

Dr. H. M. Idris Patarai, M.Si,

# OMBUDSMAN

DAN

AKUNTABILITAS

PUBLIK

PERSPEKTIF

DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

PENERBIT

de la macca

**Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M.Si.**

**OMBUDSMAN  
DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
Perspektif Daerah Istimewa Yogyakarta**

**Penerbit  
DE LA MACCA  
Makassar**

# **OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK**

## **Perspektif Daerah Istimewa Yogyakarta**

©Dr. H. M. Idris Patarai, M.Si.

### **Penulis**

Dr. H. M. Idris Patari, M.Si.

### **Desain Sampul / Tata Halaman**

Marini Andries/Iis Palewangan

Cetakan revisi, September 2015

### **Penerbit**

#### **De La Macca**

(Anggota IKAPI Sulsel No.007/SSL/03)

Jln. Borong raya No. 75 A Lt. 2 Makassar 90222

Telp. 0411-494585 - 08114133371 -08114124721

Email : de.lamacca@yahoo.com

Hak cipta dilindungi oleh Undang - Undang.

Dilarang mengutip isi buku ini tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

**ISBN: 978 602 263 087 6**

### **Sanksi Pelanggaran Hak Cipta**

Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun tentang Hak Cipta

#### **Lingkup Hak Cipta**

##### **Pasal 2 :**

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta dan pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **Ketentuan Pidana**

##### **Pasal 72 :**

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat satu (1) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

## CATATAN DARI EDITOR

Dengan niat mengharapkan ridha Allah swt., editor patut menyampaikan rasa syukur atas segala nikmat-Nya, termasuk nikmat kesempatan dan manfaat dalam penyebaran ilmu melalui buku-buku yang kami terbitkan selama ini.

Sepanjang pengetahuan kami, bahwa buku yang ada di tangan pembaca saat ini adalah hasil riset/penelitian akademik; satu-satunya buku ombudsman yang dikaitkan dengan akuntabilitas publik yang berasal dari hasil penelitian seorang doktor; Muhammad Idris Patarai dengan nomor induk 05802028. Ia adalah doktor ke 51, dan doktor ke-38 untuk konsentrasi Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar (UNM). Pada sidang promosi yang dipandu langsung oleh Rektor UNM, Prof. Dr. H. Arismuandar, M.Pd., di Aula Gedung A, PPs UNM, tanggal 3 Agustus 2010, Idris Patarai berhasil mempertahankan disertasinya dengan sangat baik, apalagi dihadiri Walikota Makassar, Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, MM. Semua penguji terpukau dengan jawaban-jawaban cerdas dilontarkan seorang Muhammad Idris Patarai, sehingga dewan penguji memberikan nilai (A) setelah melalui rapat dewan penguji di ruang sidang khusus yang berlangsung selama 15 menit. Para penguji tersebut, yaitu: Prof. Dr. H. Amiruddin Tawe, M.S (Co-promotor), Prof. Amir Imbaruddin, M.DA., Ph.D.(co-Promotor), Prof. Dr. H. M. Tahir Kasnawi, S.U.(promotor), Prof. Dr. H. Andi Makkulau (Ketua Program Studi Administrasi Publik), Prof. Dr. Jasruddin, M.Si (Direktur Program Pascasarjan UNM),

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

dan Prof. Dr. H. Aswanto, SH.MH. (penguji eksternal) yang juga adalah Ketua Lembaga Ombudsman Kota Makassar. Para anggota dewan penguji tampaknya merasa sangat puas dan pas dengan jawaban-jawaban yang dilontarkan Muhammad Idris Patarai, yaitu tentang kinerja ombudsman dan akuntabilitas publik. Pertanyaannya, apakah Ombudsman itu? Apakah masyarakat Indonesia sudah mengenal Ombudsman? Masih relevankah Ombudsman dipertahankan di tengah hadirnya Undang-undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang tidak lagi mengakomodasi keberadaan Ombudsman Daerah. Sedangkan di pihak lain, Ombudsman Daerah memiliki pijakan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, yakni Undang-undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN serta TAP MPR N0. VIII/2001, yang dimaksudkan untuk memberikan arah baru dalam pencapaian pemerintahan yang bersih dan berwibawa di semua sektor pemerintahan dari pusat hingga ke daerah-daerah.

Ataukah lembaga Ombudsman Daerah tidak diperlukan lagi di tengah banyaknya lembaga-lembaga pemantau semisal Komisi Pemantau Eksekutif dan Legislatif (Kopel), Indonesia Corruption Watch (ICW), Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), dan sejumlah LSM bentukan pemerintah dan Ornop (organisasi non-Pemerintah) lainnya?.

Editor yang hadir selaku undangan pada saat ujian promosi disertai yang kini diubah polanya menjadi sebuah bahasa buku menyimak sejak awal hingga akhir. Diakui oleh para anggota penguji dan sekira 120 undangan yang hadir, bahwa Muhammad Idris Patarai adalah seorang tokoh Ombudsman bahkan bapaknya Ombudsman

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

yang amat piawai dalam bidang pelayanan publik. Selain cerdas, ia juga tenang dan humoris menghadapi berbagai tantangan dan pekerjaan (selebihnya baca riwayat penulis di halaman lain buku ini). Dari sanalah editor tertarik melakukan bargaining agar disertasi tersebut diterbitkan dalam sebuah bentuk buku, tentu saja dengan sejumlah editing, tanpa meninggalkan substansinya.

Menurut Muhammad Idris Patarai, salah satu tujuan desentralisasi pemerintahan adalah mendorong kreasi atau inisiasi daerah menstimulir penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran tersebut diimplementasikan dalam peningkatan kualitas pelayanan dan akuntabilitas publik. Tingkat kepuasan masyarakat atas pelayanan publik dan akuntabilitas publik pemerintah sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain: tingkat dukungan dan partisipasi masyarakat melalui kelembagaan pengawasan publik.

Di tingkat daerah dikenal Lembaga Ombudsman Daerah (LOD). Tugas pokok lembaga Ombudsman adalah mengangkat perilaku buruk kantor pemerintah atau pejabat pemerintah sehingga menjadi perhatian publik agar mendorong suatu perubahan. Ombudsman dinilai sebagai salah satu aktor sentral dalam penegakan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), penyelenggara mekanisme voice, merangsang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Buku ini dimaksudkan untuk mengkaji: 1) Kesiapan Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta dalam penerimaan laporan atau pengaduan masyarakat; 2) Strategi yang ditempuh Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta dalam menindaklanjuti laporan atau pengaduan masyarakat; 3) Penilaian SKPD terlapor terhadap kinerja Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta; 4) Kualitas

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pelayanan publik SKPD terlapor terhadap masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta setelah diadukan ke Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta.

Dari hasil penelitian Muhammad Idris Patarai dapat diketahui, LOD DI Yogyakarta telah menjalankan peran dan fungsinya sebagai lembaga pengawas pelayanan publik dengan penerimaan laporan masyarakat atas tindak pelanggaran terhadap pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kemudian menindaklanjuti dengan memberikan rekomendasi kepada instansi atau lembaga tersebut untuk diadakan perbaikan pada kinerja pelayanan. Dengan demikian, LOD telah membantu memberikan dorongan terhadap tumbuhnya akuntabilitas yang baik pada penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah DI Yogyakarta, dan juga di daerah lainnya yang memiliki Lembaga Ombudsman.

Persoalannya, masih relevankankah Lembaga Ombudsman di tengah menjamurnya organisasi dan komisi pemantau pelayanan publik. Belum lagi hadirnya Undang-undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menghapuskan keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah ataupun yang melarang pembentukan Ombudsman lagi.

Untuk itu, dengan hadirnya buku ini setidaknya memberi rangsangan atau paradigma baru bagi tetap eksisnya Lembaga Ombudsman, tanpa harus dibubarkan? Ataukah Undang-undang tersebut mesti dilakukan peninjauan kembali (judicial review) ke Mahkamah Konstitusi. \*\*\*

# DAFTAR ISI

Catatan dari Editor	i
Daftar Isi	v
BAB I	
Ombudsman di Antara Kualitas Layanan dan Akuntabilitas Pemerintah	1
BAB II	
Pelayanan Publik Dan Akuntabilitas Publik	9
BAB III	
Ombudsman	35
BAB IV	
Daerah Istimewa Jogjakarta	69
BAB V	
Efektivitas Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dan Akuntabilitas Publik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta	99
DARTAR PUSTAKA	159
BIODATA	168



# OMBUDSMAN DI ANTARA KUALITAS LAYANAN DAN AKUNTABILITAS PEMERINTAH

Salah satu poin yang menjadi pemicu penelitian saya di Yogyakarta tempohari adalah menemukan hubungan simetris antara motivasi meningkatkan kualitas layanan publik kepada masyarakat dan berimplikasi pada akuntabilitas publik pemerintah. Jika demikian halnya maka aspek tujuan azas desentralisasi pemerintahan untuk mendorong kreasi atau inisiasi daerah bukanlah tujuan yang muluk muluk. Kreasi dan inisiasi pemerintah daerah telah menstimulir penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesungguhnya. Hal tersebut diwujudkan dalam satu konsep peningkatan kualitas pelayanan dan akuntabilitas publik.

Pengkajian Ombudsman DIY sebagai lembaga pengawas layanan publik yang dalam hal ini keberadaannya diinisiasi pemerintah daerah juga untuk menemukan hubungan kepuasan masyarakat atas pelayanan publik dipengaruhi oleh tingkat dukungan dan partisipasi masyarakat melalui pemamfaatan kelembagaan pengawasan layanan publik yang bernama Ombudsman DIY.

Hal lain dari hal tersebut adalah untuk menemukan reposisi yang menyatakan bahwa dukungan masyarakat kepada pemerintah akan meningkat apabila mereka terformat pada satu persepsi “pemerintah dapat dipercaya memegang amanah rakyat” melalui layanan yang memuaskan. Begitupun mengenai intensitas perhatian pemerintah terhadap hak-hak

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

dasar masyarakat akan memberi efek seimbang terhadap tingkat akuntabilitasnya. Artinya, kualitas pelayanan publik menentukan akuntabilitas publik.

Istilah pelayanan publik dalam kajian administrasi publik tidak lain adalah standar yang meliputi bentuk dan jenis pelayanan sektor publik yang menjadi tanggungjawab pemerintah kepada masyarakat atau individu yang secara regulatif berorientasi kepada kepentingan umum. Pelayanan itu pada umumnya merujuk kepada beberapa pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat seperti kesehatan, sanitasi, pendidikan, transportasi, perumahan dan lain-lain.

Berkait dengan hal itu, tata pemerintahan yang baik mensyaratkan keterbukaan, yaitu keterlibatan dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Tata kelola pemerintahan tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan berlangsung efisien dan efektif, karena muara dari pelaksanaan pemerintahan sesungguhnya adalah meningkatnya kesejahteraan masyarakat yang terwujud melalui pelayanan publik.

Dalam hal tanggungjawab pemerintah daerah memberikan layanan kepada masyarakat hubungannya dengan pencapaian kesejahteraan tersebut, maka secara operasional fungsi-fungsi pelayanan ini diserahkan kepada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Tiap-tiap SKPD melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai bidangnya masing-masing yang ditetapkan melalui keputusan kepala daerah.

Hasil kerja SKPD dipertanggungjawabkan kepada kepala daerah yang secara kumulatif keberhasilannya dinilai oleh masyarakat. Hasil penilaian tersebut akan menentukan besarnya kepercayaan yang diberikan kepada pemerintah.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Dalam lingkup internal pemerintah daerah terdapat lembaga pengawas, yaitu Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA). Badan ini bertugas mengawasi dan mengontrol secara internal pelaksanaan tugas SKPD. Meskipun institusi ini telah menjalankan fungsi dan perannya, tetapi keberadaannya dinilai masih memiliki keterbatasan karena mekanisme kerjanya tidak memberi ruang kepada publik atau masyarakat untuk ikut mengontrol dan mengawasi jalannya pemerintahan secara sistematis dan berkesinambungan. Pengaduan masyarakat atas ketidakpuasan pelayanan yang mereka terima tidak terjangkau oleh Bawasda. Dengan demikian, masyarakat tidak mendapat akses yang berarti dalam pemerintahan, dimana hal ini dinilai kurang memaknai amanah desentralisasi yang memberi peluang besar bagi keterlibatan aktif masyarakat.

Dalam hal inilah Daerah Istimewa Yogyakarta berbeda dengan beberapa daerah di tanah air. Untuk ikut mendorong dan menyemangati keikutsertaan masyarakat dalam mengontrol dan mengevaluasi kinerja pelayanan yang dilakukan SKPD, pemerintah daerah DI Yogyakarta membentuk lembaga pengaduan layanan publik, Ombudsman Daerah berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor 134/2004.

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. Tujuan pembentukan lembaga ini untuk mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, bebas KKN dan penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan serta perbuatan sewenang-wenang dari aparatur pemerintah. Selain itu, Ombudsman Daerah Yogyakarta juga

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

dibentuk untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan perlindungan hukum kepada masyarakat.

Melalui Ombudsman, masyarakat diberi ruang dan akses untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Ombudsman Yogyakarta juga menjadi sarana penyampaian pengaduan masyarakat atas pelayanan buruk yang mereka terima.

Dalam sejarahnya Ombudsman dibentuk untuk mengangkat perilaku buruk kantor pemerintah atau pejabat pemerintah sehingga menjadi perhatian publik untuk mendorong suatu perubahan. Ombudsman dinilai sebagai salah satu aktor sentral dalam penegakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), Ombudsman adalah penyelenggara mekanisme *voice* (keberatan) atas layanan yang dinilai buruk. Keberadaan Ombudsman Yogyakarta diharapkan merangsang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah itu.

Itulah sebabnya keberadaan Ombudsman ini di DI Yogyakarta menjadi harapan baru bagi pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

Dalam latar belakang terbentuknya Ombudsman DI Yogyakarta pemerintah setempat berharap terjadi perubahan terhadap pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat masih buruk. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa seringkali dihadapkan pada kesulitan-kesulitan teknis yang terkadang mengada-ada. Rutinitas tugas-tugas pelayanan yang memberi penekanan berlebihan kepada pertanggungjawaban formal mengakibatkan adanya prosedur yang kaku dan lamban. Para pegawai tidak lagi merasa terpenggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja. Etos kerja mereka cenderung mempertahankan *status quo* dengan prosedur yang berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama, biaya pelayanan yang

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

seringkali ditunggangi oleh kepentingan pribadi. Pelayanan publik dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk kepentingan pribadi.

Sikap birokrat yang tidak bersedia melayani masyarakat secara efisien, adil, dan transparan itu terlihat hampir pada semua instansi publik. Kelambanan pelayanan publik tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara memberikan pelayanan tetapi sikap dan cara pandang organisasi pemerintah yang terlalu berorientasi pada kegiatan dan pertanggungjawaban formal, sehingga hasil dan kualitas pelayanan sangat kurang. Kondisi ini mencitrakan tindakan tidak efisien dengan produktivitas yang rendah.

Secara umum dipahami, kelambanan dalam pelayanan publik menjadi indikasi masih rendahnya akuntabilitas. Penyebab rendahnya akuntabilitas dan kinerja aparat publik salah satunya disebabkan oleh minimnya akses masyarakat menyuarakan perilaku birokrasi yang mengabaikan urgensi pelayanan publik. Pakta empirik mengenai kondisi pelayanan publik pemerintah DI Yogyakarta terdapat pada kajian akademik Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang dilakukan untuk mengetahui penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi di Yogyakarta. Pengkajian ini didukung oleh Kemitraan untuk Tata Kelola pemerintahan yang Baik (*Partnership for Governance Reform*) Indonesia.

Indikator kualitas pelayanan pemerintah yang diikuti dengan akuntabilitas publik di Daerah Istimewa Yogyakarta, dewasa ini, dapat ditelusuri melalui pengaduan masyarakat kepada Lembaga Ombudsman Daerah DIY dan seperti apa lembaga ini menyelesaikan masalah tersebut, termasuk bagaimana *respect* masyarakat dan aparat pemerintah terhadap Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Data pengaduan Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta antara tahun 2005 - 2008 menunjukkan 383 kasus dengan jenis aduan dan instansi yang diadukan bervariasi.

Jika jumlah pengaduan tersebut dinilai masih minim/ sedikit, apakah jumlah ini mengindikasikan masih lemahnya kinerja Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta. Demikian halnya jika jumlah tersebut dinilai tinggi, apakah berarti tingginya jumlah pengaduan mendeskripsikan masih lemahnya akuntabilitas pelayanan yang dilakukan. Oleh karena itu, perlu diketahui pengelolaan pengaduan yang dilakukan oleh Ombudsman LOD DI Yogyakarta dan tindak lanjutnya, pada saat bersamaan perlu pula diketahui tanggapan institusi terlapor mengenai keberadaan Ombudsman di DI Yogyakarta, termasuk perlu diketahui tanggapan masyarakat yang diwakili pihak pengadu atau pelapor mengenai kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah, baik sebatas setelah adanya pengaduan maupun pada umumnya setelah adanya Ombudsman yang kini populer dengan nama Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DI Yogyakarta.

Atas dasar itu, maka fokus masalah penelitian Saya di Yogyakarta adalah : Mekanisme penerimaan pengaduan oleh Ombudsman; Tindak lanjut pengaduan; Respon atau tanggapan aparat pemerintah (terlapor) terhadap lembaga ini; dan seperti apa kualitas pelayanan pemerintah pasca dibentuknya LOD DI Yogyakarta tersebut.

Penelitian mengenai LOD DI Yogyakarta dilakukan dalam bentuk studi kasus (*case study*), yaitu studi mengenai kinerja Lembaga Ombudsman Daerah dalam mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik dan akuntabilitas publik di DI Yogyakarta.

Alasan memilih Yogyakarta dan Ombudsman Yogyakarta karena Ombudsman Yogyakarta adalah

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Ombudsman pertama yang terbentuk setelah pembentukan Lembaga Ombudsman Nasional dan menjadi pioner pembentukan lembaga Ombudsman di sejumlah daerah di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, menggunakan informan secara kontekstual dengan apa yang hendak diketahui, dalam hal ini informan dimaksud berasal dari kalangan komisioner Ombudsman, aparat pemerintah atau kepala SKPD dan masyarakat, baik anggota masyarakat yang pernah terlibat menggunakan jasa Ombudsman maupun tidak. Namun demikian, informan terpilih adalah mereka yang memiliki kompetensi mengenai bidang yang diteliti.

Selain informan yang telah disebutkan sebagai informan kunci juga dikembangkan kepada informan pendukung, misalnya mantan komisioner Ombudsman DI Yogyakarta periode tahun 2005 - 2008, Budi Santoso, SH, LL.M., Siti Roswati, SH, dan Switi Andari, SH, masing-masing merupakan mantan komisioner LOD DI Yogyakarta serta Widyantoro, mantan Komisioner LOS DI Yogyakarta.

Selain itu terdapat informan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat dan pers serta unsur lainnya yang dapat memberikan informasi antara lain Muhammad Dadang Iskandar perwakilan Gunung Kidul Corruption Watch (GKCW) dan Forum Kerukunan Masyarakat Gunung Kidul, Sukiratna Sari, perwakilan LBH Kota Yogyakarta, Drs. H. Idham Ibtu, M.Si, mantan Manager Partnership Regional DI Yogyakarta dan Zainal Arifin Mukhtar, SH, L.LM, Direktur Pukat UGM.

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penyaringan dan pengabsahan data melalui langkah *credibility* (derajat kepercayaan), yaitu Melakukan *peer debriefing* (diskusi)

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

dengan komisioner Ombudsman Daerah Kota Makassar dan Partnership (Kemitraan) selaku pihak yang mensponsori pendirian Ombudsman Daerah di Indonesia, juga dengan Kordinator KOPEL Sulawesi selaku penginisiasi berdirinya Ombudsman Daerah Kota Makassar. Selain itu, diskusi juga dilakukan dengan Kordinator CoRNER, lembaga peneliti di Kota Makassar.

Selain itu peneliti juga melakukan triangulasi, yaitu berusaha untuk mengecek kebenaran data dengan mencari informasi tambahan dari sumber-sumber lain dengan menggunakan metode yang berbeda atau dengan waktu yang berbeda, misalnya melalui *Focussed Group Discussion* (FGD).

FGD dilakukan sebanyak tiga kali, yakni tanggal 30 Oktober 2009, tanggal 7 Nopember 2009 dan 18 Pebruari 2010. FGD diikuti pimpinan SKPD dan LSM yang diselenggarakan atas kerjasama dengan Biro Hukum Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta.

FGD dilakukan untuk mendapatkan data tambahan dan memperkuat atau *crossing information* mengenai hasil penelitian dan wawancara yang telah dilakukan sebagai langkah keteralihan (*transfebility*) dan ketergantungan (*dependability*).

# PELAYANAN PUBLIK DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

## Pelayanan Publik

Kata 'publik' dalam konteks Pelayanan Publik, dimaksudkan sebagai kategori pembeda antara publik yang berarti umum dengan individu yang berarti privat atau sesuatu yang tidak berkait dengan individu lain. Publik dalam konteks ini dikaitkan dengan pengertian publik yang berarti "pubes" (Yunani) yaitu kedewasaan. Kedewasaan mencakup fisik, emosional, maupun intelektual dimana orang dewasa diklasifikasi mempunyai kemampuan bertindak secara publik (Kartasasmita, 2006).

Kemampuan bertindak secara dewasa atau publik meliputi tindakan yang senantiasa diintegrasikan, disesuaikan atau diserasikan dengan berbagai kepentingan individu lain sehingga tindakan itu bersifat obyektif. Selanjutnya, penggunaan kata publik berkonotasi kedewasaan, obyektif berarti meliputi kepentingan umum, orang banyak sehingga publik dalam layanan publik dapat berarti tuntutan, permintaan dan dalam tatanan bernegara tuntutan itu merupakan jelmaan dari hak. Berbekal cara pandang yang demikian, maka semangat pelayanan publik adalah melayani hak dan segera harus dipenuhi karena berkaitan dengan kepentingan publik. Dalam konteks kepentingan publik, publik berarti umum, yaitu *common* (Yunani = *coinon*), yaitu *the community in general* (Kartasasmita, 2006).

Terdapat sejumlah definisi pelayanan publik. *Lonsdale*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*dan Eyendi* (dalam World Bank, 2000) misalnya, mengartikan *service* sebagai *assisting or benefiting individual through making useful things available to them*. Sedangkan *public service* diberi makna sebagai *some thing made available to the whole of population, and it involves things which people can not formally provide for themselves i.e. people must act collectively*. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang dan jasa yang diperlukan oleh mereka.

Humphreys (1998) menyatakan bahwa pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai pelayanan yang utama atau lengkap yang dibiayai dari pajak. Pelayanan publik juga termasuk semua hal yang menyangkut manajemen publik baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah seperti jaminan kesehatan, pendidikan, pertanahan dan penegakan hukum. Pelayanan tersebut sudah barang tentu untuk memberi kemudahan bagi masyarakat memenuhi kebutuhannya.

Moenir (2006) menyatakan pelayanan publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan tertentu. Pemberian pelayanan, fasilitasi dan berbagai hal yang memudahkan masyarakat mencapai tujuannya sudah menjadi kewajiban pemerintah. Fungsi utama pemerintah adalah memberi pelayanan kepada masyarakat, berupa penyediaan barang/jasa umum, sehingga memudahkan masyarakat untuk melakukan aktivitasnya sehari-hari dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (Salusu, 1996). Kembali kepada hal bernegara, pelayanan publik merupakan salah satu tujuan utama dibentuknya negara: “...memajukan kesejahteraan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa...*” (Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945) Pelayanan publik adalah perwujudan pelaksanaan tugas negara, yakni memberikan pelayanan kepada warga negaranya (Sirajuddin, 2006). Oleh karena itu konotasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah kewajiban, sehingga pemerintah selain memberi layanan sekaligus memberikan akses kepada masyarakat yang dilayani untuk mengajukan sejumlah masukan, demi perbaikan pelayanan. Masukan tersebut dapat berupa keluhan atau keberatan kepada instansi penyelenggara pelayanan.

Penyelenggara dalam hal ini adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik. Termasuk badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Hal ini diaturoleh Undang Undang No. 25 tahun 2009. (pasal 1 ayat (2). Undang undang ini juga mengatur mengenai pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif...” (Pasal 1 ayat (1). Dengan demikian pemerintah sebagai institusi penyelenggara negara adalah penyelenggara layanan publik kepada warga negara atau penduduk. Warga nagara atau penduduk, keduanya masuk kategori publik yang dilayani. Hal ini mengindikasikan bahwa sektor publik sangat terkait dengan keberadaan pemerintah, maka pelayanan publik juga dapat disamakan dengan terminologi pelayanan pemerintah (*government service*) yang diartikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (Savas dalam LAN, 2006).

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Selain mengatur penyelenggara pelayanan pelayanan, siapa yang dilayani undang undang ini juga mengatur ruang lingkup pelayanan publik, meliputi barang publik dan jasa publik serta administratif. Kiranya tidak perlu diperdebatkan bahwa barang publik yang dimaksud undang undang ini tidak lain adalah barang layanan. Terdapat empat jenis/sifat barang layanan menurut Savas: *Private goods* (dinikmati sendiri, *rivalrous* dan *excludable*); *Toll goods* (dinikmati bersama, *unrivalrous* dan *excludable*); *Collective goods* (dinikmati secara kolektif, *rivalrous* dan *unexcludable*); *Common poll goods* (dinikmati bersama secara kolektif tanpa bayar, *unrivalrous* dan *unexcludable*) (Partowidagdo, 2004). Barang layanan tersebut sifatnya disediakan, penggunaannya diatur, intensitasnya diatur, kaulitasnya dijamin Masyarakat sebagai pelanggan juga berposisi sebagai kontributor pelayanan publik secara partisipatif. Dengan demikian pemerintah dalam memberikan layanan kepada warga negara berbeda dengan pemberian layanan dalam konteks *customer* saja (Savas dalam LAN 2006).

Perbedaan itu dimungkinkan pada satu sisi, yakni pemerintah menempatkan barang layanan itu sebagai barang publik sehingga barang layanan atau barang publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah semua barang dan jasa publik (*public goods and service*) yang dihasilkan dan diselenggarakan oleh pemerintah kepada warga negara. Demikian halnya pemerintah, dalam konteks ini adalah Pemerintah Daerah, yang dengan demikian berarti pelayanan yang diberikan sebatas kewenangan Pemerintah Daerah yang selanjutnya adalah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Seperti telah disinggung lebih awal, pelayanan publik menyangkut dua aktor penting yaitu pemerintah sebagai penyedia barang atau jasa dan konsumen atau warga

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

masyarakat sebagai pengguna barang atau jasa. Dalam hal ini, barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah sesuai kewenangannya dapat berupa fasilitas transportasi, pendidikan, kesehatan dan lain lain sebagaimana diatur dalam undang undang. Bidang yang disediakan oleh pemerintah merupakan bidang yang esensial bagi masyarakat.

Masyarakat sebagai pelanggan yang dapat mengoreksi berbagai pelayanan yang ada, yang diberikan oleh pemerintah berimplikasi pada persoalan mendasar, yaitu bagaimana memenuhi keinginan/kebutuhan pelanggan atau masyarakat sebagai perwujudan pertanggungjawaban atau akuntabilitas. Kiranya perlu ditekankan bahwa pelaksanaan pelayanan publik berkaitan erat dengan moral dan etika. Dalam hal ini, moral dan etika, peka dan tanggap, jujur dan bertanggungjawab, memiliki loyalitas dan dedikasi selaku penyelenggara pelayanan dan selaku aparatur yang dibekali kode etik. Raining (dalam Humpreys, 1988) mengatakan "...*the public bureaucracy stand in need of ethical sensittivity in order to serve the public interest,.....*" yaitu birokrasi publik perlu memiliki kepekaan etika untuk bisa melayani publik dengan baik. Untuk itu, semangat kerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik harus menjadi pedoman kerjanya dengan menggunakan etika semacam *sins of services*. Kesalahan dalam pelayanan seperti apatis (*apathy*), menolak berurusan (*brush off*), dingin (*coldness*), memandang rendah (*condesclusion*), bekerja secara mekanis (*robotisme*), ketat pada prosedur (*role book*) dan pimpong (*round a round*) tidak dijumpai dalam organisasi pelayanan publik. Semangat, motivasi dan *sins of service* aparat penting artinya untuk menghindarkan aparatur melakukan tindakan maladministrasi dalam pelaksanaan pelayanan.

Santoso (2008) mengklasifikasi maladministrasi

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

sebagai perbuatan atau pengabaian kewajiban hukum instansi dan atau pejabat pemerintahan yang melanggar asas umum pemerintahan yang baik. Maladministrasi dianggap terjadi apabila sebuah badan publik gagal untuk bertindak-tanduk sesuai dengan aturan atau asas yang mengikat badan/instansi tersebut. Secara umum maladministrasi diartikan sebagai penyimpangan, pelanggaran atau mengabaikan kewajiban hukum dan kepatutan masyarakat.

Nigro & Nigro (dalam Santoso, 2008) mengemukakan delapan bentuk penyimpangan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi yaitu: ketidakjujuran (*dishonesty*), perilaku yang buruk (*unethical behaviour*), mengabaikan hukum (*disregard of the law*), favoritisme dalam menafsirkan hukum, perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, inefisiensi bruto (*gross inefficiency*), menutup-nutupi kesalahan dan gagal menunjukkan inisiatif.

Sedangkan Sunaryati Hartono, dkk (dalam Santoso, 2008) mengemukakan bahwa lingkup praktek mal administrasi dapat diklasifikasikan menjadi enam kelompok berdasarkan kedekatan karakteristik, yaitu:

1. Kelompok pertama, adalah bentuk-bentuk mal-administrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum/pelayanan publik, terdiri atas tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban;
2. Kelompok kedua, adalah bentuk-bentuk mal-administrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri atas persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak;

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

3. Kelompok ketiga, adalah bentuk-bentuk mal-administrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri atas pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum;
4. Kelompok keempat adalah bentuk-bentuk mal-administrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri atas tindakan diluar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap;
5. Kelompok kelima, adalah bentuk-bentuk mal-administrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri atas tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak/tidak patut; dan
6. Kelompok keenam, adalah bentuk-bentuk mal-administrasi yang mencerminkan sebagai bentuk-bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri atas tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

Mengingat semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi, maka pelayanan publik yang diberikan pemerintah dewasa ini perlu diarahkan pada pemberdayaan masyarakat dan bukan untuk menyuburkan ketergantungan. Hal ini terkait

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

dengan situasi dimana sumber-sumber barang publik langka keberadaannya sehingga perlu dikembangkan pemberdayaan di kalangan masyarakat dan aparatur agar dapat mengurangi beban pemerintah dalam pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa peran dan posisi birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik harus diubah. Peran yang selama ini suka mengatur dan minta dilayani, menjadi suka melayani, suka mendengarkan tuntutan kebutuhan dan harapan-harapan masyarakat.

Prasojo (2006), mengemukakan bahwa salah satu permasalahan terkait keterlibatan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik ditandai dengan adanya transformasi sebagai akibat dari penyesuaian terhadap konteks global yang dikarakteristikan dengan idiologi pasar, adanya demonisasi negara kesejahteraan, tumbuhnya rezim neoliberal, penyebab kebijakan yang lebih pro pasar serta terkikisnya pelayanan publik dari sisi ruang lingkup, peranan, kapasitas dan komitmennya. Kondisi ini menumbuhkan aliansi antara negara dan pasar yang menyebabkan munculnya hubungan kerjasama yang lebih intim antara birokrasi publik dan perusahaan swasta di satu sisi sementara di sisi lainnya terjadi pelemahan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat biasa.

Telah terjadi perubahan pola hubungan antara warga negara dengan administrasi publik (pemerintah) yang ditandai dengan semakin meluasnya kemitraan antara pemerintah dengan swasta (*public - private partnership*) serta semakin menurunnya pelayanan berbasis kesejahteraan (*welfare - based service*) untuk masyarakat biasa. Kondisi ini ditandai dengan diadopsinya rezim neoliberal berbasis pasar oleh banyak negara termasuk di negara berkembang yang mempengaruhi varian dari bentuk reformasi administrasi

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

yang dilakukannya dengan nama pemerintahan yang berwirausaha, manajemen baru sektor publik serta penguatan pendekatan untuk bersikap sebagaimana seorang usahawan. Pendekatan yang semacam itu menumbuhkan sejumlah tantangan dalam penyediaan pelayanan publik terkait dengan legitimasi pelayanan publik, etika pelayanan publik, serta motivasi pelayanan publik. Pandangan tersebut juga telah mengubah misi dari birokrasi publik, misalnya telah mempengaruhi sifat dan komposisi jasa-jasa yang diberikan sektor publik kepada masyarakat sekaligus transformasi pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Prasojo dkk, 2006).

Kondisi ini memberi tantangan baru di kalangan masyarakat untuk memposisikan diri dalam pelayanan publik yang cenderung tereliminasi dari kentalnya hubungan antara pemerintah dengan privat sektor (pengusaha) yang keduanya secara sengaja atau tidak, telah terjebak pada orientasi pasar, profit atau keuntungan.

Haque (dalam Prasojo, 2006), Terkait dengan keberadaan masyarakat beserta hak dan kewajibannya, maka selama ini secara tradisional dari prespektif politik dikenal 5 bentuk, dimensi dan variasi dari apa yang dimaksud dengan hak-hak dasar seorang warga negara atau masyarakat Pertama, dari pandangan konservatif klasik yang menginterpretasikan warga dalam istilah “kebijakan warga” sebagai kesetiaan, kepemilikan terhadap properti serta pengorbanan masyarakat terhadap negara. Kedua, tradisi liberal memberikan penekanan kepada kontrak hukum antara masyarakat dan negara yang berdampak kepada harus patuhnya masyarakat terhadap pemerintah serta pemerintah yang harus dapat menjamin pemenuhan hak dasar masyarakat, seperti hak individu dan akses yang sama terhadap hak atas

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

hukum dan hak untuk memilih. Ketiga, perspektif dari kaum republik dan komunitas menyoroti kepada identitas warga dengan komunitasnya serta mendahulukan kepentingan komunitas di atas otonomi individu. Keempat, tradisi radikal (*marxist*) mengkritik kewargaan berdasarkan kepemilikan terhadap properti yang menyebabkan ketidakadilan serta mempertimbangkan kelompok borjuis sebagai fenomena sementara yang harus digantikan melalui sebuah revolusi sosial. Kelima, perspektif *post modern* yang berseberangan dengan universalitas, dimana menurut perspektif ini pandangan hegemonik dari kewargaan cenderung menindas identitas khusus yang dihasilkan dari sifat lokal, plural dan episodik manusia dan masyarakat.

Lima bentuk, dimensi dan variasi dari apa yang dimaksud dengan hak-hak dasar seorang warga negara atau masyarakat telah mewarnai pendekatan dan pola pola hubungan yang terjadi, sehingga harus diwaspai dari sisi budaya, legitimasi perundang undangan dan pelanggaran hak hak warga negara berdasarkan konstitusi dan nilai nilai yang dianut. Hal ini penting, mengingat hak masyarakat memperoleh pelayanan mengalami perkembangan menjadi hak sosial akan kesejahteraan dan keamanan yang harus dijamin oleh pemerintah. Hak tersebut tidak lagi menjadi hak orang perorang tetapi telah menjadi keinginan bersama dan karena di dalamnya menyangkut pula harga diri sebagai manusia (Prasojo,2006)..

Dalam konteks tersebut, menjadi kewajiban sektor publik khususnya di negara berkembang menjadi agen utama dalam mengentaskan kemiskinan, menumbuhkan lapangan pekerjaan, menajamkan pembangunan bangsa, menyediakan pelayanan pendidikan dan kesehatan, mendistribusikan pendapatan serta melaksanakan kebijakan pembangunan.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Dengan kata lain merupakan tugas pemerintah menjamin kesejahteraan semua warga masyarakatnya, terpusat kepada masyarakat. (*people centered*),

Namun demikian, perkembangan yang terjadi dalam dua dekade terakhir, model hubungan warga dengan birokrasi ini telah berubah menjadi lebih diarahkan secara regresif, dalam artian berkurangnya secara signifikan hak sosial dari masyarakat (Prasojo dkk, 2006).

Pola hubungan yang baru antara warga dengan birokrasi tersebut membawa implikasi terhadap 5 hal yakni (1) redefinisi kewargaan/masyarakat dalam pelayanan publik; (2) transformasi etika administrasi yang mempengaruhi masyarakat; (3) transisi dalam perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat; (4) perubahan peran dan kapasitas pelayanan publik dalam melayani masyarakat; serta (5) restrukturisasi hak masyarakat terhadap pelayanan publik (Haque dalam Prasojo, 2006)

Perubahan perubahan yang terjadi patut diwaspadai dengan memberi penguatan pada masyarakat terhadap implikasi dari adopsi pendekatan berorientasi pasar terhadap penyediaan pelayanan publik. Telah terjadi transformasi standar etika pelayanan publik seperti akuntabilitas, keterwakilan, netralitas, daya tanggap, integritas, kesetaraan, pertanggungjawaban, ketidakberpihakan serta kebaikan dan keadilan . Hal hal tersebut digantikan dengan nilai-nilai pasar seperti efisiensi, produktivitas, biaya yang efektif, kompetisi dan pencarian keuntungan (Haque,dalam Prasojo, 2006)

Lawton (dalam Prasojo, 2006) menyebutkan Terdapat tujuh dimensi yang berubah dalam penyampaian pelayanan publik,yaitu:(1)pergeseranmenujupenyebaran.(2)Pergeseran menuju kompetisi yang lebih besar, (3) peningkatan tekanan pada manajemen gaya swasta, (4) tekanan yang besar pada

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

disiplin dan penghematan dalam penggunaan sumberdaya, (5) penekanan pada manajemen yang lebih terbuka, (6) peningkatan penggunaan standar pengukuran formal yang eksplisit dari kinerja, dan (7) penekanan yang besar pada pengawasan keluaran.

Adapun transisi dalam perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat terjadi sebagai akibat dari adanya pergeseran perhatian pegawai negeri dari kepentingan masyarakat kepada sasaran organisasi seperti produktivitas dan efisiensi. Dengan kata lain, pegawai negeri akan lebih responsif terhadap konsumen (yang mampu membayar) sementara menjadi lebih apatis terhadap kebutuhan dari masyarakat berpenghasilan rendah. Akibatnya mereka tidak mampu melayani kebutuhan dasar masyarakat terkait pendidikan, perumahan dan kesehatan, khususnya apabila mayoritas masyarakat sangat menggantungkan diri terhadap sektor publik untuk pelayanan-pelayanan yang dibutuhkannya (Prasojo dkk, 2006).

Pada akhirnya, implikasi-implikasi di atas membawa dampak juga terhadap restrukturisasi hak masyarakat terhadap pelayanan publik, dimana hak masyarakat akan pelayanan publik dasar yang harus disediakan oleh pemerintah menjadi berkurang. Hal ini disebut sebagai berkurangnya derajat "ke-publik-an".

Aspek "ke-publik-an" ini dipengaruhi oleh 5 dimensi, yakni: (1) tingkat perbedaan dengan swasta; (2) ruang lingkup dan komposisi dari penerimaan pelayanan; (3) besaran dan intensitas dari pelayanan terhadap sosial-ekonomi; (4) derajat akuntabilitas publik, serta (5) tingkat kepercayaan publik. Sebagai akibatnya, dalam penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah terjadi pengikisan perbedaan antara publik dengan swasta; menyempitnya komposisi dari penerimaan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pelayanan, melemahnya peranan sektor publik; munculnya masalah akuntabilitas publik serta meningkatnya tantangan terhadap kepercayaan publik dalam pelayanan publik (Prasojo dkk, 2006)

Untuk itu sejumlah hal perlu dilakukan oleh sektor publik, yakni: 1) membangun kembali identitas yang kuat berdasarkan prinsip demokrasi dari hak masyarakat melalui penentuan sifat dan tingkatan peranan sektor publik atas dasar kriteria yang obyektif dan tidak atas dasar asumsi yang bias pasar bahwa sektor publik tidak efisien, efektif dibandingkan dengan sektor swasta, 2) memikirkan kembali penggunaan prinsip-prinsip dan pendekatan sektor swasta dalam sektor publik melalui kajian kritis dan debat, 3) memenuhi kebutuhan untuk mengerti dan melindungi warga negara berdasarkan norma administrasi negara dengan menilai kembali rasionalitas pemikiran bahwa reformasi berpusat kepada pasar dapat meningkatkan basis kepemilikan, menjamin alokasi yang lebih baik serta memfasilitasi kapitalisme populis. Dengan kata lain, negara harus mempertimbangkan kembali dampak reformasi terhadap masyarakat menengah bawah dengan menunaikan kembali peran aktif negara kepada orang miskin; 1) mendesain kembali ukuran akuntabilitas yang saat ini ada dan memperkenalkan metode baru, 2) Mencari pendekatan yang lebih objektif untuk menilai dan menginterpretasikan pelayanan publik yang ditawarkan kepada publik khususnya oleh pejabat politik terpilih, 3) mempertimbangkan kontekstual dari faktor ekonomi dan politik dalam mendesain dan meluncurkan sektor publik yang dipengaruhi pasar; serta 4) mengevaluasi faktor maupun kekuatan utama di tingkat nasional maupun internasional dalam mengarahkan reformasi yang berpusat pada pasar (Haque, dalam Prasojo, 2006)

Tidak dapat dielakkan negara menjadi tumpuan warga

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

negara memperoleh jaminan atas hak-haknya, karena itu peningkatan kualitas pelayanan (*quality of service*) akan semakin penting. Semakin penting karena akan mengarah kepada pelanggaran hak hak, pelanggaran undang undang dan konstitusi. Selain itu, semakin penting karena tingkat kesadaran dan pengharapan juga akan meningkat seiring dengan meningkatnya derajat kehidupan dari sektor kesehatan, pendidikan , informasi dan sosial lainnya.

Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono, 2006) mengatakan kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi harapan. Pelayanan didefinisikan sebagai aktivitas pada keterkaitan antara pemasok dan pelanggan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan (Gaspersz, 2004). Parasuraman (1987) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan merupakan ukuran penilaian menyeluruh atas tingkat suatu pelayanan yang baik. Sedangkan Gronroos *et al.*, (dalam Prasojo, 2006) mendefinisikan kualitas pelayanan (*service quality*) sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan pelanggan dengan kinerja aktual pelayanan.

Dengan kata lain, ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa yaitu *expected service* dan *perceived service*. Apabila jasa yang diterima atau yang dirasakan sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas jasa dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Jika kualitas jasa yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas jasa akan dipersepsikan buruk atau tidak memuaskan.

Dengan demikian, baik tidaknya kualitas jasa tergantung pada kemampuan penyediaan jasa dalam memenuhi harapan pemakainya secara konsisten. Selanjutnya Elhaitammy (dalam

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Tjiptono, 2006) mengemukakan tentang pengertian pelayanan jasa yang unggul (*service excellence*), yaitu suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan. Untuk mencapai hasil yang unggul, setiap karyawan harus memiliki keterampilan tersebut, diantaranya berpenampilan baik serta bersikap ramah, memperlihatkan gairah kerja dan selalu siap melayani, tenang dalam bekerja, tidak tinggi hati karena merasa dibutuhkan, menguasai pekerjaan dengan baik, maupun kemampuan untuk berkomunikasi dengan baik, bisa memahami bahasa isyarat dan yang penting adalah mampu menangani keluhan pelanggan secara baik. Produk atau jasa yang berkualitas adalah produk atau jasa yang sesuai dengan tujuan pemakaian dari konsumennya. Kualitas ini dihubungkan dengan kualitas desain, kesesuaian, ketersediaan, keselamatan dan kualitas penggunaan. Adapun peningkatan kualitas dimaksudkan untuk meningkatkan kesesuaian kualitas dengan konsumen dan menurunkan biaya, kualitas adalah kecocokan untuk pemakaian.

Kotler (2000), mempunyai pemikiran yang sama dengan hal hal yang dikemukakan terdahulu, bahwa kepuasan pelanggan terhadap suatu barang atau jasa dipengaruhi tingkat perasaannya setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dirasakan dilengkapi pengharapan. Seseorang akan merasa puas bila tercukupi rasa pengharapan terhadap sesuatu. Dengan demikian ukuran kualitas sangat dipengaruhi oleh tingkat pengharapan dan kepuasan. Ada empat metode untuk mengukur kepuasan pelanggan, salah satunya adalah sistem keluhan (*voice*) (Kotler, 2000),

Merujuk kepada pendapat Kotler, kepuasan pelanggan akan dapat ditingkatkan dengan cara memaksimalkan pengalaman pelanggan yang menyenangkan dan meminimalkan atau meniadakan pengalaman pelanggan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

yang kurang menyenangkan. Untuk hal ini kepuasan itu akan dapat terjamin bilamana tersedia mekanisme keluhan.

Mekanisme keluhan dapat berupa institusi atau lembaga khusus yang bertugas menerima dan menyalurkan keluhan (*voice*). Hal ini semakin penting, mengingat kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas. Dalam hal kesetiaan atau loyalitas pelanggan tidak hanya akan berdampak pada profit atau keuntungan, nama baik dan kejayaan yang diperoleh akan tetapi kesetiaan dan loyalitas itu dapat terwujud dalam bentuk partisipasi dan rasa memiliki yang lebih luas. Dalam hal pelaku pelayanan adalah pemerintah maka kesetiaan dan loyalitas pelanggan akan terwujud dalam bentuk partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Menjamin rasa aman, ketertiban, membayar pajak, ikut serta dalam proses bernegara, memberikan suara pada mekanisme politik penentuan kebijakan untuk publik dan lain lain. Akhirnya kualitas pelayanan tidak hanya berkutat pada mekanisme customer, tetapi menjangkau hal lebih luas pada mekanisme bernegara.

Muluk (2002) menyatakan bahwa proses mewujudkan partisipasi publik dalam pemerintahan daerah bukanlah hal mudah, terutama di negara-negara yang sedang berkembang yang baru keluar dari rezim tiran. Menurutnya, masyarakat belum terbiasa dengan partisipasi aktif dan sukarela, mereka masih terbiasa dengan *mobilized participation*, sehingga upaya pemberdayaan merupakan hal krusial yang harus dilakukan.

Sektor publik menurut Gaspersz (2004) merupakan bagian yang penting dari perekonomian nasional yang dikendalikan pemerintah yang berkaitan dengan penyerahan jasa pemerintah kepada publik. Umumnya sektor publik mencakup jasa-jasa seperti: keamanan, jalan dan transportasi umum, listrik, pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

## Akuntabilitas Publik

Walaupun para ahli sepakat pentingnya akuntabilitas dalam organisasi publik, namun mereka mendefinisikan akuntabilitas secara berbeda. Hal ini dikarenakan akuntabilitas sulit untuk dijelaskan tapi memiliki kualitas yang keberadaannya dapat dirasakan langsung apabila terdapat dalam suatu lembaga atau instansi (Maheshwari, 1983).

Minocha (1983) dan McCallum (1984) mendefinisikan akuntabilitas sebagai kewajiban hukum untuk memberi jawaban atau mempertanggungjawabkan tindakan seorang pejabat publik, khususnya dalam kaitannya dengan keuangan. Meskipun demikian, Dwivedi dan Jabbra (1989) menganggap definisi dan pendekatan hukum ini kurang memadai. Mereka mengadopsi definisi akuntabilitas yang lebih kompleks sebagai metode atau cara di mana pegawai atau lembaga pemerintah memenuhi tugas dan tanggung jawabnya dan proses di mana pegawai atau lembaga pemerintah siap menerima sanksi atau hukuman jika terjadi kelalaian.

Pendapat lain menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan bagian penting dari tindakan (kebijakan/pelayanan) suatu instansi pada sektor publik. Semakin besar akuntabilitasnya, semakin baik pula pelayanannya karena akuntabilitas berkontribusi pada penciptaan efisiensi pada sumber daya dan merupakan pencegahan instansi dan para pegawainya dari *non-feasance*, *malfeasance* dan *over-feasance*. (Mukhopadhyay, 1983).

Dwivedi dan Jabbra (1989) membagi lima jenis atau mekanisme akuntabilitas publik, yaitu akuntabilitas organisasi atau administrasi, akuntabilitas hukum, akuntabilitas profesional, akuntabilitas politik, dan akuntabilitas moral.

Akuntabilitas organisasi atau administrasi adalah

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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. Akuntabilitas jenis 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) (Appleby, 1952)..

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. Contoh mengenai hal ini, ketika seorang pegawai atau lembaga pemerintah harus mempertanggung jawabkan 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 (Mukhopadhyay, 1983).

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

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

yang diterima dari pegawai atau lembaga pemerintah maka mereka harus melaporkannya kepada aktor politik yang merupakan wakil atau representasi mereka.

Akuntabilitas profesional (*professional accountability*), Jenis akuntabilitas ini didasari pada etika profesi. Para profesional akan menerima hukuman apabila dalam menjalankan tugas dan kewajibannya melanggar etika profesi. Norma yang mengatur perilaku profesional dianggap selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.

Akuntabilitas moral (*moral accountability*) didasari pada anggapan bahwa dalam setiap tindakan dan keputusan yang dibuat pegawai pemerintah selalu menjunjung tinggi nilai-nilai moral yang beralaku di masyarakat. Nilai-nilai moral ini sebagai alat kontrol yang efektif yang dapat mencegah pegawai pemerintah bertindak atau berperilaku yang merugikan masyarakat. Namun nilai-nilai moral ini masih perlu dibuatkan koridor yang mengarahkan aparat kepada tindakan yang menunjukkan nilai nilai moral dimaksud, Koridor tersebut dapat berupa regulasi dan dapat berupa kebijakan dan kelembagaan masyarakat. Konon, untuk kembali ke hati nurani masih diperlukan instrumen.

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. Dalam hal ini, lembaga dan pegawai pemerintah diciptakan oleh masyarakat untuk melayani masyarakat dan oleh karena itu, harus bertanggung jawab kepada masyarakat. Hanya pemerintah yang memiliki legitimasi untuk memaksa (*coersive*). Akuntabilitas dapat mencegah pegawai atau lembaga pemerintah menyalahgunakan kekuasaannya. Kedua,

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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. Akibatnya, kesejahteraan masyarakat tidak tercapai secara optimal dan masyarakat tetap diperlakukan tidak adil. Ketiga, akuntabilitas publik penting ditegakkan agar efisiensi penggunaan sumberdaya publik dapat tercapai dan menghindari terjadinya "*non-feasance*", "*malfeasance*" dan "*over-feasance*" (Mukhopadhyay, 1983).

*Non-feasance* terjadi apabila lembaga atau pegawai pemerintah tidak melaksanakan kewajiban yang sudah diamanatkan oleh konstitusi, baik karena malas maupun karena perilaku korup sehingga merugikan masyarakat. *Malfeasance* terjadi apabila lembaga atau pegawai pemerintah menjalankan kewajibannya tetapi dengan cara yang tidak efisien atau bahkan mengakibatkan kerugian kepada masyarakat baik karena lalai maupun karena ketidakmampuan. *Over-feasance* terjadi apabila lembaga atau pegawai pemerintah melaksanakan tugasnya melebihi dari apa yang diamanatkan oleh undang-undang sehingga merugikan masyarakat.

Pada sistem pemerintahan demokratis, akuntabilitas publik dapat menjamin lembaga atau pegawai pemerintah untuk memenuhi kewajibannya kepada masyarakat sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Akuntabilitas publik memberi jaminan bahwa pemerintah akan memenuhi hak-hak masyarakat, termasuk dalam penyediaan layanan publik. Akuntabilitas menjadi bagian penting pada sektor publik karena tanpa akuntabilitas, birokrasi akan kehilangan legitimasi, akan terjadi privatisasi organisasi yaitu organisasi dijalankan hanya untuk kepentingan sendiri-sendiri. Dengan kata lain, akuntabilitas publik dipercaya sebagai karakteristik

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

utama pembeda sektor publik dan sektor swasta (Haque, 1994).

Pentingnya keberadaan akuntabilitas pada sektor publik bukan hanya mencegah pelayan publik dari penyalahgunaan wewenang, namun juga untuk memastikan bahwa wewenang yang dibebankan kepada mereka sejalan dengan harapan masyarakat luas. Hubungannya dengan kapasitas institusi publik, banyak ahli berpendapat bahwa akuntabilitas akan menciptakan kapasitas lembaga atau institusi untuk melayani publik dengan lebih baik, menggunakan sumber daya lebih efektif dan efisien serta responsif terhadap keinginan masyarakat (Haque, 1994).

Minocha (1983) dan Inamdar (1983) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban atau kepercayaan sebagai dasar tindakan seseorang, utamanya pada urusan moneter. Namun kemudian, pendapat yang memberikan tekanan pada legalitas administratif ini tidak dipakai lagi karena masyarakat luas menganggap bahwa akuntabilitas pelayan publik dan instansi pemerintah tidak terbatas pada legalitas tindakannya saja.

Oleh karena itu, konsep akuntabilitas pada sektor publik harus didefinisikan secara lebih komprehensif yaitu sebagai metode dimana instansi pemerintah atau pelayan publik memenuhi tugas pokok dan fungsinya dan proses dimana instansi pemerintah atau pelayan publik bersedia menerima sanksi atas tindakannya (Dwivedi dan Jabbra, 1989).

Singkatnya, akuntabilitas pada sektor publik dapat diasumsikan sebagai pertanggungjawaban dan keharusan (kewajiban) pelayan publik yang dilakukan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Pertanggungjawaban yang dimaksud akan bermuara pada hukum, peraturan dan regulasi, kode etik profesi, nilai yang dianut seseorang (sebagai petugas), tingkah laku, etika dan kepercayaan (agama).

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Akuntabilitas penting dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga/instansi pada sektor publik.

Oleh karena itu, dipercaya bahwa semakin besar akuntabilitas suatu organisasi semakin baik pula pelaksanaan tugas dan fungsinya karena akuntabilitas pada sektor publik berkontribusi efisiensi dalam penggunaan sumber daya publik dan mencegah pejabat publik dan instansi lainnya dari *non-feasance*, *mal-feasance* dan *over-feasance* (Mukhopadhyay, 1983).

Akuntabilitas publik adalah kewajiban hukum untuk memberi jawaban atau mempertanggungjawabkan tindakan seorang pejabat publik. Juga dapat dilihat pada kemampuan bekerja secara efisien, efektif, adil, tepat waktu, prosudural dan sesuai harapan masyarakat atau standar pelayanan yang ada dengan prakarsa dan inisiatif.

Berkait dengan akuntabilitas publik tersebut, maka pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan aparat pemerintah sebagai pejabat publik kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajibannya selaku aparatur pemerintah. Pelayanan kepada masyarakat itu semestinya bersifat prima yaitu pelayanan yang diberikan secara cepat, mudah dan murah atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat *excellence*, yaitu dengan sikap atau metode melayani secara memuaskan yang mencerminkan adanya kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan, beretika dan bersemangat.

Dari dimensi akuntabilitas yang demikian diharapkan dapat menumbuhkan penyelenggaraan pemerintahan/pelayanan yang berdimensi kesetaraan, akuntabilitas, partisipatif, aspiratif dan responsif sesuai dengan yang dipersepsikan, baik oleh pemberi layanan (pemerintah) maupun oleh penerima layanan (masyarakat). Dalam hal ini

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

terdapat kesesuaian pemahaman antara masing-masing pihak dalam proses penyelenggaraan pelayanan/pemerintahan yaitu sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik.

Di era dimana pemerintah di seluruh dunia telah dikritisasi, tidaklah asing lagi didengar bahwa umumnya publik baik dari praktisi administrasi publik dan para ahli mengkritik para pejabat pemerintah dan lembaga/instansi lainnya yang tidak responsif dan akuntabel. Kritikan-kritikan ini berbeda-beda, beberapa kritik tidak dapat mengartikulasikan apa yang dimaksud dengan lembaga publik yang tidak reponsif atau akuntabel. Oleh karena itu, penting untuk diketahui beberapa metode pengukuran akuntabilitas birokrasi dan klaim terhadap lembaga publik yang tidak responsif dan tidak akuntabel.

Salah satu penyebab lemahnya kinerja pelayanan pemerintah adalah karena tidak adanya alternatif penyedia layanan yang dapat dipilih oleh masyarakat (*monopoly*) sehingga tidak ada insentif bagi lembaga atau pegawai pemerintah untuk bekerja secara efisien dan memberikan pelayanan yang berkualitas. Ekonom Hirschman (1970) dalam karya klasiknya "*Exit, Voice and Loyalty*", menjelaskan bahwa ada dua mekanisme yang dapat dipilih oleh pelanggan yang tidak puas dengan kualitas yang diterima dari penyedia layanan (baik itu harga, waktu, atau pelayanan pegawai). Pelanggan dapat melakukan *Exit* (pindah ke penyedia layanan lainnya) atau melakukan *Voice* (melakukan protes). Mekanisme *Exit* menjadi pilihan terbaik apabila terdapat banyak penyedia layanan dengan kualitas yang sama. Penyedia layanan yang ditinggalkan pelanggannya akhirnya harus meningkatkan kualitas layanan atau menjadi bangkrut.

Berbeda dengan pelayanan yang disediakan oleh sektor swasta, banyak sekali yang dapat diperoleh dari penyedia

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

layanan lainnya. Untuk pelayanan seperti listrik, polisi, paspor, atau berbagai izin pelanggan hanya memiliki mekanisme *Voice* apabila mereka tidak puas dengan kualitas layanan yang mereka terima. Seperti dengan mekanisme *Exit*, mekanisme *Voice* ini, menurut Hirschman, juga dapat meningkatkan kualitas layanan.

Masyarakat yang mengungkapkan keluhan mereka di berbagai media massa atau mereka yang turun ke jalan-jalan melakukan demonstrasi, pada dasarnya sedang menggunakan mekanisme *Voice* agar pemerintah memperbaiki berbagai hal sesuai dengan tuntutan mereka. Sayangnya, mekanisme akuntabilitas secara informal ini diragukan efektifitasnya. Bahkan sebaliknya, beberapa kasus demonstrasi berubah menjadi anarkis sehingga melenceng jauh dari tujuan yang ingin dicapai. Mekanisme *Voice* untuk memperbaiki pelayanan publik sering juga dilakukan oleh masyarakat dengan melaporkan pegawai atau lembaga pemerintah kepada pejabat yang mempunyai kewenangan yang lebih tinggi. Namun demikian, mekanisme penegakan 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. Kegagalan pegawai atau lembaga pemerintah yang menjadi tanggung jawabnya juga merupakan kegagalan kepala pemerintahan yang mempunyai dampak politik yang besar. Atas stigma demikian, masyarakat enggan menggunakan mekanisme penegakan akuntabilitas birokrasi, mungkin karena skeptis atau mengganggapnya sebagai sesuatu yang percuma. Mekanisme *Voice* untuk memperbaiki layanan publik dapat juga ditempuh masyarakat dengan menyampaikan keluhan mereka ke parlemen atau

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

mengajukan tuntutan di pengadilan. Namun demikian, kedua mekanisme akuntabilitas ini juga dianggap tidak efektif karena berbagai alasan, yaitu: (1) anggota parlemen umumnya tidak memiliki informasi yang memadai untuk dapat digunakan menilai apakah pegawai atau lembaga pemerintah telah melalaikan atau merugikan masyarakat. Hal ini melemahkan kapasitas parlemen untuk menegakkan akuntabilitas pegawai atau lembaga pemerintah, (2) 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, dan (3) anggota parlemen umumnya dari latar belakang sosial ekonomi menengah sehingga kebijakan pemerintah menguntungkan kelompok ini meskipun merugikan kelompok minoritas, dan tidak akan dikritisi di parlemen. Artinya mekanisme keluhan kepada parlemen dinilai memiliki beberapa kelemahan, termasuk asumsi bahwa anggota parlemen cenderung menguntungkan kelompoknya, tidak *fair*, berpihak dan dengan kapasitas yang tidak memadai terhadap satu hal yang bersifat teknis atau khusus. Seperti halnya mekanisme akuntabilitas parlemen, penyaluran *Voice* melalui mekanisme pengadilan juga memiliki beberapa kelemahan. Pertama, prosedur pengajuan keberatan di pengadilan umumnya sangat panjang dengan aturan-aturan teknis dan hukum yang kompleks. Oleh karena itu, keberatan masyarakat yang tidak berhubungan dengan ancaman keselamatan fisik atau jiwa biasanya harus menunggu bertahun-tahun untuk disidangkan. Kedua, masyarakat yang mengajukan keberatan di pengadilan harus mengeluarkan biaya berperkara, termasuk membayar penasihat hukum, sehingga masyarakat miskin tidak dapat memanfaatkan mekanisme ini. Terakhir, independensi pengadilan di

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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).

# OMBUDSMAN

## Sejarah Ombudsman

Sebagaimana dikemukakan Pope (2003), meskipun kata Ombudsman berasal dari Skandinavia dan dipraktekkan di Swedia, namun praktek Ombudsman sudah ada sebelum istilah ini sendiri diperkenalkan. Salah seorang ahli Ombudsman mengemukakan dalam *The Ombudsman in New Zealand* bahwa pada tahun 221, bahwa pada jaman Dinasti Ts'in, Kerajaan Cina memperkenalkan praktek kelembagaan yang seperti Ombudsman yaitu *Yu-shih* yang berarti *Censorate* atau pengawas atau penyensor. Lembaga ini bertugas melakukan pengawasan terhadap pejabat kerajaan. *Yu-shih* ini juga menjadi perantara bagi masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, laporan atau keluhan kepada Kaisar. Model ini yang kemudian dikembangkan di Taiwan dengan nama *Control Yuan*. (Zagoria, 1988).

Pada jaman yang sama, praktek yang sama ditemukan di Korea pada Dinasti Choseon dan di Eropa, pada Kerajaan Romawi. Demikian halnya di jaman Kekhalifahan Islam ke II, yaitu pada jaman Khalifah Umar I (634-644), terdapat lembaga *Qadi al Qadat*, dengan tugas khusus melindungi warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah. Konsep *Qadi al Qadat* ini, berkembang ke seluruh Kerajaan Islam. Salah satunya adalah Kerajaan Turki yang pada saat itu (abad ke-16-17) menjadi salah satu pusat politik, ekonomi, dan budaya dunia. Pengaruh Turki bermula dari konflik

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

antara Kerajaan Rusia dan Kerajaan Swedia. Pada saat Turki dipimpin oleh Sultan Ahmad III, Turki yang telah memiliki lembaga semacam Ombudsman atau semacam *Qadi al Qadat* bernama *Turkish Office of Chief Justice* diperkirakan pada saat itu Charles XII yang mengasingkan diri ke Turki setelah Perang Swedia dengan Rusia, yang dikenal *The Great Northern War*. terinspirasi oleh *Turkish Office of Chief Justice*. Sehingga setelah kembali ke Swedia, Charles XII, mendirikan *Office of the King's Highest Ombudsman* sebagai lembaga yang melakukan pengecekan dan pengimbangan (*check and balance*) terhadap Raja dan Pejabat Kerajaan. Hingga tahun 1809, Ombudsman Swedia dapat dikatakan sebagai Ombudsman eksekutif, karena dibentuk oleh Raja. Pada tahun yang sama Ombudsman dimasukkan di dalam konstitusi Swedia dan pada saat itu pula 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. 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 (Gilling, sebagaimana dikutip Masthuri dalam Rian dan Idris, 2008)

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 menghadapi pelayanan yang buruk.

### **Pengertian Ombudsman**

Istilah Ombudsman berasal dari bahasa Swedia kuno, “*umbuðsmann*” yang berarti “kasus ke empat” (*accusative*) dan dari kata “*umbuds man*” yang berarti perwakilan (*representative*). Islandia, yang banyak dipengaruhi oleh bahasa skandinavia, mempergunakan istilah *umboðsmaður*”, kemudian di Norwegia dengan istilah “*Ombudsmann*” dan di Denmark dikenal dengan istilah “*Ombudsmand*” (Pope, 2003).

Ombudsman mempunyai berbagai definisi. Kamus Oxford (2007) mendefinisikannya sebagai *pejabat yang ditunjuk pemerintah untuk menyelidiki keluhan publik terhadap otoritas pelayanan publik dan melaporkannya*.

Situs [www.en.wikipedia.org](http://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.

Dengan demikian, istilah Ombudsman berarti seorang pejabat atau badan independen yang bertugas menyelidiki berbagai keluhan masyarakat atas maladministrasi atau perlakuan sewenang-wenang pejabat pemerintah di dalam memberikan pelayanan publik.

Komisi Ombudsman pada dasarnya merupakan sebuah lembaga yang secara mandiri menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi (*maladministrasi*).

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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.

Dengan pertimbangan asas sejumlah kelemahan-kelemahan berbagai mekanisme akuntabilitas seperti yang sudah dijelaskan maka terasa perlu untuk menghadirkan mekanisme untuk meningkatkan akuntabilitas publik pegawai atau lembaga pemerintah yang disebut Ombudsman. Pada perkembangan terkini, Ombudsman dinilai sebagai salah satu aktor sentral dalam penegakan tata kelola yang baik atau *good governance*.

Pope (2003) 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 bureacucracy "police patrol"* (dikutip Ferlie dkk, 2007).

Sir Guy Powles, Ombudsman pertama Selandia Baru, mengatakan bahwa Ombudsman dinilai rakyat berguna untuk menghadapi mesin kekuasaan (dikutip Pope, 2003). Ombudsman dapat didefinisikan sebagai sebuah lembaga yang bertugas menyelidiki berbagai keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang dinilai semena-mena dimana

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

kemudian lembaga Ombudsman bekerja sebagai pembela publik terhadap negara.

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.

Pemahaman secara jenjang adalah perihal penetapan dan akuntabilitas atau pertanggungjawaban. Pemahaman pertama adalah 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 Ombudsman adalah parlemen, dan disebut Ombudsman eksekutif jika yang mengangkatnya adalah eksekutif.

Di dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Publik juga disebutkan pada Bab I Pasal 1 ayat (13) bahwa “Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun 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.

**Ombudsman sebagai Mekanisme Akuntabilitas Publik**

Umumnya institusi Ombudsman dalam sektor administrasi pemerintahan dan pelayanan umum mempunyai yurisdiksi yang luas atas lembaga-lembaga pemerintah. Di beberapa negara, yurisdiksi 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

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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 kesewenang-wenangan, ketidaknyamanan atau kesalahan (*maladministration*) yang dilakukan oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman selanjutnya menyampaikan pengaduan masyarakat tersebut kepada lembaga pemerintah yang diadakan untuk kemudian mencari solusi atas masalah tersebut. Namun demikian, Komisi Ombudsman juga dapat melakukan penyelidikan atas inisiatif mereka sendiri (Ayeni, 1987).

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, maka 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).

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Dari temuannya, Pope (2003) 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. Fungsi utama dari Ombudsman adalah memeriksa 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. Ombudsman juga memeriksa keputusan tercelah, 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; serta kelalaian, yaitu sikap tidak peduli, memperlambat, tidak memenuhi syarat bidang pekerjaan, inefisiensi dan tidak mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab.

Dean Gottehrer berpendapat bahwa alasan atau tujuan pembentukan Ombudsman adalah untuk mencegah terjadinya ketidakadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap perorangan (dikutip Hill, 1976).

Arti penting Ombudsman muncul ketika terjadi konflik antara publik dengan pemerintah dalam konteks

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pelayanan, terutama di mana terjadi kasus, misalnya yang dikemukakan Pope, bila lembaga peradilan tidak berjalan secara efektif, karena berpihak, atau tidak independen di bawah kekuasaan negara sehingga tidak dapat membela kepentingan publik terhadap Negara; atau lembaga peradilan yang tidak berpihak atau independen, namun tidak berjalan efektif atau karena prosedur dan prosesnya sangat panjang dan mahal. Ombudsman menjalankan peran atau berfungsi, bertugas sebagai lembaga yang mengusut tindakan penyimpangan, *mal-administrasi* yang dilakukan oleh lembaga pelayanan publik yang dilaporkan, dikeluhkan, atau diadukan masyarakat, baik secara perorangan, kelompok, maupun lembaga. Penyimpangan dapat berupa : pemalsuan; persekongkolan, termasuk di dalamnya kolusi dan nepotisme; intervensi secara berlebihan; penanganan yang tidak baik (tidak ditangani, atau ditangani tetapi lambat atau berlarut-larut); penyalahgunaan wewenang; berpihak secara tidak adil; meminta dan/atau menerima imbalan yang bukan haknya, atau korupsi; penggelapan; penguasaan tanpa hak; bertindak tidak layak; melalaikan kewajiban; dan melakukan represi secara fisik maupun psikologis. Patut dipahami kelembagaan Ombudsman mempunyai empat kriteria dasar, yaitu: Independensi; Efektif; Tidak berat sebelah; Bertanggungjawab kepada publik (Pope, 2003).

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; kekeliruan; semborono;

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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

Manual Ombudsman Daerah Yogyakarta mendefinisikan *maladministrasi* 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 dipahami publik, yaitu: intervensi; penyimpangan prosedur; pemalsuan/persekongkolan; penggelapan barang bukti; inkompetensi lembaga; menguasai tanpa hak; penyalahgunaan wewenang; memperkeruh perkara; nyata-nyata berfihak; melalaikan kewajiban; menerima imbalan dalam pelayanan; praktek KKN; penundaan berlarut/tidak melakukan pelayanan; diskriminasi pelayanan pada masyarakat; dan pengabaian hak.

**Paradoks, Keunikan, Independensi dan Kekhasan Ombudsman**

Sebagaimana dikemukakan Nugroho dan Patarai (2008), 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 akan tetapi Ombudsman tidak mempunyai yurisdiksi terhadap keputusan parlemen, menteri atau peradilan, meskipun dapat melakukan penyelidikan atasnya. Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan karena itu wewenang yang dimilikinya

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

hanyalah mencakup aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan ataupun penyelewengan. Mengawasi pada hakeketnya merupakan tindakan untuk secara terus menerus mengingatkan para pelaksana negara agar tetap memperhatikan ataupun mempedomani aturan, kaidah, norma serta hukum yang berlaku. 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. Misi Ombudsman menurut Gelhorn “*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 dipahami bukan sebagai lembaga yang memberikan keputusan yang mengikat secara hukum (*legaly binding*), melainkan lembaga yang memberikan rekomendasi-rekomendasi yang kuat. Jadi, rekomendasi dari Ombudsman tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum melainkan secara moral.. 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, maka Komisi Ombudsman melaporkannya kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Komisi Ombudsman juga dapat melaporkan lembaga pemerintah tersebut ke

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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 (Weeks, 1978).

Karena relatif-lemah-nya keberadaan Ombudsman, maka di kalangan para pengarus utama Ombudsman yakni para pendiri lembaga 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 recoqnitio*n) dan supaya lembaga Ombudsman sendiri memperoleh landasan konstitusi (*constitutional basis*) (Konsorsium Bersama Pusham UII dan Gatra Tri Brata, 2006).

Ombudsman memiliki keunikan dan dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau pun dalam dunia usaha. Keunikan Ombudsman adalah kewenangan, fungsinya yang bervariasi antara satu Ombudsman dengan Ombudsman lainnya bergantung pada pendirinya atau latar belakang pendiriannya namun tetap merupakan lembaga publik yang bertugas menyelamatkan kepentingan publik dari kesewenang-wenangan atau membela hak-hak individu atas berbagai kebijakan yang merugikan atau tindakan maladministrasi yang dilakukan. Keunikan lain dari Ombudsman ialah bahwa Ombudsman dapat berasal dari eksekutif atau bahkan adalah pejabat publik atau perwakilan publik atau bahkan pejabat pemerintah atau perwakilan pemerintah namun dia berbuat untuk kepentingan masyarakat, kepentingan individu atas pelaksanaan pemerintahan. Ombudsman juga dapat bersifat

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

khusus untuk tugas-tugas dan kewenangan tertentu sesuai dengan alasan pembentukannya. (Nugroho dan Patarai, 2008).

Ombudsman dapat bersifat sentrafugal, perantara antara pemerintah dengan masyarakat, dapat juga berupa perwakilan pemerintah, juga dapat berupa perwakilan masyarakat. Namun sejatinya Ombudsman adalah lembaga independen, profesional, memiliki integritas, menerima pengaduan, melakukan mediasi, klarifikasi, penyelidikan atau investigasi serta melaksanakan pengawasan dan memberi rekomendasi. (Nugroho dan Patarai, 2008).

Keberadaan institusi Ombudsman biasanya didasarkan pada pengaturan konstitusi, undang-undang atau peraturan. Intitusi Ombudsman biasanya mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan secara objektif atas keluhan masyarakat umum mengenai pelayanan umum dan administrasi 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, namun yang menjadi titik terpenting dari segalanya bukanlah daya ikat rekomendasi, tetapi sejauh mana para penyelenggara negara memiliki itikad untuk menindaklanjuti setiap rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman. Di beberapa negara, sebagian besar keluhan masyarakat dapat diselesaikan hanya dengan cara Ombudsman menelpon pejabat yang dilaporkan, karena begitu dihormati dan berwibawanya figur seorang Ombudsman di negara tersebut. Landasan dasar yang sangat penting bagi Ombudsman adalah independensinya terhadap lembaga

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pemerintah (birokrasi). Supaya investigasi dan rekomendasi Ombudsman dapat dipercaya (kredibel) baik oleh pemerintah maupun masyarakat, maka Ombudsman harus menjaga dan melindungi integritas dan imparialitasnya. Ombudsman mesti dapat menunjukkan independensinya, 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, dimana lembaga yang mengangkatnya dipahami sebagai “bagian” dari public (Nugroho dan Patarai, 2008).

Sebagaimana dikemukakan Pope (2003), Ombudsman turun tangan paling akhir sekali. Ombudsman bukanlah lembaga yang pertama-tama dihubungi. Keluhan kepada Ombudsman dilakukan apabila telah melalui beberapa tahapan, misalnya telah melalui lembaga pelayanan pengaduan dan keluhan dari lembaga pemberi pelayanan; telah melalui lembaga non-pemerintah yang memberikan pelayanan pengaduan kepada pemerintah, atau juga melalui lembaga kontrol publik, di antaranya adalah media massa; atau telah melalui lembaga peradilan. Jika jalur jalur yang ditempuh ini tidak mempan, maka publik dapat mempergunakan pelayanan yang diberikan oleh lembaga Ombudsman.

Pada awalnya, Komisi Ombudsman dibentuk dengan undang-undangan dipimpin oleh pejabat tinggi pemerintah yang independen (Zagoria, 1988 dan Rowat, 1983). Walaupun saat ini ada perbedaan antara satu negara dengan negara lainnya. Namun Komisi Ombudsman umumnya dibentuk pada tingkat nasional walaupun di beberapa negara, dewasa ini Komisi Ombudsman juga dibentuk pada level pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota. Umumnya Komisi

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Ombudsman memiliki kewenangan untuk menyelidiki pengaduan masyarakat dan jika terbukti pengaduan masyarakat tersebut benar maka Komisi Ombudsman memberikan rekomendasi perbaikan (Withshire, 1989).

*Melissa Crouch*, mahasiswa *Universty Melbourne Australia* (Jurnal Ombudsman Daerah, Januari, 2006) yang melakukan riset di Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta menjelaskan bahwa di Australia Ombudsman tidak mempunyai kewenangan untuk campur tangan dalam wilayah hukum, terutama dalam proses pemberian keputusan di peradilan. Apabila aparat pemerintah Australia mengabaikan rekomendasi Ombudsman, maka biasanya Ombudsman membawa kasus tersebut ke media massa.

Secara umum, Ombudsman berperan sebagai pembela publik atau warga negara terhadap *maladministrasi*, namun pada prakteknya, peran Ombudsman dapat diperluas kepada lingkup-lingkup yang lebih kritis, dengan alasan-alasan karena berkenaan dengan pelayanan publik yang buruk. Ruang-ruang kerja Ombudsman meluas kepada: penanggulangan korupsi; pelanggaran atas hak-hak asasi manusia; dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan. 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.

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

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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 sumber daya adalah penyebab utama lemahnya kinerja Komisi Ombudsman. Terakhir, Komisi Ombudsman umumnya dihubungi oleh masyarakat setelah merasa dirugikan oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman jarang sekali memperbaiki atau mencegah keputusan lembaga

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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. Independensi Ombudsman Daerah juga perlu dipertahankan, mengingat masih adanya anggota masyarakat yang meragukan hal ini. Dengan pendekatan bagaimana mungkin Ombudsman Daerah bisa independen sementara pendanaannya masih bersumber dari pemerintah. Sejauh mana keberanian Ombudsman Daerah untuk memberi rekomendasi kepada pemerintah mengenai *maladministrasi* yang dilakukan pemerintah dan harus diberi sanksi.

Komisi Ombudsman harus diisi orang-orang yang independen dan jujur. Pembentukan Komisi Ombudsman yang sekedar sebagai simbol dan tanpa komitmen politik hanya akan menghancurkan kredibilitas pemerintah dan Ombudsman itu sendiri. Di Australia pemilihan anggota komisioner Ombudsman dilakukan dengan memberi kesempatan kepada peminat untuk mendaftarkan diri untuk mengikuti serangkaian seleksi dan seorang anggota komisioner Ombudsman harus lulus uji publik.

### **Lahirnya Ombudsman di Indonesia**

Persoalan yang terjadi di tengah masyarakat Indonesia dalam kenyataan, dari hari ke hari, semakin kompleks. Dari sekian persoalan itu diantaranya terkait dengan pelayanan publik, termasuk pelayanan pemerintah daerah hingga ke

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

level terendah seperti kelurahan hingga RT/RW. Keluhan masyarakat juga diberikan pada lembaga-lembaga seperti aparat kepolisian, kejaksaan, kehakiman dan lain-lain. Biasanya keluhan-keluhan tersebut hanya direspon bila telah diberitakan media massa dan walaupun ada respon hanya bersifat internal semata dan masyarakat tidak pernah tahu sampai sejauh mana penanganan keluhan-keluhan tersebut. Inilah yang kadang menyebabkan perbaikan tata pemerintahan mengalami kemandekan dari waktu ke waktu. Dalam konteks itu sesungguhnya kehadiran lembaga Ombudsman dapat menjadi titik masuk (*entry point*) untuk menciptakan perbaikan tata pemerintahan yang berujung pada perbaikan pelayanan publik. Bertolak dari fenomena tersebut sehingga berbagai pemikiran perbaikan pelayanan berwujud pada perlunya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia.

Hingga saat ini Indonesia mempunyai dua jenis kebijakan Ombudsman sesuai kurun waktunya. Kebijakan pertama adalah tatkala Ombudsman diletakkan sebagai bagian dari *executive exercise* yaitu Ombudsman ditetapkan dengan Keputusan Presiden pada tahun 2000 dan kebijakan kedua adalah tatkala Ombudsman ditingkatkan legalitas keberadaannya pada satu undang undang pada tahun 2008. Terbitnya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia sekaligus telah mengubah eksistensi Ombudsman di Indonesia dari Ombudsman eksekutif menjadi Ombudsman legislative atau parlemen.

a. 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

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(KON). 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. Demikian halnya 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.

Adapun pertimbangan lainnya adalah bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya pelayanan kepada masyarakat perlu diwujudkan dalam bentuk perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Dalam eksistensinya 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 oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang ditetapkan presiden melalui Keppres telah memosisikan Ombudsman Indonesia dalam perspektif latar belakang sebagai Ombudsman eksekutif. Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Ombudsman Nasional dibebankan kepada Anggaran Belanja Sekretariat Negara (APBN).

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Pembiayaan yang dikeluarkan negara atas keberadaan Komisi Ombudsman Nasional (KON) relevan dengan tujuan pembentukannya yaitu 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. Untuk mewujudkan tujuan tersebut KON pertama tama harus 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. Termasuk harus melakukan tugas pokok menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum. Kegiatan lainnya adalah mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.

Ombudsman Nasional ketika itu 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 tugas yang dibebankan kepada KON.

b. 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

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pada tanggal 9 September 2008, lembaga Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Undang-Undang ini 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*.

Ombudsman Republik Indonesia atau ORI memiliki kewenangan mengawasi pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara negara dan pemerintah kepada masyarakat. Penyelenggara negara dimaksud meliputi Lembaga Peradilan, Kejaksaan, Kepolisian, Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah, Instansi Departemen dan Non-Departemen, BUMN, dan Perguruan Tinggi Negeri, serta badan swasta dan perorangan yang seluruh/sebagian anggarannya menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mandiri yang tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara atau lembaga daerah maupun lembaga lainnya dan bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Ombudsman Republik Indonesia bertujuan mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih di pusat dan daerah, sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, berdasarkan asas-asas negara hukum yang demokratis, transparan, dan bertanggungjawab; meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik; membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme; meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan (UU No. 37 Tahun 2008).

Berkenaan dengan pelayanan Ombudsman, maka jika dipandang perlu, atau sesuai kebutuhan menurut undang-undang tersebut Ombudsman Nasional dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman 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.

Di samping Ombudsman Nasional Ombudsmn Republik Indonesia (ORI), juga terdapat Ombudsman Daerah, untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan pemerintahan daerah kepada masyarakat di daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota. Fokus dari fungsi Ombudsman adalah tindakan maladministrasi. Pada undang-undang ini tindakan maladministrasi didefinisikan sebagai perbuatan atau pengabaian kewajiban hukum oleh instansi dan/atau pejabat negara yang melanggar asas umum pemerintahan yang baik dan/atau menimbulkan kerugian dan/atau ketidakadilan.

**Lembaga Ombudsman Daerah dan Ombudsman Republik Indonesia Paska UU 37/2008.**

Pada perkembangan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang tidak mengakomodasi keberadaan Ombudsman Daerah, sementara itu, Ombudsman Daerah

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

memiliki pijakan konstitusi dan peraturan perundangan-undangan, yakni Undang-undang 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN serta TAP MPR N0. VIII/2001, yang dimaksudkan untuk memberikan arah baru dalam pencapaian pemerintahan yang bersih dan berwibawa di semua sektor pemerintahan dari pusat hingga ke daerah-daerah.

Secara umum, keberadaan ombudsman daerah/ swasta tersebut telah mampu:

1. Mendorong berkembangnya kultur birokrasi pemerintah daerah yang lebih terbuka,
2. Berkontribusi bagi penguatan momentum reformasi birokrasi pelayanan publik di daerah,
3. Mendorong dinamika partisipasi publik dalam pengawasan terhadap pelayanan publik.

Sejalan dengan itu pula, maka selain Ombudsman Nasional, keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah tetap penting, sebagaimana dikemukakan Ketua Ombudsman Swasta Provinsi DI Yogyakarta, Ananta Heri Pramono, “Kelemahan utama UU No 37/2008 adalah menyentralisasi kewenangan pengawasan pelayanan publik di daerah kepada Komisi Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Perwakilan ORI di daerah nantinya bukan terdiri dari komisioner, tetapi hanya kepala kantor yang kewenangannya terbatas. Dengan demikian, perwakilan tidak bisa menyelesaikan laporan masyarakat. Hal ini dapat dikatakan menghilangkan kemudahan akses bagi masyarakat untuk melaporkan masalah pelayanan publik di daerah” (Kompas, 29 Oktober 2008).

Undang-Undang 37/2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Di Pasal 46 UU 37/2008 tertulis:

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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

Sejumlah Lembaga Ombudsman Daerah kecewa dengan kebijakan ini, karena untuk di daerah, ORI akan membentuk Ombudsman Perwakilan. Hal ini memicu protes Lembaga Ombudsman Daerah. Pada saat undang undang nomor 37 itu diundangkan, telah 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 Pangkal Pinang. Kedelapan Ombudsman Daerah ini difasilitasi pembentukannya oleh lembaga Kemitraan bagi Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Partnership).

Reaksi spontan atas lahirnya undang undang baru yang mengatur Ombudsman di Indonesia tersebut Partnership didukung Ombudsman Daerah menggelar jumpa pers di Quality Hotel, Makassar, tanggal 28 Oktober 2008, seusai Rapat Kordinasi tentang eksistensi Ombudsman Daerah pasca Undang Undang 37 Tahun 2008. Intinya, mereka akan mengajukan *Judicial Review* terhadap UU 37/2008 atas dasar pemikiran undang undang Ombudsman 2008 itu bersifat

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

sentralistik dan nilai tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Ada dua pasal dalam UU 37/2008 yang akan di-*judicial review*, masing-masing Pasal 46 dan Pasal 6. Di dalam Pasal 6 dinyatakan, Ombudsman bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun daerah.

Menanggapi pasal ini Ketua Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta, Mohammad Hasyim, mengatakan, “*Pasal tersebut menunjukkan sikap anti otoda dan sangat sentralistik. Padahal, masyarakat di daerah butuh pelayanan cepat. Kalau harus dilanjutkan di pusat, waktunya sangat panjang, sementara masyarakat butuh pelayanan dalam waktu yang cepat,*” ujar Hasyim yang diamini oleh Lembaga Ombudsman Daerah lainnya.

Pada Pasal 46 UU 37/2008, undang undang ini tertulis:

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

Kedua pasal ini ditanggapi oleh para penggugat yang terdiri dari Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin (Walikota Makassar; Syamsuddin Alimsah (Kordinator Kopel Sulawesi); Heri

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Ananta (Kommissioner Ombudsman Swasta DI Yogyakarta); Bagus Sarwono (Kommissioner Ombudsman Daerah DI Yogyakarta); Syahrul (Komissioner Ombudsman Asahan) dan Bahar Ngitung (mewakili masyarakat pemamfaat Ombudsman).

Pasal yang digugat adalah pasal yang menurut para penggugat telah mengelemininasi atau tidak mengakui keberadaan Ombudsman Daerah yang sudah berdiri sebelum undang undang no 37 tahun 2011 ini disahkan sementara, Ombudsman Daerah memiliki pijakan konstitusi dan peraturan perundangan-undangan, yakni Undang-undang 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang tentang Penyelenggaran Negara yang Bersih dan Bebas KKN serta TAP MPR N0. VIII/2001. Oleh karena itu undang undang ini dinilai tidak sejalan dengan semangat konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan oleh karena itu perlu ditinjau kembali mealui Judicial Refiew.

Pada tanggal 30 dan 31 Agustus 2010, Walikota Makassar H. Ilham Arief Sirajuddin ketika itu memutuskan mengndang para Komisioner Ombudsman Daerah Seluruh Indonesia guna membicarakan kembali gagasan Judisial Reviw yang telah dibahas sebelumnya. Pertemuan dalam bentuk Loka Karya dan Rakornas yang diadakan di Makassar menghasilkan: Pertama, Rumusan Langkah Strategis merespon keberadaan Undang Undang 37/2010; Kedua, Penguatan hasil pertemuan Ombudsman Daerah tanggal 28 Oktober tahun 2008 yang juga diadakan di Kota Makassar.

Proses gugatan sendiri dimulai dari Pertemuan yang diberi nama Konsolidasi Nasional dan Talk Show Persiapan Judicial Refiew, tanggal 23 dan 24 September 2010 di Hotel Aston Lumere Jakarta. Berselang setelah itu gugatan dilakukan dan setelah melalui mekanisme dan tatacara

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

gugatan persidanganpun berlangsung hampir satu tahun dan senantiasa dipimpin Mahfud MD, Ketua Mahkamah Konstitusi dengan menghadirkan saksi saksi: Prof. Dr. Miftah Toha, MPA. (Pemerintahan); Prof. Dr. Amir Imbaruddin, Phd (Layanan Publik); Prof Dr. Yuliandri, SH, MH (Perundang undangan); Prof. Dr. Saldi Isr, SH,MPA. (Hukum Tata Negara); Fajrul Falaakh, SH, LL, M. (Hukum Tata Negara).Selain para saksi yang dihadirkan para penggugat, Mahkamah Konstitusi juga menghadirkan Saksi Ahli, yakni Sunaryati Hartono mantan Komissioner Komite Ombudsman Nasional Indonesia.

Gugatan Undang-Undang 37 tahun 2008, tentang Ombudsman Republik Indonesia, adalah bahwa undang undang tersebut bersifat sentralistik sehingga tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah, juga membatasi akses masyarakat untuk berserikat dan berkumpul secara khusus untuk mengawasi pelaksanaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Akhirnya gugatan para penggugat dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Amar Putusan pada Sidang Mahkamah tanggal 23 Agustus 2011. Kemenangan gugatan para penggugat, bukan hanya menyelamatkan keberadaan atau eksistensi Ombudsman Daerah namun yang lebih mendasar bahwa hak hak konstitusional warga negara dan dinamikan perjuangan dari bawah mendapat ruang untuk diperjuangkan. Demikian halnya kata Ombudsman tidak lagi dimonopoli oleh ORI akan tetapi dapat dipakai oleh siapapun termasuk Ombudsman Daeah.

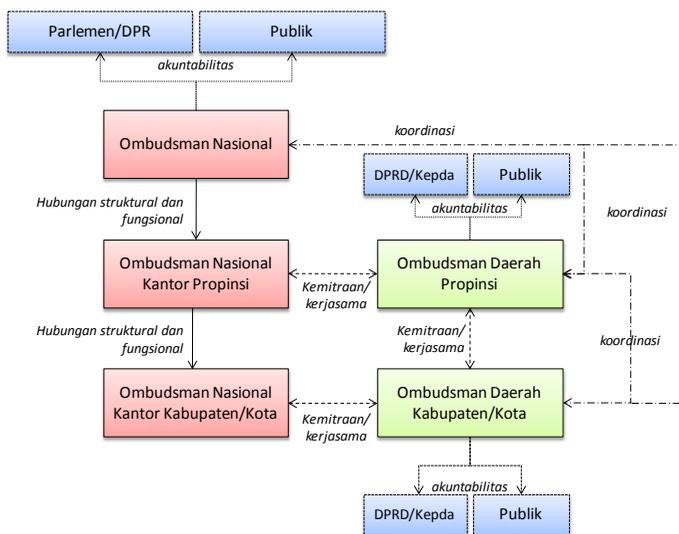
Menurut Nugroho, (2008), di tingkat daerah, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dapat membentuk Ombudsman Daerah. Pembentukan Ombudsman Daerah dan tata cara pengangkatan Ombudsman Daerah dilakukan dengan Peraturan Daerah, dimana, sebagai konsekuensinya, Anggaran Ombudsman Daerah dibebankan pada Anggaran

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berkenaan dengan Ombudsman Daerah, menurut Nugroho, 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.

Dengan tatanan di atas, maka tata kelola Ombudsman di Indonesia, di mana terdapat Ombudsman nasional dan Ombudsman Daerah, dan posisi akuntabilitas dapat digambarkan sebagai berikut.



*Gambar 1. Tata kelola Ombudsman di Indonesia  
(Sumber: Nugroho, Riant dan Patarai, M. Idris, 2008)*

## Kerangka Konseptual Operasional

Penelitian ini dilandasi oleh gagasan Max Weber (dalam Robbins dan Coulter, 1999) tentang otoritas, yang memberikan suatu kemungkinan untuk membuat orang dipengaruhi oleh motif-motif tertentu mematuhi peraturan perundang-undangan, dalam hal ini perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah atau peraturan lainnya mengenai Ombudsman.

Pada sisi lain, penelitian ini didasarkan pula pada pandangan Hendri Fayol (dalam Silalahi, 1989; Robbins dan Coulter, 1999), yang dikuatkan oleh Koontz *et al.* (1984) bahwa salah satu prinsip administrasi yang baik adalah pendelegasian wewenang. Pada konteks pandangan Henry Fayol dan Koontz tersebut, yang relevan dengan itu adalah azas atau sistim desentralisasi pemerintahan.

Menurut Smith (dalam Muluk, 2002), bahwa salah satu cara untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi. Pandangan tersebut diasumsikan bilamana pemerintah berada dalam jangkauan masyarakat maka pelayanan yang diberikan menjadi lebih cepat, hemat, murah, responsif, akomodatif, dan inovatif. Selain itu, pelimpahan kewenangan melalui sistim desentralisasi diharapkan meningkatkan kemampuan dan kreativitas daerah dalam hal: Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah; Mengembangkan kompetensi inti (*core competence*) daerah; Mendekatkan pemerintah dengan rakyat yang memberi manfaat efektifitas dan efisiensi pelayanan dan penyerapan aspirasi masyarakat; Peningkatan kemampuan dan kreativitas daerah sebagai dampak penyelenggaraan sistim desentralisasi pemerintahan, difokuskan pada satu sisi, yaitu peningkatan kualitas pelayanan publik dan akuntabilitas publik.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, Ombudsman secara umum dipahami sebagai lembaga *cesorate* atau *pengawas* kepada pemerintah. Berkenaan dengan pemahaman *Ombudsman* sebagai lembaga *cesorate*, menurut Hucker (dikutip Ferlie dkk et al, 2007) terdapat dua kelompok pemahaman teori *cesorate* 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*. Kedua, pemahaman dari doktrin konfusianis yang berkenaan dengan adanya ruang bagi masyarakat untuk tidak setuju (*disagreement*) dengan pemerintah atau penguasa. Dua opsi mengenai *disagreement* ini, yaitu Jika kebijakan penguasa buruk dan tidak ada yang berani mengemukakan hal tersebut, maka akan terbentuk spiral kebusuan yang akan merusak keberadaan negara tersebut; dan jika ada seseorang yang berada dekat dengan puncak kekuasaan tetapi tidak mau melakukan koreksi semata-mata karena ingin mendapatkan manfaat pribadi atas kekuasaan itu.

Menurut Hucker Pengawas atau *cesorate* dapat berupa sebuah *complaint drum* yang diletakkan di depan istana agar Raja tahu apa yang dikeluhkan rakyatnya (dikutip Ferlie et.al, 2007). Ombudsman dapat menjadi pilihan utama menjadi lembaga *cesorate* untuk membuat pemerintah mentaati undang undang, untuk mencegah kebusuan di masyarakat. Dan untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Wujud dari keinginan menciptakan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa, bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme itulah yang mendorong Pemerintahan Propinsi DI Yogyakarta mendirikan Lembaga Ombudsman Daerah di Propinsi DI Yogyakarta. Kelembagaan Ombudsman

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Daerah dibentuk berdasarkan SK Gubernur DI Yogyakarta Nomor 134/2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi DI Yogyakarta. Idealisme pendirian lembaga ini yang merupakan terobosan daerah di era desentralisasi sudah barang tentu harus didukung kinerja yang baik dalam rangka memberi efek positif terhadap kualitas pelayanan dan sekaligus terhadap akuntabilitas pemerintah DI Yogyakarta.

Menurut Barry Cushway (2002) Kinerja adalah menilai bagaimana seseorang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah ditentukan. Tujuan yang baik belumlah cukup tanpa dibarengi kinerja yang baik (<http://id.wikipedia.org/wiki/kinerja>).

John Witmore dalam *Coaching for Performance* (1997) menyebutkan “kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seorang atau suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran umum keterampilan” (<http://id.wikipedia.org/wiki/kinerja>).

Kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil dihubungkan dengan visi yang diemban dan untuk mengetahui dampak positif atau negative dari suatu kebijakan .

Dengan demikian dapat dipahami penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi.

Di samping itu *performance appraisal* berguna untuk mengetahui efektifitas organisasi di dalam memerankan fungsi dan kewenangannya baik untuk kepentingan internal maupun untuk kepentingan eksternal atau institusi yang ada

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

di lingkungannya atau yang sekaligus memformatnya secara khusus, didesain sesuai tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian ada pertautan atau hubungan antara kinerja di satu sisi dan efektifitas pada sisi yang lain.

Sondang P. Siagian (2001) memberikan definisi efektifitas sebagai pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektifitasnya.

Menurut Richard M. Steers (1980), efektivitas yang berasal dari kata efektif, yaitu suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat menghasilkan satu unit keluaran (*output*). Dalam hal ini seperti apa *output* LOD DI Yogyakarta bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi pelayanan publik kepada masyarakat (<http://jurnal-sdm.blogspot.com/efektifitas-kerja-definisi-html>).

Dalam operasionalisasinya, penyelenggaraan pelayanan Pemerintah Daerah ditugaskan kepada atau terbagi habis kepada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Dengan demikian, masing-masing SKPD melaksanakan fungsi pelayanan sesuai bidang tugasnya dan tertuang dalam program kerjanya. Pada sisi lain, Pemerintah Daerah juga membentuk Lembaga Ombudsman Daerah sebagai lembaga independen dengan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan pemerintahan, yakni pelayanan publik yang dilaksanakan oleh . SKPD yang adalah perwujudan lembaga daerah secara keseluruhan.

Hal ini berarti bahwa SKPD sebagai pelaksana pelayanan akan dikontrol oleh lembaga Ombudsman,

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

sedangkan hasil pelayanan yang diberikan akan dinilai oleh masyarakat. Penilaian masyarakat didasarkan pada apa yang mereka persepsikan terhadap pelayanan yang mereka terima. Sebagai penerima layanan, masyarakat akan merasakan kepuasan dan menilai pelayanan yang diterimanya berkualitas apabila jasa yang diterima sama dengan jasa yang diharapkan. Karena itu, peran SKPD adalah memberikan layanan publik yang berstandar diukur dari kemampuan daerah dan pengharapan masyarakat.

Jika masyarakat mempersepsi dan menilai pelayanan publik yang dijalankan pemerintah daerah melalui SKPD tidak memuaskan atau kualitasnya rendah, maka masyarakat akan melakukan upaya voice dan mengadukan hal tersebut kepada Ombudsman Daerah. Selanjutnya, Komisioner Ombudsman akan menyikapi pengaduan masyarakat dan melakukan upaya perbaikan melalui fungsi dan peran yang dimilikinya, yaitu memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk dilakukan perbaikan dan tindak lanjut.

Sebaliknya, apabila masyarakat dalam penilaiannya atas pelayanan publik yang mereka terima dari pemerintah melalui SKPD berkualitas, maka masyarakat akan merasakan kepuasan karena jasa yang mereka terima sama dengan jasa yang mereka harapkan. Masyarakat yang merasakan kepuasan yang tinggi cenderung memiliki kesetiaan terhadap pemerintahnya dan kesetiaan yang tinggi mendorong munculnya komitmen yang termanifestasi dalam bentuk tingginya partisipasi masyarakat. Pada akhirnya, masyarakat akan menaruh kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintahnya dan kondisi ini tercipta pada pemerintahan yang memiliki akuntabilitas publik.

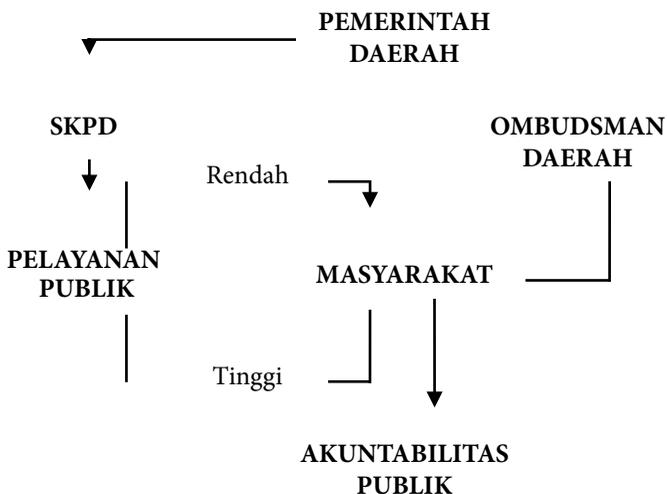
Pada sisi inilah kinerja LOD DI Yogyakarta diuji, yakni Bagaimana kinerja LOD DI Yogyakarta dalam penerimaan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

laporan/aduan masyarakat?; Bagaimana kinerja LOD DI Yogyakarta dalam tindak lanjut laporan/aduan masyarakat?; Bagaimana kinerja LOD DI Yogyakarta menurut Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)?; Bagaimana kualitas pelayanan SKPD terlapor menurut masyarakat pelapor?

Keempat parameter tersebut dinilai dapat menjadi standar penilaian kinerja bagi Ombudsman DIY secara keseluruhan dan apabila hal ini bernilai positif berdasarkan persepsi masyarakat maka artinya Ombudsman DIY dinilai dapat mendorong akuntabilitas publik Pemerintah DIY yang tinggi yang pada akhirnya dapat disebut sebagai efektivitas LOD DI Yogyakarta terhadap akuntabilitas publik Pemerintah DI Yogyakarta.

Dasar konseptual dan kerangka berpikir selengkapny dipaparkan pada gambar 1 berikut ini.



*Gambar 2. Kerangka konseptual penelitian*

## DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Sebelum Indonesia merdeka, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri, Daerah Swapraja, yaitu Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta. Daerah ini didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.

Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai kerajaan yang mengatur rumah tangganya sendiri. Pengakuan tersebut dinyatakan dalam Kontrak Politik Kasultanan tercantum dalam Staatsblaad 1941 Nomor 47, sedangkan Kontrak Politik Pakualaman dalam Staatsblaad 1941 Nomor 577.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI bahwa Daerah Kasultanan Ngayogyakarta dan Daerah Paku Alam menjadi wilayah Negara Kesatuan RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII masing-masing sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI.

Hal tersebut dinyatakan dalam Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI; dan pada amanat Sri Sultan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945, dibuat secara terpisah serta pada amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 30 Oktober 1945, dibuat dalam satu naskah.

Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom setingkat dengan propinsi sesuai dengan pasal 18 UUD 1945, diatur dengan UU No. 13 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta jo Perubahan Pemerintah No. 31 tahun 1950 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan UU No. 9 tahun 1955 (Lembaran Negara tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku.

Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa DI Yogyakarta meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Paku Alam. Setiap undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DI Yogyakarta tetap diakui, sebagaimana dinyatakan pula dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004.

Pada saat ini, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Kadipaten Paku Alam dipimpin oleh Sri Paduka Alam IX yang sekaligus menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DI Yogyakarta.

Pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilandasi dengan fiosafo *Hamemayu Hayuning Bawana*, merupakan cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya. Makna yang lebih dalam adalah sikap dan perilaku manusia yang selalu mengutamakan keselarasan, keserasian dan keseimbangan hubungan antara manusia dengan sesama

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

manusia, dan manusia dengan alam, dalam melaksanakan hidup dan kehidupannya.

Cita cita luhur tersebut terjabar baik dalam Pola Dasar maupun Program Pembangunan Daerah Propinsi DI Yogyakarta, sebagaimana tercermin pada Visi Pembangunan Daerah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang akan dicapai pada tahun 2020, yaitu: **“Terwujudnya Pembangunan Regional sebagai Wahana Menuju pada Kondisi Propinsi DI Yogyakarta sebagai Pusat Pendidikan, Budaya dan Daerah Tujuan Wisata Terkemuka dalam Lingkungan Masyarakat yang Maju, Mandiri, Sejahtera Lahir Batin Didukung Nilai-Nilai Kejuangan dan Pemerintahan yang Bersih dalam Pemerintahan yang Baik dengan Mengembangkan Ketahanan Sosial Budaya dan Sumber Daya Berkelanjutan.”**

Adapun Misi Pemerintah DI Yogyakarta, adalah:

1. Membenahi birokrasi dengan pemantapan kelembagaan, penataan kepegawaian, peningkatan kemampuan aparatur Pemerintah Daerah melalui transformasi birokrasi.
2. Meningkatkan pelayanan, konsultasi dan asistensi dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat agar mempunyai daya saing yang kuat.
3. Mereposisi peran Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan kemampuan masyarakat dalam persaingan global.

Mengacu pada visi dan misi yang telah ditetapkan, dirumuskan tujuan yang hendak dicapai oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu:

1. Mewujudkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas;
2. Mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan mandiri;

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

3. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik; dan
4. Mengoptimalkan fungsi sarana dan prasarana pelayanan publik.

Mencermati ke empat tujuan Pemerintah DI Yogyakarta, merupakan satu rangkaian tujuan yang dapat dicapai secara simultan. Ke empat tujuan tersebut saling mendukung dan merupakan prasyarat antara satu dengan lainnya. Melalui sumberdaya manusia yang berkualitas, memiliki kapasitas dan kompetensi memadai dapat diwujudkan masyarakat yang sejahtera melalui penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dan pemanfaatan secara optimal sarana dan prasarana pelayanan publik.

Keempat tujuan itu dapat dicapai secara simultan darimanapun dimulai didukung partisipasi seluruh komponen masyarakat termasuk di dalamnya Lembaga Ombudsman DI Yogyakarta yang fungsi dan perannya sangat strategis bagike empat tujuan pemerintah DI Yogyakarta tersebut.

Secara Geografis, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak di bagian selatan Pulau Jawa yaitu terletak antara 7,330 lintang utara dan 8,120 lintang selatan serta 1100 bujur barat dan 1.10,500 bujur timur dengan luas wilayah sebesar 3.185,80 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,17% dari luas Indonesia. Secara administrasi, Propinsi DI Yogyakarta meliputi 4 kabupaten dan 1 kota, terdiri dari Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Gunung Kidul, 78 kecamatan dan 438 kelurahan/desa.

1. Kabupaten Kulonprogo dengan luas 586,27 km<sup>2</sup> atau 18,40% dari luas Propinsi DI Yogyakarta terdiri dari 12 kecamatan dan 88 desa.
2. Kabupaten Bantul dengan luas 506,85 km<sup>2</sup> atau 15,91% dari luas Propinsi DI Yogyakarta terdiri dari 17

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

kecamatan dan 75 desa.

3. Kabupaten Gunungkidul dengan luas 1.485,36 km<sup>2</sup> atau 42,62% dari luas Propinsi DI Yogyakarta terdiri dari 18 kecamatan dan 144 desa.
4. Kabupaten Sleman dengan luas 574,82 km<sup>2</sup> atau 18,04% dari luas Propinsi DI Yogyakarta terdiri dari 17 kecamatan dan 86 kelurahan.
5. Kota Yogyakarta dengan luas 32,50 km<sup>2</sup> atau 1,02% dari luas DI Propinsi Yogyakarta terdiri dari 14 kecamatan dan 45 kelurahan.

Secara fisiografis Propinsi DI Yogyakarta dapat dikelompokkan menjadi 4 satuan wilayah fisiografi, yaitu:

1. Satuan geografis Gunung Api Merapi dengan luas  $\pm$  582,81 km<sup>2</sup> dan ketinggian 80 2.911 M dpl. Terbentang mulai dari kerucut gunung api hingga dataran fluvial gunung api yang meliputi daerah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta dan sebagian Kabupaten Bantul termasuk bentang alam vulkanik. Daerah kerucut dan lereng gunung api merupakan hutan lindung dan sebagai kawasan resapan air daerah bawahan.
2. Satuan pegunungan selatan dengan luas  $\pm$  1.656,25 km<sup>2</sup> dan ketinggian 150 700 M dpl. Terletak di Kabupaten Gunung Kidul atau dikenal dengan Pegunungan Seribu yang merupakan wilayah perbukitan batu gamping (*limestone*) yang kritis, tandus dan selalu kekurangan air dan bagian tengahnya terdapat dataran yaitu Wonosari Basin. Wilayah ini merupakan bentang alam solusional dengan bahan batuan induk batu gamping yang mempunyai karakteristik lapisan tanah yang dangkal dan vegetasi penutup relatif jarang.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

3. Satuan pegunungan Kulonprogo dengan luas 706,52 km<sup>2</sup> dan ketinggian 0 572 M dpl. Terletak di Kabupaten Kulonprogo bagian utara yang merupakan bentang lahan *structural denudasional* dengan topografi berbukit yang mempunyai kendala lereng yang curam dan potensi air tanahnya kecil.
4. Satuan dataran rendah dengan luas ± 215,62 km<sup>2</sup> dan ketinggian 0 80 M dpl. Satuan dataran rendah merupakan bentang alam *fluvial* yang didominasi oleh dataran *alluvial* yang membentang di bagian selatan Propinsi DI Yogyakarta mulai dari Kabupaten Kulonprogo sampai Kabupaten Bantul yang berbatasan dengan Pegunungan Seribu. Wilayah ini merupakan daerah yang subur.

Bentang lahan lainnya yang belum digunakan secara optimal adalah bentang alam Marin dan Aeolin yang merupakan satuan wilayah pantai yang terbentang dari Kulonprogo sampai Bantul. Khusus bentang alam *Marin* dan *Eolin* di Pantai Parangtritis Bantul terkenal gumuk pasir yang menjadi laboratorium alam studi geografi.

Berdasarkan hasil Susenas tahun 2005, jumlah penduduk DI Yogyakarta tercatat sebesar 3.281.800 jiwa, yaitu dengan jumlah penduduk perempuan 1.666.498 jiwa (50,78%) lebih besar dari pada jumlah penduduk laki-laki 1.615.302 jiwa (49,22%) dengan besaran pertumbuhan penduduk mencapai 1,88. Pada tahun 2007, berdasarkan hasil Hasil SUPAS, tahun 2007 jumlah penduduk Provinsi DI Yogyakarta tercatat sebanyak 3.434.534 jiwa, dengan persentase jumlah penduduk laki-laki 50,16 persen dan penduduk perempuan 49,84 persen.

Sebaran jumlah penduduk pada kabupaten/kota, yaitu jumlah terbesar di Kabupaten Sleman dengan jumlah

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

penduduk sebesar 955.124 jiwa, kemudian Kabupaten Bantul dengan jumlah penduduk 823.734 jiwa, kemudian Kabupaten Gunung Kidul dengan jumlah penduduk 695.748 jiwa, selanjutnya Kota Yogyakarta dengan jumlah penduduk 420.508 jiwa dan yang terakhir Kabupaten Kulon Progo dengan jumlah penduduk 386.686 jiwa.

Berdasarkan proyeksi penduduk yang diolah oleh BPS DI Yogyakarta, penduduk DI Yogyakarta pada tahun 2010 mencapai 3.534.600 jiwa. Dan pada tahun 2013 diperkirakan mencapai 3.628.500 jiwa.

Mayoritas warga propinsi DI Yogyakarta adalah dari suku Jawa yang mencapai hingga 92% dan sisanya adalah Cina, Madura, Bali, Sunda dll. Masyarakat Jawa di Yogyakarta terkenal sebagai pemegang adat Jawa yang taat, sehingga budaya sangat besar pengaruhnya hingga ke sendi-sendi kehidupan. Agama yang dipeluk mayoritas warga DI Yogyakarta adalah Islam, yaitu mencapai 92%, kemudian disusul dengan kristen, lalu katholik dan agama lainnya.

Mata pencaharian warga DI Yogyakarta sebagian besar adalah pertanian, kerajinan, industri rumah tangga, jasa perdagangan, wisata dll. Selain itu, sektor yang berhubungan dengan pendidikan seperti jasa rumah kontrakan, warung makan, jasa pencucian pakaian juga cukup besar pengaruhnya.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dipimpin oleh seorang Gubernur, dengan ibukota Provinsi di Kota Yogyakarta. Untuk melaksanakan tugasnya dalam merumuskan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta pelayanan kepada masyarakat, terdapat unsur-unsur pembantu Pimpinan Pemerintah Daerah, yaitu Sekretariat Daerah dan unsur pendukung lain, yaitu Lembaga Teknis Daerah, serta unsur pelaksana, yaitu Dinas Daerah.

## Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta

Gagasan pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta berawal dari Hasil penelitian PusHAM UII untuk mengetahui penilaian masyarakat atas kinerja birokrasi di Yogyakarta. Selanjutnya, diselenggarakan pertemuan dengan Komisi Ombudsman Nasional di Jakarta dan seterusnya 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, maka pada bulan September 2003 diselenggarakan *workshop* yang melibatkan partisipasi eksekutif daerah, parlemen daerah, pemuka masyarakat, pemikir/akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat, dalam hal ini masyarakat sipil.

Pada tanggal 10 Juni 2004, ditandatangani *Kesepakatan Bersama* antara Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta 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* dalam rangka tata pelayanan publik di bidang hukum, pemerintahan, dan kemasyarakatan DI Yogyakarta, dengan melibatkan sebanyak mungkin *stakeholders*.

Pemilihan Provinsi DI Yogyakarta sebagai tempat awal proses pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah adalah didasari oleh berbagai pertimbangan, antara lain:

1. Provinsi DI Yogyakarta adalah daerah/kota pendidikan yang diasumsikan bahwa tingkat pemahaman masyarakat terhadap arus perubahan yang sangat baik.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

2. Secara demografis, provinsi DI Yogyakarta terdiri dari 5 kabupaten/kota, daerah yang sangat ideal untuk dilakukan penelitian karena tidak terlalu meluas.
3. Dalam konteks reformasi 1998, Yogyakarta merupakan basis kekuatan masyarakat untuk melakukan perubahan besar di Indonesia.
4. Harapannya, Yogyakarta akan menjadi proyek percontohan bagi usaha reformasi birokrasi yang sedang digalakkan oleh Pemerintah Indonesia.

Kalau kita cermati proses kelahiran Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta, yang melibatkan berbagai kalangan dan bahkan melalui riset yang mengerucut pada kesimpulan perlunya Ombudsman ini dibentuk, maka tidak bisa dinafikan aspek demokratisasi dan kesadaran akuntabilitas birokrasi DI Yogyakarta. Dikatakan demikian, karena kelahiran Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta adalah perpaduan antara *good will* Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta dengan kehendak *civil society* yang di dalamnya terdapat *Partnership* Regional Yogyakarta dan Pusat Studi Hak Azasi Manusia (PusHAM), Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Aspek demokrasi dan akuntabilitas baik dari sisi proses kelahirannya maupun pada sisi dasar kelahirannya. Hal ini dapat kita cermati pada pertimbangan perlunya lembaga Ombudsman dibentuk, yakni untuk pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan persamaan; dan bahwa Ombudsman merupakan salah satu kelembagaan anti-korupsi.

Pembentukan Lembaga Ombudsman tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

daerah, termasuk lembaga-lembaga penegakan hukum, dan lembaga-lembaga lainnya yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan, dan perbuatan sewenang-wenang. Bahkan secara verbal diungkapkan bahwa pembentukan Ombudsman sejalan dengan apa yang direkomendasikan oleh Ketetapan MPR No. VIII Tahun 2001 tentang arah kebijakan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pada pertimbangan moral ini tercermin semangat penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntabilitas pemerintah daerah Istimewa Yogyakarta.

Aspek demokratisasi dan akuntabilitas itu juga kita jumpai pada hakekat peran dan fungsi Ombudsman DI Yogyakarta yang intinya adalah pemberdayaan masyarakat melalui peran serta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk lembaga-lembaga penegak hukum.

Sambutan Sultan Hamengkubuwono X, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pada pengukuhan Ombudsman Daerah dan Ombudsman Swasta, tanggal 8 juni 2005, yang menyebutkan tugas utama dari kedua Ombudsman tersebut, yaitu untuk melakukan kontrol terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah maupun swasta untuk kemudian membuat rekomendasi. Pernyataan Gubernur ini mengandung unsur kesadaran akuntabilitas dan demokrasi.

Ditegaskan bahwa Ombudsman bukanlah lembaga peradilan tambahan, juga bukan lembaga pemutus perkara. Komisi ini bertugas untuk melakukan klarifikasi terhadap kemungkinan terjadinya penyimpangan yang dilakukan sebuah instansi, untuk kemudian membuat rekomendasi.

Gubernur memberikan jaminan bahwa rekomendasi Ombudsman akan ditindaklanjuti dengan semestinya, karena

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

menurutnya Ombudsman di tingkat daerah tidak akan ada gunanya jika rekomendasinya akhirnya tidak bisa melahirkan perbaikan pelayanan publik. Mengingat derajat rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman akan mempunyai dampak terhadap pejabat publik yang bertanggungjawab, sehingga Gubernur ketika itu mengingatkan agar kerja kerja Ombudsman sendiri hendaknya juga dilakukan secara cermat dan penuh kehati-hatian.

Aspek akuntabilitas terdapat pula pada Keputusan Gubernur Nomor 134/2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi DI Yogyakarta tertanggal 30 Juni 2004. Terdapat dua definisi penting pada Keputusan Gubernur tersebut. Pertama, 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; Kedua. 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 pada Keputusan Gubernur tentang pembentukan dan organisasi Ombudsman menunjukkan bahwa peran Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah 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 di daerah DI Yogyakarta. Definisi ini

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

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.

Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta juga mempunyai peran hingga pengusulan kepada DPRD dan Gubernur untuk membentuk atau menyempurnakan Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, atau Keputusan DPRD. Selain itu dapat menyampaikan saran kepada Gubernur mengenai perbaikan atau penyempurnaan organisasi Pemerintahan Daerah dan tata cara penyelenggaraan pelayanan pemerintahan daerah.

Patut dikemukakan bahwa terdapat perbedaan kewenangan antara priode LOD pertama, 2005 -2008 dengan priode kedua, 2008 - 2011. Jika pada priode pertama LOD DI Yogyakarta mempunyai kewenangan pengawasan terhadap pelayanan lembaga penegakan hukum seperti kepolisian,kejaksaan dan pengadilan. Hal tersebut tidak diatur lagi pada Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 yang menjadi payung hukum LOD DI Yogyakarta periode kedua, 2008-2011. Pembiayaan Ombudsman DI Yogyakarta sepenuhnya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggota atau Komisioner Ombudsman DI Yogyakarta sendiri direkrut secara demokratis oleh sebuah Tim Seleksi yang dibentuk melalui Keputusan Gubernur No. 26/2004, Anggota yang terpilih ini kemudian mengembangkan Visi Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta: “Terselenggaranya Pelayanan Masyarakat yang Mudah, Cepat dan Adil demi Terwujudnya Penyelenggaraan Pemerintahan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

yang Baik dan Bersih”.

Visi Ombudsman tersebut mencerminkan semangat memperjuangkan hak hak masyarakat, yang kalau hal ini dapat diimplementasikan dalam program program yang realistis secara konsisten akan memberi implikasi akuntabilitas pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada masyarakat. Melalui Visi Ombudsman ini dapat dikatakan bahwa Ombudsman DI Yogyakarta mengemban tanggungjawab akuntabilitas publik pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Misi : “Melayani dan menyelesaikan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum tanpa diskriminasi; Menumbuhkan, mengembangkan dan melembagakan budaya pelayanan masyarakat yang jujur dan adil, terbuka, bertanggung-jawab serta anti KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum; Membantu menciptakan serta mengembangkan situasi dan kondisi yang kondusif demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme; Memprioritaskan pelayanan yang lebih peka terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat, dengan memberikan pelayanan optimal serta membina koordinasi dan kerjasama yang baik dengan semua pihak”.

Menelaah lebih jauh visi dan misi Ombudsman Daerah DI Yogyakarta, dikaitkan dengan pesan moral kelahirannya, maka Ombudsman DI Yogyakarta melalui eksistensi kemandiriannya berada pada posisi sentrifugal memainkan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat melalui pelayanan yang terselenggara dengan baik berdasarkan prinsip keadilan, persamaan dan prinsip-prinsip demokrasi.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Untuk dapat menjangkau posisi yang berada di antara pemerintah dan masyarakat ini, maka Ombudsman Daerah DI Yogyakarta telah memahami posisinya untuk tidak bersifat imparsial dan tidak diskriminatif. Ombudsman DI Yogyakarta harus pula menjaga keseimbangan dan kepercayaan kedua belah pihak. Untuk itu Ombudsman berusaha menjelaskan eksistensinya dan sekaligus posisinya kepada dua komponen yang saling membutuhkan itu, karena yang pasti, baik dari kalangan birokrasi maupun dari kalangan masyarakat, masih ada yang tidak memahami keberadaan Ombudsman.

Ombudsman DI Yogyakarta memiliki skedul program dalam kurun waktu yang telah ditetapkan menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas pokok dan wewenang Ombudsman. Proses sosialisasi Ombudsman itu dilakukan baik secara langsung maupun melalui pengejawantahan peran dan fungsinya serta koordinasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga-lembaga negara, instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, para ahli dan praktisi.

Apresiasi masyarakat terhadap eksistensi dan peran LOD DI Yogyakarta pada refleksi akhir tahun 2008, pada acara itu mencuat usulan pembentukan cabang LOD DI Yogyakarta di Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan penerimaan masyarakat terhadap keberadaan LOD DI Yogyakarta; kedua mendorong LOD DI Yogyakarta melakukan pengkajian terhadap tingkat kepuasan/ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik pemerintah dan lebih proaktif terhadap masalah pelayanan publik sebagai upaya preventif terhadap potensi persoalan pelayanan publik, sekaligus melakukan inovasi perbaikan layanan publik. Memahami hal ini, masyarakat tidak hanya menerima eksistensi LOD DI

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Yogyakarta DI Yogyakarta akan tetapi menghendaki LOD DI Yogyakarta DI Yogyakarta melakukan ekspansi peran lebih luas dan sekaligus memberi tempat bagi LOD DI Yogyakarta sebagai kelembagaan berdomain layanan publik.

Penelitian LOD DI Yogyakarta kerjasama Partnership Regional Yogyakarta tentang Kepuasan Masyarakat terhadap Layanan LOD DI Yogyakarta periode Juli 2005 - Juni 2008, menunjukkan indeks kepuasan menurut kategori: *tangibles* (tampilan fisik) 2,87; *reliability* (kehandalan) 2,97; *responsivenees* (tingkat responsifitas) 3,07; *assurance* (kepercayaan), 2,93 dan *empathy* (empati) 3,19.

Indeks rata-rata (mean) yang didapat dari hasil penelitian atas kepuasan masyarakat terhadap pelayanan LOD DI Yogyakarta adalah 3,1 dari nilai terendah 1,00 dan nilai tertinggi 4,00. Hal ini menunjukkan bahwa kecenderungan masyarakat atas layanan yang diberikan LOD DI Yogyakarta sejak akhir tahun 2005 hingga pada awal tahun 2008 berada pada nilai di atas median (2,5).

Penelitian LOD DI Yogyakarta kerjasama Partnership Regional Yogyakarta tentang Kepuasan Masyarakat terhadap Layanan LOD DI Yogyakarta periode Juli 2005 - Juni 2008, menunjukkan indeks kepuasan menurut kategori: *tangibles* (tampilan fisik) 2,87; *reliability* (kehandalan) 2,97; *responsivenees* (tingkat responsifitas) 3,07; *assurance* (kepercayaan), 2,93 dan *empathy* (empati) 3,19.

Indeks rata-rata (mean) yang didapat dari hasil penelitian atas kepuasan masyarakat terhadap pelayanan LOD DI Yogyakarta adalah 3,1 dari nilai terendah 1,00 dan nilai tertinggi 4,00. Hal ini menunjukkan bahwa kecenderungan masyarakat atas layanan yang diberikan LOD DI Yogyakarta sejak akhir tahun 2005 hingga pada awal tahun 2008 berada pada nilai di atas median (2,5).

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Selain itu, penelitian yang pernah dilakukan LOD DI Yogyakarta dapat dicermati pada Laporan Kineja LOD DI Yogyakarta Periode 2005-2008, antara lain “Pemantauan Berbasis Masyarakat terhadap Pelaksanaan Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi sektor Perumahan di Propinsi DI Yogyakarta (2006-2007)”, “Survei Pelayanan SIM se-DI Yogyakarta (2007)”, “Survei Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan LOD DI Yogyakarta (2008)”. Sedangkan penelitian yang pernah dilakukan bersama dengan lembaga lain yaitu “Survei Pemanfaatan Dana BOS di SD dan SMP se-DI Yogyakarta” (Kerjasama dengan Jangkep, LAPY, TKAK Muhammadiyah, 2005-2006), “Survei Kepuasan Pelayanan Pendidikan se-DI Yogyakarta” dan “Survei Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Kesehatan se-DI Yogyakarta” (keduanya kerjasama dengan Kemitraan Regional Yogyakarta, 2007).

Dalam hal membangun jejaring kerjasama dengan pemangku kepentingan baik Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Perguruan Tinggi, Organisasi Kemasyarakatan dan Mahasiswa lainnya untuk perbaikan atau optimalisasi pelayanan publik. Jejaring yang sudah terbentuk antara lain Pokja Pendidikan Gratis DI Yogyakarta, Forum Pemantau Pengadaan Barang dan Jasa (FPPBJ), Pokja Lingkungan dan Pokja Kelompok Rentan. Selain itu sudah ada Nota Kesepahaman dua pihak antara LOD DI Yogyakarta dengan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi DI Yogyakarta dalam Pemantauan Netralitas Birokrasi dalam Pemilihan Umum 2009 serta nota kesepahaman dengan Pemerintah Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Gunung Kidul mengenai perbaikan pelayanan publik.

Pelaksanaan berbagai program kerjasama sekaligus berfungsi mensosialisasikan keberadaan LOD DI Yogyakarta, akan tetapi dalam rangka mendorong dan mewujudkan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah sesuai visi dan tujuan pembentukannya yaitu melayani keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan dan atau perilaku pejabat atau aparatur penyelenggara negara, pemerintah daerah, atau penegak hukum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum.

Penerimaan masyarakat ataupun pemerintah terhadap kelembagaan Ombudsman dapat diwujudkan melalui kemampuan atau akseptabilitas Ombudsman menindaklanjuti keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah dan penegakan hukum.

Dalam konteks ini pesan Gubernur pada pelantikan lembaga ini tahun 2004, agar LOD DI Yogyakarta berlaku *low profile*, karena tiga alasan. Pertama, sebagai lembaga baru, LOD DI Yogyakarta 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.

Membuktikan diri bukan hal sulit bagi LOD DI Yogyakarta karena dia memiliki wewenang untuk itu, yaitu dia berwenang memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau dari pihak lain yang terkait dengan suatu keluhan, laporan, atau informasi yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah.

Di samping itu, LOD DI Yogyakarta juga berwenang memeriksa keputusan dan atau dokumen-dokumen lainnya

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

yang ada pada pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait, untuk mendapatkan kebenaran dari laporan, keluhan dan atau informasi.

Bahkan dengan inisiatif sendiri, dapat memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis, kepada penyelenggara negara, pemerintah daerah atau penegak hukum berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah atau penegakan hukum yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang.

Namun demikian Ombudsman DI Yogyakarta tetap memahami posisinya non legally binding, hanya sampai pada pengajuan rekomendasi atau usul-usul dalam rangka penyelesaian masalah antara pihak pelapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak lainnya yang terkait. Kekuatan rekomendasi Ombudsman hanya mengikat secara moral saja (*morally binding*). Namun demikian, Ombudsman berwenang mengumumkan hasil temuan dan rekomendasi untuk diketahui oleh masyarakat. Disinilah letak strategis kewenangan Ombudsman, yaitu mengangkat atau mengungkapkan perilaku buruk pemerintah dalam pelayanan publik untuk diketahui publik atau kelembagaan pelayanan publik lainnya. Pangangkatan dan pengungkapan kasus seperti ini merupakan sanksi moral bagi yang melakukan pelanggaran dan hal ini memperkuat eksistensi Ombudsman.

Penerimaan instansi pemerintah terhadap keberadaan Ombudsman dapat dipahami dari kegiatan yang diselenggarakan secara bersama sama atas inisiatif Ombudsman. Dengan demikian, disamping menyelenggarakan mekanisme pengaduan, LOD DI Yogyakarta juga memiliki program inisiasi, suatu program yang tujuan utamanya memperkuat

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

mekanisme pengawasan yang mengarah pada perubahan atau perbaikan pada berbagai aspek pelayanan.

Deskripsi proses penyelesaian kasus atas inisiatif LOD DI Yogyakarta (*own motion*) terhadap beberapa kasus yang sudah ditangani oleh LOD DI Yogyakarta seperti kasus SLT (Sumbangan Langsung Tunai), CDMA (*Code Deviation Multiple Access*), BOS (Bantuan Operasional Sekolah), CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil), Askes untuk keluarga miskin dan kasus PT. YIS. Keterlibatan LOD DI Yogyakarta dalam menangani kasus-kasus ini dilakukan melalui pemantauan dan monitoring dari kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah.

Investigasi kasus dengan inisiatif sendiri dilakukan bukan karena adanya keluhan masyarakat, melainkan hasil dari kajian yang mendalam tentang permasalahan yang berkembang di masyarakat yang sifatnya sistemik dan menyangkut kepentingan yang mendesak yakni pelayanan dasar. Kinerja Ombudsman dapat ditelusuri pada pelaksanaan program program strategis dalam Laporan Kineja LOD DI Yogyakarta Periode 2005-2008 yang telah berhasil dilaksanakan.

Mendesak Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi untuk adanya regulasi mengenai mekanisme Penerimaan Siswa Baru (PSB) dan Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Kegiatan tersebut dilaksanakan 2 kali. Pertama, pada bulan Juni - Agustus 2006 dan kedua, pada tanggal 2-14 juli 2007. Tak lepas dari dorongan publik yang kuat, dan *good will* pemerintah, akhirnya Pergub dan Perwali/Perbub tentang PSB lahir, meskipun secara substansi dan disain kebijakannya masih banyak catatan.

Kegiatan lainnya bersama Pokja Pendidikan Gratis DI Yogyakarta yang terdiri dari LSM, organisasi mahasiswa,

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

dll melakukan pemantauan PSB dengan Posko Pengaduan. Kegiatan ini khususnya diintensifkan pada masa-masa penerimaan siswa baru dan mahasiswa baru. Bentuk kegiatan pemantauan pada tahun 2006 bersifat pasif dengan menerima pengaduan di LOD DI Yogyakarta. Bentuk kegiatan Pemantauan PPDB dan Penerimaan Mahasiswa Baru pada tahun 2007, berupa pendirian posko pemantauan dan pengaduan masing-masing kabupaten dan kota beekrja sama dengan Pokja Pendidikan Gratis DI Yogyakarta.

Dari hasil posko itu didapatkan masih banyak terjadi penyimpangan seperti *mark-up* pembiayaan oleh sekolah, soal waktu pembayaran, dan masalah-masalah lainnya. Laporan dari Posko Pengaduan tersebut sebagian dapat ditindaklanjuti, sebagian lainnya didesakkan kepada eksekutif dan legislatif untuk ditindaklanjuti khusunya karena bersifat sistemik.

Mengadakan *focussed group discussion* (FGD) tentang kesehatan baik di tingkat pendataan, pembiayaan, maupun pelayanan yang dilakukan oleh Penyedia Pelayanan Kesehatan (PPK). FGD melibatkan stakeholder kesehatan, Bapel Jamkesos, PT. Askes, RSUP, RSUD, Puskesmas, LSM Organisasi Masyarakat. Diantaranya seminar yang dilaksanakan pada Rabu, 10 Januari 2007 yang menampilkan pembicara Kepala Dinas Kesehatan Propinsi DI Yogyakarta, Kepala PT. Askes Cabang Utama Yogyakarta dan Direktur RSUP dr. Sardjito. Selain itu, diadakan FGD pada 6 Desember 2007 mengenai pelayanan publik di bidang kesehatan dengan menampilkan pembahas Sekjen Jangkep Propinsi DI Yogyakarta, Afrizal Rais dan dr. Sunarto, M.Kes, Kabid Penelitian dan Penguatan Masyarakat. Di samping unsur yang dikemukakan itu, FGD juga banyak melibatkan masyarakat pelapor terkait masalah pelayanan kesehatan.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Melakukan *need assessment* kerjasama dengan kelompok kerja rentan, kelompok kerja yang fokus pada kebijakan negara terkait anak jalanan, gepeng, pemulung dan gelandangan di propinsi DI Yogyakarta. Hasil *need assessment* ini kemudian dibahas bersama dengan pihak pengambil kebijakan melalui workshop yang melibatkan Dinas Sosial Propinsi DI Yogyakarta, Biro Pemerintahan Propinsi DI Yogyakarta, Dinas Pendidikan Propinsi dan Dinas Kesehatan Propinsi DI Yogyakarta. Tujuannya supaya terjadi proses pencocokan dan komunikasi serta upaya perbaikan ke depan terkait sinergitas kerja dan penanganan yang dilakukan oleh kaukus anak jalanan dengan para pengambil kebijakan.

*Ombudsman DI Yogyakarta juga telah melaksanakan Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Gempa Yogyakarta* mengingat strategi pemerintah propinsi DI Yogyakarta dalam rehab dan rekon pasca gempa berbasis pada komunitas dengan mengembangkan instrumen pengorganisasian masyarakat (*community organizing*) dan partisipasi masyarakat (*participatory development*). Program partisipati ini adalah pembentukan Kelompok Masyarakat (Pokmas) dimana lembaga yang dibentuk berbasis asistensi kepada pemerintah yang dibentuk pada masing-masing pemerintahan level bawah seperti desa dan dukuh yang mempunyai tugas pokok untuk menyusun usulan prioritas implementasi program rehabilitasi dan rekontruksi pasca gempa dengan didampingi oleh fasilitator. Pokmas dijadikan sebagai ujung tombak dalam implementasi kebijakan tahap rehabilitasi dan rekontruksi sebagai pendelegasian kewenangan dan pelibatan masyarakat. Pokmas menjadi instrumen penyedia informasi awal untuk level kerusakan rumah dan ruang bagi mekanisme partisipasi aktif masyarakat.

Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta dalam

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

program Rehabilitasi dan Rekontruksi Pasca Gempa Yogyakarta terlibat dalam proses monitoring dan evaluasi program tersebut di 4 kabupaten dan kota di propinsi DI Yogyakarta dimana indikator utama yang digunakan oleh LOD DI Yogyakarta adalah transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.

Penanganan kasus atas inisiatif LOD mempunyai mekanisme tersendiri yaitu: *pertama*, kasus yang terjadi di masyarakat atau diberitakan di koran didisposisi oleh Ketua Bidang ke Asisten untuk di investigasi ke masyarakat dan ke instansi yang ada. *Kedua*, data-data yang diperoleh, bila lengkap dan memenuhi unsur-unsur mal-administrasi publik akan dibahas dalam rapat pleno. *Ketiga*, hasil rapat pleno akan memberikan rekomendasi terhadap instansi terkait atau menggunakan mediasi bila disepakati oleh para pihak. *Keempat*, rekomendasi akan dimonitoring oleh Asisten LOD DI Yogyakarta.

Beberapa kegiatan yang bersifat pengkajian, survei ataupun penelitian yang pernah dilakukan LOD DI Yogyakarta, sebagaimana terungkap pada Laporan Kineja LOD DI Yogyakarta Periode 2005-2008, dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Polling pelayanan kepolisian dalam penerbitan SIM di Provinsi DI Yogyakarta

Salah satu tolak ukur pelayanan publik yang baik kepada masyarakat, salah satunya pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM). SIM merupakan bukti registrasi dan identifikasi, merupakan syarat wajib yang harus dimiliki oleh setiap pengemudi kendaraan bermotor dari kepolisian. Timbul pertanyaan, apakah wewenang tersebut telah dilaksanakan dengan baik oleh institusi kepolisian? Apakah setiap prosedur yang telah ditetapkan sudah dipatuhi oleh petugas lapangan?

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Pertanyaan-pertanyaan di atas mendorong LOD DI Yogyakarta untuk melakukan polling sederhana yang melibatkan masyarakat sebagai penerima fasilitas pelayanan yang diberikan institusi kepolisian untuk memberikan pandangan maupun persepsinya mengenai pelayanan dalam pembuatan SIM di wilayah DI Yogyakarta. Program tersebut sekaligus dilakukan mengukur akuntabilitas publik pemerintah DI Yogyakarta melalui pengukuran persepsi masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh institusi kepolisian dalam penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM).

Polling dilaksanakan pada bulan Desember 2006 sampai dengan bulan April 2007 dengan informan masyarakat yang membuat SIM pada tahun 2001 sampai dengan 2006 dengan sasaran informan adalah pelajar SMU atau yang sederajat di wilayah DI Yogyakarta. Pilihan pelajar SMU atau yang sederajat tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa kelompok inilah yang memiliki potensi membuat SIM pertama kali.

Lokasi penyebaran polling meliputi Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunungkidul. Polling yang disebarakan adalah sebanyak 500 lembar untuk masing-masing wilayah kabupaten/kota sehingga total sebanyak 2500 lembar polling. Keseluruhan polling yang telah terisi adalah sebanyak 2101 lembar dengan perincian: Kota Yogyakarta sebanyak 500 lembar; Kabupaten Bantul sebanyak 351 lembar; Kabupaten Sleman sebanyak 522 lembar; Kabupaten Kulon Proga sebanyak 302 lembar; dan Kabupaten Gunungkidul sebanyak 426 lembar.

Hasil polling tersebut telah didiskusikan di kantor LOD DI Yogyakarta pada tanggal 15 Nopember 2007. Peserta diskusi terdiri dari Kepolisian Daerah DI Yogyakarta,

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Kepolisian Kota dan Resort di seluruh wilayah di Provinsi DI Yogyakarta, akademisi, praktisi, ormas dan LSM.

Hal menarik dari poling yang dilakukan, antara lain adanya keberanian masyarakat untuk menyampaikan keluhan terkait pelayanan yang diberikan oleh institusi kepolisian kepada LOD DI Yogyakarta. Selain itu, komitmen-komitmen perbaikan semakin diperlihatkan oleh institusi kepolisian.

Beberapa rekomendasi yang disampaikan LOD DIY, yaitu: meminta kepada institusi kepolisian untuk lebih serius lagi dalam melakukan reformasi birokrasi; menindak tegas oknum-oknum yang melakukan praktek percaloan dan perlunya transparan dalam proses pembuatan SIM serta menghapus semua praktek diskriminasi dan tindakan yang tidak wajar atau di luar koridor hukum.

**b. Pemantauan lingkungan**

Salah satu kewenangan LOD DI Yogyakarta adalah melakukan monitoring dan salah satu kegiatan monitoring yang dilakukan adalah bidang lingkungan hidup dalam bentuk FGD dengan menitikberatkan pada kebijakan tata ruang di wilayah propinsi DI Yogyakarta.

Hal yang dicermati pada kebijakan tersebut adalah; Sudah adakah kebijakan tata ruang di masing-masing wilayah di DI Yogyakarta? Bagaimana kebijakan tersebut dibuat? Sudahkah berbasis pada kelestarian lingkungan hidup atau belum? Untuk berapa lama kebijakan tata ruang tersebut dibuat? Sudahkah kebijakan tersebut dibuat secara berkelanjutan untuk lima, sepuluh, lima belas, bahkan dua puluh tahun ke depan atau hanya untuk setahun dua tahun saja? Bagaimana penegakan aturan tentang kebijakan tata ruang tersebut? Adakah pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan supaya sesuai dengan kebijakan tata ruang

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

tersebut? Adakah sanksi yang tegas, bagi siapa saja yang melakukan pelanggaran?

Bentuk kegiatan yang dilakukan meliputi sharing problem lingkungan hidup, survei sederhana terhadap beberapa perusahaan dan pembentukan forum pemantauan lintas sektor. Sharing problem lingkungan dilaksanakan pada bulan Januari dan Februari dengan Walhi dan Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada. Dan menjadi embrio terbentuknya Forum Pemantauan bersama.

c. Pemantauan penerimaan peserta didik baru (PPDB) dan penerimaan mahasiswa baru

Pendidikan menjadi program prioritas LOD DI Yogyakarta, karena pendidikan merupakan salah satu pelayanan publik dasar dan permasalahan yang dihadapi adalah semakin mahal biaya sekolah. Pemantauan dimaksudkan supaya proses PSB atau PPDB dan Penerimaan Mahasiswa Baru dapat lebih partisipatif, transparan dan akuntabel.

Kegiatan ini dilaksanakan pada bulan Juni - Agustus 2006 dan pada tanggal 2-14 Juli 2007. Bentuk kegiatan yang dilakukan adalah klarifikasi, mediasi dan pengkajian pada dinas-dinas pendidikan se-DI Yogyakarta serta berjarang dengan masyarakat yang peduli pendidikan

Hasil pemantauan PPDB pada tahun 2007 adalah adanya posko bersama pemantauan dan pengaduan PSB di kabupaten-kabupaten dan kota di DI Yogyakarta. Dinas Pendidikan lebih responsif terhadap berbagai masukan dari luar.

LOD DI Yogyakarta menerbitkan rekomendasi berkait dengan kegiatan ini, dan hasilnya Dinas Pendidikan bersedia memberikan sanksi tegas terhadap sekolah yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang ada, diantaranya peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota.

d. Semiloka pemetaan pelayanan publik

Penilaian tentatif LOD DI Yogyakarta, terhadap realitas pelayanan publik di DI Yogyakarta belum sesuai dengan harapan masyarakat. Hal tersebut disebabkan oleh masih kuatnya kultur birokrasi yang minta dilayani, standar pelayanan minimum yang belum melembaga, kualitas sumber daya manusia yang kurang memadai serta kurang adanya transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan dan perizinan.

Semiloka diselenggarakan pada tanggal 9 - 10 Januari 2007 di Hotel Sahid Raya Yogyakarta, Jl. Babarsari, Yogyakarta. Semiloka diharapkan dapat memberikan gambaran tentang realisasi, masalah dan kendala pelayanan publik di DI Yogyakarta.

Kegiatan ini menghasilkan beberapa rekomendasi perlunya evaluasi kebijakan mengenai pembiayaan pendidikan dan perlunya komitmen mewujudkan anggaran pendidikan minimal 20%.

Sementara di bidang kesehatan diperlukan dukungan regulasi dan sinkronisasi regulasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di bidang Perizinan direkomendasikan agar Bupati mendorong pimpinan UPTSA/Dinas Perizinan untuk secara intensif memimpin koordinasi antar dinas/instansi teknis untuk kepentingan pengendalian (pengawasan dan monitoring) atas proses perijinan; mengupayakan peningkatan kewenangan yang ada pada UPTSA untuk mendukung efektifitas dan maksimalisasi fungsi UPTSA serta memfasilitasi UPTSA untuk melakukan pengkajian penyederhanaan beberapa jenis perijinan yang persyaratannya bersifat *overlap*.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Rekomendasi LOD DI Yogyakarta mengharapkan adanya peningkatan akses masyarakat atas informasi permohonan ijin; perlunya evaluasi dan perubahan kebijakan tentang biaya pengurusan perijinan serta pengadaan *complain system* yang memadai dengan cara menyediakan fomulir *feedback* dan perlunya tim kerja untuk menindaklanjuti keluhan masyarakat.

# METODE PENELITIAN

## **Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus (*case study*), yaitu melakukan studi mendalam tentang kinerja Lembaga Ombudsman Daerah dalam mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik dan akuntabilitas publik, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Alasan memilih Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta (LOD DI Yogyakarta) karena LOD DI Yogyakarta merupakan lembaga Ombudsman pertama yang terbentuk setelah pembentukan Lembaga Ombudsman Nasional dan menjadi pioner pembentukan lembaga Ombudsman di sejumlah daerah di Indonesia.

## **Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yaitu jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui statistik atau hitungan-hitungan. Penelitian ini menghasilkan data deskriptif berupa tulisan maupun lisan dari perilaku yang diamati.

Dalam hal ini peneliti berusaha untuk memahami arti peristiwa dan keterkaitannya terhadap orang-orang dan situasi tertentu dimana peneliti berusaha untuk masuk ke dalam dunia konseptual subjek yang diteliti. Dilakukan sedemikian rupa sehingga peneliti dapat mengerti apa dan bagaimana sesuatu hal yang diteliti dan dengan demikian dapat membangun pengertian yang dikembangkan sedemikian

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

rupa untuk mengungkapkan sesuatu yang diteliti, dalam hal ini menyangkut kinerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mendorong peningkatan kualitas layanan publik dan meningkatkan akuntabilitas publik pada masyarakat Yogyakarta.

### **Sumber Data**

Sumber data penelitian ini diidentifikasi menurut fokus masalah, meliputi:

#### **1. Informan**

Informan merupakan orang-orang yang memiliki kompetensi dalam penelitian ini yang diwawancarai oleh peneliti, yaitu:

1. Anggota komisioner LOD DI Yogyakarta sebanyak lima orang, asisten bidang LOD DI Yogyakarta sebanyak lima orang dan staf LOD Daerah DI Yogyakarta satu orang.
2. Pimpinan SKPD dan kepala instansi/lembaga pemerintahan di DI Yogyakarta yang berstatus terlapor dari tahun 2005 s.d. 2008 sebanyak 30 informan, terdiri dari dinas, badan dan kantor serta sekolah.
3. Masyarakat Yogyakarta yang tercatat sebagai pelapor di Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta sebanyak 30 orang dari empat Kabupaten dan satu Kota, yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Klonprogo, Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta.

Selain informan kunci di atas, data penelitian juga dikembangkan melalui informasi dari informan pendukung, yaitu:

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

1. Mantan komisioner Ombudsman DI Yogyakarta periode tahun 2005 - 2008, yakni Bapak Budi Santoso, SH, LL.M., Siti Roswati, SH, dan Switi Andari, SH, masing-masing merupakan mantan komisioner LOD DI Yogyakarta serta Widyantoro, mantan Komisioner LOS DI Yogyakarta.
2. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat dan pers serta unsur lainnya yang dapat memberikan informasi berkaitan dengan kinerja Ombudsman dan kualitas layanan SKPD di DI Yogyakarta, antara lain Muhammad Dadang Iskandar perwakilan Gunung Kidul Corruption Watch (GKCW) dan Forum Kerukunan Masyarakat Gunung Kidul, Sukiratna Sari, perwakilan LBH Kota Yogyakarta, Drs. H. Idham Ibtu, M.Si, mantan Manager Partnership Regional DI Yogyakarta dan Zainal Arifin Mukhtar, SH, L.LM, Direktur Pukat UGM.

## **2. Dokumen**

Selain informan, peneliti juga mengumpulkan data-data tertulis yang berkenaan dengan penelitian ini berupa dokumentasi, arsip, jurnal, laporan kinerja LOD DI Yogyakarta untuk mendapatkan data pengaduan dan penyelesaian serta informasi lain yang berkaitan dengan pemikiran tentang Efektifitas Lembaga Ombudsman DI Yogyakarta.

### **Fokus Masalah Penelitian dan Deskripsi Fokus**

Efektivitas Kinerja Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta dan akutabilitas publik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dari beberapa sudut pandang:

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

1. Kinerja LOD DI Yogyakarta dalam penerimaan laporan/aduan masyarakat.
  - a. Kesiapan SDM
  - b. Kelengkapan Administrasi
  - c. Prosedur Operasional Standar
2. Kinerja LOD DI Yogyakarta dalam tindak lanjut laporan/aduan masyarakat.
  - a. Mekanisme internal
  - b. Komunikasi dengan SKPD terlapor
  - c. Komunikasi dengan masyarakat pelapor
3. Kinerja LOD DI Yogyakarta menurut Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terlapor.
  - a. Pola komunikasi dan kerjasama yang terbangun
  - b. Proses penanganan aduan masyarakat
  - c. Perannya dalam memediasi tuntutan masyarakat
4. Kualitas pelayanan SKPD terlapor menurut masyarakat pelapor.
  - a. Kompetensi SDM meningkat
  - b. Lebih fokus pada pelayanan masyarakat
  - c. Terbuka menerima kritikan masyarakat

### **Instrumen Penelitian**

Dalam penelitian ini, ada beberapa metode yang digunakan dalam pengumpulan data sesuai dengan kebutuhan penelitian ini:

#### **a. Panduan Wawancara**

Wawancara dilakukan dengan pelapor untuk mendapatkan informasi tentang proses penerimaan pengaduan dan kepuasan penyelesaian aduan. Selain Pelapor wawancara juga dilakukan terhadap komisioner, mantan komisioner, asisten dan staf LOD DI Yogyakarta untuk

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

mendapatkan informasi mengenai penanganan kasus dan sekitar hubungan timbal balik dengan SKPD terlapor dalam hal penanganan laporan. Di samping itu, wawancara juga dilakukan diskusi dengan tokoh masyarakat dan LSM untuk mendapatkan informasi mengenai kualitas layanan publik pemerintah kaitannya dengan keberadaan Ombudsman, termasuk eksistensi Ombudsman Daerah kaitannya dengan Ombudsman Nasional.

Pemilihan instrumen wawancara yang dilakukan secara mendalam (*depth interview*) agar data yang dikumpulkan bersifat langsung dari informan atau subjek. Melalui cara ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran lengkap penelitian. Wawancara mendalam dilakukan secara intensif dan berulang-ulang.

Alat yang digunakan untuk membantu memperlancar proses wawancara adalah instrument penelitian yaitu berupa pedoman wawancara yang berisi daftar pertanyaan. Pedoman wawancara disusun berdasarkan indikator-indikator yang diamati, khususnya berkaitan dengan masalah penelitian yang akan dijawab, yakni 1) Bagaimana kinerja LOD DI Yogyakarta dalam penerimaan laporan/aduan masyarakat? 2) Bagaimana kinerja LOD DI Yogyakarta dalam tindak lanjut laporan/aduan masyarakat? 3) Bagaimana kinerja LOD DI Yogyakarta menurut Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terlapor? 4) Bagaimana kualitas pelayanan SKPD terlapor menurut masyarakat pelapor? Tentu saja dalam wawancara yang dilakukan berkembang pertanyaan-pertanyaan lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diamati.

**b. Panduan studi dokumentasi**

Teknik studi dokumentasi dilakukan dalam bentuk pengkajian literatur, referensi, naskah dan laporan-laporan

yang relevan dengan penelitian ini, yaitu semua aktivitas yang dilakukan tercatat pada Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta selama periode 2005 sampai dengan 2008, termasuk mempelajari dan menjadikan bahan perbandingan aktivitas dan program LOD DI Yogyakarta 2008 - 2011. Adapun alat pengumpulan data yang digunakan adalah daftar isian, berupa format yang disiapkan secara sistematis untuk mencatat data-data yang relevan dengan permasalahan penelitian sesuai dengan kebutuhan peneliti.

### c. Teknik Penyaringan Data dan Pengabsahan data

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penyaringan dan pengabsahan data melalui langkah *credibility* (derajat kepercayaan), yaitu Melakukan *peer debriefing* (diskusi) dengan komisioner Ombudsman Daerah Kota Makassar dan Partnership (Kemitraan) selaku pihak yang mensponsori pendirian Ombudsman Daerah di Indonesia, juga dengan Kordinator KOPEL Sulawesi selaku penginisiasi berdirinya Ombudsman Daerah Kota Makassar. Selain itu, diskusi juga dilakukan dengan Kordinator CoRNER, lembaga peneliti di Kota Makassar.

Selain itu peneliti juga melakukan triangulasi, yaitu berusaha untuk mengecek kebenaran data dengan mencari informasi tambahan dari sumber-sumber lain dengan menggunakan metode yang berbeda atau dengan waktu yang berbeda, misalnya melalui *Focussed Group Discussion* (FGD).

FGD dilakukan sebanyak tiga kali, yakni tanggal 30 Oktober 2009, tanggal 7 Nopember 2009 dan 18 Pebruari 2010. FGD diikuti pimpinan SKPD dan LSM yang diselenggarakan atas kerjasama dengan Biro Hukum Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta.

FGD dilakukan untuk mendapatkan data tambahan dan memperkuat atau *crossing information* mengenai hasil penelitian dan wawancara yang telah dilakukan sebagai langkah keteralihan (*transfability*) dan ketergantungan (*dependability*).

#### **d. Teknik Analisis Data**

Sesuai dengan metode di atas, dalam penelitian ini, teknik analisis data yang dipergunakan adalah metode analisa kualitatif. Data yang diperoleh dianalisis oleh peneliti dan dilakukan *cross-check* (pemeriksaan kembali) pada orang-orang yang memiliki kompetensi dalam penelitian ini. Sutopo (2000) mengemukakan bahwa analisis data merupakan proses penyusunan data agar dapat diuraikan dengan memberikan makna, menjelaskan kategori yang dimaksud ataupun mencari hubungan antara berbagai macam aspek. Sutopo (2000) dan Nasution (2003) mengemukakan bahwa teknik analisis data yang digunakan melalui beberapa tahap, yaitu:

1. Reduksi data yaitu dengan mengetik ulang data yang diperoleh di lapangan dalam bentuk uraian dan menyaring data yang dianggap penting dalam proses penelitian. Hasil dari reduksi data dapat memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap hasil pengamatan yang mempermudah peneliti untuk mencari kembali data yang diperoleh.
2. Penyajian data (*display*) dilakukan sebagai upaya merakit atau mengorganisir informasi yang memungkinkan kesimpulan penelitian dilakukan. Data dan laporan lapangan menjadi sumber dalam penyajian data untuk melihat hubungan antara detail sehingga diperoleh gambaran keseluruhan untuk mengambil kesimpulan yang tepat.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi, dilakukan dengan cara mencari makna data yang dikumpulkan sejak awal, peneliti mencari pola tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis, dan sebagainya. Dari data yang diperoleh peneliti mencoba mengambil kesimpulan. Kesimpulan tersebut masih sangat *tentative* (bersifat sementara), kabur dan diragukan akan tetapi dengan bertambahnya data maka kesimpulan itu lebih *grounded* (mendasar). Kesimpulan kemudian diverifikasi selama penelitian berlangsung untuk memastikan kebenaran dan informasi yang diperoleh.

Dalam penelitian ini, data yang dikumpulkan dari sumber data direduksi dan dikelompokkan dalam pola, kategori, fokus atau tema yang hendak dipahami dan dimengerti. Kemudian, peneliti mengambil kesimpulan dari hasil pemahaman dan pengertian atas permasalahan/persoalan. Akhir dari analisa kualitatif ini terletak pada penggambaran atau penuturan tentang apa yang berhasil dimengerti dan dipahami oleh peneliti dengan suatu masalah yang diteliti. Dari sini, lahir pemaknaan dan simpulan yang komprehensif dan mendalam. Keakuratan data merupakan prioritas, sehingga dapat: (1) merinci fokus masalah yang benar-benar menjadi pusat perhatian untuk ditelaah secara mendalam, (2) melacak, mencatat dan mengorganisir setiap data yang relevan untuk masing-masing fokus masalah yang ditelaah, (3) menyatakan apa yang dimengerti secara bulat ke dalam bahasa kualitatif deskriptif.

Beberapa informan kunci yang dapat memberikan data yang dibutuhkan terkait dengan Efektivitas Kinerja Lembaga Ombudsman Daerah dan Akuntabilitas Publik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah ditetapkan. Para informan dalam penelitian ini merupakan informan yang peneliti

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

anggap mampu memberikan data valid sesuai kebutuhan peneliti.

Keseluruhan jumlah informan yang datanya dapat diolah disajikan pada tabel 1 sebagai berikut:

**Tabel 1. Jumlah Informan**

No.	Informan	Banyaknya	Keterangan
1.	LOD DI Yogyakarta	11	
2.	SKPD/Instansi/ Lembaga Terlapor	30	
3.	Masyarakat Pelapor	30	
<b>Jumlah</b>		71	

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Tabel 1 di atas menyebutkan bahwa dari Lembaga Ombudsman Daerah, peneliti mengambil 11 informan. Selanjutnya dari yang berasal dari pihak terlapor, peneliti mengambil 30 informan. Dari pelapor yang dalam hal ini adalah masyarakat, peneliti mengambil 30 informan yaitu mereka adalah pihak-pihak yang pernah terlibat pelaksanaan fungsi Lembaga Ombudsman Daerah DI Yogyakarta. Sehingga total informan yang peneliti pakai adalah sebanyak 71 informan.

Jumlah informan dalam penelitian semula direncanakan 130 informan. Namun, pada pelaksanaannya hanya 71 informan yang berhasil dapat diwawancarai oleh peneliti dan semua data dari informan itu dapat diolah. Keseluruhan jumlah informan yang datanya dapat disajikan dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut:

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

**Tabel 2. Karakteristik Informan Penelitian berdasarkan  
Jenis Kelamin**

No.	Jenis Kelamin Informan	Frekuensi	Persentase
1.	Laki-laki	53	75,0%
2.	Perempuan	18	25,0%
<b>Jumlah</b>		71	100,0%

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Tabel 2 di atas menyebutkan bahwa informan terbagi berdasarkan jenis kelamin laki-laki sebanyak 53 orang atau 75,0% dan perempuan sebanyak 18 orang atau 25,0%.

Wilayah asal informan SKPD terlapor disajikan pada tabel 3 berikut:

**Tabel 3. Karakteristik Informan Penelitian berdasarkan  
Wilayah Asal SKPD Terlapor**

No.	Wilayah Asal Informan	Frekuensi	Persentase
1	Provinsi DI Yogyakarta	7	23,0%
2	Kota Yogyakarta	7	23,0%
3	Sleman	5	18,0%
4	Bantul	4	13,0%
5	Kulon Progo	3	10,0%
6	Gunungkidul	4	13,0%
<b>Jumlah</b>		30	100,0%

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Tabel 3 di atas menyebutkan bahwa informan SKPD terlapor terbagi berdasarkan wilayah asal atau SKPD yang berasal dari; (1) tingkat provinsi sebanyak 7 orang atau 23%, (2) tingkat Kota Yogyakarta sebanyak 7 orang atau 23%, (3) tingkat Kabupaten Sleman sebanyak 5 orang atau 18%, (4) tingkat Kabupaten Bantul sebanyak 4 orang atau 13%, (5) tingkat Kabupaten Kulon Progo sebanyak 3 orang atau 10% dan (6) tingkat Kabupaten Gunungkidul sebanyak 4 orang atau 13%.

Wilayah asal informan masyarakat pelapor disajikan pada tabel 4 sebagai berikut:

**Tabel 4. Karakteristik Informan berdasarkan Wilayah Asal Masyarakat Pelapor**

No.	Wilayah Asal Informan	Frekuensi	Persentase
1	Kota Yogyakarta	8	27,0%
2	Sleman	6	20,0%
3	Bantul	8	27,0%
4	Kulon Progo	4	13,0%
5	Gunungkidul	4	13,0%
<b>Jumlah</b>		30	100,00

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Tabel 4 di atas menyebutkan bahwa informan masyarakat pelapor terbagi berdasarkan wilayah asal yaitu: (1) Kota Yogyakarta sebanyak 8 orang atau 27%, (2) Kabupaten Sleman sebanyak 6 orang atau 20%, (3) Kabupaten Bantul

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

sebanyak 8 orang atau 27%, (4) Kabupaten Kulon Progo sebanyak 4 orang atau 13% dan (5) Kabupaten Gunungkidul sebanyak 4 orang atau 13%.

Pekerjaan informan masyarakat pelapor disajikan pada tabel 5 sebagai berikut:

**Tabel 5. Karakteristik Informan Masyarakat Pelapor  
berdasarkan Pekerjaan**

No.	Pekerjaan	Frekuensi	Persentase
1	Wirasawasta	13	42,5%
2	Petani	7	23,5%
3	Pegawai swasta	3	10,0%
4	PNS	3	10,0%
5	Kontraktor	2	7,0%
6	Pensiunan	1	3,0%
7	Pengacara	1	3,0%
<b>Jumlah</b>		30	100,00%

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Tabel 5 di atas menyebutkan bahwa informan masyarakat pelapor terbagi ke dalam 7 kelompok pekerjaan yaitu (1) wirasawasta sebanyak 13 orang atau 42,5%, (2) petani sebanyak 7 orang atau 23,5%, (3) Pegawai swasta sebanyak 3 orang atau 10%, (4) PNS sebanyak 3 orang atau 10%, (5) Kontraktor sebanyak 2 orang atau 7%, (6) Pensiunan sebanyak 1 orang atau 3% dan (7) Pengacara sebanyak 1 orang atau 3%. Mayoritas informan masyarakat pelapor adalah wirasawasta. Diantara informan masyarakat pelapor, ada yang telah melakukan lebih dari satu kali pelaporan kepada LOD DI Yogyakarta.



# EFEKTIVITAS LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

## Kinerja LOD DI Yogyakarta

Kinerja LOD DI Yogyakarta dalam penerimaan laporan dapat dilihat pada aspek SDM, meliputi kesiapan personil dan kualifikasi yang dimiliki. Penerimaan laporan ditugaskan kepada personil atau asisten yang sudah memiliki kecakapan yang cukup untuk mengemban tugas itu. Kualifikasi itu telah dipersyaratkan pada perekrutan asisten. Komisioner Ombudsman menilai personil sangat sedikit dibanding kasus kasus yang akan ditangani. Pernyataan ini mengindikasikan adanya hambatan pada aspek personil dalam penanganan laporan. Sekalipun kendala ini tidak disampaikan oleh komisioner Ombudsman periode 2004-2008, akan tetapi dari Laporan Kinerja LOD DI Yogyakarta Periode 2008 - 2011 mencantumkan keterbatasan sumberdaya manusia pada jabatan asisten dan staf sekretariat. Hal ini juga berarti volume pengaduan periode 2008-2022 semakin meningkat dibanding sebelumnya 2008-2011. Dalam pelaksanaan kegiatan LOD dilengkapi Standar Operasional Prosedur. Menurut komisioner LOD DI Yogyakarta, Bagus Sarwono:

*“Satu kasus itu secepat mungkin dapat diselesaikan, tetapi walaupun tidak bisa atau belum bisa diselesaikan,*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*pling tidak pelapor harus mengetahui, sehingga tidak putus komunikasi, apalagi menganggap LOD tidak menangani laporannya.”* (wawancara Jumat, 23 Oktober 2009).

Pengukuran kinerja penerimaan pengaduan masyarakat dapat dipermati melalui angka penerimaan pengaduan, berapa jumlah kasus yang masuk dan berapa yang dapat diselesaikan dapat dilihat pada tabel 6:

**Tabel 6. Jumlah Aduan yang Masuk ke LOD DI  
Yogyakarta Tahun 2005 - 2008**

No	Periode/ Tahun	Banyaknya Pengaduan	Kasus Selesai	Persentase
1	2005	46	46	100%
2	2006	111	111	100%
3	2007	92	85	92%
4	2008	73	46	63%
<b>Jumlah</b>		322	288	89%

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Pada tahun 2005 terdapat 46 pengaduan (14%) diselesaikan 46 = 100 %; tahun 2006 terdapat 111 pengaduan, diselesaikan 111 = (100%); tahun 2007 terdapat 92 pengaduan, diselesaikan 85 = (92%); tahun 2008 terdapat 73 pengaduan, diselesaikan 46 kasus (63 %). Total pengaduan antara 2005-2008 adalah 322 laporan, dapat diselesaikan sebanyak 288, maka persentase kasus selesai sebesar 89% .

Adapun kasus yang tidak selesai dalam pengertian tidak ada penyelesaian antara terlapor dengan pelapor, sebanyak 34 atau 11% berakhir dalam bentuk rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh pihak terlapor. Penjelasan komisioner mengenai hal ini ialah bahwa kasus yang tidak selesai itu hingga berakhir masa kepengurusan LOD DI Yogyakarta

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

periode 2005 - 2008 belum dapat diselesaikan sehingga dilimpahkan kepada periode kepengurusan selanjutnya (2008 - 2011). Tidak tuntasnya kasus tersebut ialah karena bersifat kompleks, rumit dan penyelesaiannya memerlukan waktu yang cukup lama. Terdapat masalah yang melibatkan instansi pusat dan di luar kompetensi LOD DI Yogyakarta atau Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta.

Adapun laporan yang masuk berdasarkan mekanisme pelaporan dapat dilihat pada tabel 7 berikut:

**Tabel 7. Sumber laporan yang masuk  
ke LOD DI Yogyakarta Tahun 2005-2008**

No	Mekanis pelaporan	2005	2006	2007	2008	Jumlah	Persentase
1	Laporan langsung	42	74	59	45	220	68%
2	Laporan surat	-	7	8	5	20	7%
3	Laporan e-mail	-	1	1	2	4	1%
4	Laporan telepon	4	29	24	21	78	24%
<b>Total</b>		<b>46</b>	<b>111</b>	<b>92</b>	<b>73</b>	<b>322</b>	<b>100%</b>

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Data tabel 7 menunjukkan 322 laporan yang masuk, sebanyak 220 laporan atau 68% berasal dari laporan langsung (tertinggi). Selanjutnya, sebanyak 78 laporan atau 24% berasal dari laporan melalui telepon; melalui surat sebanyak 20 laporan atau 7%; dan yang paling sedikit adalah melalui e-mail yang hanya sebanyak 4 laporan atau 1%.

Tingginya laporan yang disampaikan secara langsung, yaitu menyangkut kepuasan pelapor yang merasa lega jika

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

laporan yang disampaikan secara langsung, bisa tuntas, apalagi jika terdapat berkas atau hal-hal penting yang akan diserahkan. Laporan yang disampaikan melalui telepon terkadang hanya menyangkut informasi awal yang juga terkadang dilanjutkan dengan datang langsung ke kantor. Namun demikian, terkadang pula pihak LOD DI Yogyakarta langsung melakukan investigasi ke lapangan. Demikian halnya bagi laporan yang disampaikan melalui surat atau e-mail.

Laporan yang masuk terbagi ke dalam beberapa bidang kasus. Untuk periode tahun 2005 - 2008 dapat dilihat pada tabel 8 sebagai berikut:

**Tabel 8. Bidang Kasus Laporan Tahun 2005 - 2008**

No	Bidang Kasus	2005	2006	2007	2008	Jumlah	Persentase
1	Rekonstruksi Pasca Gempa	-	32	36	2	70	22%
2	Pertanahan	7	11	15	12	45	16%
3	Pendidikan	2	14	8	16	40	14%
4	Hukum	13	13	7	6	39	12%
5	Pemerintahan	5	7	7	8	27	9%
6	Kepegawaian	5	6	-	7	18	7%
7	Kesejahteraan sosial	2	2	5	7	16	6%
8	Kependudukan	-	9	5	-	14	5,5%
9	Kesehatan	2	1	3	3	9	4%
10	Perijinan	-	4	2	3	9	4%
11	Keamanan dan Ketertiban Umum	-	4	2	2	8	3%
12	Perpajakan	2	2	-	-	4	1,5%

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

13	Pengadaan Barang dan Jasa	-	-	-	4	4	1,5%
14	Ketenagalis- trikan	1	1	-	1	3	1,25%
15	Pekerjaan Umum	3	-	-	-	3	1,25%
16	Pelelangan	-	2	-	-	2	1%
17	Tata Ruang dan Tata Kota	2	-	-	-	2	1%
18	Perekonomian	1	-	1	-	2	1%
19	Migrasi	1	-	-	-	1	0,5%
20	Bagian Umum	-	1	-	-	1	0,5%
21	Pertanian	-	1	-	-	1	0,5%
22	Ketenaga ke- jaan	-	-	-	1	1	0,5%
23	Perumahan	-	1	-	-	1	0,5%
24	Perdagangan	-	-	1	-	1	0,5%
25	Lingkungan hidup	-	-	-	1	1	0,5%
	<b>T o t a l</b>	46	111	92	73	322	100%

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Data yang disajikan pada tabel 8 di atas menunjukkan bahwa bidang kasus laporan periode tahun 2005 - 2008 terbagi ke dalam 25 bidang kasus, yaitu bidang rekonstruksi pasca gempa sebanyak 70 laporan atau sebesar 22%, bidang pertanahan sebanyak 45 laporan atau sebesar 16%, bidang pendidikan sebanyak 40 laporan atau sebesar 14%, bidang hukum sebanyak 39 laporan atau sebesar 12%, bidang pemerintahan sebanyak 27 laporan atau sebesar 9%, bidang kepegawaian sebanyak 18 laporan atau sebesar 5%, bidang kesejahteraan sosial sebanyak 16 laporan atau sebesar 6%, bidang kependudukan sebanyak

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

14 laporan atau sebesar 5,5%, bidang kesehatan dan bidang perijinan masing-masing sebanyak 9 laporan atau sebesar 4%, bidang keamanan dan ketertiban umum sebanyak 8 laporan, atau sebesar 3%, bidang perpajakan dan bidang pengadaan barang dan jasa masing-masing sebanyak 4 laporan atau sebesar 1,5%, bidang ketenagalistrikan dan bidang pekerjaan umum masing-masing sebanyak 3 laporan atau sebesar 1,25%, bidang pelelangan, bidang tata ruang dan tata kota dan bidang perekonomian masing-masing sebanyak 2 laporan atau sebesar 1%, bidang migrasi, bidang umum, bidang pertanian, bidang ketenagakerjaan, bidang perumahan, bidang perdagangan dan bidang lingkungan hidup masing-masing sebanyak 1 laporan atau sebesar 0,5%.

Jumlah bidang pengaduan tertinggi tersebut pada tabel 8 yakni rekonstruksi pasca gempa 20% dari 25 bidang kasus dengan persentase terkecil, bidang lingkungan hidup 0,5%. Bila dikaitkan dengan pengaduan yang masuk antara tahun 2005 - 2008 akumulasi laporan tertinggi yaitu berasal dari kabupaten Bantul yakni sebesar 30%.

Jika data pengaduan dibagi perwilayah dapat dilihat pada Tabel 9 sebagai berikut:

**Tabel 9. Jumlah Aduan yang Masuk ke LOD DI Yogyakarta Tahun 2005-2008 yang Dibagi per Wilayah**

No	Asal Wilayah Pelapor	Laporan Masuk				Jumlah Laporan	Persentase	Ket.
		2005	2006	2007	2008			
1	Kota Yogyakarta	13	34	26	17	90	28%	
2	Kabupaten Sleman	17	26	18	20	81	25%	

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

3	Kabupaten Bantul	7	26	38	26	97	30%	
4	Kabupaten Kulon-progo	7	24	4	6	41	13%	
5	Kabupaten Gunungkidul	2	1	6	4	13	4%	
	<b>Jumlah</b>	<b>46</b>	<b>111</b>	<b>92</b>	<b>73</b>	<b>322</b>	<b>100%</b>	

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

Tabel 9 di atas menunjukkan Kota Yogyakarta yaitu sebanyak 90 laporan atau sebesar 28%, akumulasi laporan yang berasal dari Sleman sebanyak 81 laporan atau sebesar 25%, akumulasi laporan yang berasal dari Bantul sebanyak 97 laporan atau sebesar 30%, akumulasi laporan yang berasal dari Kulonprogo yaitu sebanyak 41 laporan atau sebesar 13% dan akumulasi laporan yang berasal dari Gunungkidul sebanyak 13 laporan atau sebesar 4%.

Tingginya angka pengaduan yang berasal dari kabupaten Bantul berkaitan dengan laporan pada bidang kasus rekonstruksi pasca gempa berupa bantuan dana rehabilitasi pasca gempa. Demikian pula dengan persentase jumlah pengaduan antara 2005 - 2008, tertinggi pada tahun 2006, yaitu 111 pengaduan, sebagian besar diantaranya laporan yang berkait dengan peristiwa gempa. Fenomena ini menunjukkan bahwa semakin meningkat kebutuhan masyarakat semakin meningkat pula layanan yang harus diberikan; semakin meningkat layanan yang harus diberikan, semakin meningkat pula tingkat kelalaian atau pelanggaran yang terjadi. Dengan demikian, pemberian satu jenis layanan kepada masyarakat harus disertai dengan regulasi, petunjuk teknis, variasi, improvisasi layanan menghindari kelalaian atau maladministrasi. Dapat dibayangkan andaikata tidak

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

ada institusi pengaduan layanan, maka keluhan masyarakat, khususnya pasca gempa akan menjadi masalah tak terselesaikan.

Bidang kasus menarik lainnya untuk disimak adalah pertanahan, pendidikan, hukum, pemerintahan, kesejahteraan sosial dan kesehatan. Menarik karena bidang atau sektor ini mendapat pengaduan selama 4 (empat) tahun berturut-turut dari tahun 2005 - 2008. Pertanahan sebanyak 45 laporan atau 16%, pendidikan sebanyak 40 laporan atau 14%, hukum sebanyak 39 laporan atau 12%, pemerintahan sebanyak 27 laporan atau 9%, kesejahteraan sosial sebanyak 16 laporan atau 6% dan kesehatan sebanyak 9 laporan atau 4%.

Bagi 6 (enam) sektor ini perlu mendapat perhatian khusus oleh Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta, tentunya dengan tidak mengabaikan sektor-sektor lain. Perhatian khusus karena mungkin saja terdapat masalah beruntun, yakni berlarut-larut, menumpuk atau berkomulasi dan bisa saja semacam modus yang patut dicermati. Rekomendasi Ombudsman memahaminya seperti itu.

Jumlah SKPD, instansi atau pihak siapa saja yang menjadi pihak terlapor pada LOD DI Yogyakarta dapat dilihat pada tabel 10 sbb:

**Tabel 10. Jumlah SKPD Terlapor tahun 2005-2008**

<b>Tahun</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total</b>
<b>Banyaknya laporan</b>	46	111	92	73	322
<b>Jumlah Instansi/ SKPD terlapor</b>	53	86	69	67	275

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Tabel 10 di atas menyebutkan bahwa pada tahun 2005, dari 46 laporan yang masuk, terdapat 53 SKPD/instansi yang menjadi terlapor, pada tahun 2006 dari 111 laporan yang masuk, terdapat 86 SKPD/instansi yang menjadi terlapor; pada tahun 2007 dari 92 laporan yang masuk, terdapat 69 SKPD/instansi yang menjadi terlapor dan pada tahun 2008 dari 73 laporan yang masuk, terdapat 67 SKPD/instansi yang menjadi terlapor .

Dapat dijelaskan bahwa jumlah SKPD atau instansi terlapor tersebut diambil berdasarkan laporan atau bidang kasus dengan pengertian bahwa satu laporan tidak berarti satu SKPD, sebab laporan terkadang tidak hanya melibatkan atau melaporkan satu SKPD, tetapi sering melibatkan atau melaporkan atau terkait dengan beberapa SKPD. Itulah sebabnya tidak senantiasa sama antara jumlah laporan dengan jumlah SKPD terlapor.

Berdasarkan data yang ditemukan, mengenai instansi/ SKPD terlapor nampak bahwa selain pada tahun 2005, jumlah laporan selalu lebih banyak dari yang terlapor, sekalipun jumlah laporan tidak berbeda jauh dengan angka terlapor. Dengan demikian, jika dirata-ratakan terdapat satu instansi/SKPD yang terlapor lebih dari satu kali, dalam pengertian terdapat selisih 47 laporan atau sebesar 15% dari perbandingan antar 322 laporan dengan 275 terlapor.

Kalau kita cermati jumlah pengaduan dari tahun 2005 - 2008, nampak sangat bervariasi. Secara berturut-turut tahun 2005 sebanyak 46 laporan ialah karena pada tahun itu LOD DI Yogyakarta baru terbentuk, tepatnya Juni 2005. Untuk tahun 2006, cukup tinggi yaitu 111 pengaduan ialah karena pada tahun itu terjadi peristiwa gempa yang menimbulkan banyaknya masalah dalam distribusi bantuan rehabilitasi pasca gempa. Selain itu, pada tahun 2006 LOD DI Yogyakarta

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

melakukan sosialisasi secara serentak ke kabupaten dan kota dengan cara membuka pos-pos pengaduan di kabupaten dan kota se-Provinsi DI Yogyakarta.

Pada tahun 2007, LOD DI Yogyakarta mengalami penurunan angka pengaduan dari 111 laporan menjadi 92 laporan. Angka pengaduan 92 laporan ini sebenarnya cukup tinggi, karena pada tahun 2007 itu tidak lagi dilakukan upaya “jemput bola” atau mencari pelanggaran pelayanan di daerah-daerah. Untuk tahun 2008, penerimaan laporan menurun lagi dibanding tahun sebelumnya, yaitu 73 laporan. Angka ini sebenarnya dapat mendeskripsikan bahwa dengan menurunnya pengaduan dapat diasumsikan membaiknya pelayanan setelah diadakan ke LOD DI Yogyakarta dan atau telah terselesaikannya masalah pelayanan yang mengendap selama ini atau dengan kata lain, menurunnya pengaduan ialah karena terjadi perubahan perilaku pelayanan sebagai bagian dari akuntabilitas publik pemerintah. Hal ini dapat diklaim sebagai efektifitas kinerja LOD DI Yogyakarta.

Berbagai pendekatan dilakukan untuk membuktikan hal ini, salah satunya adalah pelaksanaan Survei Kepuasan Masyarakat sebagaimana terdapat pada Laporan Kinerja LOD DI Yogyakarta Periode 2005-2008. Survei tersebut menunjukkan pada aspek reability (kehandalan) dalam penyelesaian kasus yang diadakan menunjukkan kepuasan informan pada angka rata-rata 2,97 pada skala 4 (empat).

Hasil survei yang demikian adalah salahsatu contoh dari berbagai upaya yang dilakukan LOD melayani pengaduan.

Hal yang patut dicermati, kaitannya dengan kecakapan penerimaan dan pengelolaan laporan, yakni jumlah laporan yang diterima LOD DI Yogyakarta sebanyak 322 untuk kurun waktu tahun 2005 - 2008, jumlah ini dinilai sangat minim oleh Zainal Arifin Mukhtar, SH. L.L.M Direktur PUKAT

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

UGM (Pusat Kajian Anti Korupsi, Universitas Gajah Mada), dibanding jumlah aduan yang diterima oleh lembaganya yang diprediksi bisa mencapai 70 aduan per hari. Hanya saja perlu dikaji konteks aduan yang disampaikan itu.

Bagi LOD DI Yogyakarta, laporan yang disampaikan haruslah bersifat riil dan memiliki unsur atau indikator pelanggaran dalam pelayanan publik atau dugaan maladministrasi. Laporan yang tidak memiliki unsur penyimpangan, tidak ditindaklanjuti, yaitu bila masalah yang dilaporkan mengarah pada tendensi pribadi, menjelek-jelekan, penyampaian laporan dalam bentuk “surat kaleng”, tidak ada identitas pelapor dan tidak ada unsur terlapor yang dituju.

Berkait antara laporan dan terlapor, sekalipun tidak berbanding lurus antara pelapor dan terlapor, dalam artian jumlah pelapor- sama dengan jumlah terlapor, karena terkadang satu laporan melibat lebih dari satu SKPD terlapor. Hal ini dapat dilihat pada tabel 8. bidang kasus laporan tahun 2005 - 2008 di mana bidang kasus pertanahan, pendidikan, hukum, pemerintahan, kesejahteraan sosial dan kesehatan, mendapat pengaduan selama 4 (empat) tahun berturut-turut dari tahun 2005 - 2008. Bidang pertanahan sebanyak 45 laporan kasus atau 16%, pendidikan 40 laporan atau 14%, hukum sebanyak 39 laporan atau 12%, pemerintahan sebanyak 27 laporan atau 9%, kesejahteraan sosial sebanyak 16 laporan atau 6% dan kesehatan sebanyak 9 laporan atau 4% ( lihat tabel 8).

Sehubungan dengan adanya pihak terlapor lebih dari 1 (satu) kali, dapat dijelaskan bahwa hal ini tidak berarti tidak terjadi perubahan perilaku pemberian layanan setelah terlapor, karena bidang kasus atau masalah yang dilaporkan senantiasa berbeda, oknum yang berbeda, kebijakan yang berbeda, bahkan dengan terlapor (oknum) yang berbeda.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik itu bersifat dinamis sehingga faktor ketidakpuasan terkadang bukan karena kelalaian, tetapi terkadang oleh faktor yang tidak diperkirakan atau diprediksi. Hal ini terjadi karena faktor kepuasan akan pelayanan terletak pada persepsi atau keinginan atau ekspektasi pihak penerima layanan. Seperti pendapat Groonros dan Raining tentang *expected service* dan *perceived service*.

Oleh karena itu, dalam standarisasi pelayanan dibutuhkan sosialisasi dan penjelasan secara terbuka dan berkesinambungan guna mencegah pengharapan berlebihan. Di samping itu, aspek etika, moralitas dan sikap mental pemberi pelayanan berperan penting, mengingat kondisi ini bertalian dengan kultur dan kepribadian oknum. Atas alasan dan sudut pandang demikian, maka pendekatan profesionalisme, kompetensi kontekstual, ketrampilan, pelatihan dan ketajaman akal serta kepekaan dan perasaan empati adalah hal mutlak dilakukan bagi pribadi pribadi penyedia layanan.

Telah dijelaskan pada pragraf terdahulu bahwa jumlah SKPD atau pihak terlapor tidak berbanding lurus dengan jumlah pengaduan. Dengan pengertian bahwa 1 (satu) laporan atau bidang kasus tidak berarti 1 (satu) SKPD, sebab setiap Bidang Kasus terkadang tidak hanya melibatkan 1 (satu) SKPD, melainkan terdapat kasus yang melibatkan beberapa SKPD dan bahkan ada SKPD berlarut larut diadukan sekalipun bukan pada kasus yang sama. Namun demikian, dibutuhkan adanya tindak lanjut atau evaluasi instansi terlapor karena menurut Ariyanti staf pada Biro Hukum DI Yogyakarta bahwa rekomendasi LOD DI Yogyakarta belum menggigit, belum sampai pada taraf dimana SKPD atau instansi terlapor terpojok bila menerima rekomendasi,

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*“Rekomendasi Ombudsman belum mampu membangkitkan rasa takut”*. Bahkan menurutnya tidak jarang rekomendasi tersebut di-*file*, dilacikan atau diarsipkan saja.

Sifat dasar Ombudsman tidak menerima pengaduan yang berkaitan dengan masalah substansi kasus hukum pada institusi peradilan, yaitu karena Ombudsman tidak mempunyai *yurisdiksi* terhadap keputusan parlemen, menteri atau peradilan. Ombudsman tidak dapat merampas kekuasaan (*usurping*) otoritas dari *review judicial* dan juga bukan bertindak sebagai lembaga yang menyelesaikan masalah yang sudah diputus peradilan (*agent of ex post remedy*). Kemungkinan kondisi Ombudsman yang demikian sehingga keberadaannya tidak menimbulkan “rasa takut”, seperti komentar Ariyanti staf pada Biro Hukum DI Yogyakarta.

Kekhususan Ombudsman yang lain, yang ditemukan pada penelitian ini adalah hasil pengamatan terhadap masyarakat pelapor dengan jumlah laporan sebanyak 322 laporan dari berbagai jenis bidang kasus, rata-rata masyarakat pelapor berasal dari latar belakang pendidikan menengah ke bawah dengan profesi sebagai wirausaha, petani, pegawai swasta, pegawai negeri sipil (PNS). Laporan yang mereka adukan menyangkut perlakuan ketidakadilan dalam pelayanan dan hal-hal lain yang berkait hajat hidup mereka. Sebagai contoh, informan penelitian ini diambil dari unsur masyarakat pelapor sebanyak 30 informan yang mewakili kabupaten kota dan aspek yang dilaporkan. Dari 30 informan masyarakat pelapor dan dari latar belakang daerah tersebut, informan terbagi ke dalam 7 kelompok pekerjaan yaitu (1) wiraswasta sebanyak 13 orang atau 42,5%, (2) petani sebanyak 7 orang atau 23,5%, (3) Pegawai swasta sebanyak 3 orang atau 10%, (4) PNS sebanyak 3 orang atau 10%, (5) Kontraktor sebanyak 2 orang atau 7%, (6) Pensiunan sebanyak 1 orang

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

atau 3% dan (7) Pengacara sebanyak 1 orang atau 3%.

Berdasarkan latar belakang ekonomi, sosial dan pendidikan, sebagaimana dikemukakan pada pragraf terdahulu, nampak bahwa LOD DI Yogyakarta di dalam menjalankan peran dan fungsinya sesuai kewenangan yang dimiliki, telah membantu atau telah dimanfaatkan oleh masyarakat pada umumnya yang secara ekonomi, struktur sosial dan pendidikan berada pada level menengah ke bawah. Karakteristik sosial masyarakat yang berada pada level ini terkadang mengalami kendala akses ke pusat pusat atau simpul-simpul pengambil kebijakan.

Kondisi ini berbeda halnya bagi mereka yang memiliki akses komunikasi dan kedekatan dengan pihak-pihak berkompeten yang secara mudah dapat menyampaikan keluhannya atau menyelesaikan masalah yang dihadapi melalui jaringan atau akses yang ia miliki. Hal itu bisa dilakukan dalam bentuk menelpon kolega, keluarga, teman atau bahkan dengan mereka yang secara timbal balik memiliki hubungan-hubungan tersendiri, saling membutuhkan, semacam *mutual respect*.

Demikian pula bagi mereka yang memiliki kemampuan ekonomi yang dapat menyelesaikan masalahnya melalui pengadilan, membayar pengacara atau mereka yang memiliki akses pada *impra* struktur politik atau pada *supra* struktur politik, secara mudah dapat melakukan lobi atau *pressure* ke lembaga legislatif bagi penyelesaian masalah yang ia hadapi.

Pandangan Nugroho mengenai LOD DI Yogyakarta bahwa masyarakat berpendidikan rendah tidak mengetahui Ombudsman, hanya masyarakat berpendidikan tinggi yang mengenal Ombudsman namun tidak melihat arti pentingnya, adalah padangan dari sisi perlunya lembaga ini melakukan sosialisasi ke masyarakat. Mengenai arti pentingnya lembaga

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

ini yang disinyalir tidak dipahami oleh mereka dari kalangan berpendidikan, patut diapresiasi bahwa pandangan itu dari sisi penggunaan jasa lembaga Ombudsman yang relatif tidak dimanfaatkan oleh mereka yang berada pada kalangan atas yang memiliki akses dengan pihak pihak berkompeten yang dengan demikian masalah yang dihadapi dapat diatasi tanpa melalui jasa Ombudsman.

Berkait dengan hubungan intens antara masyarakat pelapor yang menggunakan jasa Ombudsman dengan LOD dan hubungan timbal balik antara LOD dengan instansi atau pihak terlapor secara efektif, proses komunikasi yang intens itu berpola pada pusran hubungan timbal balik kewargaan yaitu antara pemerintah yang disertai wewenang mengatur dengan warga negara atau penduduk yang berposisi sebagai pihak yang diatur atau dilayani. Pola hubungan komunikasi timbal balik atau arus atas dan bawah yang dimediasi oleh LOD DI Yogyakarta dengan sendirinya telah mengangkat derajat kepublikan pemerintah, karena proses komunikasi akan membentuk derajat kontrol yang efektif.

Dalam hal derajat kepublikan, kaitannya dengan proses komunikasi yang membentuk derajat kontrol yang berpengaruh menghasilkan kebijakan yang konsisten, maka LOD DI Yogyakarta dapat menggugurkan analisa atau pandangan yang mengatakan hubungan warga dengan birokrasi mengarah pada berkurangnya secara signifikan hak sosial dari masyarakat.

Penerimaan masyarakat pelapor terhadap LOD atas kinerjanya dalam penerimaan pengaduan masyarakat sehubungan dengan telah adanya struktur dan kelembagaan yang menangani tugas tugas LOD sesuai standar operasional yang telah ada, didukung SDM yang telah memiliki standar kompetensi memberi efek penerimaan SKPD terhadap LOD

DI Yogyakarta.

Posisi Ombudsman yang demikian, jika secara konsisten dan berkesinambungan terpelihara memberi eksistensi tersendiri bagi LOD sebagai lembaga pengawas (cencorate) Tidak hanya sebatas itu Ombudsman juga dapat mengkonsentrasikan kekuatan sosial (*social power*) yang dimiliki masyarakat dan akan berdampak pada kepercayaan publik terhadap LOD, selanjutnya berdampak pada eksistensi LOD sebagai pengawas eksternal yang berpengaruh terhadap derajat akuntabilitas Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta.

### **Tindak Lanjut Pengaduan Masyarakat**

Tindak lanjut pengaduan yang dilakukan LOD sesuai mekanisme penanganan dapat berupa klarifikasi, investigasi, mediasi dan penutupan kasus yaitu terbitnya rekomendasi. Rekomendasi dapat berupa kesimpulan atau pendapat hukum terhadap kasus yang ditangani .

Klarifikasi adalah mengecek kebenaran kasus yang dilaporkan. LOD melakukan klarifikasi dalam bentuk turun lapang, meninjau lokasi, atau memanggil terlapor sekaligus menyampaikan adanya pengaduan yang ditujukan kepada instansi terlapor. Tahapan ini semacam *cross check* dengan SKPD atau instansi terlapor. Dalam klarifikasi tersebut, LOD DI Yogyakarta mengadakan gelar perkara agar temuan-temuan, fakta-fakta pendukung itu lebih komplit. Klarifikasi itu dilakukan dalam bentuk tanya jawab dengan pihak terlapor. Namun, klarifikasi ini bukanlah interogasi. SKPD atau instansi terlapor dapat mengemukakan hal-hal atau pandangan pandangannya bahkan argumentasi yang menyangkut laporan tersebut.

Terdapat pula mekanisme mediasi, yakni LOD

menjembatani agar terjadi kesesuaian pandangan di dalam memahami masalah yang melibatkan telapor. Jika pada tingkat mediasi, masalah dapat diselesaikan maka dilakukan kesimpulan. Jika langkah mediasi tidak berhasil, dilakukan investigasi, yaitu pihak LOD turun lapang mengecek atau minta pendapat pihak pihak berkompeten atau yang memahami persoalan. Langkah terakhir dari seluruh tahapan atau fase penyelesaian masalah adalah rekomendasi, yaitu sikap LOD terhadap satu masalah dan seperti apa langkah penyelesaiannya. Mekanisme LOD menempatkan rapat pleno menentukan apakah akan ditempuh mekanisme mediasi atau langsung rekomendasi. Hasil akhir dari rekomendasi disampaikan kepada pelapor.

Strategi yang ditempuh LOD apabila kebijakan yang diambil tidak direspon melakukan monitoring rekomendasi. Dalam konteks ini, ada komunikasi untuk mengefektifkan pelaksanaan rekomendasi itu. Jadi pelaksanaan rekomendasi tetap diikuti sejauh mana hal tersebut dijalankan oleh SKPD telapor. Hasil monitoring perkembangan kasus ini akan menentukan langkah yang harus diambil oleh LOD dalam rangka tindak lanjut penyelesaian kasus.

Sifat rekomendasi LOD dibuat berdasarkan kebenaran, keadilan dan kemanfaatan sosial. Itulah sebabnya sehingga rekomendasi pada tingkat pertama disampaikan kepada telapor dan tembusannya kepada atasan telapor, berisi advis agar telapor memperbaiki kekeliruannya atau merujuk kepada standar pelayanan publik yang ada atau sesuai dengan prosedur baku administrasi pelayanan publik dan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Jika pihak telapor tidak mengindahkan rekomendasi tingkat pertama, maka LOD, akan menyampaikan rekomendasi tingkat kedua yaitu kepada atasan telapor yang berisi advis perbaikan.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Selanjutnya, bila atasan terlapor tidak mengindahkan rekomendasi, maka LOD melanjutkan pada tingkat ketiga mempublikasikan kasus penyimpangan administrasi dalam pelayanan publik tersebut melalui media massa dengan menyebutkan bahwa pihak terlapor dan atasannya tidak memiliki itikad baik untuk menyelesaikan sengketa penyimpangan yang merugikan pelapor . Sebelum memberi rekomendasi Ombudsman mendengarkan lebih dahulu kedua belah pihak yang bersengketa, dalam hal ini pelapor dan terlapor, demi menjaga independensi Ombudsman.

Untuk kasus-kasus tertentu, LOD secara pro aktif melakukan investigasi. Namun penyampaian rekomendasi dapat langsung dipublikasikan melalui media massa, apabila kasusnya telah terlebih dahulu melebar ke publik, meresahkan, misalnya, dalam hal kasus “Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal tanpa Kabel” (*Code Division Multiple-Access - CDMA*), yang pernah ditangani LOD.

Tindak lanjut laporan yang dilakukan oleh LOD DI Yogyakarta atas laporan yang masuk periode tahun 2005 - 2008 dapat dilihat pada tabel 11 sebagai berikut:

**Tabel 11. Tindak Lanjut Laporan oleh LOD DI Yogyakarta Tahun 2005 - 2008**

No	Tindak Lanjut Penanganan	Laporan yang Ditindaklanjuti Tahun/Periode					Persentase
		2005	2006	J2007	2008	Jumlah	
1	Klarifikasi	46	109	89	65	309	96%
2	Investigasi	9	17	21	16	63	20%
3	Mediasi	8	34	28	17	87	27%
4	Rekomendasi	41	83	62	35	221	67%

*Sumber: LOD DI Yogyakarta*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Tabel 11 di atas menyebutkan bahwa dari 322 laporan yang masuk ke LOD DI Yogyakarta untuk kurun waktu tahun 2005 – 2008 ditindaklanjuti, antara lain melalui klarifikasi 309 laporan (96%); investigasi 63 laporan (20%); mediasi pada 87 laporan (27%) dan menerbitkan rekomendasi 221 laporan (67%). Dengan demikian, dari 322 laporan, telah diselesaikan sebanyak 288 kasus (89%), selebihnya dilanjutkan/diselesaikan oleh LOD DI Yogyakarta periode 2008 - 2011 sebanyak 34 kasus (11%).

Memperhatikan langkah klarifikasi yang mencapai angka 96% yaitu dari 322 kasus yang masuk ke LOD DI Yogyakarta, terdapat 309 laporan diantaranya ditindaklanjuti dengan terlebih dahulu melakukan klarifikasi. Artinya, terdapat 4% diantaranya yang langsung diinvestigasi atau rekomendasi. Demikian halnya dengan jumlah kasus yang diinvestigasi sebesar 63 laporan (20%) yang berarti pula bahwa tidak semua kasus diinvestigasi, terdapat 80% ditindaklanjuti melalui mediasi atau rekomendasi.

Dalam hal mediasi terdapat 87 laporan (27%) yang selesai di tingkat mediasi. Hal ini berarti bahwa terdapat 73% kasus yang selesai di tingkat rekomendasi atau apabila dikaitkan dengan jumlah kasus yang tidak selesai di tahun 2008 sebesar 11%, maka terdapat 62% kasus selesai melalui rekomendasi LOD DI Yogyakarta priode 2005 – 2008 kepada instansi terlapor, dan 11% disampaikan kepada LOD DI Yogyakarta Priode 2008-2011. Angka rekomendasi LOD DI Yogyakarta sendiri menunjukkan 221 laporan (67%). Dijelaskan bahwa, dari 322 laporan telah diselesaikan sebanyak 288 kasus (89%), selebihnya dilanjutkan atau dilimpahkan kepada LOD DI Yogyakarta periode 2008 - 2011 sebanyak 34 kasus (11%), 5% dari kasus kasus yang tertingga itu telh berbentuk rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti. Tindak

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

lanjut penanganan yang demikian adalah cara bertindak LOD DI Yogyakarta dalam menyelesaikan masalah, yaitu laporan wajib ditindaklanjuti, termasuk mekanisme pelimpahan, karena priode kepengurusan tidak membatasi eksistensi LOD DI Yogyakarta.

Tolok ukur untuk menentukan adanya penyimpangan administrasi dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah atau institusi penegakan hukum adalah standar baku prosedur pelayanan minimal dan mekanisme administrasi pelayanan publik, hukum, etika dan kepatutan. LOD DI Yogyakarta juga memberikan kesempatan kepada masyarakat pelapor untuk menanyakan tindak lanjut penanganan kasus yang diadukannya. Pelapor yang ingin mengetahui perkembangan penanganan kasusnya dapat datang langsung ke kantor LOD DI Yogyakarta atau melalui telepon. Mekanisme ini diakui Yudi Ismono (wawancara, 7 Nopember 2009) yang mengungkapkan bahwa:

*“Saya pernah mendapat penjelasan strategi, tapi biasanya yang pertama dilakukan adalah klarifikasi dengan SKPD terlapornya, untuk mengecek kebenaran laporan, mereka klarifikasi dulu sama SKPD terlapor. Yang jelas, pertama LOD akan mengundang terlapor atau SKPD yang dilaporkan dan mengklarifikasi laporan yang masuk itu. Bila memang SKPD itu mengakui ada tindak maladministrasi maka Ombudsman akan merekomendasikan untuk memperbaiki sesuai dengan aturan yang berlaku. Itu untuk masalah yang biasa saja atau kasusnya tidak rumit.”*

Bila LOD merasa bahwa dalam klarifikasi belum cukup atau kasus yang dilaporkan dirasakan rumit dan memerlukan pengumpulan data dan fakta yang lebih komplit, maka setelah melakukan klarifikasi, LOD melakukan investigasi. Dalam

hal investigasi, LOD juga sering melakukan investigasi tanpa melakukan klarifikasi terlebih dahulu dengan pihak terlapor.

Strategi yang ditempuh LOD DI Yogyakarta dalam menghadapi kasus-kasus yang tergolong kompleks adalah gelar perkara yang lebih intens, karena biasanya kasus ini menyangkut kebijakan. Kalaupun ada hal-hal di luar kemampuan LOD dari segi keilmuan, maka LOD akan melakukan bedah kasus. Dalam bedah kasus ini, LOD akan mengundang *expert* atau ahli yang benar-benar menguasai persoalan untuk dimintai *explore judgement*, memberikan pemahaman atau wacana ataupun pendapat hukum sebagai dasar keputusan yang harus diambil oleh LOD.

Dalam hal ini, LOD tidak menolak menangani kasus yang masuk, sepanjang relevan. LOD tidak menangani sendiri permasalahan, LOD senantiasa melibatkan pihak berkompeten atau berwenang serta obyektif dalam penyelesaian kasus atau masalah. Para ahli biasanya berasal dari perguruan tinggi, yang membidangi atau dalam hal ini sesuai disiplin ilmu yang dimiliki. Juga bisa dari kalangan praktisi atau bahkan juga dari birokrokrat. Contoh kasus dimana LOD pernah mengundang ahli yaitu kasus pertambangan, masalah pendirian tower, masalah gelombang radio panggil, masalah pelayanan *drive through* yang dilakukan PLN.

Beberapa kali LOD memengundang pakar untuk memecahkan suatu kasus yang memang secara keilmuan tidak dapat dipecahkan, bahkan Gubernur, dalam hal ini Sultan Hamengkubowono X pernah berkunjung ke LOD untuk kasus terhitung rumit pelik, yaitu kasus “Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal tanpa Kabel” (*Code Division Multiple-Access/CDMA*).

Keterlibatan pakar dalam penanganan kasus ini sangat penting dan akan memberikan pandangan yang nantinya

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

akan sangat mempengaruhi keputusan akhir LOD untuk mengeluarkan rekomendasi kepada SKPD atau instansi terlapor. Sebagai lembaga independen, LOD berusaha tetap imparisial. LOD akan mendengarkan dari pihak-pihak yang berkepentingan, dalam hal ini, pihak terlapor atau mungkin juga dari pihak terkait ataupun atasan terlapor. Misalnya ada sekolah yang dilaporkan, LOD mengundang pihak Dinas Pendidikan mengenai regulasi yang mengatur tentang masalah yang diadukan. LOD berusaha tetap profesional dalam setiap penanganan laporan. Prioritas penyelesaian laporan dengan sebaik-baiknya tetap diutamakan meskipun terkadang ada masyarakat pelapor yang cenderung acuh tak acuh terhadap cara-cara yang ditempuh LOD dalam penanganan aduannya, namun pola komunikasi yang dibangun dengan pelapor dan terlapor selama penanganan laporan adalah pola komunikasi responsif.

Menyangkut rentang waktu yang ditargetkan dalam penanganan laporan atau aduan, dapat disebutkan di sini bahwa secara kuantitatif, rentang waktu penanganan aduan yang ditargetkan antara pelaporan dan penanganan tergantung jenis kasus yang dihadapi. Tidak ada generalisasi waktu penyelesaian per kasus, namun secara kasuistik dalam penanganan kasus itu ada yang cepat, ada yang lama. Terkadang ada kasus memakai waktu satu minggu. misalnya ada tindakan atau langkah penanganan melalui mediasi kemudian selesai dengan adanya mediasi itu.

Untuk kasus-kasus yang sederhana, LOD DI Yogyakarta berani memberikan target waktu penyelesaian, dan hal itu dibicarakan dalam pertemuan pembahasan kasus. Target waktu itu secara internal LOD saja dan itupun untuk kasus-kasus yang sederhana. Sebagaimana diketahui bahwa penanganan kasus sangat situasional. Namun, LOD

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

DI Yogyakarta selalu berusaha untuk secepat mungkin dapat menyelesaikan satu kasus.

Selain mekanisme internal penanganan kasus dalam menilai kinerja LOD DI Yogyakarta dalam menindaklanjuti laporan masyarakat, indikator lainnya adalah komunikasi dengan SKPD terlapor. Aspek komunikasi ini penting, terutama untuk mengukur derajat kontrol LOD membentuk akuntabilitas Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta. Sistem komunikasi yang efektif akan menghasilkan akuntabilitas yang tinggi. Dengan kata lain, jika LOD DI Yogyakarta meyakini bahwa informasi yang mereka terima dari SKPD, penting, akurat, tepat waktu, jelas dan dapat dimengerti, maka akan muncul indikasi bahwa LOD DI Yogyakarta menerima cukup informasi yang baik yang nantinya akan menghasilkan partisipasi yang efektif dan cerdas pada proses pengambilan keputusan.

Meskipun rekomendasi itu bukan *legally binding* atau mengikat secara hukum, tetapi kemudian sangat diharapkan kepada pihak terlapor untuk melaksanakan rekomendasi yang dikeluarkan oleh LOD DI Yogyakarta karena rekomendasi itu mengikat secara moral dan selalu didasarkan pada peraturan atau regulasi yang berlaku.

Jika satu kasus yang ditangani LOD dinilai berbelit-belit oleh masyarakat, LOD menanggapi bahwa masalah penanganan kasus itu memang sangat situasional dan sangat tergantung dengan kompleks tidaknya masalah yang diselesaikan atau diproses. Soal waktu dan komitmen, LOD DI Yogyakarta berusaha terus meningkatkan profesionalitasnya. Selain itu, LOD juga berusaha untuk mempertahankan legalitasnya. Artinya, LOD siap dengan pencitraan macam apapun, baik itu yang terbaik maupun yang terburuk. Kalau memang LOD gagal menangani suatu

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

kasus karena permasalahannya sulit, sistemik, hal itu dapat diakui dan LOD DI Yogyakarta dapat menerima. Tapi kalau gagal karena tidak profesional, itu yang dihindari. Kalau pun masyarakat merasa tidak puas, LOD DI Yogyakarta bisa terima dalam arti bahwa itulah yang semaksimal mungkin bisa dilakukan. LOD senantiasa berupaya mempertahankan profesionalismenya dalam penanganan kasus. Langkah – langkah LOD lakukan bila penanganan kasus dianggap tidak memuaskan oleh masyarakat pelapor, yaitu kalau misalnya laporan itu menyangkut kasus hukum, LOD DI Yogyakarta akan merekomendasikan ke jalur hukum, melalui lembaga peradilan karena LOD memang tidak sampai pada level pemberian sanksi kepada terlapor. Pada posisi inilah spektrum Ombudsman, melakukan klarifikasi, investigasi, mediasi dan rekomendasi.

Berikut dikutip pernyataan informan masyarakat pelapor yang berasal dari kabupaten Sleman, Pusadi, menyangkut penanganan kasus yang dilakukan oleh LOD DI Yogyakarta:

*Penanganan Ombudsman itu ya bagus. Kasus kami ditangani secara sungguh-sungguh. Ombudsman pertama memanggil BPN Sleman, BPD (Badan Permusyawaratan Desa) kabupaten juga dipanggil. Saya takutnya nanti, hasil bagi-bagi tanah itu terus muncul 1 bidang tanah 2 sertifikatnya, sertifikat ganda gitu. Oleh Ombudsman, saya dipertemukan sama BPN (Sleman) dan BPD di kantor Ombudsman itu, para pembeli tidak. Soalnya yang saya tuntut itu kinerjanya itu, BPN sama BPD. (Pusadi, 28 Oktober 2009).*

Penyelesaian sengketa versi LOD yaitu penyelesaian masalah antara instansi terlapor dengan masyarakat tidak terbatas sampai di situ tetapi masyarakat juga mengharapkan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

terjadinya perubahan dalam bentuk perbaikan kinerja dalam pelayanan. LOD dalam hal ini diharapkan berfungsi sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, dimana instansi pemerintah menghindarkan instansinya mendapat rekomendasi dari LOD DI Yogyakarta.

*Tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman itu cepat. Satu minggu setelah saya tembusi surat, kami dipertemukan. Sesuai hasil pertemuan di kantor LOD DI Yogyakarta, sertifikat itu akan dikembalikan. Tapi, kalau nanti ternyata sertifikat itu belum kembali atau tidak bisa saya dapatkan, saya akan nagih janji sama Ombudsman.* (Pusadi, 28 Oktober 2009).

LOD dalam hal ini telah menjadi benteng atau perlindungan bagi masyarakat dari perlakuan pelayanan yang sewenang-wenang dan seadanya atau bahkan pelayanan yang berpihak karena adanya kepentingan-kepentingan pribadi dari aparat.. LOD senantiasa konsisten dan memiliki eksistensi yang kuat sehingga instansi pemerintah, khususnya terlapor menaruh perhatian serius terhadap kinerja instansinya.

Konsistensi LOD DI Yogyakarta itu dapat dibuktikan melalui penanganan kasus pertanahan yang dialami warga masyarakat, Pusadi. Berikut pernyataannya:

*Masalah ini diketahui oleh Ombudsman karena waktu surat kami yang dikirim ke BPN (Sleman) kami tembuskan juga ke Ombudsman. Jadi ceritanya ini, kami tidak melapor secara langsung di kantor Ombudsman. Tetapi direspon dengan baik oleh Ombudsman. Kami mengucapkan terima kasih sama Ombudsman. Terus ditindaklanjuti dengan memanggil BPN, BPD dan saya, dimediasi. Jadi, kalau saya menilai Ombudsman ini efektif. Dari yang saya alami, soalnya ditembusi saja sudah langsung ditindaklanjuti. Kalau ternyata bisa diselesaikan dengan baik, saya sangat berterima kasih. Peran dan fungsi*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*Ombudsman itu memang sudah jalan, menurut saya. (Pusadi, 28 Oktober 2009).*

Penilaian Pusadi atas kinerja LOD ini bersifat positif, karena menurutnya LOD hanya ditembusi permasalahan yang dihadapi, namun langsung merespon. Artinya, LOD dinilai memiliki daya tanggap, kepekaan dan kepedulian Hasil wawancara lainnya yang dilakukan dengan masyarakat pelapor diwakili Intan Widiastuti, SH., M.Kn. sebagai berikut:

*Sampai saat ini, saya melapor ke Ombudsman itu ada 2 perkara. Yang pertama, pemilihan lurah di desa saya sendiri. Waktu itu, sudah diajukan ke PTUN dan dimenangkan. Kemudian di PTTUN Surabaya, itu juga dimenangkan. Kemudian dari Mahkamah Agung menyatakan bahwa perkara-perkara yang secara administratif bersifat kedaerahan tidak boleh mengajukan kasasi. Ternyata, oleh pihak lawan, bupati Kulonprogo itu mengajukan kasasi, kemudian ditolak, kemudian mengajukan PK. Kita sebagai masyarakat kecil bingung, harus diadakan kemana. Mereka punya kekuasaan, mereka punya kewenangan, mereka arogan dan mereka bisa melakukan segala sesuatu untuk menekan. Padahal jelas bahwa putusan Pengadilan Tata Negara itu mengatakan bahwa kepala desa Triharjo, Wates itu tidak sah, SK Bupati Kulonprogo dinyatakan batal baik oleh PTUN maupun oleh PTTUN. Tapi, ternyata Bupati tidak melaksanakan, karena itu kami bingung mau kemana lagi. Akhirnya, kami mencoba memanfaatkan jasa LOD DI Yogyakarta ini untuk menjembatani antara kami dengan Bupati Kulonprogo. Kemudian, Alhamdulillah memang dari LOD DI Yogyakarta itu kerjanya baik, kami bener-bener dipertemukan. Bupati dipanggil, kami juga dipanggil untuk memberikan keterangan dan pemeriksaan dan lain sebagainya. Dalam pertemuan itu, juga ada dari staf ahli, waktu itu*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*kepala PTUN DI Yogyakarta, untuk memberikan tanggapan atas kasus tersebut. Tetapi, kemudian muncul rekomendasi dari Ombudsman bahwa Bupati memang sudah melakukan maladministrasi dengan tidak melaksanakan hasil putusan PTTUN. (Intan Widiastuti, 26 Oktober 2009).*

Dari hasil wawancara dengan Intan Widiastuti, nampak bahwa LOD DI Yogyakarta dapat menjadi alternatif penyelesaian masalah yang dihadapi masyarakat, bahkan terhadap kasus yang rumit dan kompleks, termasuk berhadapan dengan pemerintah atau penguasa, dalam hal ini Bupati Kulonprogo.

*Laporan saya ke Ombudsman yang kedua adalah ketika diadakan lelang di DPU kabupaten Kulonprogo. Waktu itu, lelang pekerjaan jalan. Proyek itu dilelang, tapi ternyata dimenangkan oleh suatu perusahaan yang secara nominal merupakan penawar terendah kedua apa ketiga kalau tidak salah, sedangkan penawar terendah pertama tidak dimenangkan. Kemudian, peserta lelang terendah pertama itu mengajukan keberatan. Oleh panitia lelang dijawab bahwa mereka tidak menang karena tidak memenuhi syarat-syarat administrasi. Kemudian kami cek, kami menanyakan alasannya, syarat-syarat administrasi yang tidak terpenuhi itu apa. Ternyata, itu tidak sesuai dengan adendum atau semacam buku petunjuk pelaksanaan lelang. Ada sesuatu yang menyimpang. Kemudian, kita laporkan ke LOD dan disana ditanggapi baik. Dan, kami dipertemukan dengan pihak DPU dan Alhamdulillah bisa terbukti bahwa Dinas PU itu adalah yang melakukan kecurangan, ya penyimpangan administrasi. Dan, itu diumumkan ke media massa. Sejak saat itu panitia pelelangan di Kulonprogo itu sudah lebih berhati-hati. Dan, utamanya ketika mereka menghadapi mantan klien saya itu.*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Intan Widiastuti, 26 Oktober 2009).

Kasus Intan Widiastuti yang kedua ini mengindikasikan kepercayaannya terhadap lembaga LOD. Demikian pula, atas pengaduannya, maka pihak panitia melakukan perubahan dan lebih berhati-hati. Dari sisi pendekatan kasus semacam ini nampak bahwa bukan hanya Intan Widiastuti menerima kemanfaatan atas keberadaan LOD akan tetapi juga masyarakat lainnya yang akan berurusan dengan instansi pemerintah. Keberadaan LOD DI Yogyakarta berimplikasi positif terhadap perbaikan pelayanan pemerintah yang mengarah pada pencegahan tindakan sewenang-wenang, kolusi, nepotisme dan korupsi.

*Saya juga sedikit menyesalkan bahwa Ombudsman itu hanya bisa menghasilkan rekomendasi ke pihak terlapor. Tapi masalah sebenarnya tergantung dari pihak yang diberi rekomendasi itu, apakah dia punya moral atau tidak untuk melaksanakan rekomendasi dari Ombudsman. Bahkan, ketika dia sudah dimuat di media massa, kalau dia punya moral seharusnya dia merasa malu. Saya sebenarnya kan ya memang menyadari ketika saya melapor ke LOD, saya sadar bahwa LOD hanya punya kemampuan seperti itu.* (Intan Widiastuti, 26 Oktober 2009).

Melalui kewenangan memberi rekomendasi yang hanya sebatas kekuatan moral dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Di luar perkiraan posisi LOD yang demikian menempatkannya sebagai lembaga yang *low profile*, namun berkekuatan. Posisi ini memberi hikmah tersendiri, sebab dengan demikian LOD terhindar terhadap dari perilaku menekan instansi atau sebaliknya ditekan dan dijauhi oleh instansi pemerintah. Kewenangan ini memberi LOD posisi netral dan untuk bersifat independen.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Hal ini kurang disadari masyarakat, sebagaimana pendapat Intan Widiastuti berikut ini:

*Kalau menurut saya, dengan peran dan fungsi seberat itu, mungkin karena eksekusinya kurang kuat jadi kurang efektiflah. Itu yang pertama. Yang kedua adalah mungkin blow-up-nya di media itu masih kurang. Seperti kasus yang dengan DPU tadi oleh Ombudsman tidak dimuat di media massa. Tetapi, karena saya adalah wartawan makanya bisa muncul di media. Secara umum, sebenarnya sudah bagus Ombudsman itu. Tapi, mungkin meng-blow-up-nya di media kurang, itu aja. Mungkin ada hal-hal tertentu juga seperti kan beberapa media di Jogja itu ingin dekat dengan pemerintah. Jadi, ketika mereka mau memuat berita yang seperti itu kan mereka berpikir sampai dua tiga kali. (Intan Widiastuti, 26 Oktober 2009).*

Sebagai lembaga yang hanya memiliki kekuatan moral (*morally binding*) LOD memang diharapkan bekerjasama dengan media. Hanya saja LOD harus tetap menjaga posisinya yang netral dan tidak memvonis intansi pemerintah. Demikian juga kelembagaannya tidak terganggu secara fungsional. Independensi LOD dan komitmen komisionernya sangat menentukan keberhasilan LOD. sebagaimana diungkapkan Intan Widiastuti berikut ini:

*Dalam penanganan laporan, Ombudsman kerjanya cepat. Saya salut itu. Sekitar satu bulan itu sudah ada tindak lanjut yang nyata dari LOD, sudah dipertemukan dengan DPU itu. Jadi, sekitar dua bulan masalahnya sudah klir. Menurut saya, LOD juga banyak menangani kasus. (Intan Widiastuti, 26 Oktober 2009).*

Pendapat Intan Widiastuti ini, sejalan dengan penilaian masyarakat terhadap kinerja LOD, masyarakat pelapor

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

menilai bahwa memang LOD DI Yogyakarta telah melakukan upaya maksimal dalam penanganan laporan masyarakat, ada juga yang menilai bahwa setidaknya ada *shock therapy* kepada SKPD jika mendapat klarifikasi apalagi rekomendasi, sebagaimana terjadi pada laporan bidang kasus pemerintahan yang pelapornya menyatakan:

*Kalau masalah kinerja LOD, saya bisa katakan bahwa kami puas karena ada langkah itu tadi, pemeriksaan oleh Bawasda. Tapi kan memang LOD itu tidak bisa memberikan sanksi. Tapi secara umum, peran dan fungsi LOD sudah jalan karena memang sudah ada tindak nyata baik dari pemerintah untuk melakukan koreksi maupun dari LOD untuk tindak lanjutnya. (Heri Kusnadi, 29 Oktober 2009).*

Di samping itu, ada juga yang menilai bahwa LOD masih perlu meningkatkan upaya penanganan laporan baik dari segi kecepatan penanganan laporan (waktu) maupun dari segi ketepatan penanganan laporan. Namun dalam hal ini, patut dikemukakan bahwa kepuasan adalah sesuatu yang subyektif dan *absurd* tetapi paling tidak dengan adanya LOD telah menyediakan saluran alternatif bagi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan pelayanan oleh SKPD.

Belajar dari beberapa kasus yang ditangani LOD, dapat disimak bahwa dengan adanya pelaporan yang masuk, LOD DI Yogyakarta memiliki legitimasi dari masyarakat. Keberadaan LOD melalui Surat Keputusan Gubernur DI Yogyakarta adalah legitimasi daripemerintah daerah. Penyelesaian kasus kasus yang dilaporkan bukan hanya menjadi tolok ukur kinerja LOD akan tetapi tindak lanjut laporan itu cukup mengindikasikan bahwa LOD DI Yogyakarta telah mampu melegitimasi dirinya.

## Respon SKPD

Respon SKPD adalah penerimaan berdasarkan kinerja LOD DI Yogyakarta dari aspek komunikasi dan kerjasama penanganan pengaduan. Hubungan kedua lembaga tidak terpisah, keberadaan LOD tidak terlepas dari keberadaan SKPD itu sendiri. Kedua institusi ini berasal dari roh yang sama, yakni pelayanan publik. Keberadaan kedua institusi hanya dari segi fungsi dan peran, keduanya terkait dari segi pelaksanaan.

SKPD adalah institusi atau instansi pemerintah daerah yang menyelenggarakan pelayanan publik, sementara LOD sebagai lembaga pengaduan layanan publik atau wadah mediasi atas sengketa layanan publik atau permasalahan pelayanan publik.

Kemampuan LOD menyelesaikan sengketa pelayanan publik masyarakat dengan instansi penyelenggara layanan atau SKPD akan menjelmakan LOD berada pada posisinya sesuai tugas dan fungsinya atau sebagai wadah penyampai autokritik masyarakat. Keberadaan LOD yang diterima baik bukan hanya berimplikasi menjaga roh pelayanan kepada masyarakat, namun juga memberi dorongan pada proses transparansi dan akuntabilitas Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta. Komentar atau pendapat seperti ini disampaikan oleh beberapa informan sebagaimana Suyono, dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada FGD Efektivitas LOD DI Yogyakarta di Kantor LOD DI Yogyakarta (18 Februari 2010):

*“Bagi SKPD sendiri, LOD DI Yogyakarta dianggap sebagai mitra kerja korektif yang mampu menjembatani penyelesaian permasalahan antara masyarakat dengan pemerintah. LOD dianggap sebagai lembaga kontrol pelayanan publik yang independen dan profesional untuk perbaikan kinerja SKPD”.*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKPD atau instansi telapor menilai pola kerjasama dan komunikasi yang selama ini diterapkan LOD terhadap SKPD setiap ada pengaduan dari masyarakat sangat kooperatif, responsif dan komunikatif. SKPD atau instansi telapor merasa bahwa pelayanan yang dialami selama berinteraksi dengan LOD cukup *simple* serta tidak birokratis, dalam suasana rileks dan lingkungan yang nyaman, sehingga prosesnya sangat kondusif.

Dalam kondisi yang demikian, suasana silaturahmi dan dialog intens LOD dapat menggali informasi-informasi pendukung mengenai masalah atau kasus yang dilaporkan. LOD mendalami kasus tanpa unsur paksaan atau intimidasi. Pengalaman seperti ini menurut informan khususnya terjadi dalam proses klarifikasi. Kesan yang tercipta jauh dari tekanan yang bersifat interogasi meskipun pada dasarnya SKPD atau instansi berposisi sebagai pihak telapor.

Apabila dalam hal substansi yang dibicarakan itu ada sisi-sisi lain yang mungkin ada kaitannya dengan kasus boleh disampaikan. Artinya, hak jawab diberikan kepada SKPD atau instansi telapor. Pihak telapor dapat memberikan penjelasan, argumentasi dan data-data yang dianggap perlu untuk diajukan sebagai jawaban terhadap pelaporan oleh masyarakat, sehingga tidak terjadi tumpang tindih permasalahan atau *miscomunikasi*.

Pada umumnya, SKPD atau instansi telapor tidak menemui hambatan yang berarti untuk bekerja sama atau berkomunikasi dengan LOD. Hambatan yang sering ditemui biasanya masalah teknis saja, misalnya jauhnya jarak antara tempat atau kantor SKPD/ instansi telapor dengan kantor LOD DI Yogyakarta. Untuk hal ini, masih bisa diatasi dengan berkomunikasi melalui telepon. Misalnya pula SKPD atau instansi telapor mendapat undangan klarifikasi sedangkan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKPD atau instansi terlapor tersebut mempunyai agenda yang telah dibuat sebelumnya dan waktunya bersamaan dengan undangan klarifikasi, maka pertemuan dengan LOD dapat dijadwalkan ulang. Jalan keluar atau solusi klarifikasi seperti inipun senantiasa ditempuh oleh LOD DI Yogyakarta. Secara umum, SKPD atau instansi terlapor tidak menemukan adanya hambatan yang berarti, mereka mengakui LOD DI Yogyakarta bersikap aspiratif dan profesional dalam menangani pengaduan masyarakat.

Dari penilaian atau tanggapan SKPD terlapor terhadap kinerja LOD diketahui bahwa diantara SKPD terlapor ada yang menilai bahwa memang LOD telah banyak membantu upaya perbaikan pelayanan di SKPD yang dilaporkan. Hasil wawancara yang dilakukan, SKPD terlapor diantaranya menanggapi bahwa:

*LOD dalam pelayanannya (kepada) masyarakat sangat baik. Mediasi yang ditempuh dalam penanganan kasus juga banyak memecahkan masalah, cukup baik dan bermanfaat. Mediasi kan ditempuh apabila pelapor atau terlapor belum menemui titik sepakat atau masih ada yang perlu dicross-check oleh masing-masing pihak. (Wiwiek Lestarinigrum, 7 Nopember 2009).*

Ombudsman, seperti halnya LOD DI Yogyakarta, bukan hanya sebatas lembaga pengaduan atau pengawas, tetapi Ombudsman dapat menjadi wadah penyelesaian sengketa. Menurut informan SKPD yang diwawancarai, LOD bisa mengundang pelapor dan SKPD terlapor untuk bertemu.

*Disinilah sebenarnya efektifnya Ombudsman, pelapor bebas mengungkapkan apa keluhannya, dan langsung ditanggapi pihak yang berwenang. (Sukamto, 30 Oktober 2009).*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Pengalaman atas peristiwa pelaporan Sukamto ini, dapat terwujud atas kehadiran Ombudsman. Tanpa Ombudsman, maka sengketa masalah pelayanan tidak dapat termediasi. Hal hal pelayanan tidak serta merta dapat diadukan ke Polisi, DPRD atau ke Kejaksaan ataupun Pengadilan. Mekanisme, aturan dan ketidakterjangkauan lembaga lembaga itu oleh masyarakat ,membuat masyarakat bersifat permisif saja. Terdapat informan yang menilai bahwa mekanisme penanganan laporan oleh LOD berlangsung sangat komunikatif. Hal ini dapat disimak antara lain dari hasil wawancara yang dilakukan, SKPD terlapor diantaranya menanggapi bahwa:

*Secara umum, proses komunikasi yang dilakukan LOD sangat berhati-hati dan terkadang hanya menjadi sebatas klarifikator. Melalui pendekatan secara langsung terhadap yang terkait. Dengan demikian akan lebih mudah.* (Yudi Ismoro, 7 Nopember 2009).

Mengenai hubungan LOD dengan SKPD yang demikian komunikatif terdapat komentar bahwa hubungan baik itu bukanlah satu ancaman bagi obyektifitas LOD, sehingga hubungan dekat tersebut tidak perlu diragukan, karena LOD menurutnya adalah lembaga yang memiliki independensi. Betapapun dekatnya LOD dengan SKPD tidak akan mempengaruhi integritas dan obyektifitas LOD.

Mengenai hal ini, terdapat SKPD yang berkomentar bahwa: *Mengenai komunikasi dengan kami dalam rangka penanganan laporan, saya kira tidak masalah. LOD kan lembaga yang independen.*“ (Hardi Atmojo, 7 Nopember 2009).

Bidang kasus pertanahan adalah termasuk salah satu bidang dari 6 (enam) bidang kasus yang banyak dilaporkan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

oleh masyarakat. Tingginya intensitas laporan mengenai pertanahan berimplikasi pada intensnya hubungan koordinasi antara LOD DI Yogyakarta dengan pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN), baik di tingkat propinsi maupun tingkat kota dan kabupaten. Intensitas hubungan itu dalam proses klarifikasi, investigasi maupun mediasi.

Kehadiran LOD DI Yogyakarta pada tataran seperti itu, yaitu melalui penyelesaian sengketa pelayanan telah melahirkan pola hubungan baru antara masyarakat dengan pemerintah. Orientasi dan perhatian terarah pada layanan yang diadakan yang berdampak pada intensitas hubungan yang tinggi. Komulasi informasi dan argumentasi yang berkembang telah melahirkan solusi-solusi kesepahaman. Rentetan proses ini manampakkan bahwa penyelesaian kasus layanan memicu perhatian birokrasi. Pemerintah DI Yogyakarta, oknum atau aparat, seluruhnya terpusat kepada masyarakat (*people centered*).

Informasi-informasi atau temuan-temuan di lapangan menempatkan LOD pada posisi yang berada di antara masyarakat dan birokrasi. Posisi LOD yang berada di antara masyarakat dan birokrasi patut diungkap terutama untuk memahami secara persis apa yang dikhawatirkan terjadi dua dekade terakhir tentang terjadinya perubahan model hubungan warga dengan birokrasi secara regresif. Perubahan yang ditandai dengan berkurangnya secara signifikan hak sosial dari masyarakat.

Pengalaman menjejaki peran-peran dan aktivitas LOD mengakomodasi keluhan masyarakat lalu mengungkapkannya kepada instansi penyelenggara layanan, Aktivitas ini berada pada skala yang tinggi, direspon secara serius terlapor, sehingga kekhawatiran tereleminasinya hak sosial masyarakat dapat diatasi melalui pola hubungan segitiga antara

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

masyarakat, pemerintah dan Ombudsman. Pola hubungan itu menciptakan model tersendiri, mengarah pada hubungan partisipatif - akuntabilitas.

Pola hubungan seperti yang diungkapkan membuat warga masyarakat mendapatkan hak-hak sosial dalam hal pelayanan publik dan terjadinya transformasi etika birokrat yang membentuk perilaku dan motivasinya, meningkatkan kompetensi dan kapasitasnya yang pada akhirnya bermuara pada pemenuhan hak dasar masyarakat sesuai hak-hak konstitusinya.

Kumulasi hubungan yang intens antara masyarakat dengan pemerintah selaku pihak terlapor mengerucut pada solusi solusi integral yang menekankan pengambilan langkah langkah atau perumusan kebijakan bagi pemenuhan hak sosial masyarakat sekaligus pemenuhan kewajiban pemerintah. Kumulasi hubungan ini tercipta dari kemampuan LOD membangun komunikasi dengan masyarakat secara artikulatif dan agregatif, memiliki ketajaman di dalam memahami keluhan. disertai kemampuan menjelaskan kepada pihak terlapor membentuk pola hubungan saling memahami dan saling bergantung (*mutual confidence and mutual understanding*).

Jika ditelusuri, sesungguhnya seluruh aktivitas atau kegiatan pemerintah bermuara pada pelayanan kepada, karena pelayanan publik sesungguhnya adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan. Siklus ini mengindikasikan bahwa kegiatan pemerintah, mulai dari hulu sampai hilir adalah pelayanan. Pelayanan untuk pelayanan ! Seluruh perangkat pemerintah, dengan nomenklatur berbeda-beda sesuai tugas dan fungsinya, dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dengan demikian, pemerintah sebagai institusi penyelenggara

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

negara adalah penyelenggara layanan publik kepada warga negara atau penduduk. Hal ini mengindikasikan bahwa sektor publik sangat terkait dengan keberadaan pemerintah, maka pelayanan publik juga dapat disamakan dengan terminologi pelayanan pemerintah (*government service*) yang diartikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya.

Jika dikaitkan dengan 5 (lima) bentuk, dimensi dan variasi dari apa yang dimaksud dengan hak-hak dasar seorang warga negara/masyarakat menurut Haque, maka dengan kondisi sebagaimana terungkap pada pragraf terdahulu dapat diformulasi bahwa pendekatan konstitusi, filosofi, dan produk perundang undangan serta kultur masyarakat yang terformat pada formulasi hubungan yang dinampakkan sebagai hasutan atas seluruh rangkaian nilai yang dipahami, maka kita tidak berada pada tataran konservatif klasik, yang mengintervensi masyarakat terhadap negara; atau pada tradisi liberal memberikan penekanan pada harus patuhnya masyarakat terhadap pemerintah; demikian halnya pada perspektif kaum republik dan komunitas yang mendahulukan kepentingan komunitas di atas otonomi individu dan tradisi radikal (*marxist*) yang menghendaki adanya revolusi sosial akan kepemilikan warga terhadap *property*; dan pandangan perspektif *post modern* yang memperjuangkan identitas khusus yang dihasilkan dari sifat lokal, plural dan episodik manusia dan masyarakat. Fenomena hubungan hak-hak kewargaan yang terekspose pada pelayanan publik dengan keberadaan kelembagaan Ombudsman menunjukkan tidak ada batas antara negara dengan warga, apalagi dominasi pemerintah terhadap warga, atau terjadinya penzaliman individu atas komunitas, termasuk pembatasan kepemilikan *property* dan hak-hak individu atau penguapan masyarakat atas individu.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Keterlibatan warga atas penyelenggaraan pelayanan publik merupakan fenomena metode partisipatif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dianut dimana diantara keduanya tidak saling mengeliminasi atau mengaburkan. Sejalan dengan itu, terjadinya solusi untuk terus-menerus mendinamisasi hak-hak pelayanan dasar dan adanya ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan, evaluasi kebijakan dan pembaharuan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan adanya ruang bagi masyarakat untuk tidak bersetuju (*disagreement*) dengan pemerintah adalah suatu model demokrasi yang kultural.

Tidak ada batasan bagi warga untuk menemukan hak haknya, juga tidak dimungkinkan terjadinya kesewenang wenangan. Dalam konteks ini hubungan dan transparansi antara pemerintah dan warga memberika justification (pembenaran) terhadap apa yang tepat dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang dinamis, aktual dan bermartabat melalui mediasi Ombudsman.

Memperkuat temuan temuan argumentatif pada pragraf-pragraf terdahulu, dapat diungkap kasus Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Sleman. Lembaga atau instansi ini merupakan salah satu instansi pemerintah yang senantiasa diadukan atau sudah beberapa kali menjadi pihak terlapor. Namun hal tersebut tidak membuat instansi ini berpandangan negatif terhadap keberadaan LOD, melainkan memberi respon positif.

Dari wawancara yang dilakukan dengan pihak BPN Sleman, informan mengungkapkan bahwa pola kerjasama dan komunikasi yang selama ini diterapkan LOD DI Yogyakarta terhadap SKPD sangat baik. Hal serupa dikemukakan pula Drs. Hardi Atmojo pada acara *Focussed Group Discussion* (FGD ) pada tanggal 18 Pebruari 2010.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*Hubungan dengan LOD Cukup harmonis dan saling mengisi kekurangan yang ada dari SKPD untuk memperbaiki kinerja SKPD. Yang saya tahu, setiap ada laporan dari masyarakat, Ombudsman selalu mengirimkan undangan klarifikasi ke SKPD terlapor, kemudian SKPD yang bersangkutan datang ke Ombudsman. Saya kira itu untuk menjaga independensinya. Saya nilai cukup etis, layak untuk suatu lembaga yang menjaga independensinya. Ombudsman hanya datang ke SKPD yang bersangkutan apabila ada sesuatu yang harus ditinjau atau memang perlu diinvestigas*

Tanggapan atau penilaian positif terhadap keberadaan LOD DI Yogyakarta dikemukakan pula Informan M. Hatta Tuasikal (wawancara, 7 Nopember 2009): *“Kami menyambut baik keberadaan LOD dalam rangka menjaga roh pelayanan kepada masyarakat.”* Hal yang sama dikemukakan pula beberapa informan, antara lain Tri Hastono dan Setiawan (wawancara, 7 Nopember 2009).

Terdapat informan yang menanggapi bahwa SKPD diberikan kesempatan untuk menyampaikan komentar tentang hal-hal yang berhubungan dengan laporan masyarakat. Dalam proses mediasi, informan menanggapi bahwa mediasi adalah langkah penanganan yang dapat diterima kedua belah pihak. Baik pelapor maupun kami sebagai terlapor dapat mengajukan hal-hal yang menjadi kendala masing-masing.

Dalam hal mediasi pihak LOD menggunakan strategi tersendiri untuk memahami masalah yang diadukan yaitu merujuk pada standar pelayanan yang ada, regulasi, etika dan kewajaran. Jika masalahnya teknis maka mediasi masalahnya lancar, akan tetapi jika masalahnya menyangkut kerugian materi, kompleks dan rumit, maka ditempuh strategi mempertemukan keduanya pada titik-titik yang bisa ditolerir dengan tidak mengabaikan hal-hal prinsip yang ada.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Pendidikan adalah salah satu hak dasar pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Bidang kasus pendidikan merupakan salah satu bidang yang banyak pula mendapat pelaporan dari masyarakat, sebanyak 40 laporan sepanjang tahun 2005 - 2008, atau 14%. Pendidikan adalah bidang kasus ketiga terbesar setelah bidang kasus rekonstruksi pasca gempa dan pertanahan.

Pada tahun 2005, pendidikan mendapat pengaduan 2 (dua) laporan, tahun 2006 sebanyak 14 laporan, tahun 2007 sebanyak 8 (delapan) laporan dan tahun 2008 sebanyak 16 laporan. Namun, perlu dijelaskan bahwa pengaduan masalah pendidikan tidak didominasi pelaporannya kepada instansi Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota atau pun Provinsi, melainkan terdapat pengaduan yang ditujukan kepada sekolah namun melibatkan pihak dinas. Hal ini perlu dijelaskan, karena keluhan di sekolah harus melibatkan instansi teknis terlapor, sementara jumlah sekolah untuk seluruh kabupaten/kota dan propinsi cukup banyak, sehingga bila dikaitkan dengan jumlah laporan yang melibatkan instansi Dinas Pendidikan Nasional, maka ditemukan skala bahwa sebenarnya jumlah laporan yang masuk itu persentasenya sangat sedikit dibanding jumlah pelayanan pendidikan yang tersedia. Namun patut diakui, tentu terdapat masalah yang selesai di tingkat sekolah, terdapat masalah yang selesai di tingkat dinas. Sebagian besar masalah berada pada sekitar Penerimaan Siswa Baru (PSB).

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan informan, dalam hal ini Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, beliau menyatakan bahwa keberadaan LOD dikaitkan dengan tugas pelayanan SKPD saat ini diperlukan sebagai kontrol atas kinerja SKPD dalam pelayanan dan sebagai alat evaluasi atas apa yang telah dilaksanakan oleh SKPD. Selanjutnya,

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

informan menjelaskan bahwa Pola kerja sama dan komunikasi yang selama ini diterapkan oleh Ombudsman terhadap SKPD setiap ada pengaduan bersifat netral, tidak memihak dan menyelesaikan masalah dengan melihat fakta dan data yang tersedia. Proses komunikasi yang dilakukan LOD dengan SKPD sangat baik, karena kedua pihak secara terus-menerus melakukan konfirmasi atas data atau fakta yang ada. Informan menilai bahwa rekomendasi yang diberikan LOD relatif objektif.

SKPD atau instansi terlapor menilai cara dan proses komunikasi yang dibangun dengan pihak LOD sangat prosedural, terdapat format dalam pemanggilan, klarifikasi dan mediasi. Kesimpulannya terhadap apa yang selama ini dilakukan oleh LOD sudah bagus dan sangat independen. SKPD bisa meng-*eksplora* secara efektif mengenai laporan masyarakat yang ditujukan kepada mereka. Suasana yang nyaman dalam berinteraksi memungkinkan sampai pada tahap substansi persoalan atau pengaduan, meskipun begitu, LOD tetap membuka kemungkinan bahwa diantara mereka tetap terbuka atau diberikan kesempatan untuk membicarakan hal-hal di luar pokok persoalan sebagai tambahan, ilustrasi atau latar-belakang timbulnya hal yang dipermasalahkan. SKPD atau instansi terlapor menilai LOD kooperatif dan komunikatif.

Pola hubungan komunikasi yang efektif antara LOD dengan SKPD atau instansi terlapor memperkaya hasanah pengetahuan LOD terhadap masalah yang ditangani bahkan menambah wawasan atau pengetahuan. Komunikasi yang baik memungkinkan LOD mendapat informasi yang lengkap, bahkan saling mengisi secara timbal balik yang pada dimensi lain komunikasi itu sebenarnya adalah komunikasi antara pelapor dan terlapor, atau antara terlapor dengan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pelapor. Hal ini dimungkinkan karena posisi LOD berada diantara keduanya. Komunikasi ini telah berwujud sebagai komunikasi arus atas dan bawah (sentrafugal) yang dengan sendirinya memberi pengharapan (expectasy) kepada kedua belah pihak mengenai penyelesaian sengketa layanan yang mereka hadapi. Kondisi seperti ini mengangkat derajat kepublikan pemerintah, berpihak dan komit kepada publik yang diharapkan terimplementasi pada pelayanan publik yang makin baik.

LOD DI Yogyakarta selaku pelaku eksternal pembentuk akuntabilitas lembaga publik, dalam hal ini Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta yang mengetahui dan mengontrol pengharapan masyarakat melalui derajat kontrol akuntabilitas yang menyebabkan terjadinya perbaikan dan peningkatan kinerja birokrasi yang berdampak pada perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan publik. LOD DI Yogyakarta yang berperan memberi ruang partisipasi bagi masyarakat dan penjamin kepentingan masyarakat serta membantu masyarakat untuk memecahkan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan. LOD DI Yogyakarta juga telah mengangkat *trust* pemerintah mengingat pembentukan Ombudsman yang dilakukan pemerintah merupakan salah satu usaha atau metode akuntabilitas.

Akuntabilitas itu terwujud pada proses komunikasi yang intensif, dimana LOD DI Yogyakarta selaku aktor eksternal secara kontinyu mendapatkan informasi yang cukup. Hal ini akan memberi efek derajat kontrol yang efektif yaitu sejalan dengan pandangan para ahli, bahwa adanya derajat komunikasi yang efektif membentuk derajat informasi dan derajat kontrol yang efektif pula.

Derajat kontrol yang efektif membentuk derajat kepublikan yang bersumber dari proses komunikasi yang

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

membentuk derajat kontrol yang berpengaruh membentuk derajat kepublikan dan menghasilkan kebijakan yang konsisten. Dalam siklus ini keberadaan dan eksistensi LOD DI Yogyakarta dapat menggugurkan analisa atau pandangan mengenai hubungan warga dengan birokrasi yang mengarah pada berkurangnya secara signifikan hak sosial dari masyarakat.

Dalam hal memperjuangkan pengaduan masyarakat, sesungguhnya LOD dalam bentuk lain telah pula memperjuangkan hak sosial masyarakat. Dengan demikian, kehadirannya dalam mewujudkan akuntabilitas pemerintah diwujudkan dalam bentuk memperjuangkan atau mengangkat hak sosial masyarakat. Hal ini berarti bahwa akuntabilitas pemerintah tidak hanya bersumber dari pemerintah akan tetapi pula sejauhmana masyarakat mampu mendorong pemerintah yang akuntabel atau dengan kata lain pemerintah yang akuntabel dapat bersumber dari masyarakat.

Dalam konteks ini pula maka Ombudsman atau dalam hal ini LOD DI Yogyakarta telah membangun satu perilaku masyarakat yang tidak permisif, yaitu masyarakat menerima apa adanya, tetapi mewujudkan masyarakat yang toleran korektif, analitis dan peduli serta meminati perubahan.

Dalam konteks ini SKPD menilai atau berpandangan, bahwa LOD berkompeten dalam mengurus, mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. LOD membantu pelaksanaan tugas SKPD untuk lebih efisien dan efektif. "*LOD sudah banyak memperbaiki kasus maladministrasi.*" (Hardi Atmojo, 7 Nopember 2009). Penerimaan SKPD terlapor terhadap LOD sebagai fasilitator antara pemerintah dengan masyarakat juga dapat diterima oleh SKPD .

Hubungan baik LOD dengan SKPD dapat menjadi

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

indikasi penerimaan SKPD atau instansi terlapor terhadap LOD yang selanjutnya diharapkan dapat menciptakan pola hubungan antara masyarakat dengan pemerintah. Jika ini pola hubungan ini efektif maka dapat menghapus anggapan adanya perubahan pola hubungan antara warga negara dengan pemerintah yang ditandai dengan semakin meluasnya kemitraan antara pemerintah dengan swasta (*public - private partnership*) dan semakin menurunnya pelayanan berbasis kesejahteraan (*welfare - based service*) untuk masyarakat biasa.

Legitimasi terhadap kemampuan LOD melakukan penyelesaian masalah mendapat pengakuan dari beberapa informan. Seiring dengan itu, diakui masih terdapat pula informan dari kalangan terlapor yang juga mengungkapkan bahwa LOD masih perlu melakukan sosialisasi dengan masyarakat luas dan dengan SKPD. Pernyataan SKPD yang menjadi informan tersebut mencerminkan adanya rasa memiliki dan adanya nuansa penerimaan serta kesadaran akan kehadiran LOD DI Yogyakarta. Penerimaan terhadap LOD DI Yogyakarta dari kalangan SKPD terlapor memiliki intensitas pada rasa memiliki. Hal ini dapat dipahami dari adanya sebagian SKPD menanggapi bahwa LOD DI Yogyakarta perlu secara terus-menerus melakukan sosialisasi. Tanggapan ini merupakan pertanda *respect* terhadap LOD DI Yogyakarta.

Secara umum, hal-hal baru di masyarakat, baik berupa kebijakan, regulasi dan kehadiran lembaga akan menimbulkan reaksi beragam. Bisa pada konteks menerima, menyimak, mempelajari bahkan spontan menolak. Kehadiran LOD DI Yogyakarta tentu tidak terlepas dari fenomena ini. Namun, setelah terjadi persentuhan penanganan kasus, menimbulkan reaksi positif, menimbulkan kesadaran baru dan sikap *welcome*.

Dari proses masuknya LOD dalam area birokrasi pelayanan publik Pemerintahan DI Yogyakarta hingga

kemampuan menyelesaikan kasus-kasus pelayanan dengan membawa misi pelayanan dan pertanggungjawaban (*public service and public accountability*) pada nuansa penyelenggaraan pemerintahan yang baik LOD DI Yogyakarta mampu mencapai eksistensinya pada formulasi dan format antara pemerintah dan masyarakat. Masukan-masukan mengenai masih perlunya sosialisasi, bahkan kritikan atas kegamangan LOD DI Yogyakarta, masih pada batas-batas toleran. Hal yang dikhawatirkan adalah apabila ada SKPD atau pihak-pihak yang belum memahami hakikat keberadaan LOD DI Yogyakarta, baik secara konsep, peran dan fungsi maupun batas-batas wewenang dan tanggung jawabnya, sehingga menampakkan sikap skeptis, apatis atau bahkan sikap resisten. Sejalan dengan sosialisasi LOD DI Yogyakarta terhadap peran, fungsi dan kewenangannya, perlu pula dilakukan sosialisasi standar pelayanan yang benar di kalangan SKPD, sehingga akan terbentuk semacam *early warning system* terhadap adanya kesalahan dalam pelayanan, sehingga LOD DI Yogyakarta tidak hanya berfungsi semacam *night watcher* atau penjaga malam yang hanya akan berfungsi bilamana ada pelaporan.

### **Kualitas Pelayanan SKPD Setelah Terlapor**

Tanggapan masyarakat pelapor terhadap kualitas pelayanan pemerintah daerah atau SKPD terlapor setelah diadakan ke LOD menyangkut adanya perubahan perilaku pelayanan, kompetensi SDM yang meningkat, lebih fokus pada pelayanan dan terbuka menerima kritikan, rata-rata informan menjawab bahwa terdapat penyelesaian masalah atas mediasi atau rekomendasi dari Ombudsman. Namun apakah terjadi perubahan setelah itu, diantara mereka, ada yang mengaku tidak tahu.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

“Masalah yang diadukan dapat diatasi, kendala penyaluran dapat diselesaikan”, (Sumarni, 26 Oktober 2009). Demikian komentar informan korban gempa, namun baginya hal ini berlangsung sekali saja, setelah itu tidak berhubungan lagi dengan instansi penyalur bantuan. Jadi, tidak dapat menilai apakah terjadi pola pelayanan yang baik atau tidak.

Pengakuan masyarakat pelapor bahwa pelayanan pemerintah itu mutlak, sehingga perbaikan dan peningkatan selalu dibutuhkan. Peran LOD DI Yogyakarta dalam hal ini berdampak positif, terutama apabila diterbitkan rekomendasi atas kasus penyimpangan pelayanan publik yang dilakukan SKPD atau instansi pemerintah.

Indikator kompetensi SDM meningkat ditanggapi secara apa adanya oleh masyarakat, yaitu bahwa timbulnya masalah dalam pelayanan publik, salah satunya karena kurangnya dukungan SDM yang handal atau karena kompetensi SDM yang lemah, personil yang tidak memadai dari SKPD pemberi layanan. Pembenahan dan peningkatan harus terus dilakukan, baik kualitas maupun kuantitasnya. Faktor moralitas juga perlu mendapatkan perhatian khusus.

Selain itu, terungkap bahwa masalah yang sering terjadi dalam pelayanan publik, timbul karena adanya sikap-sikap negatif, seperti arogansi, mempersulit, diskriminasi, KKN, bertele-tele, melempar tanggung jawab, tidak bisa mengambil keputusan, tidak memberikan layanan sebagaimana seharusnya, tidak adanya kejelasan, sikap sewenang-wenang, menarik pungutan yang tidak semestinya, melanggar prosedur pelayanan yang berlaku, penyerobotan hak-hak masyarakat, memberikan keterangan yang tidak sesuai, menunda-nunda pelayanan dan masih banyak lagi lainnya.

Dari tanggapan masyarakat pelapor terhadap kualitas pelayanan SKPD terlapor setelah dilaporkan kepada LOD

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

dan juga kinerja LOD diketahui bahwa diantara masyarakat pelapor ada yang menilai bahwa memang telah ada perbaikan pelayanan di SKPD yang dilaporkan, ada juga yang menilai bahwa perbaikan pelayanan masih perlu ditingkatkan, namun ada pula yang menanggapi telah terjadi perubahan.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan masyarakat pelapor, didapatkan data bahwa kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus bantuan dana rehabilitasi pasca gempa diantaranya menyatakan:

*Kalau untuk kasus saya, mereka (pemerintah) tetap tertutup meskipun telah diadukan ke Ombudsman. Kalau sekarang mungkin lebih banyak terbuka, tidak seperti dulu lagi, masyarakat sungkan sama mereka.* (Emy Nur. M. Wahyudi, 25 Oktober 2009).

Kualitas SDM para pegawai di SKPD yang diadukan oleh masyarakat setelah menerima rekomendasi terdapat perubahan, minimal pada aspek yang diadukan, dimana hal ini dianggap oleh pelapor sebagai peningkatan. Dari hasil wawancara yang dilakukan terdapat komentar bahwa setelah pengaduan ada pendataan ulang dan daftar susulan kepada masyarakat yang memang berhak mendapatkan bantuan dana rehabilitasi yang sebelumnya tidak mendapat bantuan.

Adapun kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus administrasi diantaranya menyatakan bahwa setelah pengaduan tidak ada lagi pungutan. Demikian halnya dengan biaya kepengurusan sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Penerimaan raskin, misalnya sudah lebih tepat sasaran, aparat sudah lebih responsif terhadap pelayanan kepada masyarakat.

Seperti yang dikemukakan oleh salah seorang informan pelapor pada bidang kasus pertanahan bahwa: “Setelah

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*pengaduan kepada LOD DI Yogyakarta, BPN lebih responsif dalam pelayanan kepengurusan tanah.*” (Ngatijan, 25 Oktober 2009).

Pendapat lain dari mereka menyatakan pula bahwa perilaku menyimpang dari aturan diperbaiki. Bahkan ada yang berpendapat bahwa setelah adanya Ombudsman telah terjadi peningkatan pelayanan. Informan pelapor bidang kasus kepegawaian, Mujirah (wawancara, 25 Oktober 2009) berkomentar demikian. Selain itu, kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus pengadaan barang dan jasa, Bambang Setyanto juga menyatakan hal yang sama (wawancara, 5 Nopember 2009).

Praktis terjadi perubahan pelayanan yang lebih baik setelah pelaporan kepada LOD DI Yogyakarta. Kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus perekonomian diantaranya menyatakan bahwa setelah adanya pengaduan, ada rekomendasi yang diterbitkan dan kemudian dilakukan diskusi mengenai kasus yang diadukan. Dalam hal ini dapat dikemukakan bahwa pasca pelaporan instansi terlapor cukup menanggapi. Sebagaimana disampaikan oleh salah seorang pelapor pada bidang kasus perdagangan yang menyatakan “*Setelah adanya pengaduan, ada pertemuan dan penjelasan kepada masyarakat*” (Sudarmi, 5 Nopember 2009).

Begitu pula yang dikemukakan oleh pelapor pada bidang kasus perpajakan yang menyatakan: “*Setelah adanya pengaduan kepada LOD DI Yogyakarta, pelayanan pembayaran pajak menjadi lebih lancar*” (Herman Gunadi, 22 Oktober 2009).

Bahkan pada kasus Pilkades yang diajukan dan setelah melalui pemanggilan dan interogasi masalahnya dapat diselesaikan dan Kepala Bagian Pemerintahan setempat mendapat sanksi dimutasi dan turun jabatan.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Adapun tentang Indikator lebih fokus dalam pelayanan masyarakat mendapat respon bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan aparat pemerintah kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban selaku aparatur pemerintah. Pelayanan kepada masyarakat itu sebisa mungkin diupayakan prima yaitu pelayanan yang diberikan secara cepat, mudah dan murah serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pelayanan itu dapat dilakukan dengan sikap atau metode melayani secara memuaskan yang mencerminkan adanya kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan, beretika dan bersemangat.

Masyarakat pelapor menilai bahwa memang sudah ada beberapa program SKPD yang pro-rakyat, tetapi pelaksanaannya dinilai masih lemah. Terbukti dengan masih banyaknya laporan masyarakat yang masuk ke LOD DI Yogyakarta. Hal ini memberikan pandangan bahwa dalam pelaksanaan program, masih ada tindak pelanggaran yang berdampak pada kurang optimalnya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan masyarakat pelapor, didapatkan data yang mengindikasikan sudah banyaknya program yang pro-rakyat, misalnya program bantuan pasca rehabilitasi gempa. Begitu pula dengan program-program lainnya: *“Sudah banyak program pemerintah yang pro rakyat. Cuma memang sering ada oknum yang ingin mengambil keuntungan”* (Pusadi, 28 Oktober 2009).

Demikian pula komentar dari kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus pemerintahan. Hal yang sama dikemukakan oleh pelapor dari kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus kepegawaian, Sri Muryati

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

bahwa-program-proram pemerintah sudah banyak pro rakyat (wawancara, 28 Oktober 2009).

Namun demikian terdapat pula komentar yang mengemukakan masih perlunya diupayakan program-program yang pro rakyat tersebut, sebagaimana dikemukakan pelapor pada bidang kasus pengadaan barang dan jasa, diantaranya menyatakan: “*Secara umum, dapat dikatakan masih perlu diupayakan ke arah itu (pro rakyat)*” (Intan Widiastuti, 26 Oktober 2009).

Perubahan perilaku pelayanan oleh SKPD atau instansi penyelenggara pelayanan pemerintah di DI Yogyakarta setelah diadakan mengalami perubahan, namun demikian masih diperlukan sosialisasi program dari pemerintah agar masyarakat dapat memahami persis sasaran dan tujuan suatu program. Hal ini dikemukakan mengingat sebagian besar masyarakat pelapor tidak mengetahui program-program apa saja yang disusun SKPD untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Pada umumnya informan hanya memberi pengharapan. Mengenai peningkatan atau perubahan setelah diadakan pelapor tidak mengikuti. Pelapor rata rata mengatakan tidaklagi berhubungan dengan SKPD setelah pelaporan,tetapi untuk kasus yang diadakan diakui selesai.

Mengenai indikator instansi terlapor terbuka menerima kritikan masyarakat pelapor Ombudsman menyarankan kiranya ada akses atau jalur kepada masyarakat untuk mengajukan sejumlah masukan, keluhan atau keberatan kepada masing-masing instansi pemerintah.

Keterbukaan terhadap kritik dan sikap *legowo* pemerintah menerima setelah diadakan pertanda akan adanya perbaikan. Pernyataan pelapor bidang kasus pertanahan menyatakan bahwa: “*Mereka lebih banyak terbuka sekarang. Kalau tidak, tentu tidak akan ada banyak kemajuan seperti*

*sekarang ini*” (Ngatijan, 25 Oktober 2009).

Mengenai Standar Pelayanan Minimum, masyarakat pada umumnya tidak mengetahui adanya Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang diterapkan pada SKPD atau instansi yang mereka laporkan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya atau tidak adanya sosialisasi. Masyarakat juga tidak mengetahui seberapa besar perhatian pemerintah terhadap hak-hak dasar masyarakat dan kualitas pelayanan publik yang ditunjukkan melalui standar pelayanan minimum.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan masyarakat pelapor, didapatkan data bahwa kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus bantuan dana rehabilitasi pasca gempa dan bidang kasus administrasi diantaranya menyatakan bahwa tidak tahu mengenai standar pelayanan minimum. *“Kalau hal itu, saya tidak tahu”*. (Pusadi, 28 Oktober 2009). Demikian halnya pendapat dari kelompok masyarakat pelapor bidang kasus pemerintahan Gatot Maryanto (wawancara, 2 Nopember 2009); Ariyadi Bowoleksono, pelapor pada bidang kasus pengadaan barang dan jasa, diantaranya menyatakan ketidaktahuannya mengenai SPM yang diterapkan (wawancara, 5 Nopember 2009).

Standar pelayanan ini berkaitan erat dengan komitmen/ketaatan SKPD dalam menjalankan peran dan fungsi pelayanannya kepada masyarakat. Pada umumnya masyarakat menilai bahwa fungsi dan peran pemerintah dalam pelayanan itu sudah berjalan dengan baik, sekalipun menurutnya tidak mengetahui adanya Standar Pelayanan Minimum (SPM) itu. Masyarakat menilai adanya masalah dengan pelayanan itu terjadi karena adanya oknum atau aparat yang kurang memahami fungsinya.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan masyarakat pelapor, didapatkan data bahwa pelayanan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pemerintah sudah mengarah kepada pelayanan yang baik, hanya saja masih perlu ditingkatkan secara terus menerus. Menurutnya LOD DI Yogyakarta banyak membantu ke arah itu. *"Saya kira Ombudsman juga telah banyak membantu kepada proses itu"* (Yohanes Sandi, 2 Nopember 2009). Hal yang sama dikemukakan oleh informan yang lain, Gatot Maryanto (wawancara, 2 Nopember 2009), Rajantoko (wawancara, 4 Nopember 2009).

Kelompok masyarakat dengan laporan pada bidang kasus administrasi ini menekankan perlunya memberikan pelayanan optimal, dan hal itu cukup dengan mendasarkan keputusannya kepada aturan-aturan yang ada karena patut disadari bahwa kepuasan pelanggan terkadang terkendala pada faktor aturan atau prosedur yang tidak diketahui oleh masyarakat, sehingga menimbulkan sahwasangka, kecurigaan dan lain-lain yang sifatnya traumatik.

Mengenai masih perlunya peningkatan kualitas layanan, di antara informan ada yang menilai bahwa masyarakat sebagai objek pelayanan sangat berkepentingan dengan pelayanan optimal dari pemerintah. Pelayanan yang optimal akan mendorong akuntabilitas yang lebih baik. Strategi yang patut ditempuh dalam hal ini adalah perbaikan kualitas SDM. Pernyataan seperti ini dapat diketahui melalui ungkapan pelapor yang menjadi informan dari bidang kasus pengadaan barang dan jasa, diantaranya Ariyadi Bowoleksono (wawancara, 22 Oktober 2009).

Melalui pengaduan yang dilakukan masyarakat, penyelesaian kasus yang dilaporkannya serta adanya perbaikan atau perubahan yang terjadi pada perilaku pelayanan instansi terlapor memberi kesan positif bagi masyarakat terhadap keberadaan LOD DI Yogyakarta. Demikian halnya dengan independensi, kenetralan dan profesionalisme pelayanan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

LOD DI Yogyakarta, mulai dari proses pengaduan hingga penyelesaian kasus memberi kesan tersendiri.

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa inti pelayanan memberi kemudahan bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya, dalam bentuk barang, jasa atau administrasi yang disiapkan oleh penyelenggara pelayanan, pemerintah.

Berkait dengan kasus-kasus pengaduan yang ditindaklanjuti oleh LOD DI Yogyakarta yang diharapkan berimplikasi pada perubahan perilaku pelayanan aparat, maka lembaga Ombudsman, dalam hal ini LOD DI Yogyakarta menghadapi tantangan selanjutnya, yaitu berfungsi sebagai lembaga *ensorate* atau pengawas. LOD DI Yogyakarta secara tidak langsung telah menciptakan ruang bagi masyarakat untuk menolak kebijakan atau perilaku aparat pemerintah, yaitu jika kebijakan atau perilaku pemerintah itu buruk atau terjadi pelanggaran. Kondisi ini akan memberi pengaruh kehati hatian bagi pemerintah atau pemberi layanan. Kondisi kehati hatian itu secara tidak langsung berarti LOD terposisi sebagai pengawas.

Pengetahuan masyarakat atau SKPD terhadap keberadaan LOD DI Yogyakarta barulah sebatas sebagai tempat pengaduan bagi masyarakat, belum pada posisi dimana SKPD atau instansi pemerintah merasa diawasi. Artinya belum ada implikasi lebih jauh yang mendudukkan LOD sebagai lembaga pengawas. Artinya, jika LOD DI Yogyakarta sudah tiba pada fase yang kedua itu, sebagai lembaga pengawas, maka tingkat kehati-hatian instansi atau SKPD dalam memberi layanan kepada masyarakat terhipnotis dengan sendirinya, sekalipun mungkin, hal ini akan menimbulkan implikasi baru.

Sebagai esensi bernegara, pelayanan kepada warga

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

negara atau penduduk atau sering disebut pula dengan istilah pelayanan publik, maka selaku penyelenggara pelayanan pemerintah perlu dikontrol atau diawasi bahkan oleh pemanfaat/pengguna layanan itu sendiri. Bila terjadi hal yang tidak bersesuaian dengan apa yang diharapkan atau apa yang menjadi hak pelayanan bagi warga, maka perlu dilakukan perbaikan, baik dari segi penyediaan, pengelolaan maupun pertanggungjawaban.

Berkait dengan hal itu, maka sistim keluhan sesungguhnya bukan hanya memperbaiki akan tetapi sekaligus untuk memberi peningkatan, pengembangan dan pembaharuan dengan satu syarat, yaitu adanya keterbukaan. Tanpa keterbukaan, maka saran dan kritik tidak bisa menembus mekanisme institusi yang tertutup. Akibatnya, institusi menjadi terbelenggu oleh kaidah-kaidah ortodok atau yang dibangun untuk itu.

Ombudsman sesuai kewenangannya dapat menembus sekat-sekat ketertutupan yang ada. Hal ini dimungkinkan karena Ombudsman tidak hanya memberi kritik dan saran akan tetapi memberi rekomendasi. Sesungguhnya, jika ditinjau dari sisi perbaikan pelayanan, rekomendasi Ombudsman itu sudah berkategori kritik. Namun rekomendasi Ombudsman memiliki mekanisme dan konsekuensi tersendiri. Rekomendasi Ombudsman adalah upaya penutupan kasus atau penutupan masalah. Akan tetapi rekomendasi Ombudsman dapat pula ditempatkan sebagai tahap kritis bagi satu lembaga pelayanan yang peka dan sensitif terhadap reputasinya.

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa rekomendasi Ombudsman adalah kekuatan Ombudsman. Ombudsman tidak dapat memberi sanksi (*non legally binding*). Kewenangan Ombudsman hanya sampai pada

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

rekomendasi, itulah sebabnya rekomendasi dikenal sebagai *morally binding* dan itu sudah cukup bagi satu pemerintahan yang beritikad akuntabel, mengingat moral adalah bahagian dari tanggungjawab.

Berbagai kalangan, termasuk beberapa informan yang ditemui, menghendaki Ombudsman memiliki kewenangan melebihi dari sekedar memberi rekomendasi, akan tetapi diluar pemahaman banyak orang bahwa jika ombudsman diberi kekuatan atau kewenangan melebihi rekomendasi, maka Ombudsman bukanlah Ombudsman.

Terdapat institusi yang memiliki kewenangan memberi sanksi, itupun tidak akan efektif tanpa kesadaran semua pihak dalam menegakkan aturan (*role of law*). Kalau kemudian Ombudsman diberi kewenangan melebihi rekomendasi, maka disamping menjadi tumpang tindih dengan yang lain, juga tidak akan efektif, dan kembali lagi”Ombudsman adalah Ombudsman”.

Ombudsman hanyalah “ruang perubahan”, dan hanya akan berfungsi bagi pemerintahan yang ingin berubah atau mencapai visi secara cepat. Ombudsman tidak lain dari sebuah mekanisme penyelenggaraan pelayanan, Ombudsman aktor akuntabilitas pelayanan (*cencorate*) yang turut diperankan oleh LOD DI Yogyakarta, yaitu agar Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta lebih fokus pada peningkatan kualitas pelayanan.

Oleh karena itu, mekanisme yang jelas tentang cara penyampaian dan penerimaan kritik harus ada di masing-masing kantor pemerintah khususnya yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Masukan itu kemudian menjadi kontrol bagi penyedia atau penyelenggara pelayanan, tentang apa yang kurang dan apa yang mesti dibenahi untuk memenuhi standar pelayanan dan untuk memenuhi fungsi pelayanan. Hal serupa disuarakan oleh Ariyanti, staf pada Biro Hukum

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta, bahwa semestinya tiap-tiap SKPD menjalankan sistim pengaduan pelayanan di kantor masing masing. Menurutnya, pola pelayanan publik yang terbuka terhadap kritik akan membawa dampak yang besar kepada peningkatan akuntabilitas publik. Ombudsman berfungsi terakhir setelah mekanisme lain tidak mempan.

Keterbukaan menerima kritik mencerminkan upaya instansi atau pemberi pelayanan untuk memberi kepuasan kepada pelanggan atau masyarakat yang dilayanani, sehingga perubahan perilaku pelayanan yang diberikan setelah adanya kritikan atau rekomendasi LOD DI Yogyakarta dapat dikategorikan sebagai usaha terus-menerus untuk memberi kemudahan pelanggan mencapai keinginan atau tujuannya. Hal ini sejalan dengan esensi pelayanan, memberi kemudahan.

Pemerintah sebenarnya bukannya tidak terbuka hanya saja pemerintah kurang aktif menanggapi laporan sehingga terkesan passif. Oleh karena itu dibutuhkan kesadaran dan itikad baik dari segenap jajaran manajemen atau birokrasi dalam memberi pelayanan, respon positif atau penerimaan terhadap LOD DI Yogyakarta merupakan bagian dari kebutuhan memperbaiki pelayanan. Demikian antara lain komentar informan dari masyarakat pelapor yang ditemui.

Tingginya kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat diikuti dengan akuntabilitas publik yang tinggi pula. Dengan kata lain, kualitas pelayanan publik sangat mempengaruhi tingkat akuntabilitas publik pemerintah. Itulah sebabnya maka pemerintah senantiasa berupaya menemukan cara atau metode, bahkan jika perlu membuat regulasi sehingga dapat menyelenggarakan pelayanan secara berstandar, yaitu dalam rangka memenuhi tugas dan tanggung jawabnya selaku penyelenggara pelayanan.

Masyarakat pelapor menanggapi bahwa dengan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

adanya perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan dapat menciptakan tingkat akuntabilitas publik yang tinggi, utamanya bagi SKPD atau instansi yang mereka laporkan. LOD DI Yogyakarta turut berperan sebagai wadah yang menjembatani laporan atau aspirasi masyarakat yang kemudian memberikan solusi perbaikan pelayanan kepada SKPD atau instansi yang mereka laporkan. Namun patut dketengahkan disini, bahwa betapapun baiknya kinerja LOD DI Yogyakarta, peran dan kesadaran instansi terlapor sangat diharapkan.

Dengan demikian, Ombudsman Daerah tidak hanya memberi implikasi akuntabilitas pemerintah terhadap publik, masyarakatnya, akan tetapi sekaligus memberi dorongan pelaksanaan desentralisasi yang berdampak pada kesejahteraan, yaitu karena adanya diskresi bagi daerah untuk berkreasi, termasuk kreasi pembentukan lembaga pengawasan publik “Ombudsman”.

Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah penting artinya mengingat Otonomi Daerah harus dibarengi dengan menguatnya sistem pengawasan jalannya pemerintahan daerah. Urgensi Ombudsman Daerah diletakkan di atas konteks: Menguatnya jaminan normatif bagi pemenuhan hak-hak dasar rakyat; Semakin mengedepannya peran *non-state actor* cq pebisnis dalam pemenuhan hak-hak dasar rakyat; Rendahnya kepercayaan publik terhadap lembaga Negara; Lemahnya daya kontrol lembaga pengawas internal, rendahnya kredibilitas parlemen dan lembaga peradilan; Menguatnya praktik pengawasan oleh masyarakat melalui fakta fakta empiris yaitu melalui keberadaan lembaga Ombudsman Daerah.

Memahami dinamikan kebutuhan layanan publik di daerah yang akuntabel dengan segala tantangan dan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

problematika yang dihadapi, maka mekanisme voice, konplain melalui lembaga pengawas layanan publik extra body yang bersipat independen, semacam LOD DI Yogyakarta sangat diperlukan. Legitimasi terhadap keberadaan lembaga ini adalah sama dengan legitimasi terhadap perlunya penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistis, dimana daerah melaksanakan kewenangan yang telah dilimpahkan dan untuk itu perlu menakar kapasitasnya melalui pengawasan yang desentralistis pula, yaitu pengawasan yang dilakukan di daerah, oleh masyarakat di daerah dan dapat diselesaikan di daerah.

Pemikiran ini sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang luas bagi daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang bersih, maka pengawasan pun harus juga dilakukan di daerah-daerah. Mengingat bahwa, institusi pengawasan yang independen serta memiliki integritas di daerah demi mewujudkan asas-asas pemerintahan yang baik serta patuh pada hukum mutlak merupakan suatu kebutuhan. Dengan kata lain, Lembaga Ombudsman Daerah itu perlu dipertahankan untuk membantu meningkatkan pengawasan dan menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Untuk itu dapat pula dikatakan bahwa prakarsa membentuk Ombudsman sudah merupakan tindakan akuntabilitas, karena menjadi bagian dari upaya pertanggungjawaban publik. Sekalipun sulit dipahami, sebagaimana sinyalemen beberapa kalangan yang menilai bahwa mana mungkin pemerintah membentuk lembaga untuk mengawasi dirinya, itu hanya *lip service belaka*. Kalangan yang berpandangan “miring” tentang Ombudsman yang demikian itu, sesungguhnya dia tidak menyadari bahwa akuntabilitas adalah metode atau cara, dan pendirian

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Ombudsman itu adalah sebuah cara atau metode, metode akuntabilitas.

Selain itu, Ombudsman 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, Namun minimnya pengaduan kepada Ombudsman, bukan serta merta berarti pertanda kinerja pelayanan pemerintahan berjalan baik atau efektif. Akan tetapi mungkin sekali karena lembaga itu telah ditinggalkan oleh masyarakat. Pertanyaannya kemudian adalah siapa yang bertanggungjawab atas kinerja pelayanan; bagaimana mendinamisasi penyelenggaraan pelayanan; dan seperti apa akuntabilitas publik pemerintah terhadap pelayanan yang dilaksanakan?

Apabila suatu penyelenggaraan pemerintahan sudah terjebak pada pertanyaan-pertanyaan yang demikian dan kemudian tidak mampu menjawabnya secara cermat melalui tindakan atau kebijakan pelayanan, maka percayalah pemerintah yang demikian telah kehilangan akar akuntabilitasnya. Kekhawatiran ini semestinya bermuara pada pembentukan lembaga semacam Ombudsman yang berkontribusi pada penciptaan efisiensi pada sumber daya dan merupakan pencegahan instansi dan para pegawai melakukan tindakan *non-feasance*, *un-feasance* dan *over-feasance*. Penelitian ini mencoba merujuk keinginan masyarakat mendapatkan pelayanan yang baik dengan keberadaan Ombudsman membawa kita ke arah optimisme terhadap tugas, wewenang dan fungsi LOD DI Yogyakarta.

Hal yang perlu disarankan adalah Perlu diperjuangkan

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

peningkatan dasar hukum keberadaan LOD DI Yogyakarta dari Keputusan Gubernur menjadi Peraturan Daerah. Demikian halnya dengan SKPD perlu dilengkapi Standar Pelayanan Minimal (SPM) atau komitmen pelayanan dengan stakeholder. SPM ini menjadi standar LOD menilai pengaduan masyarakat.



# PENUTUP

## Kesimpulan

1. Kinerja Ombudsman Yogyakarta terhadap penerimaan dan pengaturan pengaduan masyarakat dinilai responsif, akomodatif dan dapat menyalurkan pengaduan tersebut kepada instansi terlapor dibuktikan dengan banyaknya pengaduan yang masuk antara tahun 2005-2008, yakni sebanyak 322 laporan dan dapat diselesaikan sebanyak 288 laporan atau 89%. Hal ini didukung oleh adanya Sumber Daya Manusia yang memiliki kualifikasi penerimaan pengaduan serta adanya Standar Operasional Prosedur yang jelas dalam proses penerimaan pengaduan masyarakat.
2. Tindak lanjut pengaduan dilakukan sesuai mekanisme internal penanganan kasus dan penyelesaiannya dilakukan dalam bentuk klarifikasi pada 309 laporan (96%); investigasi pada 63 laporan (20%); mediasi pada 87 laporan (27%) dan rekomendasi pada 221 laporan (67%). Tindak lanjut pengaduan dilakukan dengan melibatkan pihak pelapor dan terlapor. Namun investigasi dilakukan secara intern Ombudsman Yogyakarta. Demikian halnya dengan rekomendasi sebagai penutupan kasus yang merupakan sikap Ombudsman Yogyakarta terhadap satu kasus.
3. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dapat memahami keberadaan Ombudsman Yogyakarta sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

pelayanan dan akuntabilitas publik. Penerimaan positif ini dikuatkan dengan pendapat perlunya lembaga ini dipertahankan dan disosialisasikan ke masyarakat dan kepada instansi pemerintah guna menghindari kesalahan interpretasi mengenai Ombudsman Yogyakarta.

4. Masyarakat menilai kualitas pelayanan pemerintah daerah atau SKPD setelah adanya pengaduan menunjukkan adanya perbaikan, menerima rekomendasi, menerima kritik. Instansi pemerintah dan masyarakat menempatkan Ombudsman Yogyakarta sebagai lembaga pengawas pelayanan publik Pemerintah DI Yogyakarta.

### **Saran-Saran**

1. Ombudsman Yogyakarta perlu mengaktifkan pertemuan rutin dengan SKPD atau eksekutif, sehingga dapat memahami tupoksi dan posisi masing-masing serta untuk menemukan solusi-solusi penyelenggaraan pelayanan terbaik bagi masyarakat.
2. Keberadaan Ombudsman Yogyakarta perlu terus dipacu sesuai ide dasar berdirinya, bukan hanya bagi penyelenggaraan pelayanan yang akuntabel tetapi juga dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, bebas korupsi.
3. Perlu diperjuangkan peningkatan dasar hukum keberadaan Ombudsman Yogyakarta dari Keputusan Gubernur menjadi Peraturan Daerah,
4. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) perlu menerapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) atau komitmen pelayanan dengan stakeholder masing-masing.



## DAFTAR PUSTAKA

- Appleby, P. 1952. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2003. *Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2003 tentang Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2004-2008*. Yogyakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Bagian Hukum Setda Kabupaten Gunungkidul. 2007. *Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2006*. Gunungkidul: Bagian Hukum Setda Kabupaten Gunungkidul.
- Bagian Hukum Setda Kabupaten Kulon Progo. 2009. *Himpunan Peraturan Bidang Kelembagaan (Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja)*. Kulon Progo: Bagian Hukum Setda Kabupaten Kulon Progo.
- Bintaro, Tjokroamidjojo. 1991. *Pengantar Administrasi*. Jakarta: LP3ES.
- Bird, Richard, M and Francois Vaillancourt. 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2005. *Lembaran Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2004*. Yogyakarta: Biro

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2009. *Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008*. Yogyakarta: Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Bogdan and Taylor. 1993. *Introduction to Qualitative Research Methods*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Bungin, B. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Corbin, J. & Strauss, A. 2003. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- CoRNER Makassar dan Bagian Ortala Pemerintah Kota Makassar. 2008. *Studi Indeks Kepuasan Masyarakat atas Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Kota Makassar, Laporan Penelitian*. Makassar: CoRNER
- Danet, B. 1978. *Toward A Method to Evaluate the Ombudsman's Role: Administration and Society*.\_\_\_\_\_.
- Danim, S. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt. 2004. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E Sharpe.
- Dillon, HS. 2003. *Permasalahan Kelembagaan dalam Otonomi Daerah*. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jakarta, 20 Maret 2003.
- Dwivedi, O. P. dan Jabbara, J. G. 1989. *Public Service Responsibility and Accountability in J. G. Jabbara and O. P. Dwivedi (eds), Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt, 2007, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford : Oxford University Press
- Gaspersz, Vincent. 2004. *Perencanaan Strategik untuk Peningkatan Kinerja Sektor Publik: Suatu Petunjuk Praktek*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI PRES.
- Haque, M.S. 1994. *The Emerging Challenges to Bureaucratic Accountability: A Critical Perspective*, in A. Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.
- Humhreys, Peter C. 1998. *Improving Public Service Delivery*. Ireland: Institute of Public Administration.
- Hill, Larry B. 1976. *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiments*. Princenton: Princenton University Press.
- Hirschman, A. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoessein, Benyamin. 2002. Kebijakan Desentralisasi. *Jurnal Administrasi Negara Vol. II*, No. 02, Maret 2002. Jakarta: LAN.
- <http://id.wikipedia.org/wiki/kinerja>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2010.
- <http://jurnal-sdm.blogspot.com/efektifitas-kerja-definisi.html>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2010.
- Kartasmita, Pius Suratman. 2006. *Bringing The Public Back In*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Khusaini, Mohammad. 2006. *Kajian Desentralisasi Fiskal, Pengaruhnya Terhadap Efisiensi Ekonomi Sektor Publik, Pertumbuhan Ekonomi Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat (studi pada Kabupaten/Kota di Jawa*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Timur*). *Disertasi* (tidak diterbitkan). Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.
- Konsorsium Bersama Pusham UII dan Gatra Tri Brata. 2006. *Ombudsman Daerah: Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih-Edisi Januari 2006*. Yogyakarta: Konsorsium Bersama Pusham UII dan Gatra Tri Brata.
- Konsorsium Bersama Pusham UII dan Gatra Tri Brata. 2006. *Ombudsman Daerah: Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih-Edisi Juli 2006*. Yogyakarta: Konsorsium Bersama Pusham UII dan Gatra Tri Brata.
- Kotler, Philip. 2000. *Manajemen Pemasaran Edisi Milenium*. Jakarta: Pearson Education Asia.
- Lembaga Administrasi Negara. 2006. *Indeks Pelayanan Publik di Daerah*. Laporan Penelitian LAN. Jakarta: LAN.
- Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2008. *Laporan Kinerja Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2005-2008*. Yogyakarta: Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDY.
- 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*. \_\_\_\_\_
- Mishra, Satis. 2003. *Desentralisasi di Indonesia: Beberapa Pemikiran Dasar*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jakarta, 20 Maret 2003.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Mishra, Zulfan Tadjudin dan Widjajanti. 2001. *Aspirasi terhadap Ketidakmerataan.*, UNSFIR (working paper). \_\_\_\_\_: UNSFIR
- Moenir, H. A. S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia.* Jakarta: Bumi Aksara.
- Moleong, L. J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mukhopadhyay, A. 1983. *Administrative Accountability: A Conceptual Analysis, Indian Journal of Public Administration.* \_\_\_\_\_
- Muluk, Khairul M.R. 2002. *Desentralisasi: Teori, Cakupan dan Elemen.* Jurnal Administrasi Negara Vol. II No. 02 Maret 2002. \_\_\_\_\_
- Muluk, Khairul M.R. 2002. Mewujudkan Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah. *Jurnal Forum Inovasi,* Juni-Juli-Agustus 2002. \_\_\_\_\_
- Murtyoso, Cahyo Hatta. 2006. *Privatisasi Sebagai Upaya Peningkatan Pelayanan Umum.* Online. ([www.bangda.depdagri.go.id/mo\\_dules.php?](http://www.bangda.depdagri.go.id/mo_dules.php?)). Diakses 18 Januari 2007.
- Nasution. 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Bandung: Transito.
- Ndraha, Thaliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru).* Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Nugroho, Rian dan Patarai, M. Idris. 2008. *Ombudsman dan Desentralisasi: Perspektif Pembentukan Ombudsman Daerah Kota Makassar.* Jakarta: Kemitraan.
- O'loughlin, M. G. 1990. *What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?* \_\_\_\_\_
- Oluwu, D. dan Ayeni, V. 1989. *What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It ? Administration and Society.* \_\_\_\_\_

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Parasuraman, A. 1987. *Customer-Oriented Corporated Cultures are Crusial to Services Marketing Succes*” Dalam Jurnal of Services Marketing – Spring halaman 12. \_\_\_\_\_
- Partowidagdo, Widjajono. 2004. *Mengenal Pembangunan dan Analisis Kebijakan*. Bandung: Program Pascasarjana Studi Pembangunan, Institut Teknologi Bandung.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul. 2007. *Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul*. Bantul: Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul. 2007. *Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul*. Bantul: Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul. 2007. *Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul*. Bantul: Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. 2006. *Lembaran Daerah Kabupaten Sleman (Berita Resmi Kabupaten Sleman) Nomor 1 Tahun 2009 Seri D*. Sleman: Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2008. *Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Tugas Pokok Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Yogyakarta: Pemerintah Kota Yogyakarta.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2008. *Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Tugas Pokok Lembaga Teknis Daerah*. Yogyakarta: Pemerintah Kota Yogyakarta.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2008. *Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Tugas Pokok Dinas Daerah*. Yogyakarta: Pemerintah Kota Yogyakarta.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2008. *Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Tugas Pokok Kecamatan dan Kelurahan*. Yogyakarta: Pemerintah Kota Yogyakarta.
- Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2009. *Lima Tahun Melangkah 2009-2013: Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD)*. Yogyakarta: Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2009. *Melihat Jogja Masa Depan: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005-2025*. Yogyakarta: Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 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.
- Prasojo dkk. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik*. Jakarta Timur: YAPPIKA.
- Putra, Muslimin B. 2006. *Politik Perpajakan dan Partisipasi Publik*. Bisnis Indonesia.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Rasyid, Muhammad Ryas. 1997. *Makna Pemerintahan-Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Yarsif Watampone.
- Robbin, Stephen P. dan Mary Coulter. 1999. *Manajemen*. - Edisi Keenam, (Jilid 1 dan 2). Jakarta: Prehallindo.
- Romzek, B. S. dan Dubnick, M. J. 1987. *Accountability in Public Sector: Lesson from The Challengger Tragedy, Public Administration Review*.
- Saleh, Chairul dan Muluk, M.R. Khairul. 2006. New Public Service dan Pemerintah Lokal Partisipatif. *Jurnal Administrasi Negara Vol. VI Nomor 1 September 2005 – Februari 2006*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Santoso, Budi. 2008. *Praktek Maladministrasi*. (tidak diterbitkan).
- Silalahi, Ulbert. 1989. *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Sirajuddin, Ilham Arief. 2005. *Reorganisasi Birokrasi Pelayanan Publik*. Makassar: Hasanuddin University Press.
- Sirajuddin, Ilham Arief. 2006. *Pembangunan Berkarakter, Mengubah yang Semu Menjadi Nyata*. Makassar: Hasanuddin University Press.
- Suharyadi, Asep. 2003. Otonomi Daerah dan Pemberantasan Kemiskinan. *Laporan Penelitian* (tidak diterbitkan), SMERU Institute
- Suharyo, Widjajanti. 2002. *Indonesia's Fiscal Decentralization: A Preliminary Assessment of The First Year Experience*, UNSFIR (Working Paper). \_\_\_\_: UNSFIR.

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Sutopo, H. 2000. *Pengantar Penelitian Kualitatif. Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Suwandi. 2001. *Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah dalam Berita IPTEK* November 3, 2001. \_\_\_\_\_
- Tjiptono, Fandy. 2006. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Vasques dkk. 2001. *World Bank, "Concept of fiscal Decentralization and Worldwide Overview, 2000*. World Bank.
- Weeks, K. 1978. *Ombudsman around the World: A Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Withshire, K. 1989. *Accountability in The Australia Public Sevice*. In J.G. Jabbara dan O.P. Dwivedi (eds); *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.
- World Bank. 2000. *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*.
- Zagoria, S. 1988. *The Ombudsman: How Good Governmant Handle Citizens*. Washington DC: Seven Lock Press.
- Zeithaml, Valerie A. dkk. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Costumer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.

## **BIODATA** **(*CURICULU VITAE*)**

### **Identitas Pribadi**

Nama : DR. H.Muhammad . Idris patarai,  
M.Si.  
Pekerjaan : Fungsional Dosen IPDN Kampus  
Sulawesi Selatan  
NIP : 19571231 198803 1 052  
Pangkat/Golngan : Pembina Tk.I/IV,b  
Tempat/Tgl. Lahir : Sidrap,31Desember 1957  
Agama : Islam  
AlamatKantor : Jl. Je'ne Madingin Desa Kampili  
Kecamatan Pallangga Kabupaten  
Gowa  
AlamatRumah : Jl. Kutecane Utara No 5 Bukit Baruga,  
Kelurahan Antang Antang –  
Kecamatan Manggala Kota  
Makassar

### **Identitas Keluarga (Isteri/Anak) :**

**Isteri :** Hj. Sarminaliah, S.sos (Staf Kantor Dinas Pendidikan  
Nasional Provinsi. Sulsel)

### **Anak :**

1. Thathmainnul Qulub Mallageni (Mahasiswa Fakultas  
Kedokteran Unhas -Makassar)
2. Muhammad Ishlah Manessa (Mahasiswa Newcastle

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

University - Singapura)

3. Tabayyun Pasinringi (Mahasiswa Fakultas Komunikasi Unpad - Bandung)

**Riwayat Pendidikan Formal**

1. Strata 1 (S1) : Fakultas Sospol- Pemerintahan UNHAS Makassar Tahun 1986
2. Strata 2 (S2) : Administrasi Pembangunan UNHAS, 2000
3. Strata 3 (S3) : Administrasi Publik Program UNM, 2010

**Riwayat Pekerjaan ( Tahun 2000 – 2015)**

1. Kasubag Pengaduan Masyarakat Bagian Kehumasan Sekretariat DPRD Prov. Sul-Sel 2000 – 2004
2. Kepala Bagian Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Daerah Kota Makassar 2005- 2008;
3. Kepala Dinas Koperasi dan UKM Kota Makassar Tahun 2008- 2009
4. Kepala Bapeda Kota Makassar Tahun 2009–2012
5. Fungsional Dosen IPDN Kampus Sul Sel Tahun 2012- sekarang

**Riwayat Kursus Dan Pelatihan (2001 – 2012)**

1. Diklat Manajemen Pelayanan Prima Tahun 2001 di Makassar
2. Diklat Pimpinan Tk. IV .Tahun 2002 di Makassar
3. Diklat Pimpinan Tk. III Tahun 2003 di Makassar

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

4. Diklat Penyusunan Renstra dan Lakip Tahun 2003 di Makassar
5. Diklat Manajemen Sumber Daya Tahun 2004 di Makassar
6. *Managing Changes Developing Tahun 2004 di Makassar.*
7. *Training of Leadership in Local Government: Discussion, Action, Result (Dare) Conduct by: Lee Kuan Yeuw School of Public Policy and World Bank Institute, 22 Mei-22 Juni 2010.*
8. *Training Programme for Local Government Official by Northen Ilinouis University –USA 17 June – 1 July 2011.*
9. *Wastewater Treatment Management in Bangkok Thailand 07 – 12 August 2011*
10. *The 9th Biennial Conference of Asian Association of Psychology Kunming- China , 28-31 July 2011.*
11. *Training Effective Urban Infrastructure Programme – Mayor and Exekutive Roundtable – Cities Development Iniatiasi –ves for Asia (CDI), 11 – 20 Januari 2012 in Singapore*
12. Diklat Kepemimpinan Tingkat II/ 09 September – 20 Desember 2011 di Makassar

**Buku Buku yang pernah ditulis/edit (2003-2012)**

1. ArungPalakkaPembebas Tanah Bone (2003);
2. Potensi Diri PNS: Tantangan dan Pengembangan ( 2004);
3. Reorganisasi Kebijakan Pelayanan Publik – Suatu Tinjauan Strategis Membangun Makassar dari Dalam (2005):
4. Posisi Koperasi Sekunder dalam Pembinaan Koperas

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

- Primer – Suatu Tinjauan Pembinaan Puskud Hasanuddin terhadap Anggotanya (2000);
5. Pembangunan Berkarakter (2006);
  6. Ilham Arief Sirajuddin di Mata Publik Makassar;
  7. Prestasi Makassar (2007).
  8. Ombudsman Kota Makassar, Pengalaman Membangun Ombudsman Daerah (2008)
  9. Ilham Arief Sirajuddin, Dari 1 Ke 1 (2009).
  10. Restorasi Indonesia ; Membangun Demokrasi Etik dan Politik Solderitas (2010)
  11. Toa-Ya ri Mangkasara (2010)
  12. Makassar Menggugat (2012)
  13. Pretasi Ilham Arief Sirajuddin dalam Fakta dan Data (2010)
  14. Esei Esei Politik Era Reformasi: Mundur Salahkah, Tuhan (2012)

**Artikel Politik di Media Lokal (2002-2003) :**

1. Golput dalam Era Multi Partai (Pedoman Rakyat , 23 Mei 2003).
2. Presiden Langsung atau Langsung Presiden (Pedoman Rakyat, 26 Agustus 2003).
3. Pilkada Sebagai Wahana Pelaksanaan Demokrasi (Mimbar Aspirasi 2003)).
4. Ada yang Terlalu Takut pada Tentara (Fajar, 4 Okt. 2003).
5. Suatu Malam dengan Jusuf Kalla (Pedoman Rakyat, 2003).
6. Manusia dan Masyarakat (Mimbar Aspirasi, Juli 2001).
7. TNI dan Perang di DPR (Fajar, 6 Okt. 2001).

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

8. Terperangkap dalam Rangkap Jabatan (Pedomen Rakyat, 19 Apr. 2002).
9. Gubernur atau Kepala Daerah, Siapa yang Pilih? (Pedoman Rakyat, 2002).
10. Di Balik Pertanggungjawaban Presiden ( Pedoman Rakyat,10 Juli 2001).
11. Too Laa Lit Hubungan Eksekutif – Legislatif (Pedoman Rakyat,28Juli 2001).
12. Politik Uang dan Partai Politik (Mimbar Aspirasi, Sept. 2001).
13. Konstitusi atau Inkonstitusi dalam Pemerintah Indonesia (Fajar, 3Juli 2001).
14. Diperlukan Nasionalisme Partai Politik Peserta Pemilu (Fajar,2003).

**Sejak Remaja Gemar menulis Cerpen dan Puisi (Belum dipublikasi)**

**Pengalaman Kerja:**

1. Manggala BP-7 Provinsi Sulawesi Selatan dan Kota Makassar 1984-1991
2. Anggota DPRD Kabupaten Bone 1992 – 1997
3. Direktur Umum Puskud Hasanuddin, 1997 – 2000
4. Pimpinan Redaksi Majalah Mimbar Aspirasi DPRD Propinsi Sulawesi Selatan, 2002-2004.

**Perjaanan ke Luar Negeri dan Pengabdian Masyarakat**

1. Mewakili pemuda Indonesia dalam Program Pertukaran Pemuda di Jepang, *The Friendship Programme Indonesia – Japan 21<sup>th</sup> Century*, Tahun 1986.
2. Safari Investor ke Thailand dan Taiwan, *The Mission*

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*Investment Taiwan and Thailand, Tahun 1997.*

3. Pertemuan *International Conference on Eco Cities and Workshop for Esat Asia Pilot Eco Cities*, October 21-23, 2010, in Yokohama, Japan.
4. Ibadah Umroh (1999) Ibadah haji (2006 dan 2009)

**Pengabdian Masyarakat:**

1. Mengasistensi Penyusunan Renstra DPRD Propinsi Sulawesi Selatan, Kabupaten Bone dan Kota Palopo 2002.
2. Widyaswara Diklat Penjenjangan dan Diklat Prajabatan dan Penjenjangan Badan Pembinaan dan Pengembangan Sumber Daya Aparatur dan Pusat Kegiatan Pelatihan dan Pengembangan Aparatur Lembaga Administrasi Negara PKP2-LAN).
3. Pemakalah Seminar, Penceramah (Khotib) .
4. Mengajar pada berbagai perguruan tinggi swasta di Makassar.sejak 2004-2014
5. Tergabung dalam (Centere for Regionl Economic Research (CORNER) melakukan Penelitian Peningkatan Kapasitas Kinerja Pelayanan Publik 2004-2005.

**Pengabdian di Pemerintahan Kota Makassar**

1. Mendorong Terlaksananya Delegasi Kewenangan Walikota kepada Camat 2007
2. Tim Perumus Kebijakan Perapan Pakta Integritas Pemerintah Kota 2007
3. Mengadvokasi Pendirian Ombudsman Daerah Kota Makassar dan menjadi Sekretaris Tim Rekrutmen Komisioner Ombudsman Daerah Kota Makassar 2007

**OMBUDSMAN DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
PERSPEKTIF DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

4. Mengadvokasi Pendirian Lembaga Pemantau Independen Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Kota Makassar Kerjasama Transparansi Internasional Indonesia 2011
5. Memfasilitasi terbentuknya TIM CSR dan PKBL Pemerintah Kota Makassar kerjasama swasta/BUMN dan perbankan 2011
6. Mendorong terbentuknya Klinik Bisnis Kecamatan dan Program Rencana Aksi Daerah Pencegahan Korupsi Pemerintah Kota Makassar 2011
7. Mendorong Terlaksananya Anggaran Kinerja (Remunerasi Pegawai) Kerjasama Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2011.
8. Mewakili Walikota bersama Ombudsman Daerah dan Kopel Sulawesi mendorong Judicial Review Undang Undang No 37 Tahun 2008, tentang Ombudsman Republik Indonesia.
9. Mendorong Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi (RADPK) Kota Makassar Kerjasama Kopel Sulawesi, Kementerian Dalam Negeri dan Beberapa NGO Pelayanan Publik, Miskin Kota dan Anti Korupsi 2011.