

Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Layanan Publik Bidang Lingkungan di Provinsi Gorontalo

Atika Puspita Marzaman¹, Hasrul Eka Putra

¹Pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gorontalo

Email: tika.marzaman@gmail.com

²Asisten Pratama Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo

Email: hasrulekaputra@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords:

ombudsman, public service supervision, public participation

Kata Kunci:

Ombudsman, pengawasan pelayanan publik, partisipasi masyarakat

How to cite:

Marzaman, A. P., & Hasrul, E. P. (2021). Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Layanan Publik Bidang Lingkungan di Provinsi Gorontalo. *Journal of Humanity and Social Justice*, 3 (1), 57-80.

ABSTRACT

Democracy and good governance requires good public service delivery. In pursuing that mission, it is necessary for all stakeholders to be actively participate, especially the society itself. Public participation in supervision appertains, but not limited, how the citizen access any democracy institution to ensure how the state provide its citizen basic needs. In this research, we explore public participation by examining public complaint that handled by the Ombudsman of Republic of Indonesia Regional Office in Gorontalo Province. This study aims to explore and describe the characteristic of public participation of Gorontalo society in supervising public service. This research will specifically focus on public complaints concerning maladministration conduct in environmental policy. It is include several sector such us license, forestry, land policy and others policy that affect ecological damage in Gorontalo Province. By using qualitative method, this research analyzes documents, official data, and conducting depth-interview with Ombudsman official. The result showed that there are 32 complaints about environmental issue during the year of 2013-2018. The most maladministration conducts that complained is procedure deviation. This research also concludes that by sending their dissatisfaction and complaint to Ombudsman, the citizen is essentially taking part in undergoing policy with "formal-interruption". Eventually, in accordance with Sherry R Arnstein model of "ladder of citizen participation", this study found that participation level in Gorontalo Province is at "informing" state.

Abstrak

Pelayanan masyarakat yang baik merupakan syarat wajib dalam penciptaan demokrasi dan Good Governance. Dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat tentunya diperlukan partisipasi aktif dari semua stakeholder, khususnya masyarakat itu sendiri. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan ini termasuk, tapi tidak terbatas, tentang bagaimana warga menggunakan badan-badan dan saluran demokratis negara dalam memastikan pemenuhan kebutuhan warga negara. Hal ini, misalnya, dapat dilihat dari keikutsertaan masyarakat dalam melaporkan permasalahan maladministrasi pelayanan publik yang dapat diukur melalui seberapa banyak masyarakat yang melapor ke Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Gorontalo. Tujuan penelitian ini

untuk memahami karakteristik partisipasi masyarakat Gorontalo dalam pengawasan pelayanan masyarakat. Secara lebih spesifik penelitian ini akan akan berfokus pada laporan-laporan yang masuk ke Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo tentang dugaan maladministrasi di bidang lingkungan antara lain terkait perizinan, kehutanan, pertanahan yang memiliki dampak lingkungan/ekologis khususnya berupa kerusakan sumber daya alam di wilayah administratif Provinsi Gorontalo. Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan analisis data dan dokumen serta melakukan wawancara dengan insan Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat 32 Laporan terkait lingkungan yang dilaporkan sepanjang 2013 hingga 2018. Adapun dugaan maladministrasi yang paling banyak terjadi dan dikeluhkan adalah penyimpangan prosedur. Dengan mencermati pengaduan masyarakat yang disampaikan ke Ombudsman, penelitian ini juga berkesimpulan bahwa mengadu ke Ombudsman adalah cara bagi masyarakat untuk ikut andil dalam pengawasan dengan "menginterupsi secara formal" kebijakan yang tengah berjalan. Pada akhirnya dengan memakai model anak tangga partisipasi masyarakat (*ladder of citizen participation*) Sherry R Arnstein ditemukan bahwa tipologi partisipasi yang terjadi masih berada pada level "informing".

1. PENDAHULUAN

Demokrasi sebuah negara tidak hanya ditentukan oleh meningkatnya transparansi dan akuntabilitas badan-badan publik. Pengembangan institusi yang mempromosikan pemilihan umum yang kompetitif dan perlindungan akan hak asasi manusia tidak akan cukup menciptakan demokrasi yang sehat (Arif, 2012: 41). Penguatan *state* harus pula dibarengi oleh penguatan dari bawah, yang ditandai dengan menguat dan semakin partisipatifnya warga masyarakat dalam pembangunan.

Kualitas dan kuantitas partisipasi publik ini secara esensial dapat menjadi indikator sejauh mana proses demokrasi dijalankan oleh pemerintah di segala level. Semakin tinggi partisipasi berarti semakin banyak anggota masyarakat yang terlibat dalam pengambilan keputusan serta pengawasan atas kebijakan-kebijakan publik yang direncanakan, diimplementasikan, dan dijalankan oleh penyelenggara negara. Begitu pun, semakin rendah partisipasi dapat kita lihat sebagai tanda bahwa warga tidak mempunyai akses, suara, maupun *power* untuk turut serta mengelola diri secara langsung maupun tidak langsung (Michels & De Graaf, 2010).

Partisipasi masyarakat ini, oleh *United Nation Development Programme* (UNDP, 2011) dimasukkan sebagai karakteristik utama dalam perwujudan *Good Governance*. Dimana partisipasi dimaknai sebagai proses yang melibatkan setiap warga dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi harus dibangun atas dasar kebebasan berkumpul dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Partisipasi ini pula harus didukung oleh karakteristik lainnya yakni *rule of law*, transparansi, responsifitas, *consensus orientation*, *equity*, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta *strategic vision* (Nugroho, 2014: 335-336).

Partisipasi ini dapat mewujudkan pada berbagai level kebijakan publik. Baik sejak perencanaan, pelaksanaan, maupun pada tahap monitoring dan evaluasi. Di

Indonesia sendiri, sejak 2003 melalui Keputusan Meneg PPN/Kepala Bappenas No. 345/M.PPN/11/2003 tentang Pembentukan Tim Pengembangan Kebijakan Nasional tentang Tata Pemerintahan yang Baik, telah merumuskan 14 prinsip *Good Governance* yang salah satunya mengharuskan adanya *participation/partisipasi* masyarakat. Prinsip ini mengharuskan penyelenggaraan pemerintahan untuk secara aktif mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan/pengambilan keputusan kebijakan publik.

Berselang beberapa tahun kemudian, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ruang bagi masyarakat untuk turut serta merumuskan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan semakin besar dan dijamin oleh undang-undang. Tak cukup disitu, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diturunkan secara lebih gamblang ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, peran dan posisi warga masyarakat telah dijamin hingga ke level lokal/pemerintah daerah.

Sementara itu di sisi lain, sebagai aspek vital dalam kehidupan manusia, kebijakan lingkungan juga menjadi perhatian utama dalam usaha pelibatan masyarakat ini. Pada tahun 1992 *United Nation Conference on Environment Development* dihelat di Brazil dan melahirkan Deklarasi Rio. Deklarasi ini mendorong setiap negara agar memberikan akses informasi yang memadai dan kesempatan ikut serta dalam pengambilan keputusan bagi warga; juga mengharuskan negara untuk memfasilitasi dan mendorong kesadaran masyarakat dalam pengambilan kebijakan lingkungan. Dalam perkembangannya kemudian, deklarasi ini kemudian menghasilkan penekanan-penekanan global tentang "pemberdayaan/*empowerment*", "partisipasi warga/*citizen participation*", hingga "kemitraan multi-pihak/*multi-stakeholder partnership*" (Eden,1996: 184-185)

Di level nasional, nilai dan konsep ini diadopsi ke dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang merupakan revisi dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH). Dengan revisi ini, pengelolaan lingkungan yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum; tidak lagi dimonopoli oleh negara. UU ini mengamanatkan tanggung jawab bersama antara negara, swasta dan masyarakat. Artinya, pihak swasta dan masyarakat juga memiliki hak dan kewajiban dalam pengelolaan lingkungan hidup. Meski demikian, dalam kenyataannya, keberadaan dan keterlibatan masyarakat masih dipinggirkan. Padahal, masyarakat (kecil)-lah yang memiliki resiko paling besar terhadap dampak ekologis dari setiap kebijakan yang diambil. (Kahpi, 2015)

Di titik ini terdapat permasalahan yang mengemuka yakni sejauh mana masyarakat dilibatkan dan melibatkan diri dalam pengelolaan lingkungan hidup. Apakah masyarakat (khususnya di tingkat lokal) memiliki akses terhadap informasi dan pengambilan keputusan dalam perencanaan dan pengawasan lingkungan? Secara khusus, dengan melihat bagaimana warga negara menggunakan instrumen

demokrasi yang telah disediakan oleh negara, tulisan akan akan mengkaji secara deskriptif, tipologi partisipasi masyarakat dalam pengawasan layanan lingkungan di Provinsi Gorontalo.

2. KAJIAN LITERATUR

Conyers (1991) menjelaskan bahwa partisipasi publik mencakup 6 (enam) pengertian, yakni:

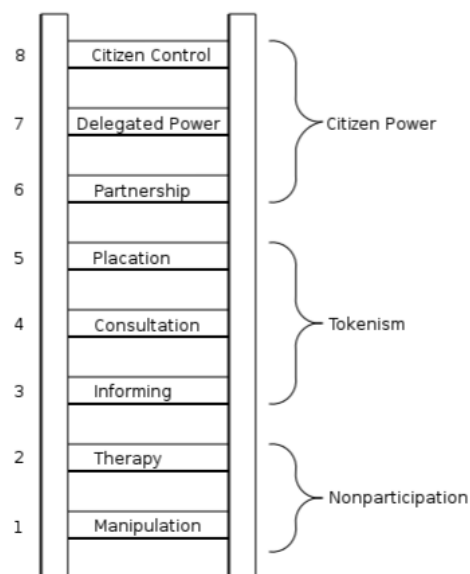
- a. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- b. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- c. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- d. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- e. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;
- f. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Lebih lanjut Conyers (1991) menjelaskan bahwa terdapat dua faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan, yaitu: (1) kepercayaan bahwa keterlibatan warga akan memiliki hasil/dampak yang dapat mereka rasakan sehingga mereka merasa bahwa partisipasinya bermanfaat, tidak hanya bersifat prosedural-formalitas; (2) keterkaitan dengan minat dan kepentingan warga, dimana warga akan cenderung lebih partisipatif pada masalah-masalah yang terkait langsung dengan diri mereka.

Khusus tentang kebijakan dan pelayanan di bidang lingkungan, Barton (2002) merumuskan beberapa kerangka pemikiran sebagai pendekatan teoritik dalam melihat partisipasi publik. *Pertama*, dikenal sebagai mazhab “elitism rasional” yang melihat kebijakan lingkungan sebagai sesuatu yang bersifat teknis dan kompleks. Partisipasi jenis ini mensyaratkan keahlian/*expertise* untuk menjadi bagian dalam pengambilan keputusan maupun pengawasan kebijakan-kebijakan lingkungan. Konsekuensinya, keterlibatan yang ada terbatas pada kelompok-kelompok kepentingan yang bersifat “keterwakilan fungsional” seperti konsultan, akademis, maupun NGO. Selanjutnya, dikenal pendekatan “*liberal democratic*” (Barton, 2002). Teori ini menekankan hak-hak prosedural bagi individu maupun Lembaga swadaya masyarakat untuk terlibat dalam konsultasi dan didengar dalam proses pengambilan keputusan. Meski pendekatan ini telah mendorong transparansi dan akuntabilitas

dalam perumusan dan implementasi kebijakan, namun secara praksis hal ini sulit dilakukan karena warga bisa saja memang didengar dan pendapat mereka dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan, namun hal itu hanya berlaku selama pendapat mereka selaras dan konsisten dengan jaring kontrol birokrasi. Kritik terhadap pendekatan ini akhirnya melahirkan pendekatan ketiga yang dikenal dengan “demokrasi deliberatif”. Model ini lebih fokus pada penciptaan warga yang berdaya/*empower* dalam pembuatan kebijakan dan mereorientasi proses pengambilan keputusan ke arah perubahan nilai sosial dan etik yang fundamental. Seberapa “deliberatif” partisipasi masyarakat akan tergantung pada banyak faktor, termasuk apakah partisipasi ini melibatkan semua sektor dan segmen dalam komunitas warga yang berkepentingan. Berlangsungnya komunikasi dan diskursus yang setara menjadi salah satu agenda utama dalam pendekatan ini. Pendekatan ini mendorong tumbuhnya metode seperti *social impact assessment* dan *public environmental inquiries* dalam kebijakan dan pelayanan publik di bidang lingkungan. (Richardson & Razzaque, 2006)

Sebagai model pendekatan dalam melihat bagaimana partisipasi publik yang terjadi, penelitian ini menggunakan pendekatan model anak tangga partisipasi warga (*ladder of citizen participation*) yang diusulkan oleh Arnstein (1969: 216-224). Arnstein secara kritis membuat skema tingkatan partisipasi berdasarkan redistribusi *power/kekuasaan* dari “*absolute control*” ke “*have-not citizen*” yang selama ini tidak dilibatkan dalam proses ekonomi dan proses politik, agar dapat secara deliberatif dilibatkan dan melibatkan diri. Arnstein membagi kategori partisipasi ke dalam 8 tipe tingkatan seperti anak tangga.



Gambar 1. Anak tangga partisipasi masyarakat
Sumber: Arnstein (1969, 218)

Pada anak tangga terbawah terdapat tipe “*Manipulation*” dan “*Therapy*” sebagai tingkatan yang menggambarkan kondisi dimana bahwa sebenarnya tidak ada partisipasi. Tidak ada tujuan untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan,

pelaksanaan, atau pengawasan kebijakan; yang ada hanyalah usaha untuk “mendidik” dan “menyembuhkan” warga yang dianggap belum punya cukup kompetensi untuk dilibatkan. Di tingkatan 3, 4, dan 5 menunjukkan pola tokenisme. Yakni suatu kondisi dimana warga telah diberi sedikit ruang untuk didengarkan namun masyarakat belum memiliki kuasa yang cukup untuk memastikan bahwa suara dan aspirasi mereka dapat menjadi bagian dari kebijakan akhir yang diambil. Pada level 5 (*Placation*) para warga tak berpunya telah memiliki hak untuk memberi usulan dan masukan, tapi pada akhirnya pemegang kekuasaan lah yang memutuskan.

Naik ke anak tangga berikutnya kita akan melihat meningkatnya derajat pengambilan keputusan oleh warga. Masyarakat telah dapat mengikuti skema kemitraan/*partnership* (6) yang memungkinkan mereka untuk bernegosiasi dan melakukan tawar-menawar dengan pemegang kekuasaan tradisional. Dan pada puncak tangga, masyarakat yang telah sampai pada tahap partisipasi *delegated power* (7) dan *citizen control* (8), masyarakat yang dulunya tak punya akses terhadap ekonomi dan politik pada tingkatan ini telah memiliki kontrol penuh terhadap pengambilan keputusan atau bahkan memiliki kekuasaan penuh dalam proses manajerial kebijakan.

Meski Arnstein sendiri telah mengakui bahwa tipologi ini mengandung banyak sekali limitasi kategoris, namun sebagai pendekatan dalam penelitian ini, model ini dapat membantu untuk memberikan abstraksi simplistik untuk mengukur tingkat partisipasi dibanding pendekatan yang melihat bahwa penyelenggara negara atau pemegang kekuasaan hanya sebagai *state* atau “mereka” dan masyarakat hanya dilihat secara monolitik sebagai “sekumpulan orang-orang”, tanpa memperhatikan perbedaan kelas dan strata di antara mereka. Dengan keterbatasan ini, kita akan melihat karakteristik level partisipasi masyarakat yang menggunakan kanal lembaga negara pengawas pelayanan publik untuk mengadukan, mengajukan keberatan, maupun memberikan *feedback* dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Provinsi Gorontalo.

Secara umum, kajian yang membahas tentang aspek partisipasi masyarakat, pengawasan lingkungan, dan Ombudsman masih sangat minim. Topik ini masih sangat jarang diulas oleh peneliti di Indonesia. Bedner (2018) dalam '*Enhancing Citizens' Protection against Improper Behaviour by Government Institutions: Strengthening Indonesia's Ombudsman in the Regions (SIOR)*' melihat permasalahan Ombudsman secara kelembagaan khususnya penguatan kantor perwakilan Ombudsman di daerah dalam penyelesaian kasus-kasus maladministrasi di wilayahnya. Bedner (2018) secara khusus melihat bahwa Ombudsman masih mengalami kekurangan sumber daya dan dukungan sosial dalam menyelesaikan substansi yang banyak dilaporkan ke Ombudsman (dalam hal ini: pertanahan) sehingga kinerjanya belum optimal.

Dari aspek legalitas, As'adi (2016) berkesimpulan bahwa keterbatasan kewenangan menyebabkan Ombudsman cenderung belum dapat menyentuh aktor-aktor pelaku maladministrasi. As'adi (2016) juga menyarankan untuk melakukan reformulasi kewenangan Ombudsman di masa depan sebagai upaya pembaharuan hukum pelayanan publik nasional. Penelitian As'adi (2016) ini masih kurang menyentuh aspek partisipasi masyarakat sebagai upaya untuk memperkuat

Ombudsman secara kelembagaan. Sementara studi-studi lain tentang Ombudsman, seperti Ginting, dkk (2016) dan Yuliantanti (2017), lebih menitikberatkan pada kajian kelembagaan maupun efektifitas penerapan kewenangan Ombudsman dalam mencegah dan menyelesaikan problem maladministrasi.

Dari beberapa penelitian tersebut, tulisan ini akan mengambil perspektif yang berbeda, yakni dari sisi keaktifan dan partisipasi masyarakat dalam mengakses kewenangan yang dimiliki lembaga Ombudsman. Pandangan ini setidaknya didasari oleh beberapa asumsi, yakni: (1) secara normatif, dalam UU 25 Tahun 2009 maupun UU 37 tahun 2008, kewenangan yang dimiliki Ombudsman lebih bersifat “pasif” dalam artian lebih banyak menindaklanjuti Laporan yang berasal dari masyarakat dibanding Laporan yang berasal dari inisiatif/prakarsa sendiri; (2) secara kelembagaan, Ombudsman memiliki dua bidang kerja utama yakni pencegahan maladministrasi dan penyelesaian/pemeriksaan laporan dimana kedua lingkup kerja ini menuntut keaktifan masyarakat untuk melapor dan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik agar bisa ditindaklanjuti oleh Ombudsman; (3) secara institusi, Ombudsman RI menjadikan peningkatan partisipasi masyarakat sebagai misi ke-III dalam pencapaian visi lembaga (Profil Ombudsman RI: Visi dan Misi, 2017). Misi ini kemudian secara strategis telah dicanangkan melalui program “Partisipasi Masyarakat (Parmas)” yang dilaksanakan secara reguler dan berjenjang oleh Ombudsman RI Pusat dan Perwakilan.

3. METODE

Penelitian ini dilakukan dengan berfokus pada daerah Provinsi Gorontalo. Gorontalo diambil sebagai lokus penelitian dengan dua alasan yakni: *pertama*, Provinsi Gorontalo termasuk salah satu daerah yang dinilai “demokratis” di Indonesia. Berdasarkan data Index Demokrasi Indonesia (BPS, 2016, 2017, 2018, 2019), Provinsi Gorontalo memiliki index di atas rata-rata nasional dalam empat tahun terakhir (2015-2018). Index Demokrasi Indonesia (IDI) merupakan indikator komposit yang menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia dengan mengukur aspek-aspek Kebebasan Sipil (*Civil Liberty*), Hak-Hak Politik (*Political Rights*), dan Lembaga Demokrasi (*Institution of Democracy*) di semua provinsi di Indonesia.

Tabel 1. Perbandingan IDI Nasional dan IDI Provinsi Gorontalo 2015-2018

Tahun	2015	2016	2017	2018
IDI Nasional	72,82	70,09	72,11	72,39
IDI Prov. Gorontalo	76,77	77,48	73,92	72,59

Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik (2016, 2017, 2018, 2019)

Meski terjadi tren menurun, khususnya dari tahun 2016 ke tahun 2017 dan 2018, namun index ini sedikit banyak menunjukkan bahwa dari sisi institusi demokrasi, peran birokrasi pemerintah daerah, peran peradilan yang independen, hingga peran DPRD di Provinsi Gorontalo cenderung berfungsi dengan baik. Begitupun, index ini juga mengindikasikan bahwa Provinsi Gorontalo memiliki kecenderungan penjaminan hak-hak sipil seperti kebebasan berpendapat, kebebasan dari diskriminasi, hingga partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan. Pertanyaan selanjutnya tentang bagaimana masyarakat Gorontalo terlibat dan dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan serta pengawasan dalam sektor-sektor spesifik menjadi menarik untuk ditelaah lebih lanjut.

Kedua, dari sisi lingkungan, Provinsi Gorontalo termasuk daerah dengan tingkat kerentanan bencana, khususnya banjir dan longsor, yang tinggi. Data Balai Pengendalian Perubahan Iklim dan Kebakaran Hutan dan Lahan Wilayah Sulawesi (2018) menunjukkan bahwa sebagian daerah di Provinsi Gorontalo memiliki tingkat kerentanan tinggi/rawan dan *extrem*/sangat rawan. Berkaca pada kondisi ini masyarakat memiliki peran yang sangat besar dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagaimana secara eksplisit disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Hidup. Tidak sampai disitu, warga juga memiliki andil besar dalam upaya adaptasi dan mitigasi bencana sebagaimana diatur dalam Perka BNPB No. 11/2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana. Dengan komposisi masyarakat di Provinsi Gorontalo yang masih bertumpu pada pertanian, kehutanan, dan perikanan (BPS Provinsi Gorontalo, 2019, 80); penting untuk diteliti sejauh mana masyarakat ikut serta dalam pengawasan kebijakan di bidang lingkungan.

Kondisi sosial-politik yang cenderung “demokratis” dan kondisi ekologis yang sangat rentan terhadap bencana menjadi pertimbangan penelitian ini mengambil Gorontalo sebagai lokasi riset. Alasan ini ditambah dengan faktor *ketiga*, dimana dalam lima tahun terakhir, masyarakat di Provinsi Gorontalo telah mengakses Ombudsman untuk menyalurkan protes dan keluhan mereka terkait dampak-dampak ekologis yang dialami secara langsung maupun tidak langsung.

Penelitian yang bertujuan untuk memahami karakteristik partisipasi masyarakat Gorontalo dalam pengawasan pelayanan masyarakat ini dilakukan dengan metode kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui melakukan wawancara mendalam (*depth interview*) dengan informan dari Asisten Ombudsman RI Provinsi Gorontalo di bidang Penerimaan dan Verifikasi Laporan, bidang Pencegahan, dan Bidang Penyelesaian/Pemeriksaan Laporan. Kegiatan wawancara ini dimaksudkan untuk mendapatkan penjelasan yang lebih mendalam dan komperhensif tentang karakteristik kasus/laporan tentang kerusakan atau potensi terjadi kerusakan lingkungan yang dilaporkan warga ke Ombudsman.

Di samping melakukan wawancara, penelitian juga menggali data dari dokumen-dokumen dan penerbitan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat baik berupa data statistik maupun kebijakan (peraturan pemerintah pusat) khususnya Ombudsman RI dan Ombudsman RI perwakilan Gorontalo. Di samping itu data sekunder juga diperoleh melalui penelusuran hasil penelitian terdahulu yang telah diterbitkan.

Untuk membatasi *range* waktu penelitian, kajian ini juga mengambil periode waktu 5 tahun terakhir sebagai batasan pengambilan data Laporan. Batas ini diambil karena secara formal, Ombudsman RI baru membuka kantor perwakilan di Provinsi Gorontalo pada 1 September 2013 sehingga penelitian ini membatasi waktu penelitian mulai tanggal 1 September 2013 hingga 1 September 2018. Data ini kemudian dianalisis dengan pendekatan analisis induksi. Analisis dengan pendekatan ini dimulai dari hipotesis terkait tipologi partisipasi masyarakat yang sudah dipegang oleh peneliti sebelum turun lapangan untuk kemudian di analisis secara induktif.

Dalam penerapan metode ini terdapat beberapa limitasi dalam pengambilan kesimpulan penelitian yakni: (1) bahwa aspek yang diamati dalam melihat partisipasi masyarakat di bidang lingkungan lebih berfokus pada aspek pengawasan. Sehingga tidak dapat mencerminkan keseluruhan proses partisipasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan; (2) riset ini mengedepankan pemenuhan hak-hak prosedural warga negara sebagai fokus analisis, dalam hal ini hak untuk melaporkan/mengadukan permasalahan lingkungan kepada institusi demokratik yang disediakan negara untuk mengawasi pelayanan publik. Hal ini mengasumsikan bahwa setiap warga negara di tingkat lokal telah mengetahui keberadaan, tugas, dan fungsi Ombudsman sebagai Lembaga yang diamanatkan untuk itu. Posisi ini juga tidak menjadikan dimensi pemberdayaan atau keswadayaan masyarakat sebagai parameter utama dalam melihat tingkat partisipasi. Simpulan yang diberikan dalam riset ini dalam kerangka limitasi tersebut.

4. HASIL PENELITIAN

Untuk melihat karakteristik partisipasi masyarakat dalam pengawasan layanan publik, penelitian ini akan mendeskripsikan dua aspek yang laporan masyarakat yang akan dianalisis, yaitu berdasarkan klasifikasi Pelapor yang menyampaikan Laporan ke Ombudsman dan jenis-jenis substansi Laporan yang masuk kemudian ditindaklanjuti oleh Ombudsman RI Provinsi Gorontalo. Adapun istilah Pelapor yang dimaksud dalam tulisan ini adalah pihak yang menyampaikan Laporan kepada Ombudsman dan Terlapor sebagai Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman (sesuai Pasal 1 Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI). Aspek pertama akan dijabarkan berdasarkan data statistik yang tersedia di basis data Sistem Informasi Manajemen Pengelolaan Laporan (SIMPeL 1.0) Ombudsman RI dan Asisten Penerimaan dan Verifikasi Laporan. Aspek kedua akan dianalisis berdasarkan data laporan dan wawancara dengan Asisten Pemeriksaan Laporan dan Asisten Pencegahan di Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo.

Sebagai gambaran umum, data dari Ombudsman RI Provinsi Gorontalo menunjukkan bahwa dalam 5 tahun terakhir secara akumulatif terdapat 32 Laporan terkait lingkungan dari total 649 Laporan yang diajukan ke Ombudsman. Jika dibandingkan dengan substansi lain seperti bidang kepolisian, pendidikan, dan administrasi pertanahan, jumlah ini cenderung kecil (hanya 4%) dari berbagai macam Laporan yang ditangani Ombudsman. Secara statistik juga terlihat penurunan jumlah

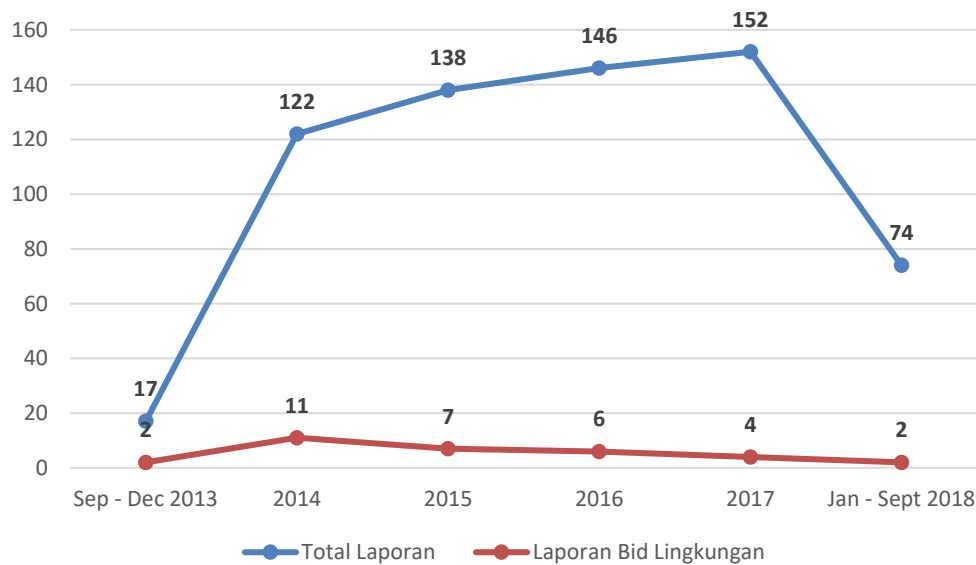
laporan terkait lingkungan. Dari total 32 laporan hanya ada 2 laporan saja yang disampaikan pada periode Januari-September 2018.

Tabel 2. Jumlah Laporan bidang Lingkungan

Tahun	Sep - Dec 2013	2014	2015	2016	2017	Jan - Sep 2018
Total Laporan Diterima	17	122	138	146	152	74
Laporan Terkait Lingkungan	2	11	7	6	4	2

Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, 2018

Grafik berikut ini menunjukkan tabel di atas secara komparatif-sekuensial untuk memberikan gambaran yang lebih jelas tentang kecenderungan jumlah laporan tersebut.



Grafik 1. Perbandingan Jenis Laporan

Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, 2018

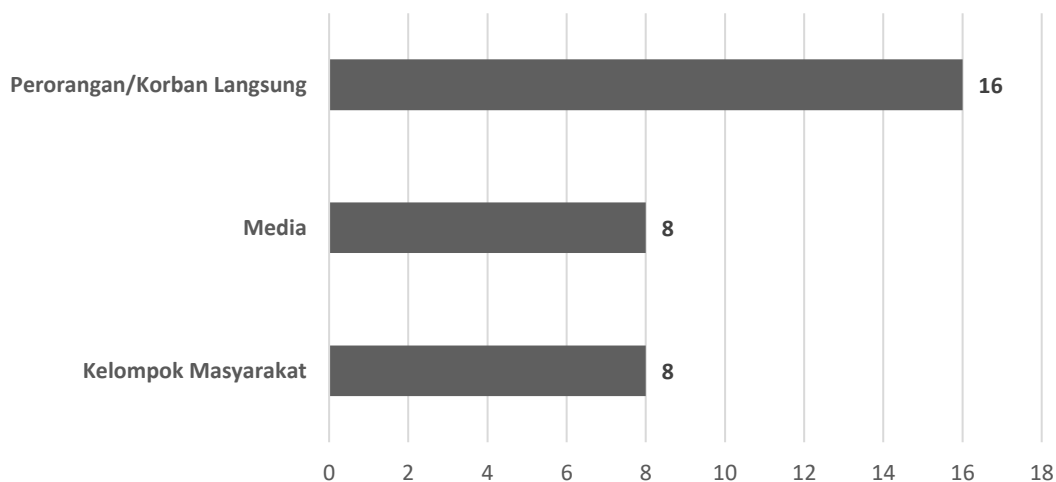
Dari tabel dan grafik di atas lebih jelas terlihat bahwa presentasi jumlah laporan terkait bidang lingkungan di Provinsi Gorontalo masih terbilang sedikit secara jumlah dan mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Hal ini dapat mengindikasikan dua hal yaitu terdapat penanganan yang baik dalam pengelolaan sektor lingkungan sehingga terjadi penurunan angka Pelapor khususnya pada kantor

Ombudsman RI Provinsi Gorontalo. Ataukah, asumsi lain adalah masyarakat tidak memiliki perhatian terhadap kondisi di lingkungan di sekitar mereka, sehingga penanganan masalah lingkungan tidak menjadi urgensi. Namun, tulisan ini tidak akan jauh membahas kecenderungan Laporan ini. Dibutuhkan penelitian lebih lanjut tentang hal tersebut.

Dari 32 laporan terkait yang masuk selama 5 tahun ini, kita akan melihat karakteristik Pelapor yang menggunakan jalur formal lembaga pengawas pelayanan publik untuk menyampaikan keluhan, aduan, ataupun respon mereka atas tindakan maladministrasi terkait lingkungan yang mereka rasakan. Aspek ini dapat kita tinjau berdasarkan kategori Pelapor, cara penyampaian Laporan, serta asal/domisili Pelapor.

Jika dilihat dari kategori Pelapor terdapat tiga kelompok/entitas yang menjadi subjek laporan. *Pertama*, Pelapor merupakan perorangan/korban langsung yakni individu yang menjadi korban, mengalami langsung atau terkena dampak dari tindakan maladministrasi di bidang lingkungan. *Kedua*, Pelapor yang menggunakan media sebagai perantara. Media dalam hal ini berupa koran lokal. Sementara ada pula pelapor yang berasal dari kelompok masyarakat yang merupakan perkumpulan, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang terkena dampak secara langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan data Ombudsman RI Provinsi Gorontalo dari 32 pelapor 16 merupakan perorangan, 8 melalui media koran dan 8 merupakan kelompok masyarakat. Dari 16 Pelapor yang merupakan perorangan/korban langsung hanya 4 diantaranya yang dilaporkan oleh perempuan, dimana secara total Pelapor perempuan hanya 3 orang (terdapat 1 Pelapor yang melapor sebanyak 2 kali).

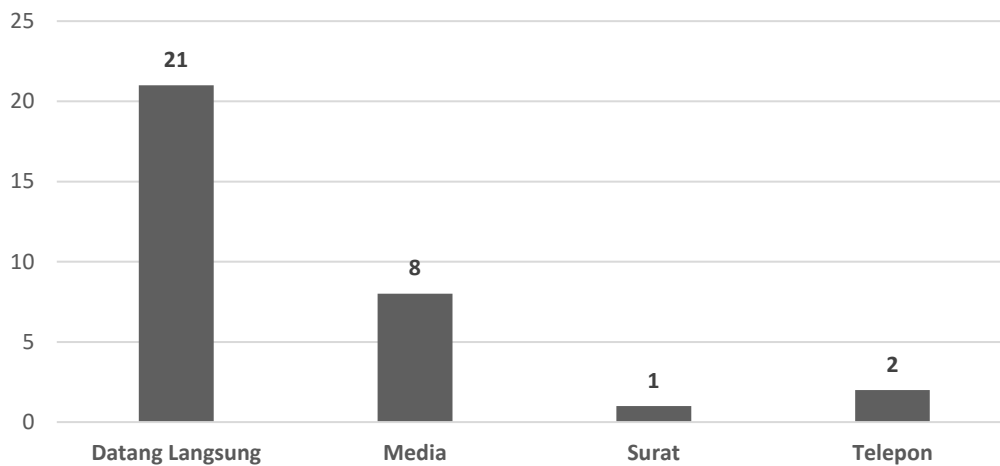


Grafik 2. Laporan berdasarkan Pelapor
Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, 2018

Hal ini menunjukkan bahwa kecenderungan seperti yang disampaikan Conyers (1991) pada bagian sebelumnya, benar terjadi. Dimana 50% Pelapor yang

mengadukan permasalahan lingkungan ke Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo merupakan subjek yang memiliki keterkaitan langsung dengan kebijakan. Orang-orang yang merasakan langsung dampak dan akibat atau memiliki kepentingan langsung atas kerusakan lingkungan yang dia rasakan. Data ini juga memperlihatkan bahwa peran media cukup signifikan dalam memberitakan permasalahan lingkungan untuk kemudian ditindaklanjuti oleh Ombudsman.

Kemudian, jika dicermati berdasarkan metode penyampaian laporan terdapat empat kategori penyampaian yaitu, dengan cara datang langsung ke kantor Ombudsman RI Provinsi Gorontalo, melalui media massa, melalui surat dan melalui telepon. Berdasarkan data yang diperoleh sebagian besar laporan (21 Laporan) disampaikan dengan datang langsung ke kantor Ombudsman RI Provinsi Gorontalo. Sementara kanal surat hanya digunakan 1 kali selama 5 tahun terakhir.



Grafik 3. Cara Penyampaian Laporan

Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, 2018

Lebih lanjut tentang diagram ini, Asisten Penerimaan dan Verifikasi Laporan (PVL) Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo menjelaskan bahwa:

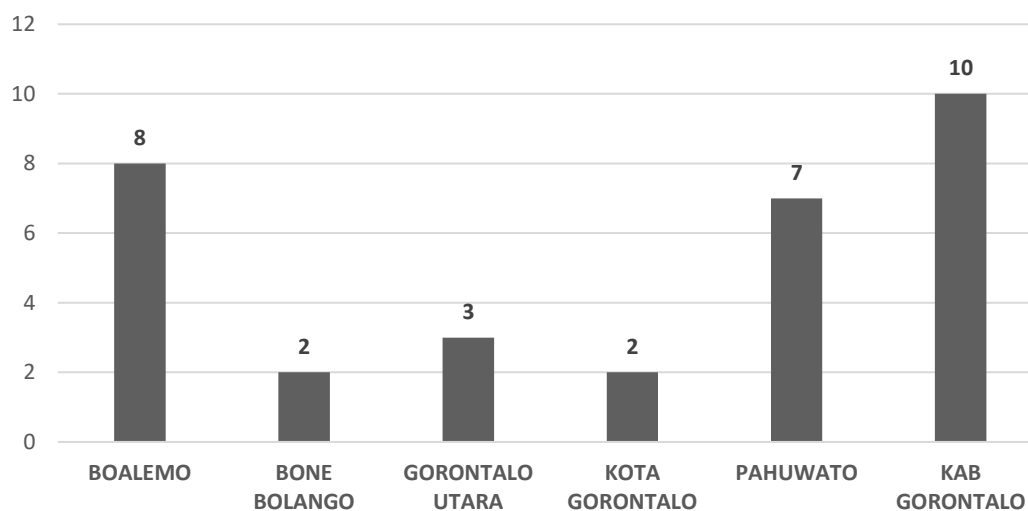
"(Dari) pengalaman kami menerima laporan, biasanya pelapor walaupun (sudah) menelpon atau sudah mengirim surat, tapi kebanyakan tetap datang lagi kesini (ke kantor Ombudsman) untuk menceritakan aduan dan melengkapi data-data yang diperlukan. Bahkan ada beberapa masyarakat yang tinggal di daerah yang jauh seperti dari (desa) Sari Tani atau (kecamatan) Wonosari bela-belain selalu datang kesini setiap kali mau sampaikan perkembangan kasusnya.

..... Mungkin karena mereka lebih suka (ber-)cerita (secara) langsung karena bisa langsung diskusi panjang, dapat masukan-masukan tentang kasusnya, dan terima bukti (formulir) penerimaan laporan dari kami." (K. Kaharu, wawancara pribadi, 28 November 2018)

Data dan penjelasan di atas menunjukkan bahwa Pelapor pada dasarnya lebih merasa nyaman ketika penyampaian laporan dilakukan secara tatap muka. Substansi permasalahan dianggap dapat tersampaikan dengan lebih jelas juga lebih tersampaikan secara emosional. Pelapor dapat pula langsung memperlihatkan data maupun bukti dokumen laporan, serta secara langsung mendapatkan *feedback* dari Asisten Penerima Laporan. Secara teknis, meskipun terdapat 3 Laporan yang disampaikan melalui surat dan telepon, akan tetapi Pelapor kemudian tetap meminta kepada Tim Ombudsman untuk bertemu/melakukan pertemuan tatap muka. Sehingga kita dapat melihat sebuah kecenderungan perilaku partisipasi masyarakat Gorontalo yang masih sangat membutuhkan *direct-contact* untuk membangun hubungan formal antara warga dan negara.

Untuk parameter yang ketiga, kita dapat meninjau sebaran geografi asal domisili Pelapor sekaligus *locus delicti* permasalahan lingkungan yang diadukan. Berdasarkan data yang diperoleh, dari enam wilayah kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo, Kabupaten Gorontalo menjadi daerah yang terbanyak dilaporkan dengan 10 laporan, Kabupaten Boalemo dengan 8 Laporan sementara Kabupaten Bone Bolango dengan jumlah terendah 2 orang. Meski data ini tidak dapat digeneralisasi sebagai tingkat partisipasi masyarakat maupun tingkat keparahan kerusakan lingkungan, namun setidaknya dari data ini kita dapat mencermati bahwa semua kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo memiliki laporan/permasalahan terkait lingkungan yang dirasakan dampaknya oleh masyarakat; juga, dapat dikatakan bahwa sebagai daerah dengan jumlah penduduk dan luas wilayah terbesar di Provinsi Gorontalo (BPS Kabupaten Gorontalo, 2017), jumlah masyarakat Kabupaten Gorontalo yang melaporkan persoalan lingkungan ke Ombudsman juga paling tinggi.

Adapun sebaran jumlah laporan berdasarkan daerah di Provinsi Gorontalo digambarkan dalam diagram di bawah ini.

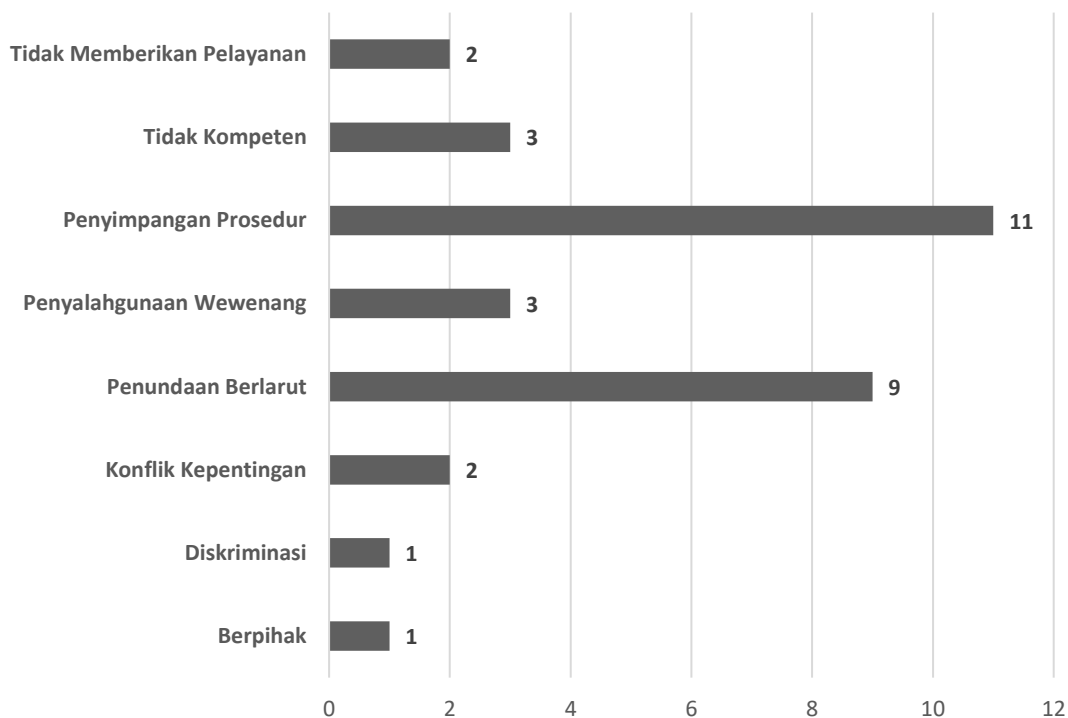


Grafik 4 : Laporan Berdasarkan Tempat Kejadian
Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, 2018

Karakteristik Pelapor ini kemudian kita analisis lebih dalam berdasarkan substansi permasalahan yang mereka alami, awasi, dan laporkan ke Ombudsman.

Untuk itu, kita akan melihat dua data sebagai pokok analisis yakni data dugaan maladministrasi yang dilaporkan serta data deskriptif pokok substansi yang dilaporkan dan masuk dalam wewenang Ombudsman. Sebagai landasan formil, berdasarkan Pasal 11 Peraturan Ombudsman (PO) Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan dibilangkan bahwa terdapat 10 bentuk maladministrasi yakni penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, permintaan imbalan, tidak petut, berpihak, diskriminasi, dan konflik kepentingan. 10 kategori ini merupakan turunan dari definisi Pasal 1 UU 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI yang menjelaskan bahwa Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Berdasarkan data SIMPeL Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, khusus untuk 32 Laporan terkait lingkungan tergambar bahwa maladministrasi berupa penyimpangan prosedur dan penundaan berlarut menjadi jenis maladministrasi yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat/media. Lebih detail dapat kita lihat dari diagram batang berikut:



Grafik 5. Dugaan Maladministrasi

Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, 2018

Disini terlihat jelas bahwa bentuk maladministrasi yang paling banyak dikeluhkan adalah terkait dengan penyimpangan prosedur, yaitu tindakan penyimpangan prosedur merupakan penyelenggaraan layanan publik yang tidak

sesuai dengan alur/prosedur yang berlaku (PO 26/2017). Bentuk maladministrasi kedua yang paling banyak dilaporkan adalah penundaan berlarut, yakni pembuatan mengulur waktu penyelesaian layanan atau memberikan layanan melebihi waktu dari standar layanan. Bentuk maladministrasi ini misalnya dapat kita lihat misalnya dari lambannya penyelesaian masalah krisis air bersih yang dialami oleh kelompok masyarakat.

Terkait data ini, Asisten Bidang Pencegahan Ombudsman RI Provinsi Gorontalo menguraikan bahwa:

“Bervariasi memang (jenis maladministrasi yang terjadi). Namun lebih banyak yang terjadi adalah kesalahan prosedur seperti terkait dengan pemberian izin atau hak atas tanah yang tidak sesuai peraturan perundangan apalagi yang tidak mempertimbangkan dampak sosial-ekologisnya. Penyimpangan prosedur ini juga sering terkait dengan tidak dilibatkannya masyarakat dalam pemberian izin atau pembangunan proyek yang memiliki dampak besar (bagi lingkungan). Bisa kita lihat seperti adanya pertambangan PT Molosipat Mineral di (Kabupaten) Pohuwato, konflik yang terjadi di HTI (Hutan Tanaman Industri) Gorontalo Utara juga bagaimana dampak pembangunan GORR (Gorontalo Outer Ring Road). Dalam temuan Ombudsman, masyarakat jarang atau tidak dilibatkan dalam perencanaan kebijakan tersebut.” (W. Mamonto, wawancara pribadi, 29 November 2018)

Mencermati data dan informasi ini, kita dapat melihat bahwa kerusakan ataupun pelanggaran lingkungan yang terjadi banyak yang disebabkan oleh penyelenggaraan negara yang tidak sesuai prosedur khususnya tidak memberikan ruang yang memadai dan akomodatif kepada masyarakat terdampak untuk menyampaikan saran, kritik, keluhan, maupun protes, seperti dijelaskan lebih lanjut oleh Asisten Ombudsman RI Provinsi Gorontalo:

“Hampir setiap laporan yang masuk (ke Ombudsman), itu yang dilaporkan adalah kejadian atau dampak yang sedang terjadi. Hutan sudah rusak lah, sudah sering terjadi banjir lah, longsor, atau sudah terjadi konflik berkepanjangan seperti kasus HTI (Hutan Tanaman Industri). Ketika kami tanyakan apakah mereka (para Pelapor) dilibatkan sejak awal, banyak bahkan yang tidak tau di tanah atau wilayahnya sudah akan dibangun proyek tertentu.” (W. Mamonto, wawancara pribadi, 29 November 2018)

Kecenderungan perilaku maladministratif ini dapat kita lihat secara lebih faktual dengan menelusuri substansi permasalahan yang dilaporkan selama 5 tahun terakhir ini. Dari situ kemudian kita akan melihat ditahap mana sebuah laporan kemudian diadukan oleh warga ke Ombudsman. Apakah masyarakat mengadukan permasalahan yang masih berada dalam tahap perencanaan (semisal rencana penetapan tata ruang, rencana pemberian Hak Guna Usaha untuk perkebunan, atau rencana pembangunan infrastruktur yang memiliki dampak ekologis)? Ataupun, masyarakat mengadukan permasalahan/kebijakan yang telah masuk dalam tahap implementasi atau, dapat pula, kejadian yang “sengaja” dibiarkan terjadi atau

diabaikan oleh Pemerintah Daerah sehingga menyebabkan masalah lingkungan yang berdampak pada kehidupan banyak pihak.

Berdasarkan hasil identifikasi substansi laporan yang diadukan ke Ombudsman dan kaitannya dengan sejauh mana partisipasi masyarakat terjadi, laporan-laporan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Tumpang tindih status lahan di area Hutan Lindung, Kab. Bone Bolango dengan Terlapor Kepala Desa Bulonthala Timur, Kec. Suwawa Induk – Laporan ini berpotensi besar menyebabkan permasalahan lingkungan karena terkait perubahan fungsi kawasan di Taman Nasional Bogani-Nani Wartabone. Secara substantif, permasalahan ini terjadi saat Pelapor tidak mengetahui bahwa objek lahan yang ia dapatkan berdasarkan putusan pengadilan telah termasuk dalam Kawasan Taman Nasional.
2. Penambangan liar di Desa Bumela Kab. Gorontalo dengan Terlapor Bupati Gorontalo. Penambangan liar ini pada kenyataannya telah memberi dampak secara langsung terhadap kerusakan lingkungan yang kemudian berakibat banjir dan longsor yang sangat merugikan masyarakat. Masyarakat mengadukan tidak adanya penindakan atas aktivitas penambangan yang dilakukan tanpa izin dan pengawasan.
3. Penampungan air bersih di Desa Lonuo, Kec. Tilongkabila, Kab. Bone Bolango dengan terlapor Kementrian Pekerjaan Umum dan Dinas Pekerjaan Umum. Masalah ini berimplikasi pada kurangnya sumber air bersih warga desa. Warga mengadukan lambannya respon pemerintah atas permasalahan yang mereka alami.
4. Pengurusan Perizinan (IMB dan HO) dengan Terlapor Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Gorontalo – Laporan ini sifatnya potensial, dalam artian belum terjadi dampak/ akibat lingkungan. Secara tipologis, laporan ini masih dapat dikategorikan sebagai laporan yang diadukan pada tahap perizinan/perencanaan.
5. Pencemaran air di Instalasi Pengolahan Air PDAM Barakati Kab. Gorontalo dengan Terlapor PDAM Barakati. Adanya pencemaran ini sangat berpotensi untuk mencemari lingkungan yang dapat mencemari air minum warga. Dimana dalam laporan ini, Pelapor mengadukan tidak adanya tindak lanjut ataupun audit dari Lembaga-lembaga yang berwenang untuk menjamin hak atas air bersih.
6. Krisis Air bersih di Desa Torosiaje, Kab. Pohuwato dengan Terlapor PDAM Pohuwato. Masalah lingkungan ini telah berakibat pada kurangnya sumber air bersih warga desa. Disini warga berharap agar Desa mereka dimasukkan dalam rencana pemasangan instalasi baru oleh PDAM Pohuwato.
7. Konflik penguasaan lahan di Desa Saritani, Kabupaten Boalemo dengan Terlapor Kepala Desa Sari Tani. Konflik sosio-ekologi yang terjadi telah mengakibatkan perubahan fungsi dan peruntukan kawasan. Permasalahan ini terjadi sebagai masalah turunan dari penyelenggaraan transmigrasi di Kabupaten Boalemo.

8. Aktivitas pertambangan PT Molosipat Mineral di Kab. Pohuwato dengan Bupati Pohuwato sebagai pihak yang dilaporkan. Aktivitas pertambangan yang tidak sesuai dengan peraturan pada kenyataannya telah merusak lingkungan. Pembuangan emisi aktivitas tambang telah mencemari lingkungan warga sekitar. Warga mengeluhkan pembiaran dan tidak adanya pengawasan atas kegiatan pertambangan oleh Pemerintah maupun aparat keamanan.
9. Konflik lahan dengan PT. PG Tolangohula (terdapat 5 Laporan) dengan Terlapor Pemerintah Desa Harapan, Camat Wonosari, Bupati Boalemo, Gubernur Gorontalo. Pembukaan lahan untuk perkebunan telah mengakibatkan perubahan fungsi dan peruntukan kawasan juga masalah ekologis seperti erosi lahan dan banjir. Permasalahan ini juga telah terjadi sejak tahun 1990-an tanpa adanya solusi dan jalan keluar yang jelas dan tegas dari Pemerintah Daerah maupun Badan Pertanahan Nasional.
10. Konflik lahan di areal konsensi Hutan Tanaman Industri/HTI, Gorontalo Utara (terdapat 4 Laporan), 2 Laporan berupa sengketa kepemilikan, 2 Laporan terkait tumpang tindih lahan dan dampak aktivitas HTI dengan Terlapor Kepala Dinas Kehutanan Gorontalo Utara, PT. Gorontalo Citra Lestari, PT. Gema Nusantara Jaya, Bupati Gorontalo, Bupati Gorontalo Utara & Gubernur Gorontalo. Permasalahan ini telah menjadi konflik sosial khususnya di Desa Wapalo dan Desa Boalemo Kab. Gorontalo Utara. Salah satu tuntutan masyarakat adalah kualitas air Sungai Poso yang semakin tersedimentasi karena endapan dari aktivitas penanaman di areal konsesi HTI.
11. Sengketa penguasaan lahan di area eks HGU Mootoduwo dan Mototlotaluhu, Kab. Gorontalo (2 Laporan) dengan Terlapor Bupati Gorontalo - Laporan ini berpotensi mempengaruhi kualitas lingkungan di Kecamatan Dungalio dan Kecamatan Bongomeme Kab. Gorontalo. Masyarakat menginginkan redistribusi lahan untuk area eks HGU. Secara tahapan, Laporan ini masih berada pada tahap perencanaan pengelolaan tanah eks HGU.
12. Sengketa kepemilikan lahan di area HGU Mandagie, Kab. Gorontalo dengan terlapor Bupati Gorontalo & Kantor Pertanahan Kab. Gorontalo - Akibat dari sengketa ini memang masih bersifat potensial akan tetapi melihat luasan dan peruntukan lahan yang dipersengketakan, Laporan ini juga berpotensi memiliki dampak lingkungan.
13. Krisis Air di Desa Bajo, Kec. Talamuta, Boalemo dengan terlapor Bupati Boalemo. Kondisi ini telah menyebabkan kurangnya sumber air bersih warga desa sementara tidak/belum ada respon Pemerintah Daerah atas krisis ini.
14. Dampak pekerjaan perbaikan sarana jalan raya (kondisi kering dan berdebu) di Kab. Gorontalo dengan Terlapor Bupati Gorontalo & Dinas Pekerjaan Umum Kab. Gorontalo. Kegiatan perbaikan jalan raya ini telah menyebabkan penurunan kualitas udara warga. Warga mengeluhkan pengawasan pelaksanaan proyek jalan yang kurang optimal.

15. Dampak pembangunan Jalan Lingkar Luar Gorontalo/GORR (terdapat 3 Laporan) semua terkait besaran ganti rugi dengan Terlapor Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi Gorontalo, Gubernur Gorontalo & Kantor Wilayah BPN Provinsi Gorontalo. Telah terjadi dampak ekologis pembangunan GORR. Secara umum masyarakat mengeluhkan besar nilai ganti kerugian yang tidak sesuai dengan nilai produktif mereka serta berubahnya kondisi perairan dan tanah di sekitar area GORR. Akan tetapi, masalah ini dilaporkan ke Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo saat proyek GORR telah melewati tahap pengadaan tanah.
16. Pembabatan lahan di kawasan Hutan Produksi (HP) di Kabupaten Boalemo, sekitar 6 Ha HP (terdapat 2 Laporan). Pihak yang dilaporkan adalah Bupati Boalemo perihal telah terjadi kerusakan lingkungan akibat emisi aktivitas tambang yang, menurut warga, tidak diawasi dan tidak ada penegakan hukum dari pihak yang berwenang.
17. Pengrusakan areal Hutan Mangrove di Kawasan Cagar Alam Tanjung Panjang, Kab. Pohuwato dengan Terlapor Kepala Kepolisian Resor Pohuwato dan Bupati Pohuwato. Masalah yang ditimbulkan terkait dengan perubahan fungsi dan peruntukan kawasan serta pembukaan lahan yang berakibat pada rusaknya ekosistem hutan mangrove.
18. Higienitas (khususnya pengolahan limbah dan bau) di tempat pemotongan hewan, Pasar Marisa, Kab. Pohuwato dengan Terlapor Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Pohuwato. Telah terjadi penurunan kualitas udara warga. Masyarakat mengeluhkan penempatan rumah potong hewan yang sangat dekat dengan Pasar Marisa serta tidak adanya pengelolaan yang memadai atas aktivitas pemotongan hewan sehingga sangat mengganggu pengguna pasar dan masyarakat sekitar.
19. Pelaksanaan skema plasma-inti perkebunan sawit di Kab. Pohuwato dengan terlapor Dinas Pertanian Dan Perkebunan Kab. Pohuwato. Telah terjadi perubahan fungsi dan peruntukan kawasan yang menyebabkan perubahan ekologis tanah dan habitat di atasnya.
20. Penerbitan AMDAL PT. GSM dengan Terlapor Badan Lingkungan Hidup Kab. Pohuwato, Badan Lingkungan Hidup dan Riset Daerah Provinsi Gorontalo. Pada kasus ini, masyarakat mengeluhkan proses penerbitan AMDAL serta kekhawatiran akan dampak aktivitas eksplorasi dan eksploitasi PT. GSM.
21. Pembangunan tower telekomunikasi PT. Telkomsel di depan rumah Pelapor dengan Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu Kota Gorontalo sebagai Terlapor. Pada laporan ini warga masyarakat tidak terima dengan dibangunnya tower telekomunikasi yang dikhawatirkan terjadi kerusakan konstruksi ataupun kondisi luar biasa sehingga berakibat roboh/jatuh.

Tidak semua dari laporan ini telah diselesaikan oleh Ombudsman. Berdasarkan data status laporan dari SIMPel 1.0, permasalahan-permasalahan yang dilaporkan ini ada yang telah dinyatakan selesai, ada pula yang masih dalam tahap

pemeriksaan/penyelesaian. Menurut Asisten Bidang Pemeriksaan Laporan, hal ini terjadi karena laporan yang disampaikan telah berdampak secara sosial dan lingkungan. Selain itu, proses perizinan telah lama selesai/diterbitkan sehingga menjadi sulit bagi Ombudsman untuk mengeksaminasi prosedur yang terjadi sebelum izin atau proyek tersebut dilaksanakan. Asisten Bidang Pemeriksaan Laporan Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo menjelaskan:

"Iya, sulit (untuk segera diselesaikan), masalahnya sistemik, berlarut. Lembaga-lembaga yang berwenang melakukan pengawasan langsung cenderung tidak pro-aktif menyelesaikan masalah, akhirnya masyarakat mengadu ke Ombudsman. Itu juga ketika kami menindaklanjuti, instansi Terlapor cenderung saling lempar kesalahan, (katanya) bukan wewenang atau tidak tahu menahu karena baru menjabat. Bahkan ada juga (yang) menyalahkan masyarakat yang hanya tahu mengadu tanpa solusi. Padahal di lapangan, kerusakan memang terjadi, lingkungan rusak, antar masyarakat juga terjadi konflik." (L. Rantung, wawancara pribadi, 28 November 2018)

Sampai disini kita dapat mengeksplorasi beberapa temuan, yakni: *pertama*, bahwa terdapat variasi partisipasi masyarakat dalam tahapan kebijakan yang dilaporkan. Data menunjukkan bahwa terdapat beberapa laporan yang dilaporkan saat kebijakan/proyek masih dalam tahap perencanaan namun sebagian besar laporan baru dilaporkan pada kondisi dimana akibat dari tindakan maladministratif tersebut telah terjadi (dampak ekologisnya telah terasa); *selanjutnya*, terdapat laporan tentang pengabaian kewajiban penyelenggara negara yang seharusnya mengambil tindakan atau kebijakan sesuai otoritasnya, namun tindakan tersebut tidak dilakukan (terjadi pengabaian kewajiban hukum). *Ketiga*, bahwa setelah dilakukan telaah, pemeriksaan, dan tindak lanjut penyelesaian Laporan; Pemerintah Daerah maupun pihak-pihak lain sebagai Terlapor cenderung bersifat "defensif" atas fakta dan data yang disampaikan oleh masyarakat kepada Ombudsman. Para Terlapor masih melihat Laporan masyarakat ke Ombudsman sebagai "serangan" kepada Pemerintah, alih-alih sebagai bentuk partisipasi warga atas kebijakan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara.

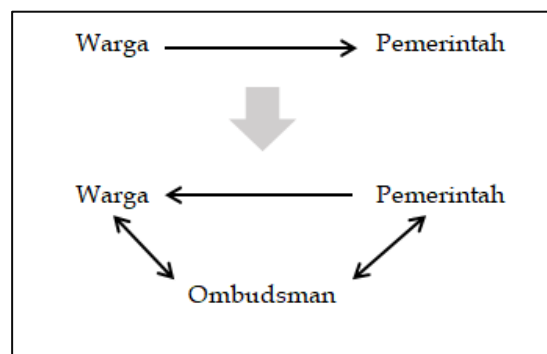
Meski warga lokal merasakan dampak langsung dari kebijakan-kebijakan yang diambil atau tidak diambil, namun mereka seolah tidak memiliki saluran untuk memberi masukan, memberi umpan balik, ataupun mengajukan keberatan atas kebijakan tersebut. Dalam kasus penerbitan AMDAL PT GSM misalnya, warga hanya mengetahui dari media maupun informasi dari elit masyarakat yang mengikuti forum Tim Penilai AMDAL. Begitupun untuk laporan seperti pada pembangunan GORR di Kabupaten Gorontalo, dimana warga baru mengetahui proses pembangunan saat pelaksanaan proyek telah memasuki tahap pengadaan tanah (ANTARA News Gorontalo, 2020). Konsultasi-konsultasi publik yang dilakukan lebih bersifat formalitas dan satu-arah tanpa memberi ruang yang besar bagi masyarakat untuk menyatakan ketidaksetujuan maupun keberatannya, seperti disampaikan oleh Asisten Bidang Pemeriksaan Laporan Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo:

"Dari hasil investigasi Ombudsman, Pelapor, dan masyarakat mengatakan bahwa saat pertemuan dilakukan itu sudah tinggal (pada tahap) sosialisasi dan dipertemuan

selanjutnya sudah membicarakan masalah ganti rugi. BPN mengatakan bahwa konsultasi publik bukan tugas mereka, dan memang seperti itu. Sementara kenyataannya bahkan pada (tahap) pelaksanaan, masih banyak pihak yang tidak tahu kalau tanahnya menjadi objek pengadaan.” (L. Rantung, wawancara pribadi, 28 November 2018)

Berdasar temuan-temuan diatas, kita dapat menengok kembali model anak tangga partisipasi masyarakat ala Arsntein (1969). Arsntein (1969) menjelaskan bahwa pada tahap dimana penyelenggara negara telah sedikit menginformasikan kepada warga apa yang menjadi hak, kewajiban, serta pilihan-pilihan yang dapat mereka ambil merupakan langkah awal menuju legitimasi atas partisipasi masyarakat. Akan tetapi, informasi ini memang masih terbatas pada “informasi satu-arah” yakni *from official to citizen* – tanpa kanal yang memadai untuk umpan-balik/*feedback* dan tanpa kuasa lebih untuk bernegosiasi. Dalam kondisi ini, masyarakat/warga hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi program kebijakan sejatinya didesain untuk mereka. Fenomena ini yang terlihat pada kasus-kasus di atas dimana dalam banyak kesempatan, warga hanya mengetahui sangat sedikit informasi terkait suatu kebijakan atau rencana pembangunan yang seharusnya melibatkan mereka.

Setelah menyampaikan keberatan ke Ombudsman, barulah kemudian warga “merasa memiliki *power*” untuk mempertanyakan program-program pemerintah yang mereka anggap telah bermasalah secara sosial dan ekologis. Para Pelapor berharap bahwa serangkaian pemeriksaan dan kesimpulan yang dituangkan dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) Ombudsman dapat memberikan Pelapor dan Terlapor dua hal, yakni tindakan maladministrasi apa yang terjadi dan bagaimana mengoreksi/memperbaiki permasalahan tersebut. Tindak lanjut Ombudsman juga membuat permasalahan yang awalnya hanya dianggap sebagai *individual-complaint*, menjadi *institutional-complaint*. Hubungan partisipasi pengawasan berubah dari warga-pemerintah, menjadi warga-ombudsman-pemerintah. Secara sederhana dapat digambarkan seperti di bawah ini:



Gambar 2. Perubahan partisipasi pengawasan warga dengan adanya Ombudsman

Dapat dimaknai disini bahwa mengadu ke Ombudsman adalah cara bagi masyarakat untuk ikut andil dalam pengawasan dengan “menginterupsi secara formal” kebijakan yang tengah berjalan. Bentuk “*power*” ini selaras dengan penjelasan Arnstein (1969)

bahwa: “*citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future.*”.

Interupsi formal langsung oleh warga melalui pengaduan ke Ombudsman ini juga merupakan perwujudan dari terciptanya proses partisipasi dari proses yang hanya bersifat keterwakilan fungsional (yang terbatas pada kelompok-kelompok kepentingan seperti konsultan, akademis, maupun NGO) menuju pada partisipasi yang menjamin hak-hak prosedural bagi individu maupun lembaga swadaya masyarakat untuk terlibat dalam konsultasi dan didengar dalam proses pengambilan keputusan, khususnya dalam perencanaan, pengelolaan, hingga mitigasi dampak lingkungan.

5. KESIMPULAN

Data dan analisis yang telah dijelaskan diatas setidaknya membawa kita pada beberapa simpulan terkait bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengawasan layanan publik terkait bidang lingkungan di Provinsi Gorontalo, yaitu: bahwa Laporan layanan publik terkait bidang lingkungan secara presentasi terbilang kecil dibanding laporan lain secara umum, yakni 32 Laporan dari 649 Laporan yang diadukan ke Ombudsman sepanjang 2013 hingga 2018. Dari 32 Laporan tersebut, tempat kejadian yang dilaporkan lebih banyak (10 Laporan) yang berlokasi di Kabupaten Gorontalo. Sementara, dugaan maladministrasi yang paling banyak terjadi dan diadukan adalah penyimpangan prosedur.

Kemudian dari aspek klasifikasi Pelapor, data menunjukan bahwa Pelapor cenderung bervariasi dengan komposisi 50% (16 Laporan) diantaranya adalah korban perorangan ataupun pihak yang terdampak langsung dengan kerusakan lingkungan. Statistik juga menunjukan bahwa 65% (21 Laporan) merupakan laporan yang disampaikan dengan cara datang langsung ke Kantor Ombudsman RI Perwakilan Gorontalo, dibanding dengan cara lain seperti surat, telepon, maupun media. Hal ini menandakan perilaku partisipasi masyarakat Gorontalo yang masih sangat membutuhkan *dirrect-contact* untuk membangun hubungan formal antara warga dan negara.

Terakhir, dengan memakai pendekatan model anak tangga partisipasi masyarakat Arnstein (1969), partisipasi masyarakat terkait lingkungan di Provinsi Gorontalo baru berada pada tahap *informing*. Pemberian informasi ini masih terbatas pada “informasi satu-arah” yakni *from official to citizen* – tanpa kanal yang memadai untuk umpan-balik dan tanpa kuasa lebih untuk bernegosiasi. Dengan mencermati pengaduan masyarakat yang disampaikan ke Ombudsman, penelitian ini juga berkesimpulan bahwa mengadu ke Ombudsman adalah cara bagi masyarakat untuk ikut andil dalam pengawasan dengan “menginterupsi secara formal” kebijakan yang tengah berjalan. Tingkatan partisipasi ini merupakan langkah awal untuk membentuk warga yang lebih berdaya, mandiri, dan terlayani dengan baik oleh negara.

REFERENSI

- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Ombudsman (PO) Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 11 Tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Undang-Undang RI Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI
- Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Hidup
- Undang-Undang RI Nomor Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Arif, Saiful. (2012). *Partisipasi Warga dalam Pembangunan dan Demokrasi*. Malang: Averoes Press.
- Arnstein, Sherry R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, hal. 216-224
- As'adi, Edi. (2016). *Problema Penegakan Hukum Pelayanan Publik oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10 No. 1. Hal. 71-83. 10.24246/jrh.2016.v10.i1.p71-83
- Barton, Barry. (2002). *Underlying Concepts and Theoretical Issues in Public Participation in Resources Development*. Hal. 77-119. 10.1093/acprof:oso/9780199253784.003.0003
- Conyers, Diana. (1991). *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Eden, Sally. (1996). Public participation in environmental policy: Considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. *Public Understanding of Science*. 5. 10.1088/0963-6625/5/3/001.
- Kahpi, Ashabul. (2015). Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Jurnal Jurisprudentie Volume 2 Nomor 2 Desember 2015*, hal. 41-52
- Michels, Ank & De Graaf, Laurens. (2010). *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*. *Local Government Studies Volume 36*, 2010 - Issue 4, hal. 477-491
- Nugroho, Riant. (2014). *Public Policy*. Jakarta: Alex Media Komputindo.
- Richardson, Benjamin & Razzaque, Jona. (2006). *Public Participation in Environmental Decision Making*. *Environmental Law for Sustainability*, hal. 165-194
- Rika Yulianti, dkk. (2017). *The role of the Ombudsman of the Republic of Indonesia (ORI) in Handling of Maladministration as the Realization of Good and Clean Governance*. *IOSR Journal of Economics and Finance* 8, (5), Ver. II, 08-20.

Steffi Seline Maryanne Ginting, dkk. (2016). *Menuju Good Governance Dalam Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia (Studi Kasus Dwelling Time Di Empat Pelabuhan Indonesia)*. *USU Law Journal*, 4 (3).

ANTARA News Gorontalo. 6 Maret 2020. *Warga Minta Kepastian Pembangunan Jalan Lingkar Gorontalo*. Diambil dari <https://gorontalo.antaranews.com/berita/4024/warga-minta-kepastian-pembangunan-jalan-lingkar-gorontalo>

Badan Pusat Statistik. (2017). *Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2016*. Diambil dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/download.html?nrbvfeve=MTQwMQ%3D%3D&sdfs=ldjfdifsdjfkfahi&twoadfnorfeauf=MjAyMC0wMy0wNSAxMDo0NDowMg%3D%3D>

Badan Pusat Statistik. (2018). *Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2017*. Diambil dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/download.html?nrbvfeve=MTUzNA%3D%3D&sdfs=ldjfdifsdjfkfahi&twoadfnorfeauf=MjAyMC0wMy0wNSAxMDo0MjoyMw%3D%3D>

Badan Pusat Statistik. (2019). *Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2018*. Diambil dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/download.html?nrbvfeve=MTU1Mg%3D%3D&sdfs=ldjfdifsdjfkfahi&twoadfnorfeauf=MjAyMC0wMy0wNSAxMDo0NDo1Mw%3D%3D>

Badan Pusat Statistik Kabupaten Gorontalo. (2017). *Kabupaten Gorontalo Dalam Angka 2016*. Diambil dari <https://gorontalokab.bps.go.id/publication/2016/07/15/4bfcd57c2164ce350040abe7/kabupaten-gorontalo-dalam-angka-2016.html>

Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo. (2018). *Provinsi Gorontalo Dalam Angka 2018*. Diambil dari <https://gorontalo.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=MWQ1MTBkNmlyMjc0YTY4MzQyMjQ4MTI1&xzmn=aHR0cHM6Ly9nb3JvbnRhbG8uYnBzLmdvLmlkL3B1YmxpY2F0aW9uLzIwMTgvMDgvMTYvMWQ1MTBkNmlyMjc0YTY4MzQyMjQ4MTI1L3Byb3ZpbmNpLWdvcmludGFsby1kYWxhbS1hbmdrYS0yMDE4Lmh0bWw%3D&twoadfnorfeauf=MjAyMC0wMy0wNSAxMzo1MToyMw%3D%3D>

Bedner, Adriaan. 2018. *Enhancing Citizens' Protection against Improper Behaviour by Government Institutions: Strengthening Indonesia's Ombudsman in the Regions (SIOR)*. Diambil dari <https://www.universiteitleiden.nl/en/research/research-projects/law/strengthening-indonesias-ombudsman-in-the-regions>

Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. (2018). *Potensi Kerentanan Perubahan Iklim di Provinsi Gorontalo*. Diambil dari <http://ditjenppi.menlhk.go.id/admin/berita-admin/obrolan/3038-gorontalo.html>

Profil Ombudsman RI: Visi dan Misi. (2017). Diambil dari <https://ombudsman.go.id/profiles/index/pfvm>

United Nations Development Programme Bureau for Development Policy. (2011). *8 Governance Principles, Institutional Capacity and Quality*. Diambil dari https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards_SustainingMDGProgress_Ch8.pdf diakses tanggal 30 November 2018