

# ANALISIS PELAKSANAAN KEWENANGAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH (LOD) DALAM MENANGANI LAPORAN/KELUHAN MASYARAKAT DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)

Usisa Rohmah

## **Abstract**

*Based on the 2008 DIY Gubernatorial of Number 21 LOD has the authority to supervise to the issue of mismanagement in the public service in Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), LOD is not designed to be an extra judiciary. Institution of the ombudsman as an institution of government control in handling and became a symbol of the area who want to create good governance, efforts to prevent corruption, protecting the public, and implement democracy by providing good service to the community.*

*Key words: Ombudsman, Authority, Democratic institutions*

## **A. PENDAHULUAN**

Istilah ombudsman berasal dari Swedia yang arti harfiahnya adalah agen atau perwakilan, dan makna konteksnya adalah seorang *publik officer* yang mempunyai tugas untuk menangani laporan masyarakat terhadap tindakan pemerintah (Masthuri, 2005:76). Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan karena itu wewenang yang dimilikinya hanyalah mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan (Sujata & Surahman: 2002). Secara universal diakui bahwa pada hakikatnya *ombudsman* mengemban misi untuk melakukan pengawasan kepada penyelenggara pemerintahan secara moral. Awalnya Komisi *Ombudsman* Nasional (KON) dibentuk berdasarkan keputusan Presiden (Kepres RI) No. 44 tahun 2000 kemudian adanya perubahan landasan hukum yang lebih kuat, yang awalnya hanya berupa Kepres menjadi Undang-undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

*Ombudsman* juga dapat didirikan di daerah provinsi atau kabupaten/kota. Sesuai dengan pasal 43 ayat 2 UU No. 37 Tahun 2008 menyatakan apabila dipandang perlu, *ombudsman* dapat mendirikan perwakilan *ombudsman* di daerah provinsi atau kabupaten/kota.

Tujuan pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY adalah untuk membela kepentingan publik dengan mendesakkan perubahan mental dan kultural dalam birokrasi. Lembaga *Ombudsman* Daerah DIY dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY No. 134 Tahun 2004 kemudian diperbaharui dengan Peraturan Gubernur No. 21 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi *Ombudsman* Daerah DIY. Dukungan masyarakat dapat dilihat dari semakin meningkatnya laporan masyarakat terhadap persoalan-persoalan yang mereka keluhkan kepada LOD DIY, namun disatu sisi muncul keresahan dari birokrasi karena birokrasi merasa diawasi oleh masyarakat pengguna pelayanan (Sari, 2012: 52). Wilson dan Rosenfeild mengemukakan empat alasan mengenai resistensi terhadap perubahan, yaitu: (1) kepentingan pribadi (2) rendahnya tingkat kepercayaan dibarengi dengan salah pengertian (3) peredaan pandangan atau penilaian terhadap keuntungan dari perubahan (4) rendahnya toleransi terhadap perubahan (Soemarto, 2009: 13).

Kewenangan LOD berdasarkan SK Gubernur DIY 2004 bidang kasus yang dilaporkan masyarakat mulai dari masalah perpajakan, kepegawaian, pemerintahan dan masalah penegakan hukum. Dari 105 kasus yang ditangani ada 28 kasus bermasalah dengan lembaga kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Dalam

penanganan kasus di bidang penegak hukum masih kurang 20% yang dapat diselesaikan karena sulitnya LOD melakukan mediasi dengan terlapor, pada saat melakukan investigasi terhadap lembaga penegak hukum dan kepolisian LOD seringkali mengalami hambatan dalam memperoleh data dalam penyelesaian laporan masyarakat.

Hasil laporan akhir LOD dalam tahun 2013 penanganan kasus yang belum selesai (proses penyelesaian) sebanyak 37 atau 12,05 %. Kasus selesai 270 atau 87,95 %. LOD mengumumkan hasil laporan akhir tahun bersama-sama dengan masyarakat DIY. Selain laporan masuk yang di publikasikan, LOD juga mempublikasikan terkait dengan hasil rekomendasi LOD untuk dapat diketahui masyarakat.

Setelah kewenangan LOD dirubah menjadi Pergub DIY No. 21 tahun 2008 LOD tidak mempunyai kewenangan menangani laporan kasus di lembaga penegak hukum. Kewenangan LOD mengalami penyempitan setelah adanya perubahan aturan hukum LOD DIY. Sikap atas kewenangan dikelompokkan dikelompokkan dalam sikap menerima, mempertanyakan (skeptis) dan kombinasi keduanya (Subakti, 2010: 115). Tidak berarti yang mempunyai kewenangan dapat dengan semauanya menggunakan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau golongan.

Dalam Pergub DIY No. 21 tahun 2008, pasal 8 *ombudsman* daerah mempunyai wewenang:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait dengan pengaduan yang disampaikan kepada *ombudsman* daerah
- b. Melakukan klarifikasi terhadap pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran dari isi pengaduan
- c. Meminta keterangan secara lisan dan atau tulis kepada pemerintahan daerah berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatandan tindakan sewenang-wenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas praduga tak bersalah
- d. Membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak
- e. Memberikan rekomendasi kepada pihak pelapor dan terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah
- f. Semua rekomendasi yang dikeluarkan *ombudsman* daerah tembusannya disampaikan kepada Gubernur melalui Biro Hukum
- g. Mengumumkan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat setelah mendapat kepastian hukum.

Institusi ombudsman tidak di desain untuk menjadi lembaga peradilan tambahan, tidak juga sebagai lembaga pemutus perkara, namun sekedar memberikan klarifikasi terhadap kemungkinan penyimpangan dan membuat rekomendasi (Sari, 2012: 50). Artinya, ombudsman hanya memberikan rekomendasi kepada pihak yang melakukan penyimpangan tanpa adanya sanksi hukum kepada pihak yang melakukan penyimpangan karena kekuatan utama ombudsman adalah memberikan pengaruh. Penyelenggaraan ombudsman di setiap negara berbeda-beda, seperti negara Swedia yang pertama kali mendirikan lembaga ombudsman adanya kewenangan pidana sebagai ancaman terakhir, hal ini memang dibutuhkan supaya pihak terlapor dapat menjalankan rekomendasi dari ombudsman secara terus menerus.

sehingga melahirkan beberapa pertanyaan:

1. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan Lembaga *Ombudsman* daerah (LOD) DIY dalam penyelesaian laporan masalah penyelenggaraan pelayanan publik di DIY?
2. Bagaimanakah tindaklanjut rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) oleh terlapor?

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis pelaksanaan lembaga ombudsman daerah (LOD) dalam penyelenggaraan pelayanan di DIY, serta untuk mengetahui tindaklanjut rekomendasi LOD DIY oleh terlapor.

### **A.1. Rangkuman Kajian Teoritik**

Kewenangan adalah otoritas yang dimiliki suatu lembaga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (Firmansyah, 2005: 35). Menurut Laswell dan Kaplan, dinyatakan bahwa wewenang merupakan kekuasaan formal. Menurutnya bahwa yang mempunyai wewenang berhak mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya. Berhak menunjukkan keabsahan; keabsahan yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan, serta mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturan tersebut (Haryanto: 2005). Sikap atas kewenangan dikelompokkan dalam sikap menerima, mempertanyakan (skeptis), dan kombinasi keduanya (Subakti, 2010: 115). Tidak berarti seseorang yang memiliki kewenangan dapat dengan semauanya menggunakan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau golongan. Dalam hal ini kewenangan lembaga ombudsman adalah untuk melakukan pengawasan maka kedudukan ombudsman haruslah independen terhadap siapapun dan institusi manapun, apalagi ia berhadapan dengan birokrasi pemerintahan yang memiliki kekuatan yang besar untuk mempengaruhi siapapun. Independensi Ombudsman akan berkaitan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman, rekomendasi ombudsman juga akan diperhitungkan dengan lembaga-lembaga negara bahkan rekomendasi ombudsman akan menjadi bukti dipengadilan. Oleh karena itu ada 3 kriteria independensi ombudsman, yaitu: Independensi institusional, artinya ombudsman sama sekali bukan bagian dari institusi negara yang sudah ada, karenanya ia sama sekali tidak diawasi oleh kekuasaan negara. Pada beberapa sistem pemerintahan ia memiliki kedudukan yang tinggi. Independensi fungsional, adalah bahwa ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Untuk mencegah jangan sampai ada pengaruh atau intimidasi yang dapat membatasi kinerjanya, oleh badan legislatif ia diberi wewenang dengan prosedur yang tidak kaku. Keberadaannya juga di dukung oleh anggaran yang memadai guna meraih profesionalisme dengan standar kualitas untuk menjalankan instansinya. Independensi personal/pribadi, bahwa seorang ombudsman harus seorang yang terpercaya. Untuk menjabat kedudukannya itu ia harus melalui seleksi yang ketat sekali. Masa jabatannya harus secara diatur dalam undang-undang. Dalam melaksanakan tugasnya ombudsman harus adil dan tidak berpihak, namun sistem ombudsman bukan pengganti peradilan". (Antonius Sujata dan RM Surahman, 2002).

Institusi pengawasan dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan dapat diadopsi dari negara-negara yang telah memiliki institusi independent sebagai institusi kontrol dan akuntabilitas dalam demokrasi. Proses mewujudnya sistem pemerintahan yang demokratis, tidak cukup hanya dengan menghadirkan dan membenahi institusi demokrasi, tetapi harus disertai oleh pembiasaan perilaku demokrasi. Pembiasaan perilaku demokrasi harus eksis baik pada tataran institusi,

aparatus pelaksana institusi itu sendiri, maupun pada tataran masyarakat. Jika perilaku demokrasi tersebut sudah dapat berjalan dengan seharusnya, maka dapat dipastikan sebagian besar masyarakat telah memiliki kapasitas untuk melakukan pilihan dan mengambil keputusan atas pilihan tersebut secara rasional (Ostrom dan Oyugi dalam Raud, 2009: 29).

## **A.2. Metodologi Penelitian**

Tipe penelitian kualitatif dengan memanfaatkan jenis penelitian studi kasus. Penelitian studi kasus adalah studi yang mengeksplorasi suatu masalah secara terperinci, memiliki pengambilan data yang mendalam dan menyertakan berbagai sumber informan. Penulis menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara mendalam dengan mempertimbangkan bahwa informan yang ditunjuk memiliki kompetensi dan keterkaitan langsung terhadap masalah yang terjadi. Penulis berusaha untuk mengali pelaksanaan kewenangan LOD dan tindak lanjut rekomendasi LOD oleh terlapor.

## **A.3. Hasil Penelitian**

Ombudsman tidak mempunyai kewenangan dalam menyelidiki penanganan laporan masyarakat, istilah penyelidikan dalam LOD DIY adalah investigasi. Dalam hal investigasi LOD DIY mengali informasi bukan mencari alat bukti, LOD mempunyai standar sendiri dalam investigasi sebatas mensinkronkan atau menjadi penengah dalam penyelesaian kasus. Tujuan investigasi untuk menyelidiki apakah ada keluhan lain dari masyarakat dan untuk menentukan kasus yang dilaporkan termasuk kedalam kategori mal administrasi atau tidak. Acuan LOD DIY melakukan penanganan laporan (investigasi) sesuai dengan SOP instansi masing-masing yang terkait, jadi LOD melihat, menilai apakah kasus yang dilaporkan sesuai atau tidak sesuai dengan SOP instansi masing-masing, jika tidak sesuai SOP, berarti dianggap melakukan mal-administrasi.

Apabila hasil investigasi bukan merupakan mal administrasi berarti bukan termasuk kewenangan LOD, hal ini kemudian akan diberitahukan kepada pelapor dan berkas laporan akan dikembalikan kepada pelapor. Sebaliknya jika, investigasi LOD DIY menemukan ketidakwajaran yang tidak sesuai dengan SOP maka LOD akan mengeluarkan rekomendasi kepada instansi terlapor, rekomendasi yang dikeluarkan juga berdasarkan SOP yang ada di instansi terkait, karena LOD hanya menangani masalah yang terkait pelanggaran dalam administrasinya.

Tidak semua penanganan kasus diselesaikan melalui rekomendasi, tetapi ada sejumlah kasus dapat diselesaikan pada tahapan mediasi, karena tujuan penanganan kasus pada LOD untuk mencari kebenaran dan keadilan, maka apabila pihak sudah menerima dan menemukan solusi pada saat mediasi, maka kasus dianggap selesai dan tidak sampai dikeluarkan rekomendasi. Kasus yang diselesaikan pada tahapan rekomendasi adalah kasus yang secara normatif pihak terlapor melanggar ketentuan yang berlaku secara administratif. LOD akan mengeluarkan rekomendasi disesuaikan dengan jenis pelanggaran administrasi yang dilakukan.

Terkait dengan tindak lanjut rekomendasi oleh terlapor LOD dapat mengetahui pelaksanaannya melalui monitoring, monitoring pengawasan yang dilakukan LOD hanya sebatas menunggu terlapor memberikan surat keterangan diatas kertas kepada LOD yang berisi bersedia atau sudah melaksanakan rekomendasi. Jika pihak terlapor tidak memberikan keterangan balik kepada LOD

maka LOD menganggap terlapor tidak melaksanakan rekomendasi yang berarti tidak mempunyai komitmen dalam pelaksanaan rekomendasi yang disarankan oleh LOD.

LOD DIY memberikan waktu tiga puluh (30) hari setelah pihak terlapor mendapatkan rekomendasi untuk memberikan surat keterangan kepada LOD. Keterangan terlapor yang berupa surat pernyataan yang berisi melaksanakan atau tidak melaksanakan rekomendasi yang disarankan oleh LOD. Apabila LOD sudah menerima surat keterangan dari instansi terlapor maka LOD menganggap instansi terlapor melaksanakan saran rekomendasi dari LOD, sebaliknya apabila instansi terlapor lebih dari tiga puluh hari tidak memberikan surat keterangan maka LOD DIY menganggap instansi tersebut tidak melaksanakan rekomendasi serta saran dari LOD.

Kewenangan LOD dalam melakukan pengawasan pelaksanaan rekomendasi hanya sebatas melalui surat pernyataan yang dikirimkan instansi terlapor kepada LOD. Tidak adanya kewenangan LOD dalam melakukan pengawasan melalui penyelidikan kepada instansi sebagai terlapor, karena kewenangan LOD adalah sebagai lembaga yang memberi pengaruh melalui rekomendasi.

## **B. PEMBAHASAN**

### **B.1. Kedudukan LOD DIY**

Kewenangan pengawasan LOD DIY berdasarkan SK Gubernur No. 134 tahun 2004, yang meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah, lembaga penegak hukum, dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 1 ayat 7).

Dalam perjalanannya aturan LOD dirubah menjadi Pergub DIY NO. 21 tahun 2008 kewenangan pengawasan LOD DIY hanya terbatas pada mal-administrasi yang dilakukan pemerintah daerah untuk mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah. Penanganan kasus LOD DIY yang berkaitan dengan korupsi hanya menangani masalah sebatas pungli, dalam kasus korupsi yang lebih tinggi LOD DIY tidak mempunyai kewenangan untuk menangani kasus tersebut.

Adanya penguatan payung hukum dari SK Gubernur menjadi Pergub DIY adalah merupakan langkah yang tepat dalam penguatan daya dukung untuk melakukan investigasi terhadap kasus yang dilaporkan, namun dengan adanya penyempitan kewenangan LOD setelah peraturan dirubah menjadi pergub membuat munculnya rasa pesimis di kalangan masyarakat terhadap LOD untuk dapat menangani persoalan yang ada di DIY.

Dalam pasal 3 Pergub No 21 menyatakan “ombudsman merupakan lembaga pengawasan pelayanan masyarakat yang bersifat non struktural dan mandiri serta bertanggung jawab kepada gubernur” maka kedudukan LOD DIY dibawah gubernur yang melakukan pengawasan terhadap gubernur. Kedudukan LOD secara hirarkis tidak ada hubungannya dengan Badan Pengawas Daerah meskipun kedua lembaga ini berada dibawah Gubernur dan bertanggung jawab kepada gubernur serta keduanya melaksanakan pengawasan kepada pemerintah daerah. Pembentukan LOD dengan pergub membuat lembaga ini dinilai kurang strategis dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah, yang tidak semestinya posisi LOD berada dibawah gubernur tetapi minimal sejajar dengan lembaga eksekutif.

## B.2. Pelaksanaan Kewenangan Dalam Penyelesaian Laporan Masyarakat

### B.2.1. Tindaklanjut Laporan LOD

Pelaksanaan tindaklanjut laporan LOD DIY didahului dengan adanya laporan mal administrasi oleh masyarakat DIY, beberapa proses laporan:

1. Laporan pelapor
  - a. Laporan tertulis langsung
  - b. Laporan lisan langsung
  - c. Laporan tertulis tidak langsung
  - d. Laporan lisan melalui telephon

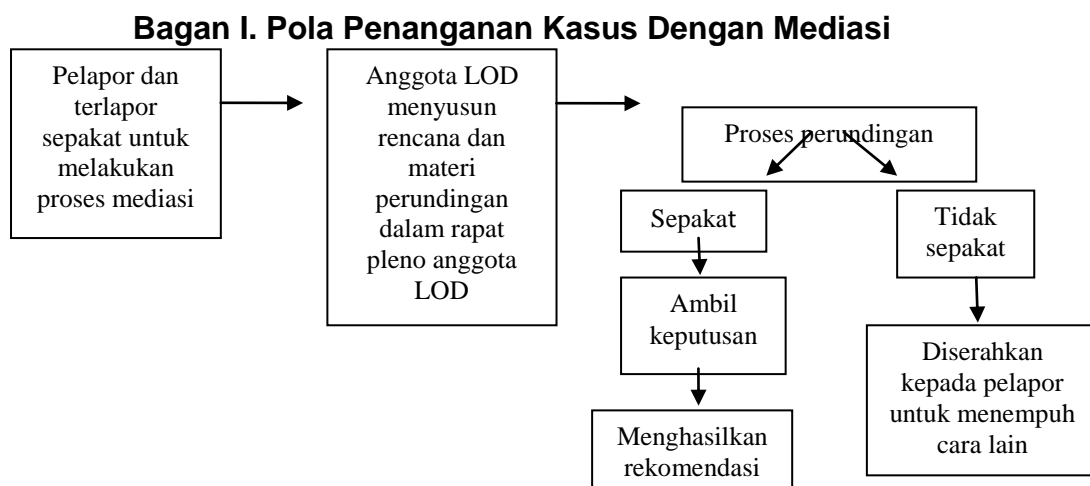
2. Substansi laporan

Laporan persoalan yang masuk ke LOD walaupun telah memenuhi syarat formal tidak semua laporan yang masuk dapat ditindaklanjuti oleh LOD DIY, tetapi substansi masalahnya harus diperiksa oleh LOD terlebih dahulu. Persyarakatan yang menyangkut substansi ini terkait dengan kompetensi LOD, yaitu masalah-masalah substansi yang ditentukan oleh ombudsman atau asisten LOD.

3. Investigasi

Investigasi merupakan kewenangan LOD dalam rangka menindaklanjuti kasus-kasus dugaan mal administrasi baik yang dilaporkan masyarakat atau atas inisiatif LOD terhadap masalah publik yang menjadi perhatian masyarakat. Investigasi dilakukan untuk mencari kebenaran.

Sikap yang diambil LOD pada saat menghadapi pengaduan, yaitu pertama, memanggil pihak terlapor untuk melakukan klarifikasi atas pengaduan pelapor. Kedua, memfasilitasi para pihak antara terlapor dan pelapor untuk melakukan mediasi. Tindakan klarifikasi dapat pula dilakukan secara bersamaan pada saat mediasi para pihak yang terkait. Sejumlah kasus dapat diselesaikan melalui mediasi. Pola penanganan kasus dengan mediasi digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Data Kelembagaan LOD DIY tahun 2008

### B.2.2. Pendekatan LOD dalam Penanganan Laporan Masyarakat

LOD harus mempunyai cara terhadap penanganan laporan, penanganan laporan yang dapat memberikan pengaruh terhadap keberhasilan penanganan laporan. LOD DIY sebagai lembaga independen, juga sebagai lembaga penengah yang tidak berpihak kepada lembaga manapun.

Salah satu pendekatan yang digunakan LOD dalam penanganan laporan agar rekomendasi LOD dapat diterima oleh semua pihak adalah melalui pendekatan komunikasi. Melalui pendekatan komunikasi LOD merasionalkan kepada semua unsur masyarakat, terlapor dan pelapor bahwa kedudukan LOD bukan sebagai lembaga hukum atau lembaga peradilan tetapi lembaga yang didirikan untuk melakukan peningkatan pelayanan publik di daerah. LOD memosisikan sebagai partner bagi masyarakat dan lembaga-lembaga negara dalam pengelolaan pemerintahan daerah.

LOD harus memainkan peranannya diantara masyarakat dan pemerintah. LOD memberi masukan melalui rekomendasi dan mengupayakan melalui komunikasi sehingga masing-masing pihak saling menyadari jika memang terjadinya kesalahan dan saling mau memperbaiki kesalahan melalui saran rekomendasi LOD DIY.

Adanya pendekatan-pendekatan yang dilakukan LOD DIY agar rekomendasinya dapat diterima oleh semua pihak, selain melalui pendekatan komunikasi juga melalui pendekatan kepercayaan yang harus dibangun kepada masyarakat dan pemerintah terhadap lembaga LOD DIY sendiri. Kepercayaan tersebut dapat dibangun melalui kemampuan LOD dalam menindaklanjuti laporan. LOD harus mampu menjaga peranannya diantara dua posisi antara pemerintah dan masyarakat, untuk itu LOD harus menjaga keseimbangan keduanya. LOD harus mampu meyakinkan semua elemen, dengan penanganan laporan masyarakat bahwa LOD memegang teguh independensinya yang bukan termasuk lembaga kepentingan politik yang memihak dan tidak mengurangi keberdayaan LOD dalam melindungi hak-hak masyarakat dan meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik.

### **B.2.3. Hasil Penanganan Laporan LOD**

Penanganan laporan kasus LOD merupakan salah satu indikator penilaian masyarakat terhadap seberapa jauh keberhasilan LOD dalam penanganan laporan. Dalam penanganan laporan tentunya ada sebagian pelapor yang merasa puas dan kurang puas. Kepuasan seorang pelapor karena laporan yang diajukan dapat terselesaikan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, meskipun dalam penanganan kasus, LOD masih belum dapat menyesuaikan dengan waktu yang telah ditetapkan. LOD menetapkan waktu penyelesaian laporan 30 hari sejak kasus itu masuk ke LOD, kelemahan LOD tidak ada perincian waktu dalam penanganan laporan, dalam penanganan laporan pun LOD terkadang masih melampaui batas waktu yang telah ditetapkan. Masyarakat juga sebagai pelapor cenderung tidak sabar menunggu waktu penyelesaian laporan.

Hasil yang didapatkan penulis, tidak sepenuhnya pelapor mengatakan seratus persen keberhasilan LOD menangani kasus yang dilaporkan. Penanganan laporan dikatakan berhasil apabila laporan dapat diselesaikan sesuai dengan apa karena namun masyarakat pelapor hanya merasa tertolong dan merasa terfasilitasi dengan bantuan LOD DIY, kasus yang tidak bisa dilaporkan kepada pemerintah dapat dilaporkan ke LOD. LOD memfasilitasi penanganan laporan melalui mediasi antara pelapor dan terlapor dalam menangani kasus, dari mediasi tersebut LOD akan menjadi penengah antara pelapor dan terlapor.

### **B.2.4. Tindaklanjut Rekomendasi LOD Oleh Terlapor**

LOD DIY mempunyai indikator sendiri untuk menilai terlapor penyedia layanan mendukung atau tidak mendukung terhadap perubahan melalui

rekomendasi. Jika terlapor melaksanakan saran melalui rekomendasi yang diberikan LOD, maka terlapor tersebut dianggap mendukung perubahan dan mempunyai komitmen terhadap perubahan penyelenggaraan pelayanan yang baik.

Sebagian besar rekomendasi yang dikeluarkan oleh LOD DIY yang ditaati hanya berupa point-point terkait persoalan tertentu yang memang kurang sesuai dengan SOP, rekomendasi tidak bertujuan mengubah semua aturan birokrasi/ instansi terlapor.

Pada pelaksanaan rekomendasi oleh terlapor, tidak semua terlapor menjalankan rekomendasi LOD karena berbagai alasan, seperti: kondisi sosial masyarakat, ketiadaan anggaran pada terlapor dalam pelaksanaan rekomendasi, tidak sinkronnya rekomendasi LOD dengan aturan yang ada pada instansi terlapor.

Kewenangan LOD yang tidak dapat memaksa membuatnya harus berinisiatif untuk mencari cara lain agar rekomendasinya tidak disepelekan oleh terlapor. Inisiatif tindakan LOD juga dapat menguatkan posisi LOD sebagai lembaga pengawasan. Selama ini LOD dikenal sebagai lembaga independen yang kurang mengigit untuk mengatasi persoalan pelayanan publik. Untuk menangkal kelemahan LOD, maka LOD dengan melakukan inisiatif tindakan, melalui beberapa cara diantaranya: rekomendasi LOD yang tidak dipatuhi oleh penyedia layanan sebagai terlapor, tindakan LOD selanjutnya melaporkan kasus terlapor kepada kepala/ atasan terlapor, diharapkan dengan adanya laporan dari LOD kepada atasan terlapor, pihak terlapor mahu menyadari kesalahannya dan melaksanakan rekomendasi tersebut. Kedua, jika laporan LOD kepada atasan/ pemimpin terlapor tak juga membuahkan hasil maka LOD kembali mengambil inisiatif melaporkan kasusnya kepada bupati, LOD meminta langsung kepada bupati untuk menegur atau memberi peringatan langsung kepada terlapor. Ketiga, apabila teguran bupati tidak menggugah terlapor untuk melaksanakan rekomendasi maka LOD akan melaporkan kepada Gubernur DIY untuk langsung menegur terlapor, LOD juga menyerahkan kepada Gubernur sanksi apa yang akan dijatuhkan kepada Gubernur kepada terlapor. Kelima, bila cara teguran tidak menggerakkan terlapor untuk melaksanakan rekomendasi maka LOD akan menggunakan media massa untuk mempublikasikan kepada masyarakat atas tindakan mal administrasi yang dilakukan terlapor, langkah publikasi melalui media massa merupakan langkah terakhir kekuatan LOD untuk mempengaruhi terlapor agar melaksanakan rekomendasinya.

Alasan LOD mempublikasikan kesalahan aparat birokrasi terlapor untuk memberikan efek jera kepada terlapor, selain itu untuk memberi penegasan kepada terlapor bahwasannya rekomendasi LOD tidak hanya sebatas peringatan diatas kertas belaka. LOD ingin menunjukkan bahwa rekomendasi LOD dapat meningkatkan perbaikan pelayanan publik.

#### **B.2.4. Pengawasan LOD Dalam Pelaksanaan Rekomendasi Oleh Terlapor**

Adanya pengawasan LOD DIY kepada terlapor. Pengawasan rekomendasi disebut dengan monitoring rekomendasi untuk melihat sejauhmana rekomendasi LOD dilaksanakan atau tidak kepada terlapor. Monitoring pengawasan yang dilakukan LOD hanya sebatas menunggu terlapor memberikan surat keterangan diatas kertas kepada LOD yang berisi bersedia atau sudah melaksanakan rekomendasi. Jika pihak terlapor tidak memberikan keterangan balik kepada LOD maka LOD menganggap terlapor tidak melaksanakan rekomendasi yang berarti tidak mempunyai komitmen dalam pelaksanaan rekomendasi yang disarankan oleh LOD.

LOD DIY memberikan waktu tiga puluh (30) hari setelah pihak terlapor mendapatkan rekomendasi untuk memberikan surat keterangan kepada LOD.



Keterangan terlapor yang berupa surat pernyataan yang berisi melaksanakan atau tidak melaksanakan rekomendasi yang disarankan oleh LOD. Apabila LOD sudah menerima surat keterangan dari instansi terlapor maka LOD menganggap instansi terlapor melaksanakan saran rekomendasi dari LOD, sebaliknya apabila instansi terlapor lebih dari tiga puluh hari tidak memberikan surat keterangan maka LOD DIY menganggap instansi tersebut tidak melaksanakan rekomendasi serta saran dari LOD.

Kewenangan LOD dalam melakukan pengawasan pelaksanaan rekomendasi hanya sebatas melalui surat pernyataan yang dikirimkan instansi terlapor kepada LOD. Tidak adanya kewenangan LOD dalam melakukan pengawasan melalui penyelidikan kepada instansi sebagai terlapor, karena kewenangan LOD adalah sebagai lembaga yang memberi pengaruh melalui rekomendasi.

Terlepas dari realita dan implementasi yang ada, selama ini LOD menganggap bahwa instansi terlapor yang mengirimkan surat keterangan pelaksanaan rekomendasi kepada LOD DIY, maka dianggap sepenuhnya rekomendasi itu terlaksana dengan baik. Bukti LOD hanya bersumber kepada kepercayaan oleh surat keterangan dari terlapor. Biasanya terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi tidak akan memberikan surat keterangan laporan pelaksanaan rekomendasi kepada LOD. Selain pengawasan monitoring kepada pihak terlapor LOD DIY juga melakukan pengawasan atau croscek melalui pelapor, untuk mendapatkan informasi apakah sudah adanya perubahan bagi pihak terlapor dalam memberikan pelayanan.

Fungsi utama LOD adalah fungsi pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan pemerintah daerah, untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat agar terselenggaranya pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip keadilan, persamaan dan transparan. Pengawasan LOD belum optimal karena tidak pernah melakukan pengawasan langsung kepada terlapor. Pengawasan LOD hanya sebatas menerima surat pernyataan dari terlapor dalam pelaksanaan rekomendasi tanpa mengetahui pelaksanaan rekomendasi oleh terlapor.

### **C. PENUTUP**

LOD dalam menjalankan kewenangannya mengacu kepada Pergub DIY No. 21 tahun 2008. LOD hanya menerima laporan masyarakat terkait kasus mal administrasi yang dilakukan pemerintah daerah Yogyakarta. Masyarakat terlapor merasa terfasilitasi dengan adanya LOD.

Dasar hukum LOD masih kurang menjangkau pelaksanaan kewenangan terutama dalam hal investigasi dan monitoring. Terkait pelaksanaan monitoring untuk mengawasi pelaksanaan rekomendasi oleh LOD masih terlepas dari realita dan implementasi yang ada dan tidak adanya pembuktian secara nyata di lapangan oleh LOD, sehingga pelaksanaan monitoring yang dilakukan LOD kurang efektif.

Kekuatan pelaksanaan rekomendasi LOD tidak mengikat secara hukum lebih sulit untuk menyentuh terlapor dibanding dengan kekuatan hukum yang memaksa. Penghambat pelaksanaan rekomendasi LOD adalah ketika LOD sudah mengupayakan berbagai cara namun rekomendasinya juga tak didengar, dan LOD tidak mempunyai kewenangan secara hukum, LOD hanya memberikan sanksi moral.

## DAFTAR RUJUKAN

- Antonius, Sujata & RM Surahman. (2002). *Ombudsman Indonesia Ditengah Ombudsman Internasional*. KON.
- Firmansyah Arifin, dkk. (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).
- Haryanto. (2005). *Kekuasaan Elit*. Yogyakarta: PLOD UGM
- Masthuri, Budi. (2005). *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Paramita: Jakarta
- Raud, Maswadi, dkk. (2009). *Menakar Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: UNDP Indonesia
- Subakti, Ramlan. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo
- Sari, Ratna, Mustika. (2012). *Membangun Sinergitas Ombudsman Daerah dan Ombudsman Nasional*. Jurnal Ombudsman Daerah DIY Edisi 12/ Tahun VII/ Juli-Desember 2012.
- Sujata, Antonius. (2005). *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.
- Wibawa, Herry. (2010). *Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan (Studi Perbandingan Dengan Pengawasan PERATUN)*. Tesis Magister. Program Studi Ilmu Hukum Undip. Semarang: Tidak dipublikasikan.