

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem politik otoriter yang berlangsung selama orde baru telah membuat citra negara terpuruk di mata rakyatnya sendiri. Negara dengan semua aparaturnya sangat identik dengan pelaku korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Akibatnya terjadi pungli (pungutan liar) di hampir semua institusi, pelayanan publik yang buruk dan cenderung mengabaikan hak asasi manusia, sementara lembaga pengawasan internal yang bertugas untuk melakukan perbaikan dan memberikan sanksi tidak berjalan secara optimal sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang baik terabaikan dengan sendirinya.

Oleh karena itu dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa banyak aturan hukum yang telah diciptakan oleh pemerintah untuk mewujudkan keinginan tersebut. Aturan-aturan ini dimaksudkan sebagai dasar bagi birokrasi untuk penyelenggaraan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa sehingga mampu menciptakan kondisi yang kondusif bagi terpenuhinya kebutuhan masyarakat; meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan menekan tingkat penyalahgunaan kewenangan di lingkungan aparatur pemerintahan.

Secara normatif sudah banyak aturan yang diciptakan dan dibuat agar mampu mendorong terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa di negeri ini, seperti: UU No. 20/2001 tentang korupsi, UU No. 28/1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, Inpres No.15/2004 tentang percepatan pemberantasan korupsi dan sebagainya. Semuanya diharapkan akan berjalan secara baik demi terciptanya pemerintahan yang bersih. Walaupun demikian tantangan bagi bangsa Indonesia bukan saja bagaimana membuat segala aturan berfungsi dengan pasti dan adil di tangan aparat penegak hukum, tetapi juga bagaimana membangun sistem politik yang kondusif bagi tumbuh kembangnya pikiran-pikiran dan kebijakan-kebijakan baru di pelbagai bidang kehidupan sosial yang luas.

Berbagai aturan hukum yang diciptakan tersebut juga bersamaan dengan munculnya fakta bahwa masyarakat tidak mempercayai institusi-institusi yang semestinya bertujuan untuk menjaga aturan-aturan itu secara baik yaitu polisi, pengadilan dan institusi pengawasan internal. Institusi-institusi ini diyakini ikut andil dalam memperlemah legitimasi masyarakatnya terhadap pemerintah dan memperburuk tata pemerintahan, karena ketidakmampuannya menyelesaikan setiap persoalan secara adil.

Lembaga Ombudsman Daerah (selanjutnya disebut LOD) adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah, lembaga-lembaga penegakan hukum dan lembaga-lembaga daerah yang berhubungan dengan pelayanan publik. Pelayanan publik/umum adalah pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah daerah, lembaga-lembaga penegak hukum, dan lembaga-lembaga negara lainnya kepada masyarakat berkaitan dengan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya sebagai aparatur dan pejabat negara atau pejabat daerah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta berkedudukan di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan lembaga non struktural, bersifat mandiri yang tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga negara, pemerintahan daerah, dan komisi ombudsman nasional atau lembaga ombudsman daerah lainnya untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penegakan hukum di Propinsi Daerah istimewa Yogyakarta, yang didirikan melalui SK Gubernur Nomor 134 tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di DIY.

Keberadaan lembaga ini diawali dengan adanya Komisi Ombudsman Nasional yang didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 yang memberikan kesempatan kepada peran serta masyarakat untuk melakukan pengawasan sebagai implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh

aparatur dapat diminimalisasi sehingga akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Kurang optimalnya fungsi pengawasan yang selama ini dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan yang telah ada kemudian mengilhami pembentukan lembaga pengawas eksternal yang independen dan bebas campur tangan kepentingan pihak manapun, tetapi mempunyai akses serta berpengaruh terhadap struktur birokrasi pemerintahan juga lembaga kenegaraan. Lembaga ini hanya memiliki satu kepentingan yaitu untuk mewujudkan *good governance*.

Good Governance harus didukung akuntabilitas, transparansi, kepastian hukum dan kesetaraan. Ketika keadaan masih diwanai oleh patologi pemerintahan dimana pemerintah masih memandang dirinya sebagai penguasa, bukan sebagai yang harus melayani masyarakat; hubungan pemerintah dengan masyarakat masih ada dominasi dari pemerintah. Adanya korupsi, ketidakpastian prosedur, pungli, perlakuan pelayanan yang tidak sama, berarti *good governance* masih jauh dari realita yang diinginkan sehingga harus diperjuangkan dan diupayakan semua pihak. Realisasi *good governance* atau tata pemerintahan yang baik di Indonesia kini semakin dituntut baik oleh lingkungan domestik maupun internasional. (Nasrullah Krisnam, 2006: 2)

LOD ini memang merupakan lembaga pengawas yang independen. Kalau kita lihat di dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berfungsi mengawasi kinerja pemerintah daerah adalah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah. Apalagi di tingkat nasional kita sudah memiliki lembaga independen yang mengawasi pemerintah di bidang korupsi yaitu KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). Apakah dengan didirikannya LOD ini dapat menjamin terciptanya *good governance* di propinsi DIY?

Memang harus dimaklumi bahwa LOD merupakan lembaga pengawas yang belum semua daerah di Indonesia ini ada. Sehingga selama ini masih banyak anggapan-anggapan dalam masyarakat di segala lapisan baik setuju maupun tidak menyetujui keberadaan lembaga ini. Dari sisi pemerintah daerah sendiri menganggap ancaman karier bagi mereka, karena LOD ini menjadi lembaga pengawas para birokrat dalam menjalankan tugas melayani publik.

Jika kita kaji dari aspek hukum tata negara, lembaga yang bersifat mandiri, otomatis tidak bertanggungjawab kepada organ/lembaga yang membentuk. Karena sebagai konsekuensi sebagai lembaga mandiri, harus bertanggungjawab kepada publik. Tetapi LOD ini dibentuk melalui SK Gubernur, yang secara tidak langsung mengenai urusan pendanaan ditanggung oleh pemerintah daerah melalui anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Berarti ini menambah beban dari pemerintah daerah untuk mengeluarkan dana dari APBD untuk keberlangsungan LOD. Apakah pendanaan ini bisa menjaga efisiensi APBD DIY, karena dilihat dari jumlahnya LOD bisa mengajukan anggaran kepada Gubernur. Namun kewenangan Gubernur untuk menyetujui atau menolak anggaran yang diajukan oleh LOD.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka rumusan permasalahan yang nantinya akan dicari upaya penyelesaiannya melalui penelitian adalah:

1. Apakah dengan eksistensi lembaga ombudsman daerah di Propinsi DIY dapat mengefektifkan pengawasan untuk mewujudkan *good governance*?
2. Apakah keberadaan lembaga ombudsman daerah ini tidak mengurangi efisiensi anggaran pendapatan belanja daerah Propinsi DIY?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji eksistensi lembaga ombudsman daerah Propinsi DIY dalam mengefektifkan pengawasan untuk mewujudkan *good governance*.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji efisiensi APBD DIY terhadap keberadaan lembaga ombudsman daerah

D.. Manfaat Penelitian

1. Ilmu Pengetahuan

diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah dan berguna bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara khususnya hukum pemerintahan daerah.

2. Pembangunan

diharapkan dapat memberikan masukan bagi para penyelenggara pemerintahan untuk menyelenggarakan *good governance* dan bagi para lembaga pengawas dapat mengefektifkan pengawasannya, sehingga eksistensinya akan diakui dalam masyarakat.