahi, membela, dan mengembangkan.

keamanan, mulai dari Gorontalo, Jemberana, Jakarta, hingga Toba-Samosir, yang berhasil, menjadikan keberadaan lembaga ombudsman berhadapan dengan fakta betapa efektif instansi birokrasi menyelesaikan masalahnya sendiri tanpa harus dipaksa-paksa, bahkan tanpa memerlukan organisasi pemaksa dari luar.

Pembentukan lembaga-lembaga yang memperkuat demokrasi dan tata kelola yang baik, seperti Komisi Pemberantas Kemiskinan, Komisi Nasional (Komnas) Hak Asasi Manusia, Komnas Anak, Komnas Perempuan, Lembaga Bantuan Hukum, Lembaga Perlindungan Konsumen, hingga aparatur pemerintahan yang bersih, jujur, dan (sehingga) berwibawa, di satu sisi menjadi kebaikan bagi kehidupan publik, di sisi lain, menjadi "kompetitor" bagi arti penting keberadaan ombudsman.

Perkembangan dari sisi kebijakan publik ditunjukkan dengan munculnya undang-undang yang berkenaan dengan transparansi lembaga publik, undang-undang pemberantasan korupsi, hingga perundangan di tingkat yang lebih rendah yang mengatur tentang standar pelayanan minimum, tentang pelayanan prima, dan seterusnya, yang mengamankan agar setiap lembaga publik setia dengan publik. Bahwa birokrasi yang melayani dirinya sendiri adalah birokrasi *usang*. Bahwa birokrasi baru adalah birokrasi yang cerdas, pro perubahan, dan melayani. Perundangan

ombudsman akhirnya merujuk kebijakan-kebijakan lain untuk menjadikannya menjadi *working policy*.

Perkembangan dari sisi teknologi komunikasi menunjukkan bahwa publik dapat berinteraksi dengan lembaga publik secara mudah, murah, cepat, efisien, dan efektif. Pada masa lalu, setiap surat pembaca menjadi momok dari pemberi layanan publik yang sewenang-wenang. Hari ini pun masih demikian. Terlebih lagi teknologi komunikasi interaktif yang sekarang muncul dalam bentuk perkawinan antara

Urip Lindungi Sjamsul

Pengadilan Tipikor Memvonis Urip 20 Tahun Penjara

JAKARTA, KOMPAS -- Jaksa Urip Tri Gunawan terbukti melindungi penerima Bantuan Likwiditas Bank Indonesia, Sjamsul Nursalim, Majelis Hakim Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, yang dijatuhi teguh hukuman 20 tahun penjara.

Kronologi Kasus Suap Jaksa Urip

26 Juni 2008
Jaksa Urip Tri Gunawan mulai dituntut di Pengadilan Tipikor Pelindo Korpri.

17 Juli 2008

Peradilan antara Urip Tri Gunawan dan Sjamsul Nursalim yang diadukan oleh KPK berakhir dengan kemenangan Urip Tri Gunawan. Jaksa Urip Tri Gunawan dinyatakan bebas karena tidak terbukti melakukan perbuatan yang dilarang dalam undang-undang.

21 Agustus 2008

Jaksa Urip Tri Gunawan menolak permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang menyatakan Urip Tri Gunawan bebas. Urip Tri Gunawan mengajukan permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang menyatakan Urip Tri Gunawan bebas.

4 September 2008

Jaksa Urip Tri Gunawan menolak permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang menyatakan Urip Tri Gunawan bebas.

22 April 2008

KPK mengungkap skema suap yang melibatkan Jaksa Urip Tri Gunawan. Skema ini melibatkan Jaksa Urip Tri Gunawan yang berkolaborasi dengan Jaksa Agung dan Jaksa Urip Tri Gunawan.

3 April 2008

Jaksa Urip Tri Gunawan dinyatakan bebas.

17 Maret 2008

Jaksa Urip Tri Gunawan dinyatakan bebas karena tidak terbukti melakukan perbuatan yang dilarang dalam undang-undang.

12 Maret 2008

Jaksa Urip Tri Gunawan dinyatakan bebas.

10 Maret 2008

Peradilan antara Urip Tri Gunawan dan Sjamsul Nursalim yang diadukan oleh KPK berakhir dengan kemenangan Urip Tri Gunawan. Jaksa Urip Tri Gunawan dinyatakan bebas karena tidak terbukti melakukan perbuatan yang dilarang dalam undang-undang.

2 Maret 2008

Jaksa Urip Tri Gunawan menolak permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang menyatakan Urip Tri Gunawan bebas.

20 TAHUN PENJARA UNTUK URIP



komputer, telepon, kamera, audial, rekorder, dalam bentuk yang sangat kompak, dan semakin kompak. Pada konteks masyarakat yang belum terlalu berkembang, seperti yang banyak ditemukan di negara-negara berkembang seperti Indonesia, akses terhadap teknologi komunikasi dan pemanfaatannya secara optimal masih terbatas, tentu saja isunya menjadi berbeda.

Perkembangan di sisi bisnis memberikan fenomena baru bagi peran ombudsman swasta. Dengan diwajibkannya perusahaan-perusahaan melaksanakan *good corporate governance*, *corporate social responsibility*, maka peran-peran *customer handling* pada setiap perusahaan semakin terbantu. Dalam persaingan bisnis yang ketat, para pelaku bisnis didesak untuk memperoleh pencitraan yang *paling positif* di depan publik. Satu-satunya cara yang paling efektif adalah "serangan darat", yaitu memastikan pelayanan yang diberikan *memuaskan*. Kalau perlu setiap semester dilakukan *customer satisfaction survey*. Kalau perlu di setiap tempat diberikan konter-konter keluhan. Kalau perlu dibentuk tim pemantau lapangan, baik yang *direct* maupun melalui *teleservicing*, untuk memastikan jangan sampai ada kustomer yang tidak puas. Slogan yang dikembangkannya mirip dengan slogan restoran Padang: "Kalau Anda puas, beritahu teman atau saudara. Kalau tidak puas, tolong beri tahu kami".

Kondisi ini ditambah dengan berkembangnya kualitas peradilan di Indonesia. Dengan segala kekurangannya, nampak pengadilan mengalami perubahan besar-besaran. Begitu banyak para pengawal hukum dijebloskan penjara karena kasus korupsi. Reformasi berjalan seperti gurinda, menggiling mereka yang tidak setia kepada publik yang harus dilayaninya.

Isu-isu di atas membawa kita kepada pertanyaan, kalau begitu apakah masih ada tempat bagi ombudsman di Indonesia? Tiga dimensi yang menyebabkan pertanyaan ini mengemuka. Pertama, karena gagasan ombudsman dibuat pada tahun 1999, pada era Presiden Wahid, di mana KPK, Komnas-Komnas, dan lembaga-lembaga pemberdaya publik lain belum dibentuk. Kedua, ombudsman berhadapan dengan meningkatnya secara signifikan kualitas pelayanan publik dari lembaga pemberi pelayanan publik, baik lembaga publik maupun bisnis. Ketiga, berhadapan dengan fakta bahwa keberadaan lembaga ombudsman di tingkat nasional baru mendapatkan dukungan legal setelah perjuangan 10 tahun, bahwa ada ombudsman di tingkat daerah yang justru didemo oleh publiknya sendiri.

Jawabannya adalah hingga saat ini Indonesia masih memerlukan lembaga ombudsman. Terdapat tiga alasan pokok. Pertama, kemajuan dalam perbaikan pelayanan publik di tingkat pusat dan daerah, di sektor publik maupun bisnis, belum seperti yang diharapkan. Sementara itu, lembaga kemasyarakatan (NGO, CSO) belum mampu menjadikan benteng

terakhir bagi publik yang disia-siakan. YLBH masih sarat dengan konflik. YLKI masih dianggap sebelah mata oleh produsen. KPPU terlibat korupsi. Badan Regulator PAM tidak berdaya menghadapi kontrak kerjasama dengan swasta yang mencekik. Pemastian bahwa masyarakat mempunyai tempat akhir untuk mengadu menjadi agenda penting, paling tidak dalam 15 tahun ke depan. Kedua, ombudsman mampu menjadi *driving force* untuk menuju tata pemerintahan yang baik *good governance* dan bagi para pelaku bisnis untuk melakukan tata kelola korporasi yang baik *good corporate governance*. Demokrasi tidak memadai jika tidak didampingi lembaga yang memastikan bahwa demokrasi berjalan beriringan dengan pengelolaan negara dengan baik. Ombudsman mempunyai potensi dan peran untuk memastikan proses tersebut berjalan. Ketiga, alasan praktis, karena kita sudah mempunyai undang-undang ombudsman, perda-perda dan keputusan-keputusan kepala daerah tentang ombudsman yang harus dieksekusi.

Dari tiga pertimbangan di atas, maka membangun *ombudsman is a must* bagi Indonesia hari ini dan 15-20 tahun ke depan. Tantangannya adalah bagaimana ombudsman yang kita bangun dapat melaksanakan tugas ke-ombudsman-an dengan baik? Jawabannya terpulang dari kemampuan kita untuk menentukan siapa ombudsman-nya, karena ombudsman di Indonesia dalam jangka panjang akan lebih tergantung kepada aktor daripada sistem. Dengan demikian yang dikembangkan tidak saja *proses seleksi* tetapi *proses eleksi oleh publik*. Sayangnya, kebijakan publik tentang ombudsman berhenti pada masalah-masalah teknis daripada memberikan ruang bagi pengayaan ombudsman itu sendiri secara personal, sistem, dan produk.

Pertimbangan lain ke depan adalah mempertanyakan *relevansi* dari ombudsman di tingkat "pusat", karena dengan semakin terdesentralisasinya penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, maka semakin diperlukan peran ombudsman di tingkat daerah daripada di tingkat pusat. Memaksakan struktur tata kelola ombudsman yang sentralistik hanya sesuai untuk negara dengan ukuran kecil, seperti Singapura, Brunei, dan Srilangka, daripada negara yang sangat besar secara luas wilayah dan jumlah penduduk.

Masalahnya yang jauh ke depan adalah apa yang terjadi dengan ombudsman di Indonesia 20 tahun mendatang? Ketika semua lembaga sudah menjalankan peran dengan baik, ketika publik tidak memerlukan ombudsman lagi karena mereka lebih mampu melakoni pembenahan pelayanan publik dengan lembaga publik itu sendiri, maka agenda yang paling besar bukan kepada harus ada atau tidaknya ombudsman, melainkan kepada reposisi dari ombudsman di masa depan. Sangat dimungkinkan ada peran-peran baru yang tak terpikirkan hari ini yang tidak mungkin dilakoni oleh lembaga-lembaga lain, yang masih dalam

konteks melindungi kepentingan publik dari pelayanan yang buruk dan sewenang-wenang. Masa depan itu akan menjelang. Dan, ombudsman hari ini yang mulai untuk mempertanyakan masa depan, relevansi ombudsman model hari ini, dan merancang ombudsman masa depan yang lebih diperlukan oleh publik. Karena, hakikat ombudsman bukanlah keberadaan ombudsman itu sendiri, melainkan seberapa perlu publik terhadap keberadaan lembaga ombudsman. Seperti kata bijak, *it is not the the institution itself, it is about institution on what purpose?*³⁹

³⁹ Dikembangkan dari konstanta guru manajemen *it is not what leader is, but leader on what purpose.*

DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank. 2004. *To Serve and To Preserve*. Philippine: Asian Development Bank.
- Appleby, P. 1952. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Ayeni, V. 1987. *Nigeria Bureaucratized Ombudsman System: An Insight into the Problem of Bureaucratization in A Developing Country: Public Administration and Development*. Nigeria.
- Bayne, P. 1988. *Administrative Law: The Problem of Policy*; in R. Wattenhall and J.R. Nethercore (eds), *Hawkes: Second Government*, CCAE. Canberra.
- Burns, James MacGregor, J.W. Peltason, Thomas E. Cronin, & David B. Magleby, 2000, *Government by the People: National, State, and Local Version*, 18th edition, New Jersey: Prentice Hall.
- Corbett, D. 1992. *Australian Public Sector Management*, Allen and Unwin. Sydney.
- CoRNER Makassar dan Bagan Ortala Pemerintah Kota Makassar. 2008. *Studi Indeks Kepuasan Masyarakat atas Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Kota Makassar*, Laporan Penelitian.
- Dalimunthe, Rita F. 2004. *Etika Bisnis dan Pengembangan Iptek: Etika Bisnis*.
- Danet, B. 1978. *Toward A Method to Evaluate the Ombudman's Role: Administration and Society*.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2000, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Jakarta Elex Media-Gramedia, Jakarta
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2003, *Kebijakan Publik: Perumusan. Implementasi. Evaluasi*, Jakarta: Elex/Gramedia.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, & Tri Hanurita S., 2005, *Tantangan Indonesia*, Jakarta: Elex/Gramedia.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2008, *Public Policy*, Jakarta: Elex Media/Gramedia
- Dwivedi, O.P. dan Jabbra, J.G. 1989. *Public Service Responsibility and Accountability* in J.G. Jabbra dan O.P. Dwivedi (eds), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2003, *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia
- Echols, John M and Shadily, Hasan. 1992. *Kamus Inggris Indonesia*. Penerbit PT Gramedia, Jakarta.

- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt, 2007, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford : Oxford University Press
- Haque, M.S. 1994. *The Emerging Challenges to Bureaucratic Accountability: A Critical Perspective*, in A. Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.
- Hill, L. B. 1976. *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiments*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Inamdar, N. R. 1983. *Indian Journal of Public Administration: The Estimates Committee and Administrative Accountability*.
- Iskandar, A.R., dkk, 2006, *Cetak Biru Ombudsman Swasta DIY*, Yogyakarta: Uni Eropa-kemitraan-PUSHAM UII-Gatra Tri Brata-IdeAs.
- Lembaga Ombudsman Swasta DIY, 2006, *Pedoman Prinsip dan Penilaian Bisnis Beretika Bekelanjutan*, Yogyakarta: LOS DIY.
- McCallum, B. 1984. *The Public Service Manager: An Introduction to Personnel Management in Australia Public Service*. Australia: Longman, Cheshire.
- Minocha, O.P. 1983. *Accountability in Public Sector Enterprises, Indian Journal of Public Administration*.
- Mukhopadhyay, A. 1983. *Indian Journal of Public Administration: Administrative Accountability: A Conceptual Analysis*.
- Oluwu, D. dan Ayeni, V. 1989. *Administration and Society; What is Bureaucratic Accountability and How can We Measure it?*
- Perry, R. 1975. *The Jerusalem Municipality Ombudsman as Mediator between the Public and the Municipality*. Hebrew: Hebrew University of Jerusalem Press.
- Pope, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor dan Transparency International Indonesia.
- Post, K. 1982. *The politics of Developing Areas and "the Son of A Bitch" Factor*, in B.G. Fortman (ed.), *Rethinking Development*. The Hague: Institute of Social Sciences.
- Prasetyo, Eko, dkk, eds., 2003, *Ombudsman Daerah*, Yogyakarta: PUSHAM UII-Partnership.
- Rosenbloom, David H., dan Robert S. Kravchuk, 2002, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York: McGraw-Hill.
- Rowat, D.C. 1983. *Indian Journal of Public Administration: The Need for Ombudsman in Developing Countries*.
- Rukmana. 2004. *Etika Bisnis dalam Prinsip Ekonomi Syariah*. Makalah yang Disajikan pada Seminar "Etika Bisnis dalam Pandangan Islam" yang Diselenggarakan oleh Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia Cabang Bandung. (tidak diterbitkan). Bandung.

- Steade, Richard D; Lowry James R. dan Gloss, Raymond E. 1984. *Business, Its Nature and Environment - An Introduction*. Cincinnati-Palo Alto, California: South-Western Publishing Co.
- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- UNDP, 2001-2008, *Human Development Report*, UNDP.
- Uno, Mien R. 2004. *Etika Bisnis dan Pengembangan Iptek: Jangan Bernapas dalam Lumpur*.
- Weeks, K. 1978. *Ombudsman around the World: A Comparative Chart*. Berkeley: University of California Press.
- Withshire, K. 1989. *Accountability in the Australia Public Service*. In J.G. Jabbra dan O.P. Dwivedi (eds); *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.
- Zagoria, S. 1988. *The Ombudsman: How Good Governments Handle Citizens*. Washington DC: Seven Locks Press.

PROFIL PENULIS

H. Muhammad Idris Patarai

Sekarang adalah Staf Pemerintah Kota Makassar, tepatnya Kepala Dinas Koperasi dan UKM Kota Makassar. Lahir di Sidrap, 18 Agustus 1958. Menyelesaikan S1 pada Fakultas Sospol UNHAS Makassar Tahun 1986 dan S2 pada jurusan Administrasi Pembangunan, UNHAS Makassar Tahun 2001. Sekarang tercatat sebagai Kandidat Doktor jurusan Administrasi Publik, Universitas Negeri Makassar.

Dalam perjalanan karirnya di lingkungan birokrasi, pernah menjadi Staf Biro Bina Spiritual Setda Sul-Sel (1988), Kasubag Pelayanan dan Bantuan Sosial pada Biro Bina Sosial Setda Sul. Sel. (1991), Anggota DPRD Kabupaten Bone (1992-1997), Staf Tata Usaha Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bone (1997), Kasubag Pengaduan Masyarakat Bagian Kehumasan Sekretariat DPRD Prov. Sul Sel (2001).

Beberapa hasil publikasinya adalah *Arung Palakka Pembebas Tanah Bone* (Editor); *Potensi Diri PNS: Tantangan dan Pengembangan*; *Reorganisasi Kebijakan Pelayanan Publik - Suatu Tinjauan Strategis Membangun Makassar dari Dalam* (Editor); *Posisi Koperasi Sekunder dalam Pembinaan Koperas Primer - Suatu Tinjauan*; *Pembinaan Puskud Hasanuddin terhadap Anggotanya*; *Pembangunan Berkarakter* (Editor); *Ilham Arief Sirajuddin di Mata Publik Makassar*; dan *Prestasi Makassar* (Editor).

Dr. Riant Nugroho Dwijowijojo

Adalah Direktur *Institute for Policy Reform* (IPR). Ia pernah bekerja pada sejumlah lembaga publik di tingkat nasional, daerah, dan lembaga donor internasional, di antaranya UNDP, GTZ, KAS, BMZ, AusAid dan Partnership. Menjadi pengajar tamu pada berbagai perguruan tinggi, di antaranya Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia, Universitas Sebelas Maret Surakarta, Universitas Negeri Jakarta, dan Diklat Pimpinan I dan II Lembaga Administrasi Negara. Menulis lebih dari 50 buku, di antaranya adalah *Kebijakan Publik* (2003), *Kebijakan Publik Untuk Negara Berkembang* (2006), *Analisis Kebijakan* (2007), dan *Public Policy* (2008).

Sulawesi

ISBN 978-979-26-9630-1



9 789792 696301



Partnership for Governance Reform in Indonesia
Jl. Brawijaya VIII No 7
Kebayoran Baru Jakarta 12160 - INDONESIA
www.kemitraan.or.id
Phone +62 21 727 99566
Fax +62 21 720 8519, 722 5667



Pemerintah Kota Makassar
Jl. Jendral Achmad Yani No. 2 Makassar,
Sulawesi Selatan 9000 - INDONESIA
www.makassarkota.go.id
Phone +62 411 317007
Fax +62 411 317007