

# KELUHAN SEBAGAI BENTUK PARTISIPASI

Erwan Agus Purwanto

## ABSTRACT

*To get equal access to good-quality public service is the right of every citizen. Unfortunately, the quality of public service in Indonesia is still far below the expectation of the people. Corruption practice is the main factor to be blamed as the source of the problem in this case. There are many ways to improve the quality of public services. One of them is to encourage the awareness of people to complain when he/she feels unsatisfied with the quality of public services provided by the government. To facilitate people to complain many developed countries establish an institution that is called ombudsman. This article discusses the effectiveness of Local ombudsman of Yogyakarta Special Province in channeling the people's complaint as the way to improve the quality of public services in this province.*

**Keywords:** complaint, participation, ombudsman

## PENGANTAR

Berbagai perubahan besar telah terjadi di Indonesia sejak gerakan reformasi dimulai yang ditandai dengan lengsernya Presiden Suharto dari tampuk kekuasaan. Perubahan paling mendasar pada era reformasi saat ini adalah transformasi sistem politik-pemerintahan yang bersifat otoriter yang dipraktikkan oleh regim Orde Baru selama lebih kurang tiga dasawarsa di Indonesia menjadi sistem politik-pemerintahan yang demokratis. Tonggak sejarah mulai berlakunya alam demokrasi tersebut adalah diundangkannya berbagai peraturan perundang-undang baru yang menjamin hak-hak kebebasan individu dan masyarakat, seperti: hak untuk berpolitik dengan membentuk partai politik (berlakunya sistem multi partai), hak untuk menyampaikan pendapat dengan adanya undang-undang kebebasan pers, dan jaminan pelaksanaan pemilihan umum yang adil, terbuka dan demokratis. Keberhasilan Indonesia melakukan pemilu demokratis pertama secara damai pada tahun 2000 boleh dikatakan menandai masuknya Indonesia di dalam jajaran negara-negara yang mempraktikkan sistem pemerintahan yang demokratis.

Namun demikian praktik demokrasi tersebut barulah merupakan jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara. Harapannya, reformasi bidang politik dan sistem pemerintahan tersebut juga akan diikuti dengan reformasi bidang-bidang yang lain, terutama reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan elemen penting untuk dilakukan sebagai kelanjutan reformasi bidang politik. Hal ini karena birokrasi memiliki peran strategis, yaitu: mengimplementasikan berbagai keputusan politik yang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah maupun dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Realisasi dua tugas pokok birokrasi tersebut diharapkan akan benar-benar mampu merubah kehidupan masyarakat sebagai bentuk manfaat langsung adanya reformasi.

Sayangnya, setelah satu dekade reformasi berjalan peningkatan kualitas pelayanan publik yang diharapkan tidak pernah terwujud. Masyarakat masih menghadapi kenyataan bahwa kualitas pelayanan publik yang diterima, dalam berbagai bidang, masih sama dengan era Suharto. Bahkan yang lebih ironis, beberapa jenis pelayanan yang diberikan oleh birokrasi era reformasi saat ini justru lebih buruk dibanding dengan era sebelumnya. Pelayanan publik masih diwarnai sejumlah persoalan, di antaranya ketidakpastian waktu dan biaya. Hasil penelitian *Government and Decentralisation Survey (GDS)* yang dilakukan oleh Dwiyanto dkk. (2006) menunjukkan dilihat dari indikator: akuntabilitas, responsitas, orientasi pelayanan dan efisiensi pelayanan potret kinerja birokrasi masih menunjukkan gambaran yang buruk. Temuan penelitian tersebut tidak jauh berbeda dengan berbagai laporan media massa tentang praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh birokrasi.

Di Pontianak, biaya pengurusan surat-surat penting melebihi yang seharusnya. Misalnya, administrasi KTP yang mestinya biayanya tak lebih dari Rp 2500 harus dibayar Rp 10.000. Untuk SIUP Rp 80.000 harus dibayar Rp 250.000 (Pontianak Post, 4/4/2001). Di Kupang, di tengah problema gizi buruk dan busung lapar yang harus dihadapi, 15 orang pejabat daerah malah melakukan perjalanan dinas ke luar negeri (Kompas, 15/6/2005). Hal ini mencerminkan bahwa birokrasi di daerah ini tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Bahkan dari 6.502 posyandu di seluruh NTT, hanya 40 persen yang aktif dan 60 persen lainnya tidak aktif (Kompas, 4/7/2005). Sementara di Semarang, puluhan pegawai negeri sipil (PNS) terjaring operasi disiplin di pusat-pusat keramaian di Semarang. Mereka terjaring karena keluyuran di pasar dan mal pada jam kerja (Suara Merdeka, 11/12/2004). Sejumlah birokrasi daerah juga menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Dari sekitar 6.000 peraturan daerah yang ada dalam catatan pemerintah pusat (atau 13.520 perda jika mengikuti versi Departemen Keuangan), 60 persen lebih dinilai menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Seperti di daerah Kabupaten Kotabaru,

Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Indragiri Hulu, dan Kabupaten Tolitoli. Sejumlah daerah seperti Kabupaten Asahan dan Kabupaten Kampar juga menerapkan pungutan yang disebut sebagai “sumbangan pihak ketiga”, sumbangan wajib, atau sebutan lain, yang intinya juga mengenakan pungutan terhadap berbagai jenis komoditas (Kompas, 1/4/2006).

Kebijakan otonomi dan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah dengan dikeluarkannya UU No. 22/1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004 juga belum banyak merubah buruknya pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi. Kebijakan otonomi daerah yang dibuat dengan landasan pemikiran bahwa dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah akan membuat pemerintah daerah lebih aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat ternyata tidak selalu terbukti. GDS survey yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada (PSKK-UGM) menunjukkan bahwa pasca otonomi daerah beberapa jenis layanan publik justru mengalami penurunan kualitas (Dwiyanto dkk., 2006).

Pelayanan publik yang berkualitas dicirikan dengan terpenuhinya berbagai prinsip, seperti: tersedianya sarana dan prasarana pelayanan yang memadai, kesederhanaan prosedur, biaya yang murah dan terjangkau, responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan sebagainya (Ratminto dan Winarsih, 2006). Jika pelayanan publik yang diharapkan memiliki ciri-ciri sebagaimana dipaparkan, pertanyaan yang sulit dijawab adalah siapa yang harus bertanggungjawab untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik tersebut dilaksanakan? Secara teoritis, pemerintahlah yang memiliki tanggung jawab memastikan bahwa prinsip-prinsip tersebut dilaksanakan dengan baik. Namun demikian realitas memang menunjukkan bahwa pemerintah tidak selalu berhasil dalam menjalankan tugasnya tersebut, sehingga dalam praktiknya memerlukan dukungan dari pihak-pihak lain untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik dilaksanakan.

*Non Government Organisation* (NGO) selama ini merupakan salah satu bentuk lembaga di luar pemerintah yang turut membantu memastikan kualitas pelayanan publik yang baik. Aktivitas advokasi NGO selama ini banyak dikenal dengan dibentuknya berbagai lembaga pengawasan (*watch*) seperti: polisi *watch*, kereta api *watch*, dan lain-lain untuk memberikan advokasi bagi masyarakat yang merasa dirugikan akibat pelayanan lembaga pemerintah. Di luar NGO, era reformasi di Indonesia juga memberi angin segar dimunculkannya lembaga untuk menyampaikan keluhan, yaitu ombudsman sebagai salah satu lembaga non-pemerintah yang diharapkan secara netral mampu menjadi wasit yang baik apabila terjadi *dispute* (perselisihan) antara lembaga pemberi layanan dengan masyarakat

yang dilayani tentang kualitas layanan yang diberikan. Tulisan singkat ini ingin membahas: bagaimana efektivitas komplain sebagai bentuk kontrol publik untuk menjaga kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah?

## GOOD PUBLIC SERVICE GOVERNANCE

*Governance* merupakan konsep yang telah dipakai secara luas sejak diperkenalkan oleh para ahli pemerintahan dan administrasi publik. Konsep ini kemudian diadopsi oleh berbagai lembaga internasional seperti UNDP sebagai upaya untuk memperbaiki praktik pemerintahan yang banyak dijangkiti penyakit korupsi, kolusi dan nepotisme di negara-negara sedang berkembang. Sebagai instrumen untuk melakukan perbaikan praktik pemerintahan maka *governance* menjadi tidak netral karena kemudian ditambahkan kata *good* di depannya menjadi *good governance*. Bank Dunia mengkonseptualisasikan *good governance* untuk mengindikasikan cara dimana kekuasaan dan otoritas digunakan bagi pembangunan dalam manajemen sumber daya sosial ekonomi suatu negara. Sejak tahun 1990-an, *Good governance* menjadi mantra Bank Dunia sebagai lembaga donor dalam mengobati negara pasiennya. *Good governance* menjadi "seleksi" bagi syarat pencairan pinjaman oleh Bank Dunia (Nanda, 2006: 269).

Namun demikian konsep *governance* memang tidak sekedar bersifat instrumental. Dwiyanto (2007: 3) menyebut bahwa *governance* dapat dipahami secara berbeda-beda tergantung konteks, maksud dan perspektif yang digunakan. Dalam pandangan yang demikian *governance* bisa multi interpretasi. Jika tidak hanya dipahami sebagai sesuatu yang instrumental, *governance* pada dasarnya merujuk pada suatu pengertian tentang adanya suatu aturan main *rule of the game* yang dipatuhi atas dasar *reward and punishment* yang ditegakkan secara bersama-sama oleh para *stakeholder* yang terlibat di dalamnya. Dalam pengertian yang demikian *governance* tidak lain adalah lembaga (*institution*) yang memuat rujukan untuk berperilaku atau *guideline* bagi masyarakat dan seluruh *stakeholder*. Aturan main sangat diperlukan ketika masyarakat dan *stakeholder* harus berinteraksi. Interaksi yang melibatkan banyak orang perlu dipandu karena masing-masing orang memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Dengan demikian agar kepentingan masing-masing pihak dapat terpenuhi dengan baik maka masing-masing pihak harus mengetahui hak dan kewajiban mereka sehingga interaksi di dasarkan pada hak dan kewajiban yang jelas dari mereka yang terlibat di dalam interaksi tersebut. Pemahaman *governance* yang demikian senada dengan definisi *governance* yang dibuat oleh *Report of the Commission on Global Governance* yang berjudul "Our Global Neighbourhood" yang dikutip oleh Streeten (1996) sebagai berikut:

*“Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.”*

Dalam persepsi umum, *governance* adalah pergantian sifat dan peran negara, dari hirarki monolitik birokratik menjadi melibatkan institusi multilevel yang saling berjaln kelindan dengan *civil society* melalui mekanisme pasar dan jaringan (Bevir, 2006: 426). Sistem *governance* mendorong peningkatan partisipasi melalui jaringan, karena kaum intitusionalis baru beranggapan bahwa jaringan adalah sarana yang efektif dalam memberikan pelayanan. Bevir mengungkapkan ciri suatu sistem *governance* sebagai berikut:

*“The main idea of system governance include a shift from and market to networks and partnership, at least within the public sector, the interpenetration of state administration and civil society and of national and international domains, a change in the administrative role of the state, from intervention and control to steering and coordination, a related change in state activity from law and command to negotiation and diplomacy, the incorporation of non state actor in to policy process, an emphasize on local self-government, greater level of public involvement in decision making, and a reliance of more reflexive and responsive mode of public policy. System governance seems to be committed to the ideals of dialogue, participation, consensus, empowerment, and social inclusion.”*

Secara umum, prinsip-prinsip *good governance* meliputi adanya perjanjian dengan warga (*citizen engagement*), partisipasi, transparansi, akuntabilitas, keberlanjutan, penghormatan terhadap hukum, agenda persamaan hak antar warga dan inklusi sosial (jenis kelamin, agama, etnis), perilaku birokrat yang lembut dan beretika, persamaan dalam prosedur dan proses pelayanan, kemampuan untuk bekerjasama secara efektif, dan kemampuan berkompetisi dalam lingkungan global (Bovaird and Löffler, 2003: 322).

Dalam pelayanan publik, interaksi akan melibatkan banyak pihak: pemerintah, masyarakat dan juga sektor swasta. Keterlibatan sektor swasta dalam pelayanan publik, misalnya melalui kemitraan (*public private partnership, PPP*) dalam berbagai bentuknya yang salah satunya adalah swastanisasi, merupakan kecenderungan yang tidak dapat terelakan ketika pemerintah di banyak negara dihadapkan pada makin terbatasnya kemampuan mereka dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pelayanan publik. Bovaird (2004: 200) mendefinisikan PPP sebagai :

*“Working arrangement based on mutual commitment (over and above that implied in any contract) between public sector organization with any organization outside public sector.”*

Agar interaksi antar berbagai *stakeholder* tersebut dapat dilakukan dengan baik maka perlu ada *good public service governance*. Intinya, dalam memberikan pelayanan publik harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang telah disepakati sehingga warga masyarakat dapat dijamin hak-haknya untuk mendapat pelayanan publik yang berkualitas setelah mereka melakukan kewajiban yang dituntut untuk memperoleh layanan publik tersebut, misalnya: memenuhi persyaratan yang dibutuhkan dan membayar biaya sesuai ketentuan. Memastikan bahwa keluhan terhadap pelayanan publik ditangani secara efektif dan hak-hak masyarakat dipenuhi merupakan ciri integral dari *good governance* dan pelayanan publik yang efektif (Brewer, 2007: 549).

*Good public service governance* sering diwujudkan dalam prinsip-prinsip yang harus diikuti oleh pemberi layanan. Tentang prinsip-prinsip ini sendiri memang masih terus diperdebatkan. Bovaird dan Löffler (2003: 314) mengidentifikasi apa yang disebut pelayanan publik yang berkualitas itu sendiri juga terus mengalami perkembangan, sehingga indikator tentang kualitas juga terus bergeser dari waktu ke waktu. Pelayanan publik yang berkualitas di sini mengacu kepada pengertian kondisi pelayanan publik yang memenuhi syarat-syarat:

1. Memiliki kesesuaian dengan spesifikasi yang telah ditentukan melalui ISO 9000;
2. Sesuai dengan tujuannya (memenuhi tuntutan kebutuhan sosial dan perusahaanan);
3. Memenuhi alur logika input, proses, *output* dan *outcome*;
4. Sesuai atau lebih baik dari tuntutan pelanggan;
5. Memenuhi tuntutan kepuasan batin dan emosional pelanggan

Dari uraian tersebut di atas, nampak bahwa dari waktu ke waktu ada pergeseran tentang tuntutan dan pengertian tentang kualitas pelayanan publik dari sekedar memenuhi kriteria yang bersifat prosedural yang manifestasinya diwujudkan dalam bentuk ISO sampai dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan yang lebih emosional yang berhubungan dengan kepuasan batin. Bahkan dikatakan diharapkan pelayanan publik dapat memenuhi kebutuhan batin para pelanggan.

Upaya untuk merangkum semua dimensi kualitas pelayanan publik sebagaimana diuraikan di atas coba dilakukan oleh Pasuraman dan Berry (2004) yang menyebut bahwa pelayanan dalam organisasi publik yang berkualitas adalah yang memenuhi 10 kualitas, mulai dari sesuatu yang bersifat fisik (sarana dan prasarana pelayanan sampai dengan sesuai yang bersifat moral dan etik yang harus

dimiliki oleh para pemberi layanan). Secara kualitas pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari dimensi: *tangibles, reliability, credibility, competence, understanding the customer, communication, responsiveness, courtesy, security* dan *access*. Sepuluh indikator kualitas layanan publik yang baik tersebut boleh dikatakan mencerminkan perkembangan tuntutan kebutuhan akan kualitas layanan publik yang paripurna.

Namun demikian, tidak semua ahli setuju bahwa pelayanan publik yang berkualitas harus memenuhi sepuluh indikator tersebut. Dalam merancang instrument self-assessment untuk menilai kinerja pelayanan publik di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Pramusinto, et.al (2007) menggunakan tiga indikator pokok, yaitu: Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas sebagai alat untuk mengukut pelayanan publik yang berkualitas.

Jika kriteria untuk mengukur pelayanan publik yang berkualitas sangat bervariasi, yang lebih penting kemudian adalah memastikan melalui mekanisme atau aturan main yang jelas agar kriteria yang sudah ditetapkan tersebut dapat terwujud dengan memastikan masing-masing pihak mematuhi berbagai aturan main yang sudah ditetapkan. Aturan main tersebut idealnya ditetapkan secara bersama-sama dalam suatu kontrak (*citizen charter*) tentang bagaimana pelayanan publik harus dilakukan, apa hak dan kewajiban masing-masing pihak yang terlibat di dalamnya dan bagaimana mekanisme pemberian sanksi terhadap berbagai pelanggaran yang dilakukan terhadap kesepakatan tersebut, baik yang dilakukan oleh pemberi layanan atau penerima layanan.

## KOMPLAIN SEBAGAI BENTUK PARTISIPASI MASYARAKAT

Partisipasi masyarakat di dalam pembuatan kebijakan pemerintah telah menjadi debat penting di dalam literatur politik dan administrasi publik. Partisipasi merupakan instrumen penting, terutama bagi warga negara yang kurang beruntung untuk dapat didengar pendapatnya sehingga mereka memiliki kesempatan untuk dapat memperbaiki nasib mereka. Salah seorang penganjur partisipasi yang terkenal, Sherry Arstein (1969), dalam artikelnya yang berjudul "*A Ladder of Citizen Participation*" mengatakan bahwa partisipasi adalah: "*the redistribution of power that enables the have-not citizens...to be deliberately included in the future*". Dalam penjelasannya lebih lanjut partisipasi masyarakat akan dilakukan melalui delapan tangga partisipasi, yaitu: partisipasi: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power, dan citizen control*.

Partisipasi masyarakat di dalam pelayanan publik ada berbagai bentuk. Purwanto (2006: 190-3) menyebut bahwa partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dapat bervariasi tergantung dari peran yang dilakukan oleh masyarakat tersebut. Idealnya, peran masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik dapat

dimulai dari merancang jenis pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah, memberi kontribusi di dalam mendiskusikan bagaimana mekanisme pemberian layanan publik harus dilakukan, mengawasi bagaimana implementasi pelayanan publik yang sudah dirancang tersebut dilaksanakan dan terakhir melakukan evaluasi apakah pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah sudah sesuai dengan harapan masyarakat atau belum.

Dari berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik adalah berupa *complain* (keluhan). Masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam bentuk *komplain* karena masyarakat dapat memposisikan diri sebagai seorang customer yang berharga. Sebagai seorang customer, maka hak masyarakat adalah dilayani dengan pelayanan prima. Jika hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang prima tidak terpenuhi maka masyarakat boleh menyampaikan keluhan.

Mengeluh dalam hal ini tidak harus selalu dipahami sebagai hal yang negatif. Mengeluh bisa dimaknai sebagai bentuk hubungan langsung warga dengan pemberi pelayanan untuk meralat situasi yang dirasakannya sebagai suatu masalah (Miewald and Comer, 1986: 486). Keluhan yang disampaikan oleh masyarakat diharapkan dapat menjadi input perbaikan bagi insititusi yang dikeluhkan. Dengan demikian, keluhan dapat menjadi media bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Meskipun menyampaikan keluhan adalah hak masyarakat sebagai *valuable customer*, Namun tidak semua masyarakat paham akan hak-haknya sebagai warga negara, sebenarnya masyarakat yang melakukan keluhan terhadap birokrasi masih relatif sedikit. Selama ini mereka beranggapan bahwa menyampaikan keluhan terhadap birokrasi justru akan mempersulit diri mereka sendiri atau mengundang masalah baru. Hal ini terjadi karena para birokrat masih dipengaruhi oleh paradigma lama bahwa kedudukan birokrasi adalah di atas masyarakat, sehingga birokrasi berasumsi bahwa apa yang mereka lakukan selama ini selalu benar. Ketika paradigma seperti ini yang dianut maka sulit membayangkan mereka dapat menerima keluhan yang seringkali dimaknai sebagai tindakan menyalahkan birokrasi. Paradigma lama yang masih dianut oleh sebagian besar para birokrat ini jelas akan menghambat partisipasi warga dalam memperbaiki institusi pelayanan publiknya.

Di dalam suatu sistem birokrasi pelayanan publik yang sudah maju, mekanisme penyampaian keluhan yang dilakukan oleh warga pengguna biasanya dilakukan secara bertingkat. Pertama masyarakat menyampaikan keluhannya pada unit pemberi pelayanan secara langsung. Sebagai contoh apabila masyarakat tidak puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas maka mereka dapat langsung menyampaikan keluhan mereka kepada pihak Puskesmas. Unit pemberi pelayanan di negara-negara maju biasanya telah memiliki bagian yang secara khusus



mengelola keluhan dan memberikan respon terhadap keluhan yang disampaikan oleh masyarakat. Apabila unit pemberi pelayanan tidak mau merespon keluhan tersebut atau respon yang diberikan dianggap tidak memuaskan, maka masyarakat dapat menyampaikan keluhan mereka kepada organisasi atasan dari unit pemberi layanan tersebut, misalnya dalam kasus Puskesmas masyarakat dapat menyampaikan pengaduan kepada Kepala Dinas Kesehatan. Dalam hal ini organisasi atasan diharapkan dapat memberikan respon yang lebih baik terhadap keluhan yang disampaikan oleh masyarakat dengan upaya-upaya perbaikan yang diperlukan.

Ada beberapa persoalan yang harus dipecahkan dengan pengaturan penyampaian keluhan secara bertingkat. Yang pertama perlu ada perubahan mindset di kalangan birokrasi bahwa mereka bekerja sebagai pelayan, bukan pihak yang memiliki posisi yang lebih tinggi dari masyarakat dan malah harus dilayani. Yang kedua, birokrasi harus memecahkan problema keterkaitan penilaian kinerja antara atasan dengan bawahan yang melekat di dalam model pengawasan internal. Ketika kesalahan-kesalahan bawahan akan dipakai sebagai alat untuk mengukur kinerja atasan maka akan selalu ada upaya dari atasan untuk menutup-nutupi kesalahan bawahan, termasuk dalam kasus keluhan. Banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat terhadap unit-unit pelayanan dalam suatu dinas sering dianggap sebagai citra buruk dinas terhadap atasan yang lebih tinggi (gubernur, bupati/walikota).

Berbagai kelemahan model keluhan yang *didesign* oleh birokrasi tersebut yang kemudian mendorong bagi hadirnya suatu lembaga independen yang dapat menampung keluhan masyarakat terhadap birokrasi publik. Kehadiran lembaga independen ini diharapkan akan lebih mampu mendorong peningkatan kualitas layanan publik yang diberikan oleh birokrasi. Lembaga independen tersebut di negara-negara maju disebut sebagai lembaga ombudsman. Ombudsman adalah lembaga netral yang dibentuk untuk menerima keluhan masyarakat terhadap tindakan lembaga pemerintah. Tugas lembaga ombudsman setelah menerima keluhan adalah melakukan investigasi terhadap akurasi keluhan yang disampaikan oleh masyarakat tersebut. Jika keluhan yang disampaikan ternyata benar maka ombudsman akan membuat rekomendasi kepada lembaga yang dikomplain agar lembaga tersebut memberikan respon terhadap keluhan yang disampaikan dan ke depan memperbaiki kinerja mereka (Frank, 1970: 467).

### 1. Sejarah Ombudsman

Kata “ombudsman” itu sendiri berasal dari Swedia yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris berarti “keluhan orang”. Dalam terminologi lain, ombudsman biasa disebut *ombudsperson*, *ombudservice*, yang berarti seorang pegawai yang bertindak

untuk kepentingan masyarakat. Tujuannya adalah membantu orang secara memuaskan untuk memecahkan masalah (Parodi, 2006). Ombudsman sebenarnya bukanlah hal yang baru. Lembaga ini telah lahir di Swedia tahun 1809. Namun demikian lembaga ini baru mulai populer satu setengah abad kemudian ketika Denmark mengadopsinya pada pertengahan tahun 1950-an. Inggris menjadi negara maju pertama yang mengadopsi sistem ombudsman (1967), sementara Guyana menjadi negara berkembang yang pertama ketika pada tahun 1966 mengadopsi konsep tersebut (Cheng, 1968: 21).

Sejak adopsi Selandia Baru berhasil, konsep ombudsman meluas keseluruh dunia. Pada pertengahan tahun 1983, 88 rancangan undang-undang ombudsman diadopsi di 30 negara di seluruh dunia. Komisi Ombudsman di Selandia Baru pertama kali didirikan pada tahun 1962. Komisi tersebut merupakan kantor keempat yang didirikan di dunia dan yang pertama bagi negara yang berbahasa Inggris. Ketika pertamakali didirikan, tugas ombudsman dibatasi hanya pada investigasi terhadap keluhan warga masyarakat tentang organisasi dan departemen pemerintah pusat. Pada tahun 1968, ruang lingkupnya diperluas mencakup masalah pendidikan dan rumah sakit. Tahun 1975, legislatif mengamandemen dan mengkonsolidasikan ombudsman dalam sebuah Undang-undang Ombudsman. Dengan Undang-undang tersebut, peran ombudsman diperluas hingga pemerintah daerah lokal (Ombudsman Handbook: 3). Sementara di Indonesia, pembentukan komisi ombudsman baru mulai diinisiasi pada masa reformasi.

## 2. Mekanisme Kerja

Ombudsman merupakan lembaga independen yang bertugas menerima pengaduan masyarakat. Masyarakat dapat mengadukan keluhannya berkiatan dengan pelayanan publik kepada ombudsman melalui berbagai sarana yang ada, seperti: telepon, surat, email, maupun datang langsung dan menyampaikannya secara lisan. Namun, sebelum mengajukan keluhan pada ombudsman, masyarakat diminta untuk melakukan proses keluhan di tempat dimana situasi yang menimbulkan keluhan tersebut muncul. Biasanya di masing-masing institusi pemerintah memiliki unit pengaduan yang dapat memproses keluhan masyarakat. Jika keluhan tidak diproses dengan memuaskan, ombudsman menjadi sarana alternatif untuk menindaklanjuti keluhan tersebut.

Aduan atau keluhan dari masyarakat kemudian diteruskan oleh ombudsman kepada lembaga-lembaga yang dikomplain. Ombudsman bertindak sebagai investigator independen yang memiliki kekuasaan yang luas untuk menginvestigasi organisasi pemerintah dan memanggil mereka untuk mempertanggungjawabkan tindakannya (Office of the Ombudsman, tt). Dalam melakukan investigasi,

ombudsman bersifat netral, tidak memihak pengadu maupun yang diadukan. Ombudsman memiliki semangat mencari kebenaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Untuk itu, ombudsman melakukan mediasi antara pelapor yang yang dilaporkan dimana masing-masing pihak memiliki hak jawab atau klarifikasi terhadap pendapat pihak lain. Setelah mendengar keterangan kedua belah pihak, ombudsman melakukan investigasi untuk mengkroscek kebenaran masing-masing pendapat. Ombudsman kemudian akan memutuskan apakah tindakan organisasi pemerintah tersebut memang tidak masuk akal, tidak adil, atau salah. Ombudsman kemudian merekomendasikan perbaikan jika keluhan masyarakat yang dilaporkan dibenarkan. Ombudsman tidak dapat menginvestigasi individu, perusahaan, pengacara, anggota parlemen, atau keputusan yang dibuat oleh dewan kota atau pengadilan. Ombudsman tidak menyediakan bantuan hukum formal, kompensasi atau bertindak sesuai keinginan orang yang menyampaikan keluhan.

Berbagai hasil investigasi, proses mediasi maupun rekomendasi kemudian diterbitkan sebagai publikasi secara berkala. Publikasi diharapkan mampu mendorong perhatian yang lebih besar dari masyarakat akan pentingnya akuntabilitas pelayanan publik. Opini publik yang terbangun, baik dari sosialisasi ombudsman maupun pemberitaan media massa diharapkan mampu mengarahkan masyarakat untuk lebih sadar akan hak-haknya dan ikut aktif berpartisipasi dalam pelayanan publik. Salah satunya adalah dengan melaporkan keluhannya pada lembaga ombudsman (tidak hanya disampaikan di belakang punggung). Selain itu, publikasi juga dianggap mampu memberikan tekanan kepada pemerintah (birokrasi) untuk memperbaiki dirinya. Sorotan yang gencar dari media massa terkait isu-isu keluhan masyarakat terhadap kinerja pemerintah dapat memaksa birokrasi pemerintah untuk mencurahkan banyak perhatiannya bagi perbaikan pelayanan publik.

### 3. Pra Syarat Keberhasilan

Terdapat beberapa pra syarat kondisi yang diperlukan ada bagi berjalannya kerja ombudsman secara efektif. Lembaga ombudsman tidak akan berhasil menjalankan fungsinya jika ia tidak memiliki jaminan eksistensinya di dalam sistem pemerintahan. Ombudsman yang efektif harus independen, memiliki diskresi yang luas, integritas personel, dan publikasi yang luas. Penerimaan yang setengah hati oleh pemerintah dan pejabat publik maupun masyarakat terhadap konsep ombudsman akan melemahkan dan menyebabkan ketidakefektifan ombudsman (Burbridge, 1974: 108). Penerimaan yang sepenuh hati berarti semua pihak, terutama pemerintah, harus memberikan dasar legalitas bagi hadirnya lembaga

ombudsman. Dengan dasar kehadirannya yang jelas, lembaga ombudsman diharapkan dapat independen. Ombudsman akan gagal jika eksistensinya tidak dijamin dalam konstitusi.

Selain itu, adanya sistem politik yang menghargai hak dan kebebasan individu merupakan pra syarat lain agar ombudsman dapat berjalan efektif. Sistem politik yang mengakomodasi hal tersebut adalah demokrasi. Terdapat kecenderungan umum bahwa ombudsman hanya dapat berjalan dengan memadai di dalam sistem demokrasi, atau di dalam lingkungan liberal-demokratis (Scott, 1984: 212-213). Institusi sejenis ombudsman yang bekerja dibawah rejim otoriter tidak dapat dilihat sebagai lembaga ombudsman yang sesungguhnya. Demokrasi diperlukan bagi berjalannya secara efektif fungsi ombudsman. Ombudsman akan gagal jika sistem demokrasi tidak menentu.

Prasyarat yang juga diperlukan bagi efektivitas ombudsman adalah adanya sistem administrasi negara yang berjalan dengan baik yang mampu melakukan koreksi terhadap kesalahannya sendiri (Caiden, 1984: 222). Hal ini dapat dicapai jika demokrasi sudah menjadi norma dan budaya masyarakat termasuk birokrasi. Di negara yang demokrasinya telah maju, perkembangan demokrasi yang dibiarkan dengan sendirinya dapat menyediakan kondisi yang diperlukan bagi hadirnya ombudsman. Namun di negara yang demokrasinya sedang berkembang, seperti Indonesia, ide ombudsman belum diterima sepenuhnya, dan jika pun sudah menerima, pemerintahan tidak melakukan tindakan yang diperlukan atau justru telah melemahkan bentuk kelembagaannya sehingga ia hanya menjadi tiruan konsep yang tidak seperti semestinya.

Adanya sensitifitas perilaku para pelayan publik untuk tidak bertindak arogan dan memberikan pelayanan yang buruk merupakan prasyarat lain agar ombudsman dapat berjalan efektif. Ombudsman akan gagal jika etos pelayanan publik di dalam tubuh birokrasi masih sangat rendah. Dalam konteks negara berkembang, yang meminjam konsep ombudsman dari luar, aplikasi konsep tersebut seringkali bermasalah. Aplikasi ombudsman di negara berkembang mengalami masalah dimana institusi tidak dapat mengatasi patronase dan korupsi. Akibatnya konsep ombudsman gagal diadopsi jika hanya dalam bentuknya yang sepotong-potong. Atau dimana subjeknya terlalu didominasi tekanan eksekutif atau kelompok partisan. Pada saat yang bersamaan, tuntutan pembangunan ekonomi yang pesat, diartikan pemerintah bahwa hak-hak individu dan prosedur pelayanan yang adil tidak dihargai dalam hal kecepatan, efisiensi, dan lebih luas bagi kepentingan publik. Ditambah mental birokrat yang masih minta dilayani daripada melayani akibat watak kolonialisme. Untuk itu, adopsi ombudsman memerlukan penyesuaian dengan kondisi khusus setempat, misalnya menerima keluhan melalui lisan dan

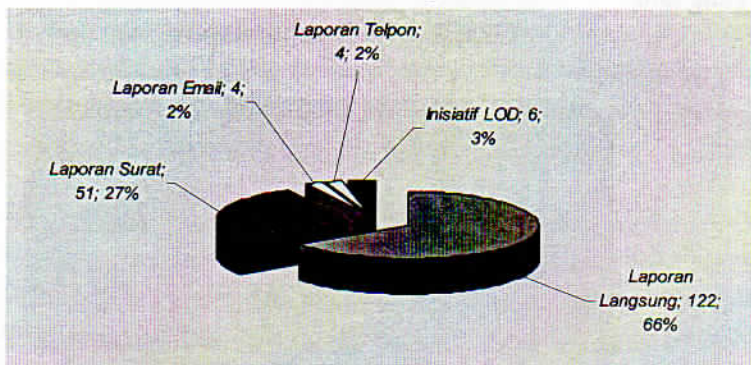
telpon, mendirikan kantor cabang, atau mengadakan aksi “jemput bola” dengan mendatangi masyarakat untuk menerima keluhan mereka (Rowart, 1984: 211).

### EFEKTIVITAS PEMBENTUKAN OMBUDSMAN : KASUS YOGYAKARTA

Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) di Propinsi Yogyakarta merupakan LOD pertama di Indonesia. Berbagai mal-administrasi maupun mis-manajemen yang terjadi, baik di pusat maupun di daerah, mendorong berbagai pihak untuk memperbaiki kondisi tersebut. Khusus di daerah, ide pembentukan LOD didorong oleh semangat untuk memberikan relevansi desentralisasi politik terhadap upaya mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Karena itu, dirasa perlu melakukan langkah terobosan dalam penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya adalah memberi ruang selebar mungkin bagi keikutsertaan masyarakat dalam proses pengawasan kerja birokrasi pemerintah daerah. Terobosan yang dimaksud adalah pendirian lembaga ombudsman Yogyakarta. Masyarakat Yogyakarta yang memiliki pendidikan yang relatif lebih baik dibanding daerah lain dianggap sebagai modal penting bagi prasyarat keberhasilan ombudsman. Dengan dukungan Gubernur DIY, pembentukan ombudsman yang digagas oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia akhirnya direalisasikan dengan SK Gubernur No. 134/2004.

Sejak didirikan LOD telah menerima berbagai keluhan dari masyarakat. Dalam menerima keluhan atau laporan masyarakat, LOD DIY menggunakan beberapa media komunikasi, yakni: telpon, surat, datang langsung (lisan), email, maupun inisiatif dari LOD sendiri. Secara umum, saran menyampaikan keluhan terbanyak dilakukan dengan cara datang langsung ke kantor LOD.

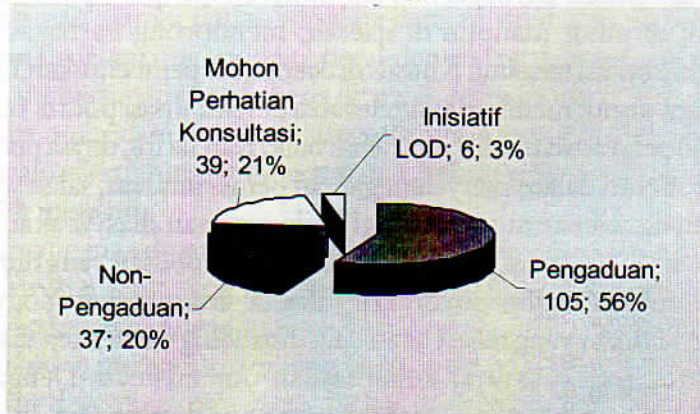
Grafik 1. Sumber Laporan LOD



Sumber : LOD Juni 2005-Mei 2006

Laporan yang diterima oleh LOD memiliki bentuk yang berbeda-beda dapat berupa pengaduan terhadap tindakan atau perlakuan pejabat publik, non-pengaduan maupun konsultasi mengenai LOD. Jenis-jenis laporan tersebut dapat dilihat pada grafik berikut:

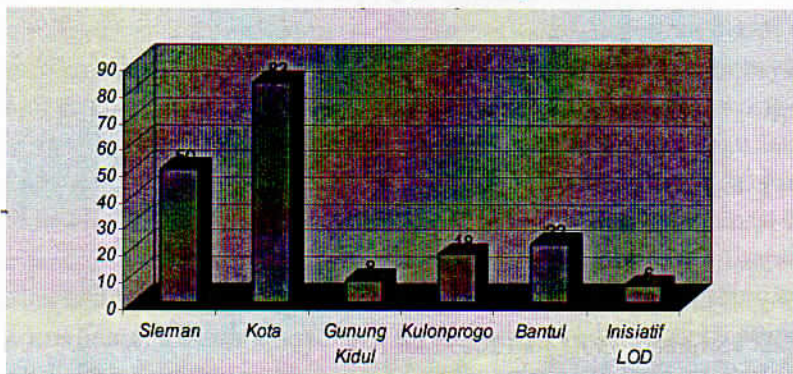
Grafik 2. Jenis Laporan



Sumber : LOD Juni 2005-Mei 2006

Dilihat dari wilayah pelapor, keluhan datang dari 6 kabupaten/kota yang berada di wilayah DIY. Wilayah Kota Yogyakarta merupakan daerah yang memiliki pelapor terbanyak, yaitu dengan 83 kasus. Banyaknya laporan menyangkut Kota Yogyakarta dapat diinterpretasikan dua hal: pertama, Kota Yogyakarta memiliki kualitas layanan publik yang rendah atau masyarakat Kota Yogyakarta memiliki kesadaran yang lebih tinggi dibanding dengan masyarakat dari daerah lain sehingga jumlah keluhan yang berasal dari Kota Yogyakarta lebih banyak dibanding dengan yang lain.

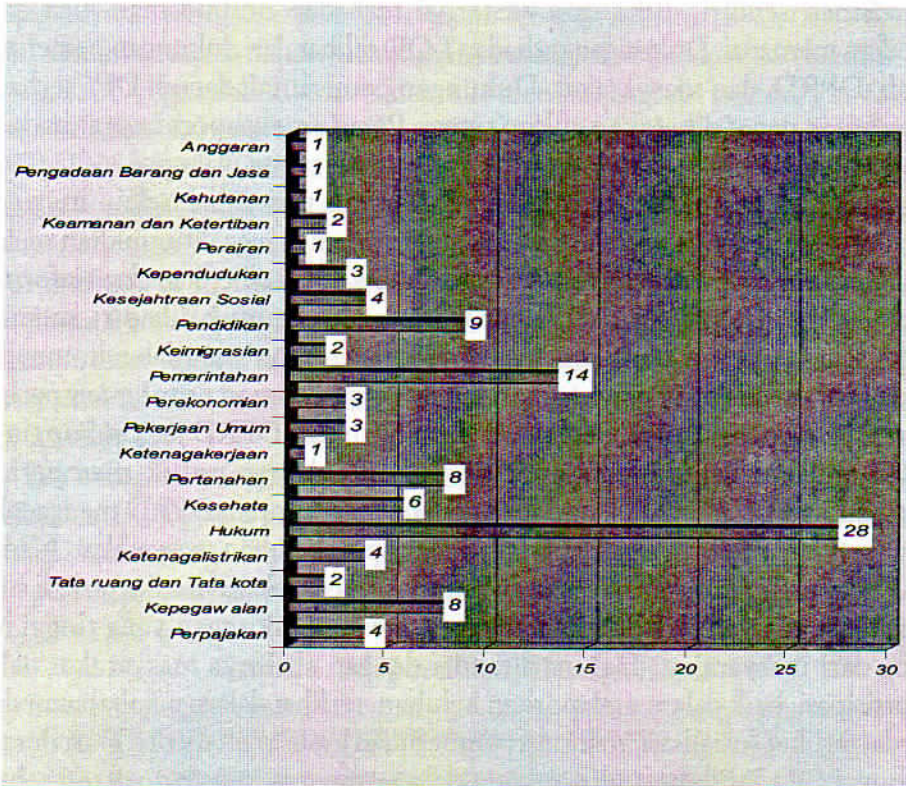
Grafik 3. Wilayah Pelapor



Sumber : LOD Juni 2005-Mei 2006

Sementara itu jika dilihat bidang kasus yang dilaporkan, yang terbanyak adalah bidang hukum (28 kasus), pemerintahan (14 kasus), pendidikan (9 kasus), pertanahan dan kepegawaian masing-masing 8 kasus. Tingginya angka laporan di bidang hukum dan pemerintahan mengindikasikan bahwa pelayanan hukum kepada masyarakat merupakan bidang yang paling rendah kualitasnya dibanding dengan pelayanan pada bidang yang lain.

Grafik 4. Bidang Kasus



Sumber : LOD Juni 2005-Mei 2006

Melihat data-data keluhan yang masuk, secara umum dapat dikatakan bahwa LOD cukup efektif dalam menjalankan fungsinya. Sebuah penilaian yang dilakukan Pusham UII menyimpulkan bahwa kinerja LOD cukup baik. Penilaian tersebut menggunakan dua pendekatan, yaitu: kriteria standar operasional bagi sebuah ombudsman untuk bekerja dengan efektif. Kedua, penilaian atau pandangan umum dari masyarakat berkaitan dengan kiprah Ombudsman.

Dengan pendekatan pertama, LOD dianggap telah memenuhi berbagai indikator yang mesti dipenuhi sebuah lembaga ombudsman yang dapat bekerja dengan baik. Standar operasional tersebut diadopsi oleh Komisi Ombudsman Nasional dari Asosiasi Ombudsman Amerika Serikat yang berarti standar operasional tersebut berlaku secara umum di beberapa wilayah negara lain. Dilihat dari rekrutmen anggota, rekrutmen asisten dan staf, independensi, penanganan laporan, integritas, fasilitas kantor, dan kesejahteraan, LOD dinilai telah memenuhi hampir semua indikator yang diperlukan. Sementara selain dari faktor internal ombudsman sendiri, dukungan eksternal terhadap ombudsman juga dapat dikatakan memadai. Dukungan terhadap LOD dilihat dari dukungan pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat. Dukungan pemerintah daerah DIY terhadap ombudsman dapat dikatakan cukup tinggi. Pemda mensupport anggaran dalam jumlah yang memadai, yaitu sekitar Rp 750 juta per tahun (Tempo, 26/11/2006). Penganggaran juga berkelanjutan karena ada pos tersendiri, selain itu proses pencairan anggarannya juga mudah. Dukungan pemda juga ditunjukkan melalui aksesibilitas ombudsman yang relatif tinggi. Ombudsman diberikan akses informasi, dokumen, memanggil pejabat dengan tuntutan kuat untuk dihadiri, meminta para pejabat merespon klarifikasi, juga diminta merespon sejumlah rekomendasi. Pemda juga mendorong penyusunan raperda ombudsman untuk memperkuat eksistensi kelembagaannya. Sementara dukungan dari DPRD juga cukup tinggi. DPRD melakukan pembahasan raperda ombudsman untuk memperkuat eksistensinya secara formal, juga dalam penanganan laporan, DPRD mengadakan dengar pendapat dengan eksekutif untuk merespon keluhan masyarakat. Namun DPRD kurang memberikan tekanan politik pada eksekutif ketika terjadi suatu kasus, terutama yang melibatkan anggota dewan. Dukungan yang tinggi juga datang dari masyarakat. Hal ini ditandai dengan aktifnya masyarakat dalam berpartisipasi, baik dalam melaporkan keluhan, terlibat dalam pembahasan draft raperda, terlibat sosialisasi, maupun pemberitaan kasus oleh media. Dari ilustrasi tersebut, LOD DIY dapat dikatakan telah memenuhi standar operasi sebuah lembaga ombudsman yang dapat bekerja secara efektif.

Sementara pada pendekatan kedua, LOD DIY dinilai mendapat pandangan yang positif dari masyarakat. Dalam kasus CDMA yang kontroversial, LOD mendapat pujian dari pakar administrasi Publik UGM, Prof. Dr Warsito Utomo, karena dianggap telah mengambil tindakan yang tepat dan proporsional serta independen dalam menyuarakan temuannya (Kedaulatan Rakyat, 14/2/2006). Selain itu juga ada beberapa masyarakat yang merasa puas dengan langkah yang diambil oleh LOD. Misalnya Herman Gunadi yang terlibat permasalahan pengurusan surat (Kompas, 25/7/2005), dan Asril Sultan Marajo yang mendapat "teror" tagihan

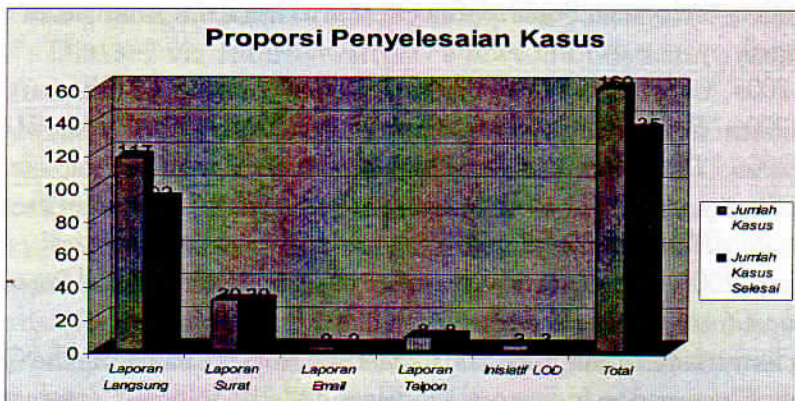


pajak (Tempo, 26/11/2006). Langkah-langkah yang dilakukan LOD pada umumnya mendapat apresiasi yang baik dari masyarakat.

Dengan demikian, secara umum, LOD DIY cukup efektif dalam menjalankan peran dan fungsinya. LOD telah menerima keluhan masyarakat dengan sarana yang relatif mudah. Media telepon, surat, datang langsung (lisan), maupun email cukup memudahkan masyarakat untuk menyampaikan keluhannya. LOD juga telah menyampaikan keluhan masyarakat tersebut kepada pihak terlapor. LOD menjadi mediator untuk mempertemukan masyarakat sebagai penerima pelayanan dan pemerintah sebagai pemberi pelayanan. Sebagai mediator, telah LOD bersikap netral dan independen dalam melakukan investigasi terhadap setiap laporan yang masuk. LOD juga telah memberikan rekomendasi bagi perbaikan, jika terbukti bahwa keluhan dari masyarakat dibenarkan. Meskipun demikian, kultur birokrasi yang feodal menyebabkan para birokrat masih kurang responsif terhadap laporan yang disampaikan masyarakat. Pada saat bersamaan, masyarakat pada umumnya tidak terlalu paham tentang peran dan fungsi LOD, sehingga masyarakat belum dapat merasakan manfaat adanya LOD. Akibat dari dua hal tersebut, LOD menghadapi tantangan yang cukup berat untuk benar-benar dapat menjalankan fungsinya secara efektif hingga dapat mencapai tujuan penciptaannya. Untuk itu, konsep ombudsman harus dikontekstualisasikan dengan kondisi daerah agar dapat berjalan efektif.

Data empiris yang ada juga menunjukkan berbagai produk hukum yang dikeluarkan LOD, yaitu pendapat hukum dan rekomendasi mampu menyelesaikan berbagai kasus pengaduan yang disampaikan ke lembaga ini. Pada tahun 2006-2007, persentase penyelesaian kasus-kasus tersebut dapat dilihat dalam grafik berikut

**Grafik 5. Proporsi Penyelesaian Kasus**



Sumber: LOD Juni 2006- Mei 2007

Dari grafik tersebut tampak bahwa persentase laporan yang dapat diselesaikan oleh LOD cukup tinggi. Dari total 160 aduan yang masuk 135 diantaranya (84%) berhasil diselesaikan oleh LOD.

## KESIMPULAN

Pembentukan LOD di DIY merupakan suatu terobosan di dalam upaya untuk mendorong partisipasi masyarakat di dalam memperbaiki kualitas pelayanan publik. Dilihat dari antusiasme masyarakat di dalam menyampaikan keluhan kepada LOD, upaya LOD untuk menyelesaikan keluhan-keluhan yang masuk, dan sosialisasi terhadap peran LOD terlihat bahwa lembaga yang baru terbentuk tersebut telah mampu menjalankan perannya dengan efektif. Namun demikian pertanyaan yang belum terjawab adalah apakah pembentukan LOD berkontribusi secara signifikan terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik di DIY? Hal ini tentu memerlukan evaluasi menyeluruh untuk melihat bagaimana kualitas layanan publik di provinsi ini sebelum dan sesudah terbentuknya LOD.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andari, Florensia Switi, 2006, *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Pemerintahan Yang Baik*. PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Anonim, 2001, "Pelayanan Publik di Pontianak Bermasalah", *Pontianak Post*, 4 April.
- , 2004, "Operasi Disiplin terhadap PNS", *Suara Merdeka*, 11 Desember.
- , 2005, "Busung Lapar dan Korupsi di NTT", *Kompas*, 4 Juli.
- , 2005, "Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah Dipertanyakan", *Kompas*, 29 April.
- , 2005, "Terima Kasih Ombudsman Daerah", *Kompas*, 25 Juli.
- , 2006, "Perda dan Ekonomi Biaya Tinggi di Daerah", *Kompas*, 01 April
- , 2006, "Teror Pajak pun Berakhir", *Tempo*, 26 November.
- Arnstein, Sherry, 1969, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-24.
- Bevir, Mark, 2006, "Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives", *Public Administration Review*, 66, (3): 426.
- Bovaird, Tony dan Löffler, Elke, 2003, "Methodologies Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, 69: 313-322.

- Bovaird, Tony, 2004, "Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice", *International Review of Administrative Sciences*, 70: 199-200.
- Brewer, Brian. 2007. "Citizen or customer? Complaints handling in the public sector", *International Review of Administrative Sciences*, 73: 549.
- Burbridge, Charles T., 1974, "Problems of Transferring the Ombudsman Plan", *International Review of Administrative Sciences*, 40: 103-108.
- Caiden, Gerald, 1984, "Ombudsman in Developing Democracies: Comment", *International Review of Administrative Sciences*, 50: 221-222.
- Cheng, Hing Yong, 1968, "Emergence and the Spread of the Ombudsman Institution". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 377 (20): 21.
- Dwiyanto, Agus, et.al., 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press., Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, et.al., 2007, *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PSKK-UGM, Yogyakarta.
- Frank, Bernard. 1970. "The Ombudsman and Human Rights", *Administrative Law Review*, 22: 467.
- Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY, 2007, "Laporan Publik: Tahun Kedua", LOD, Yogyakarta.
- Miewald, Robert D. dan Comer, John C., 1986, "Complaining as Participation : The Cases of Ombudsman". *Administration and Society*, 17: 481-486.
- Nanda, Ved P., 2006, "The Good Governance Concept Revisited", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603: 269.
- Office of the Ombudsman San Diego State University. (tt) "Ombudsman Handbook". Diakses via internet <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat>
- Office of The Ombudsman. (tt). "Making Complaints about Government Agencies". Diakses via internet <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?>
- Parodi, Alejandro, 2006, "The Role of Ombudsperson". Diakses via internet <http://www.kuleuven.be/vesta/Intercultural/Role%20of%20the%20ombudsman.pp>
- Purwanto, Erwan Agus, 2006, 'Pelayanan yang Partisipatif', dalam Agus Dwiyanto (ed.), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press., Yogyakarta.
- Ratminto dan, Atik Septi Winarsih, 2006, *Manajemen Pelayanan Publik: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Charter dan SPM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rowart, Donald. C., 1984, "The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, 50: 207-211.

- Saju, Pascal SB., 2005, "Kota Kupang, Sebuah Otonomi yang Keropos", *Kompas*, 15 Juni
- Scott, Ian, 1984, "The Function of Ombudsman in Underdeveloped Countries", *International Review of Administrative Sciences*, 50: 212-213.
- Streeten, Paul, 1996, "Good Governance: History and Development of the Concept" di akses via internet: <http://unjobs.org/authors/paul-streeten>.