

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Ombudsman Nasional

1. Keberadaan Ombudsman Nasional

Pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi. Dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintah memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan. Sehubungan dengan hal itu di atas, maka dibentuklah suatu komisi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri yaitu Komisi Ombudsman Nasional.

Sistem ombudsman dewasa ini telah dipakai lebih dari 130 negara di seluruh dunia, sehingga ada yang menyatakan bahwa sistem ini merupakan kekuasaan baru di luar kekuasaan yudikatif, legislatif maupun eksekutif. (Antonius Sujata, 2002 : 13). Dengan digunakannya sistem ombudman ini, secara internasional kemudian dikenal prinsip-prinsip universal sebagai ciri khas, termasuk dalam hal pengaturan perundangan maupun apa yang seharusnya diatur dalam peraturan tersebut.

Dasar hukum yang digunakan dalam pemberlakuan ombudsman di suatu negara bervariasi, mulai dari setingkat keputusan presiden sampai pengaturan dalam konstitusi. Tentu saja semakin tinggi tingkat kedudukan peraturan tersebut semakin kuat pula posisi ombudsman. Hal-hal umum yang harus diatur antara lain:

1. Tujuan dasar dan urgensi didirikannya ombudsman
2. Asas dan nilai-nilai yang menjadi dasar keberadaan ombudsman
3. Cara pemilihan syarat-syarat untuk menjadi ombudsman
4. Periodisasi ombudsman
5. Pemberhentian sebagai ombudsman
6. Kewenangan dan yurisdiksi ombudsman
7. Daluwarsa laporan

8. Hak-hak/privelegi sebagai ombudsman
9. Investigasi berdasarkan laporan maupun atas inisiatif
10. Tatacara pemeriksaan laporan
11. Hubungan ombudsman dengan pelapor dan terlapor
12. Sekretariat
13. Sumber keuangan
14. Laporan tahunan
15. Hubungan dengan parlemen

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ombudsman harus didukung oleh peraturan-peraturan lain baik tertulis maupun tidak tertulis. Hal ini berkaitan dengan output dari ombudsman berupa rekomendasi yang sifatnya *non legally binding*, namun demikian tidak berarti bahwa rekomendasi tersebut sama sekali tidak mengikat. Tidak mengikat secara hukum dalam konteks ini lebih pada pengertian bahwa rekomendasi ombudsman tidak dapat dieksekusi sebagaimana halnya putusan pengadilan. Inilah perbedaan antara ombudsman dengan lembaga peradilan atau lembaga sejenis. Agar rekomendasi ombudsman kuat dan dapat dilaksanakan maka perlu dikaitkan dengan ketentuan atau peraturan-peraturan yang mengatur tentang prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

Banyak yang mengatakan bahwa dalam konteks rekomendasi ombudsman yang tidak mengikat merupakan salah satu kelemahan. Namun sebenarnya dalam jangka panjang rekomendasi ombudsman yang tidak mengikat tersebut justru merupakan kekuatan sebab di dalamnya mengandung nilai-nilai moral serta kesadaran untuk memberi pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Keberhasilan untuk dapat mencapai tahap tersebut memerlukan proses panjang, pembentukan ombudsman merupakan langkah awal dari rangkaian proses tersebut. (Antonius Sujata, 2003: 4).

Pada dasarnya Ombudsman merupakan sebuah lembaga yang secara mandiri menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi (*maladministrasi*). Jelasnya fungsi Ombudsman adalah memeriksa : (i) keputusan, proses, rekomendasi, tindakan kelalaian atau perbuatan yang bertentangan dengan

hukum, aturan-aturan atau peraturan atau pembebasan dari praktik atau prosedur yang sudah ada, kecuali kalau dilakukan dengan itikad baik dan mempunyai alasan yang masuk akal (valid) yang berlawanan, sewenang-wenang atau tidak masuk akal, tidak adil, menyimpang, intimidatif, atau diskriminasi; yang berlandaskan dasar-dasar yang tidak relevan atau yang melibatkan penggunaan kekuasaan, atau menolak hal serupa itu karena alasan KKN, atau motif yang tidak patut, seperti penyogokan, kebobrokan, akses administratif, (ii) keteledoran, ketiadaan perhatian, kelambanan, ketidakberwenangan, ketidakefisienan dan ketidakcakapan dalam administrasi atau pelaksanaan tugas dan tanggungjawab (Pusham UII, 2006: 7)

Untuk melaksanakan kinerja pengawasan, kedudukan Ombudsman haruslah independen terhadap siapapun dan institusi manapun, apalagi ia berhadapan dengan birokrasi pemerintahan yang memiliki kekuatan yang besar untuk mempengaruhi siapapun. Oleh karena itu ada 3 kriteria independensi Ombudsman yaitu:

- a. Independensi institusional, artinya Ombudsman sama sekali bukan bagian dari institusi negara yang sudah ada, karenanya ia sama sekali tidak diawasi oleh kekuasaan negara. Pada beberapa sistem pemerintahan ia memiliki kedudukan yang tinggi
- b. Independensi fungsional, adalah bahwa Ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Untuk mencegah jangan sampai ada pengaruh atau intimidasi yang dapat membatasi kinerjanya, oleh badan legislatif ia diberi wewenang dengan prosedur yang tidak kaku. Keberadaannya juga didukung oleh anggaran yang memadai guna meraih profesionalisme dengan standar kualitas untuk menjalankan instansinya
- c. Independensi personal/pribadi, bahwa seorang Ombudsman harus seorang yang terpercaya. Untuk menjabat kedudukannya itu ia harus melalui seleksi yang ketat sekali. Masa jabatannya harus secara *expressis verbis* diatur dalam undang-undang. Dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman harus adil dan tidak berpihak, namun sistem Ombudsman bukan pengganti peradilan (Antonius Sujata dan RM.Surahman, 2002)

Karena independensinya inilah, suara dan rekomendasi Ombudsman selalu diperhitungkan oleh lembaga-lembaga negara, bahkan hasil-hasil rekomendasinya menjadi bukti utama di pengadilan. Seperti yang dikatakan seorang ahli hukum Belgia Andr Molitor, yang menyatakan bahwa oleh karena rekomendasi-rekomendasi Ombudsman tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, lembaga ini merupakan *magistrature of influence* (Mahkamah Pemberi Pengaruh) bukan *magistrature of sanction* (Mahkamah Pemberi Sanksi). Efisiensinya sangat bergantung pada kemampuannya melakukan persuasi, kewenangan yang diberikan padanya serta bobot dan kualitas rekomendasinya. (Pusham UII, 2006:11)

Walaupun banyak yang mengatakan rekomendasi Ombudsman tidak mengikat adalah suatu kelemahan yang ada pada institusi ini, namun dalam jangka waktu yang panjang rekomendasi Ombudsman yang tidak mengikat itulah yang merupakan kekuatan, sebab di dalamnya mengandung nilai-nilai moral serta kesadaran untuk memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

2. Visi dan Misi Ombudsman Nasional

Ombudsman Republik Indonesia berfungsi mengawasi tugas penyelenggaraan negara untuk melindungi masyarakat. Tugas yang harus dilakukan oleh ombudsman meliputi kegiatan melayani, menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat berkaitan dengan keluhan terhadap pelayanan umum oleh penyelenggara negara, melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga negara, lembaga swadaya masyarakat dan badan kemasyarakatan dalam rangka memaksimalkan fungsi, tugas dan wewenang ombudsman, sosialisasi ombudsman, mempersiapkan jaringan, organisasi dan tenaga ombudsman daerah, melakukan tugas-tugas lain untuk mencapai tujuan ombudsman Republik Indonesia maupun melakukan investigasi atas inisiatif sendiri.

Pengawasan itu sendiri dapat didefinisikan dalam arti sempit yaitu segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. (Sujamto, 1983: 17)

Ombudsman berwenang menerima laporan dan mempelajari laporan tersebut apakah termasuk dalam ruang lingkup kewenangan, meminta keterangan secara lisan atau tertulis kepada para pihak, memeriksa dan meminta dokumen-dokumen serta meminta fotocopy, membuat rekomendasi dan bila perlu mengumumkan kepada publik. Ombudsman juga dapat menyampaikan saran-saran kepada pihak-pihak terkait misalnya Presiden, Kepala Daerah atau DPR dalam rangka perbaikan peraturan atau perbaikan layanan umum.

Dalam menjalankan tugasnya tersebut perlu dirumuskan visi dan misi serta pedoman dasar dan etika yang telah disusun anggota Komisi Ombudsman Nasional. Adapun visi Ombudsman nasional sebagai berikut: (Antonius Sujata; 2002: 30-33)

- a. Menjadi institusi publik mandiri dan terpercaya berasaskan Pancasila yang mengupayakan keadilan, kelancaran, dan akuntabilitas pelayanan pemerintah, penyelenggara pemerintahan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance* dan *clean governance*) serta peradilan yang tidak memihak berdasarkan asas-asas supremasi hukum dan berintikan keadilan
- b. Ombudsman Nasional sebagai Institusi Publik dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, diangkat oleh Kepala Negara dan diatur dalam UUD RI sehingga memperoleh kepercayaan masyarakat, dilaksanakan oleh orang-orang dengan integritas serta akuntabilitas yang tinggi.

Adapun misi Komisi Ombudsman Nasional adalah

- a. Mengupayakan secara berkesinambungan kemudahan pelayanan yang efektif dan berkualitas oleh institusi Pemerintah kepada masyarakat
- b. Membantu menciptakan serta mengembangkan situasi dan kondisi yang kondusif demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme
- c. Memprioritaskan pelayanan yang lebih peka terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat, dengan memberi pelayanan yang optimal serta membina koordinasi dan kerjasama yang baik dengan semua pihak (institusi pemerintahan, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pakar, praktisi, organisasi profesi, dll)

- d. Menciptakan lingkungan dan suasana kerja dengan komitmen penuh, standar integritas dan akuntabilitas tinggi, yang memberi dukungan bagi keberhasilan visi dan misi Ombudsman berdasarkan Pedoman Dasar dan Etika Ombudsman
- e. Melaksanakan manajemen secara terbuka, serta memberikan kesempatan yang terus menerus kepada seluruh staf untuk meningkatkan pengetahuan serta profesionalisme dalam menangani keluhan masyarakat
- f. Menyebarluaskan keberadaan serta kinerja Ombudsman kepada masyarakat dalam rangka turut meningkatkan kesadaran hukum aparaturnya pemerintah, peradilan dan lembaga perwakilan masyarakat, sehingga seluruh daerah otonomi Republik Indonesia merasa perlu membentuk Ombudsman di daerah dengan visi dan misi yang sama

Untuk menjalankan visi dan misi tersebut, diperlukan pedoman dasar dan etika yang juga telah disusun sebagai berikut:

- a. Integritas

Bersifat mandiri, tidak memihak, adil, tulus dan penuh komitmen, menjunjung tinggi nilai-nilai moral dan budi pekerti, serta melaksanakan kewajiban agama dengan baik

- b. Pelayanan kepada masyarakat

Memberikan pelayanan kepada masyarakat secara tepat dan efektif, agar mendapat kepercayaan dari masyarakat sebagai institusi publik yang benar-benar membantu peningkatan penyelenggaraan kepentingan masyarakat sehari-hari

- c. Saling menghargai

Kesejajaran penghargaan dalam perlakuan, baik kepada masyarakat maupun antara sesama anggota/staf Ombudsman Nasional

- d. Kepemimpinan

Menjadi teladan dan panutan dalam keadilan, persamaan hak, transparansi, inovasi dan konsistensi

e. Persamaan Hak

Memberikan perlakuan yang sama dalam pelayanan kepada masyarakat dengan tidak membedakan unsur, jenis kelamin, status perkawinan, kondisi fisik ataupun mental, suku, etnik, agama, bahasa maupun status sosial keluarga

f. Sosialisasi tugas Komisi Ombudsman Nasional

Menganjurkan dan membantu masyarakat memanfaatkan pelayanan publik secara optimal untuk menyelesaikan persoalan

g. Pendidikan yang berkesinambungan

Melaksanakan pelatihan serta pendidikan terus menerus untuk meningkatkan ketrampilan

h. Kerjasama

Melaksanakan kerjasama yang baik dengan semua pihak, memiliki ketegasan dan saling menghargai dalam bertindak untuk mendapatkan hasil yang efektif dalam menangani keluhan masyarakat

i. Bekerja secara berkelompok

Penggabungan kemampuan serta pengalaman yang berbeda-beda dari anggota dan tim yang mempunyai tujuan yang sama serta kemitraan demi keberhasilan Ombudsman Nasional secara keseluruhan

j. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat

Menyebarkan informasi hukum yang diterima dan diolah oleh Ombudsman kepada lembaga negara, lembaga non pemerintah, masyarakat maupun perseorangan

k. Profesional

Memiliki tingkat kemampuan intelektual yang baik dalam melaksanakan tugas kewajibannya sehingga kinerjanya dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun secara ilmiah

l. Disiplin

Memiliki loyalitas dan komitmen tinggi terhadap tugas kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya

Seluruh unit kerja di Komisi Ombudsman Nasional diharapkan memiliki persamaan persepsi sehingga visi, misi serta kode etik sebagai landasan pijak tersebut di atas dapat terimplementasi dengan baik dalam menunjang tugas-tugas keseharian.

3. Tujuan Ombudsman Nasional

Dalam mewujudkan visi dan misinya serta berlandaskan kepada Keputusan Presiden RI, Komisi Ombudsman Nasional perlu memprioritaskan tujuan yang hendak dicapai yaitu tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang. Adapun tujuan jangka pendek antara lain mengusahakan terwujudnya pemerintahan yang efektif dan bersih dalam memberi pelayanan kepada publik, dilandasi oleh supremasi hukum serta terwujudnya penegak hukum yang profesional dan terpercaya termasuk institusi peradilan yang mandiri, bertanggungjawab, menghormati hak asasi serta mempertahankan persamaan kesempatan dan keadilan bagi semua orang. Mengupayakan agar Komisi Ombudsman Nasional diakui keberadaannya dan menjadi mitra instansi pemerintah dan peradilan dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Tujuan jangka panjang Komisi Ombudsman Nasional antara lain mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dalam pengertian demokrasi sipil yang didasari oleh asas negara hukum yang dalam pelaksanaannya didukung oleh sistem peradilan yang baik, yang menghormati persamaan di depan hukum, praduga tak bersalah serta menghormati hak diperiksa secara terbuka di depan mahkamah yang bebas dan tidak memihak.

Mekanisme dan tata kerja meliputi pengaturan tentang keseluruhan proses yang dilakukan oleh ombudsman dalam menindaklanjuti keluhan, kewajiban pelapor untuk menyerahkan dokumen serta kerahasiaan pelapor. Ombudsman wajib menolak atau menghentikan laporan bila laporan tidak memenuhi syarat format antara lain

- a. Identitas pelapor tidak lengkap,
- b. Hanya berupa tembusan,
- c. Keluhan tidak disertai alasan yang mendasar,
- d. Perilaku yang dilaporkan tidak cukup beralasan untuk diperiksa,

- e. Pelapor tidak diberi kuasa oleh korban,
- f. Substansi yang dilaporkan sedang dalam pemeriksaan di pengadilan atau instansi yang berwenang,
- g. Masalah yang dilaporkan sudah diselesaikan oleh instansi yang berwenang,
- h. Pelapor tidak menggunakan proses administratif yang disediakan dan aparat yang dilaporkan tidak diberitahu secara patut oleh pelapor tentang permasalahan yang dikeluhkan sehingga tidak dapat menjelaskan pendapatnya sendiri.
- i. Setelah melakukan pemeriksaan awal ternyata substansi yang dilaporkan merupakan kebiasaan umum
- j. Perilaku yang dilaporkan sesuai dengan undang-undang yang berlaku,
- k. Masalah yang dilaporkan masih dapat diselesaikan dengan prosedur administratif
- l. Tercapai penyelenggaraan dengan cara mediasi
- m. Pelapor mencabut laporannya

Ketika pemeriksaan dilakukan, ombudsman dapat memanggil para pihak untuk didengar pendapatnya dan melakukan pemeriksaan di bawah sumpah. Dalam pemanggilan tersebut dapat dilakukan upaya paksa dengan meminta bantuan aparat kepolisian

Jenis-jenis penyimpangan dan atau maladministrasi yang diklasifikasikan untuk dapat dilaporkan ke Ombudsman Nasional adalah sebagai berikut:

1. Intervensi
2. Penyimpangan Prosedur
3. Pemalsuan/Persengkokolan
4. Pengelapan Barang Bukti
5. Inkompentensi Lembaga
6. Menguasai tanpa hak
7. Penyalahgunaan Wewenang
8. Memperkeruh Perkara
9. Nyata-nyata Berpihak
10. Melalaikan Kewajiban
11. Menerima Imbalan dalam pelayanan

12. Praktek KKN
13. Penundaan Berlarut/Tidak melakukan pelayanan
14. Diskriminasi Pelayanan Pada Masyarakat
15. Pengabaian hak
16. Lain-lain

Mengingat kondisi geografis wilayah Indonesia maka ombudsman nasional dapat mendirikan perwakilan ombudsman nasional di wilayah tertentu demi memperlancar tugas ombudsman. Pertimbangan lainnya terkait dengan otonomi daerah itu sendiri, sebab ada kewenangan-kewenangan tertentu yang tidak dilimpahkan kepada daerah otonom. Dalam menghadapi hal ini diperlukan kerjasama antara ombudsman nasional dan daerah.

Ombudsman daerah dibentuk berdasarkan peraturan daerah yang tentu saja dengan mengacu pada standar umum pada ombudsman nasional (*mutatis mutandis*) begitu pula mekanisme dan tata kerjanya dan syarat-syarat untuk dapat diangkat sebagai ombudsman daerah. Tidak ada hubungan hierarkis antara ombudsman nasional dan ombudsman daerah, melainkan hubungan koordinatif dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya serta dalam menghadapi masalah-masalah lainnya.

4. Susunan Organisasi dan Wewenang Ombudsman Nasional

Tugas Ombudsman Nasional mempunyai tugas:

- a. Menyebarkan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi dan lain-lain
- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum
- d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang Ombudsman Nasional

Untuk menjalankan tugas tersebut, dibentuklah susunan Organisasi Ombudsman Nasional terdiri atas: (a). Rapat panitia, (b). Sub Komisi, (c). Sekretariat, (d). Tim Asistensi dan Staf Administrasi. Ombudsman Nasional dipimpin oleh seorang ketua dan dibantu oleh seorang wakil ketua, serta anggota sebanyak-banyaknya 9 orang, yang terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok di atas. Dalam melaksanakan tugas pokok dan wewenangnya, Ombudsman Nasional dilengkapi dengan tim asistensi yang terdiri dari tenaga yang memiliki kemampuan, pengalaman ataupun keahlian untuk melaksanakan tugas berdasarkan mandat dari sub komisi dan staf administrasi. Rapat paripurna adalah pemegang kekuasaan tertinggi Ombudsman Nasional yang diikuti seluruh anggota Ombudsman Nasional.

Adapun kegiatan Ombudsman Nasional sehari-hari dilakukan oleh Sub Komisi yang terdiri dari sub komisi klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan, sub komisi penyuluhan dan pendidikan, sub komisi pencegahan dan sub komisi khusus. Sub komisi klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan mempunyai wewenang :

- a. Melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya.
- b. Meminta bantuan, melakukan kerjasama dan atau koordinasi dengan aparat terkait dalam melaksanakan klarifikasi atau monitoring
- c. Melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- d. Menyampaikan hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran kepada instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindaklanjuti
- e. Melakukan tindakan-tindakan lain guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara

Sub komisi penyuluhan dan pendidikan mempunyai wewenang:

- a. Melakukan penyuluhan guna mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat
- b. Mengajak masyarakat melakukan kampanye dan tindakan konkrit anti korupsi, kolusi dan nepotisme
- c. Mendorong anggota masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan
- d. Menyebarluaskan pemahaman mengenai Ombudsman Nasional
- e. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan para petugas Ombudsman Nasional
- f. Menyelesaikan penyusunan konsep rancangan undang-undang tentang Ombudsman Nasional dalam waktu paling lambat enam bulan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden.

Sub komisi pencegahan mempunyai wewenang:

- a. Melakukan kerjasama dengan perseorangan, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, instansi pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara
- b. Memonitor dan mengawasi tindak lanjut rekomendasi Ombudsman Nasional kepada lembaga terkait

Sub komisi khusus mempunyai wewenang

- a. Menyusun dan mempersiapkan laporan rutin dan insidental
- b. Melakukan tugas-tugas yang ditentukan secara khusus oleh rapat paripurna

B. Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY

1. Dasar Hukum LOD

Pada awalnya Lembaga Ombudsman Daerah yang diinisiasi oleh Pusham UII, berproses dalam waktu yang relatif panjang. Sejak ide digulirkan pada tahun 2002, dimulai dengan suatu penjajakan ke masyarakat terekam suatu keraguan akan efektivitas lembaga ini mengingat lembaga-lembaga pengawas tidak mampu menyelesaikan persoalan masyarakat dengan pemerintah daerah.

LOD-DIY merupakan bentuk kelembagaan ombudsman yang berbasis lokal yang mempunyai kewenangan mengawasi pemerintah daerah. Prinsip yang dianut dan dijalankan tidak berbeda dengan prinsip-prinsip ombudsman yang berlaku secara universal. Prinsip universalitas ombudsman antara lain independen, imparial, obyektif, non diskriminatif, gratis, rekomendasi moral, dan prosedur sederhana. (Salman Luthan; 2007)

Keraguan masyarakat akan efektivitas lembaga ini secara perlahan hilang dengan kinerja dan profesionalitas yang ditunjukkan oleh anggotanya. Sejak dilantik pada tanggal 8 Juni 2005 berdasarkan SK Gubernur Nomor 134 tahun 2004, lembaga ini banyak menerima pengaduan dan masyarakat serta mampu menyelesaikannya secara baik tanpa ada pihak yang merasa dipersalahkan.

Banyaknya pengaduan dan kemampuan menyelesaikan persoalan secara baik merupakan tantangan bagi lembaga ini untuk dapat dipercaya oleh masyarakat dan aparatur pemerintah daerah. Di sisi yang lain komitmen dan idealisme terus mengawal perbaikan tata pemerintahan tetap harus dimiliki lembaga ini tanpa itu semuanya akan menjadi sia-sia. Pusham UII sangat yakin lembaga ini akan mampu menjadi penyeimbang antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah, menjadi kontrol dari perbuatan-perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Karena itu independensi personal dan institusional harus terus menerus terjaga bukan saja oleh anggota-anggotanya tetapi juga oleh masyarakat maupun *stakeholder* lainnya, agar lembaga ini tetap berada di jalur yang tepat.

Sebagai wujud komitmen yang kuat ditunjukkan oleh Gubernur DIY, segala macam fasilitas kantor dan anggaran disediakan oleh Pemerintah Daerah. Kantor yang ditempati oleh LOD DIY adalah kantor yang merupakan salah satu aset milik PEMDA DIY beserta membeler dan kebutuhan kantor yang lain. Sedangkan untuk operasionalisasi LOD masuk dalam pos anggaran Gubernur DIY. Sehingga pertanggungjawabannya juga kepada Gubernur melalui Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) dengan menggunakan mekanisme dan prosedur pelaporan sebagaimana instansi pemerintah yang lain.

2. Visi dan Misi LOD DIY

Visi LOD DIY adalah terselenggaranya pelayananan masyarakat yang mudah, cepat dan adil demi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih Adapun misinya adalah

1. Melayani dan menyelesaikan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum tanpa diskriminasi.
2. Menumbuhkan, mengembangkan dan melembagakan budaya pelayanan masyarakat yang jujur dan adil, terbuka, bertanggung jawab serta anti KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum
3. Membantu mendapatkan serta mengembangkan situasi dan kondisi yang kondusif demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih, serta bebas dan korupsi, kolusi dan nepotisme
4. Memprioritaskan pelayanan yang lebih peka terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat dengan memberikan pelayanan optimal serta membina koordinasi dan kerjasama yang baik dengan semua pihak (institusi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pakar, praktisi, organisasi profesi, dll)

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang LOD DIY

Berdasarkan SK Gubernur Nomor 134 Tahun 2004 dijabarkan tentang fungsi LOD yaitu pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dapat terselenggara dengan baik berdasarkan prinsip keadilan, persamaan dan prinsip-prinsip demokrasi.

Adapun tugas pokok LOD menurut SK tersebut:

1. Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas pokok dan wewenang ombudsman daerah kepada seluruh masyarakat di daerah
2. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga negara, instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, para ahli dan praktisi dalam rangka

mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang

3. Melayani keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan dan atau perilaku pejabat atau aparatur penyelenggara negara, pemerintah daerah, atau penegak hukum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum
4. Menindaklanjuti keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah dan penegakan hukum

Sedangkan wewenang LOD menurut SK di atas adalah:

1. Memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau dari pihak lain yang terkait dengan suatu keluhan, laporan atau informasi yang disampaikan kepada ombudsman daerah
2. Memeriksa keputusan dan atau dokumen-dokumen lainnya yang ada pada pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait, untuk mendapatkan kebenaran dan laporan, keluhan dan atau informasi
3. Atas inisiatif sendiri memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan tertulis, kepada penyelenggara negara, pemerintah daerah atau penegak hukum berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah atau penegakan hukum yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang
4. Membuat rekomendasi atau usul-usul dalam rangka penyelesaian antara pihak pelapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak lainnya yang terkait
5. Mengumumkan hasil temuan dan rekomendasi untuk diketahui oleh masyarakat

4. Struktur Kelembagaan dan Pembagian Tugas

a. Ketua

b. Wakil Ketua

Ketua dan Wakil ketua membawahi 3 bidang yang masing-masing bidang mempunyai asisten yaitu:

- bidang pelayanan dan kerjasama
- bidang investigasi dan monitoring
- bidang pendidikan dan pelayanan

c. Sekretariat yang membawahi:

- (1) Keuangan meliputi Staf Akuntansi dan Kasir
- (2) Tata Usaha meliputi data base sistem informasi

Tugas masing-masing bidang adalah:

1. Ketua

- a. Ketua bertanggung jawab secara umum atas kinerja Ombudsman Daerah
- b. Memimpin rapat paripurna yang diadakan minimal 1 bulan sekali
- c. Menandatangani setiap surat keluar atas nama Ombudsman Daerah, baik berupa surat rekomendasi, surat kerja sama, surat permintaan investigasi dan lainnya yang bersifat strategis
- d. Mengatur dan mengarahkan pelaksanaan program Ombudsman Daerah

2. Wakil Ketua

- a. Menggantikan fungsi ketua, jika ketua sedang berhalangan atau di luar kota
- b. Bertanggung jawab terhadap urusan internal keorganisasian Ombudsman Daerah, termasuk kewenangan pengawasan terhadap kinerja kesekretariatan

3. Ketua Bidang

- a. Merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi program kerja Ombudsman Daerah sesuai dengan bidang kerja masing-masing
- b. Membuat laporan bidang setiap bulan

- c. Menyiapkan konsep rekomendasi (baik berlaku kedalam maupun keluar)
- d. Membuat/mempersiapkan format-format : formulir pengaduan, formulir klarifikasi dan rekomendasi

4. Wewenang/Tugas Bidang Pelayanan dan Kerjasama

- a. Menerima aduan dan melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum
- b. Melakukan kerjasama dengan perorangan, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, instansi pemerintah, organisasi profesi dan sebagainya untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara
- c. Memonitor dan mengawasi tindak lanjut rekomendasi Ombudsman Daerah kepada lembaga terkait

5. Wewenang/Tugas Bidang Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat

- a. Melakukan penyuluhan guna mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat
- b. Mengajak masyarakat melakukan kampanye dan tindakan kongkrit anti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- c. Mendorong anggota masyarakat untuk lebih menyadari akan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan masyarakat yang layak
- d. Menyebarkan pemahaman mengenai Ombudsman Daerah
- e. Meningkatkan kemampuan dan ketrampilan para petugas Ombudsman Daerah
- f. Melakukan penelitian dalam upaya mengumpulkan dan analisa data untuk mendukung sebuah pengambilan keputusan dan atau rekomendasi

6. Wewenang/tugas Bidang Investigasi dan Monitoring

- a. Melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintah serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya

- b. Meminta bantuan melakukan kerjasama dan atau koordinasi dengan aparat terkait dalam melaksanakan klarifikasi atau monitoring
- c. Melakukan pemeriksaan terhadap petugas atau pejabat yang dilaporkan oleh masyarakat serta pihak lain yang terkait, guna memperoleh keterangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku
- d. Menyampaikan hasil klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan disertai pendapat dan saran kepada instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindaklanjuti
- e. Melakukan tindakan-tindakan lain guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara

7. Asisten

- a. Proses Rekrutmen dan Kontrak kerja

Proses asisten Ombudsman dilakukan oleh anggota Ombudsman dengan cara terbuka dan melalui seleksi administrasi, ujian tertulis dan wawancara. Proses seleksi asisten tidak berbeda jauh dengan proses seleksi anggota Ombudsman, baik dalam proses maupun materinya. Tim seleksi terdiri dari anggota Ombudsman. Setelah dinyatakan diterima asisten dikontrak selama masa 1 (satu) tahun dengan perjanjian kerja dengan waktu tertentu

- b. Tugas/Wewenang Asisten:

- 1). Merancang program kerja bersama dengan ketua bidang
- 2). Melaksanakan program kerja sesuai dengan yang telah direncanakan
- 3). Melakukan tugas dan menindaklanjuti pengaduan tentang adanya dugaan tindakan maladministrasi
- 4). Menyusun konsep rekomendasi atas penyimpangan maladministrasi
- 5). Membuat laporan kegiatan kepada ketua bidang
- 6). Membantu tugas-tugas asisten dan ketua-ketua bidang yang lain

5. Kode Etik dan Kontrak Moral Anggota LOD

Surat Keputusan Gubernur tentang Pengangkatan Anggota Ombudsman tidak mengatur tentang kode etik. Namun berdasarkan kesepakatan dan itikad baik dalam menjalankan tugas dan fungsi Ombudsman, maka para anggota Ombudsman menjelang saat pelantikan sudah merumuskan kode etik yang kemudian dituangkan dalam Surat Keputusan Ketua Ombudsman. (terlampir). Kode etik mengatur mekanisme internal antar anggota maupun dalam hubungan kerja. Mengingat tiga dari anggotanya berprofesi sebagai penasehat hukum atau advokat yang memungkinkan terjadinya konflik kepentingan dalam menjalankan tugas sebagai anggota, maka selama menjabat sebagai anggota Ombudsman Daerah para anggota yang mempunyai profesi sebagai advokat diminta berhenti dalam menjalankan praktek profesinya. Ketentuan ini tertuang dalam Kode Etik Anggota Ombudsman. (Pusham UII, 2006: 43)

Kontrak Moral telah diucapkan dan ditandatangani oleh 5 (lima) orang anggota Ombudsman pada saat pelantikan tanggal 8 Juni 2005 di hadapan perwakilan seluruh komponen masyarakat DIY. Kontrak moral ini dibuat sebagai bentuk keseriusan anggota Ombudsman dalam menjalankan tugasnya serta meminimalisasi terjadinya penyimpangan oleh anggota Ombudsman dalam menjalankan fungsi pengawasan. Kontrak moral memuat ikrar para anggota dalam menjalankan tugas, yakni: *"Sebagai anggota Ombudsman Daerah DIY kami berjanji kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri dan masyarakat DIY bahwa kami secara pribadi dan secara bersama-sama untuk :* (Pusham UII, 2006: 43-44)

1. Bersungguh-sungguh menjadi anggota Ombudsman Daerah DIY yang dalam bersikap, bertindak dan berperilaku selalu menjaga independensi/kemandirian, kejujuran, ketidakberpihakan, transparan dan akuntabel
2. Memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat DIY yang menjadi korban penyimpangan administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum tanpa membedakan latar belakang, agama, kepercayaan, suku, keturunan, kedudukan sosial dan keyakinan politik

3. Menyelesaikan sengketa penyimpangan administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum berdasarkan kebenaran dan keadilan
4. Berusaha membangun Ombudsman Daerah DIY sebagai lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat independen dan mandiri, jujur dan tidak berpihak, transparan dan akuntabel serta dipercaya masyarakat
5. Berusaha menumbuhkan, mengembangkan dan melembagakan budaya pelayanan publik yang jujur dan adil, transparan dan akuntabel serta anti KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum bersama unsur masyarakat yang lain
6. Apabila kami tidak dapat memenuhi kontrak moral tersebut di atas, maka secara sukarela kami bersedia mengundurkan diri sebagai Ombudsman Daerah DIY

6. Pergantian Anggota

Mekanisme pergantian keanggotaan Ombudsman Daerah belum diatur dalam SK, Gubernur maupun surat-surat keputusan yang lain. Anggota Ombudsman menjabat dalam masa 3 tahun, setelah berakhir masa jabatan belum ada ketentuan hukum yang mengatur rekrutmen kembali anggota. Dengan demikian, berkaitan dengan mekanisme rekrutmen anggota setelah berakhirnya masa jabatan masih ada kekosongan hukum. Demikian pula ketentuan yang mengatur ketika salah satu anggota meninggal dunia atau mengundurkan diri serta pengangkatan anggota di tengah berjalannya masa jabatan. Kesemua hal tersebut belum ada ketentuan yang mengatur. Berkaitan dengan mekanisme pengunduran diri dan pengangkatan anggota di tengah masa jabatan sangat penting dan mendesak untuk segera dibuat peraturannya.

C. Tinjauan Tentang *Good Governance*

Dalam hukum modern tugas pokok negara tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum, tetapi juga mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat (*sociale gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. (Muchsan:1982: 71). Untuk mencapai tujuan itu,

administrasi negara memerlukan kemerdekaan/kebebasan (*fries Ermessen*) atau *pouvoir discretionnaire* dalam melaksanakan fungsinya. Namun demikian pada prinsipnya harus tetap berpegang pada asas legalitas sebagai salah satu asas negara hukum sehingga tidak bertindak sewenang-wenang. (S.F.Marbun, 2001: 202).

Sebagai bentuk perlindungan hukum kepada masyarakat supaya tidak dirugikan oleh pemerintah sebagai aparat pelayanan publik, maka digunakanlah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yaitu:

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara
2. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
6. Asas profesionalitas adalah asas yang yang mengutamakan keahlian berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang relatif bersih dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Upaya untuk membentuk pemerintahan yang bersih memerlukan 4 prasyarat. (Salman Luthan, 2006: 8)

1. Adanya keseimbangan kekuatan dalam sistem politik yang demokratis sehingga tercipta proses *check and balances* dalam pengambilan keputusan publik. Keseimbangan kekuatan ini bukan hanya berkaitan dengan keseimbangan antara kekuatan pemerintah yang berkuasa dengan oposisi, tetapi juga berhubungan dengan keseimbangan antara negara dan masyarakat. Ketidakseimbangan kekuatan antara pemerintah yang berkuasa dengan oposisi dan ketidakseimbangan kekuatan antara negara dan masyarakat akan mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah, manipulasi aspirasi masyarakat, buruknya pelayanan publik, dan penindasan terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang tidak sejalan dengan ideologi dan kepentingan pemerintah
2. Adanya pranata negara dan pranata sosial yang berfungsi untuk melakukan pengawasan secara sistemik dan independen. Pengawasan secara sistemik berarti pengawasan yang berjalan secara sinergis antara pengawasan yang dilakukan oleh institusi pemerintahan (misalnya BPK dan ombudsman) dan institusi sosial yang diorganisasi oleh masyarakat (organisasi masyarakat, mass media, dan LSM) guna mencapai pemerintahan yang baik
3. Adanya pranata hukum yang independen dan imparsial dalam melakukan peradilan terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan oleh warga masyarakat dan negara. Pranata hukum yang independen dan imparsial (kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) dapat menjadi wadah penyelesaian sengketa yang adil dan bermartabat antara negara dan rakyat. Selama ini, keberadaan pranata penegak hukum itu, khususnya pada jaman orde baru, dikontrol dan dikendalikan oleh pemerintah sehingga pranata hukum tersebut sering menjadi alat politik pemerintah untuk menzalimi lawan-lawan politiknya dan kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi korban pembangunan

4. Adanya sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas sebagai pengemban amanah tugas-tugas pemerintahan, terutama pelaksana tugas pengawasan dan peradilan. Kualitas SDM merupakan faktor yang paling penting yang akan menentukan kemajuan suatu bangsa dalam segala bidang. Tanpa kualitas sumberdaya manusia yang handal, maka suatu bangsa tidak akan dapat bersaing secara terbuka dengan bangsa-bangsa lain. Kualitas SDM bukan hanya dinilai berdasarkan kompetensi keilmuan yang diperoleh melalui proses pendidikan, tetapi juga berdasarkan kualitas moral pribadi dan komitmen sosial untuk membela kebenaran dan keadilan sebagai titik tolak berpijak dalam menjalankan aktivitas kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Good governance melalalui layanan publik yang memberikan kepuasan pada masyarakat, dapat dilakukan dengan: (Nasrullah Krisnam, 2006:2)

- a. *Citizen's charter* (kontrak pelayanan)
- b. Standar pelayanan
- c. Jaminan kualitas
- d. Sistem pengaduan
- e. Sistem ganti rugi
- f. Indeks kepuasan
- g. Sistem informasi layanan
- h. *Eletronic government*
- i. *Watchdog*
- j. *Ombudsman*

Sementara itu, menurut UNDP (United Nation Development Program) *good governance* memiliki delapan prinsip sebagai berikut: (Agus Dwiyanto,2006;79)

- a. Partisipasi
- b. Transparansi
- c. Akuntabel
- d. Efektif dan Efisien
- e. Kepastian Hukum

- f. Responsif
- g. Konsensus
- h. Setara dan inklusif

Ada pula yang menyebutkan sepuluh prinsip, mirip dengan daftar di atas yaitu:

- a. Partisipasi : warga memiliki hak (dan menggunakannya) untuk menyampaikan pendapat, bersuara dalam proses perumusan kebijaksanaan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung
- b. Penegakan hukum: hukum diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, hak asasi manusia dilindungi, sambil tetap memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat
- c. Transparansi: penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai
- d. Kesetaraan: adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktivitas/berusaha
- e. Daya tanggap pekanya para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat
- f. Wawasan ke depan: pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi dan strategi yang jelas
- g. Akuntabilitas: pertanggungjawaban para penentu kebijakan kepada para warga
- h. Pengawasan publik: terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah
- i. Efektivitas dan efisiensi: terselenggaranya kegiatan' instansi publik dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab. Indikatornya antara lain pelayanan mudah, cepat, tepat dan murah
- j. Profesionalisme: tingginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah, termasuk parlemen

Dari beberapa prinsip di atas dapat disimpulkan bahwa sistem administrasi *good governance* haruslah melibatkan banyak pelaku, jaringan, dan institusi di luar pemerintah untuk mengelola masalah dan kebutuhan publik.

D. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Anggaran/keuangan daerah merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Dengan demikian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya APBD) harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Tidak banyak orang awam di Indonesia yang paham bahwa anggaran negara, baik di tingkat nasional ataupun sub-nasional (propinsi, kabupaten, kota atau desa), sangat berpengaruh pada kehidupan sosial, ekonomi dan politik sehari-hari. Persoalannya karena ketidakpedulian masyarakat awam, ataupun tiadanya akses untuk memperoleh informasi yang memadai bagi semua lapisan masyarakat. Hal yang pertama dapat ditelusuri dari kurang antusiasnya reaksi atau tanggapan masyarakat terhadap pengumuman anggaran baik di tingkat nasional, propinsi ataupun kabupaten/kota. Hal yang kedua karena ketertutupan pemerintah untuk memberikan informasi yang rinci pada masyarakat, bahkan cenderung enggan mengumumkan dan mempublikasikannya secara luas. Ini adalah warisan masa lalu yang selalu menutupi rincian anggaran sampai pada pihak-pihak (instansi/dinas) yang bertanggung jawab membelanjakannya.

Atas dasar tersebut penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut (HAW Widjaja, 2002: 67)

1. Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi paencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan.

Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

2. Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus menginggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilahan belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/model harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuradukkan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja uang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Pengaturan pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia kredit anggaran dalam APBD/perubahan APBD.

3. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan

4. Efisiensi dan efektivitas anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

5. Format anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan teori tersebut, maka dalam menyusun anggaran, dalam hal ini Pemerintah Propinsi DIY harus berhati-hati. Sebagai daerah yang tidak terlalu luas, tentu saja APBD harus dimaksimalkan untuk kepentingan rakyat.

Peran dari Organisasi non-pemerintah sangat besar dalam memperkuat daya kritis masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan khususnya penganggaran. Ada dua sisi yang harus diperhatikan dalam penganggaran. Pertama, di sisi penerimaan baik berupa penerimaan pajak, non-pajak dan hibah. Kedua, di sisi belanja berupa belanja pemerintah pusat dan dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah. Belanja pemerintah pusat, demikian pula pada umumnya belanja pemerintah propinsi dan kabupaten/kota, terdiri dari belanja rutin (operasional) dan belanja pembangunan (investasi kapital). Belanja rutin utamanya untuk belanja pegawai, belanja barang dan perlengkapan kantor di departemen atau dinas-dinas di daerah. Sedangkan belanja pembangunan umumnya terbagi dalam sektor-sektor kegiatan yang terbagi dalam beberapa besaran seperti: pendidikan, industri, tenaga kerja, kesehatan, dan seterusnya.

Organisasi non-pemerintah dapat memberikan analisis dan informasi yang terandalkan (kredibel), membuka akses yang luas bagi masyarakat, dan memberikan sumbangan pemikiran bagi debat tentang anggaran pada saat yang tepat. Tentu saja peran ini harus ditujukan untuk mempengaruhi bagaimana isyu-isyu anggaran diarahkan, bagaimana membangun prioritas yang sesuai dengan tuntutan kaum miskin dan keputusan yang berpihak pada yang tertindas. Penentuan prioritas, bahkan sering ditandai dengan besarnya anggaran yang dialokasikan, menjadi indikator komitmen dari pemerintah terhadap masalah dan kebutuhan nyata dalam masyarakat. Sebab itu kepedulian pemerintah terhadap penderitaan masyarakat miskin harus pula

ditandai dengan penajaman prioritas untuk memperkuat daya kemampuan masyarakat miskin dan tersingkir. Perubahan cara pandang harus dilakukan dan dapat dimulai oleh pemikiran yang kritis dan cermat dari masyarakat sipil untuk memahami anggaran.

Pada sisi penerimaan seperti pajak, non pajak (retribusi), serta pinjaman dari pihak lain (hutang) dapat saja menjadi instrumen yang akan membebani rakyat yang sudah menderita. Pemungutan pajak atau retribusi pada kelompok yang miskin dan tak berdaya secara sosial politik akan menimbulkan penindasan baru bagi mereka. Hal tersebut sama pentingnya mencermati hutang yang akan membebani kehidupan sosial ekonomi kita sekarang dan masa mendatang. Sebaliknya perhatian yang besar terhadap kegiatan yang langsung dinikmati oleh masyarakat miskin untuk membangun aset-aset mereka seperti pendidikan dasar, kesehatan, dan kredit mikro bisa mendukung proses pembebasan dari penindasan dan kemiskinan.

Organisasi non-pemerintah memiliki jejaring yang sangat luas. Hal ini menjadi satu modal dasar bagi proses gerakan massal yang bisa menggugah pemerintah, baik di tingkat nasional maupun sub-nasional (propinsi dan kabupaten/kota) untuk lebih memperhatikan kepentingan kaum lemah, miskin dan tertindas. Kelemahan utama dari Organisasi non-pemerintah adalah kurangnya keahlian, pengetahuan dan cenderung mencermati kegiatan parsial dalam lingkup regional yang terbatas. Untuk itu perlu suatu gerakan serentak dan berskala nasional dengan titik perhatian yang tetap mengacu pada kepentingan rakyat miskin di wilayah kerja masing-masing. Anggaran adalah pintu masuk (*entry point*) yang paling strategis untuk meningkatkan posisi tawar antara negara dan masyarakat sipil yang peduli dengan kemiskinan struktural.

Anggaran bukan hanya instrumen ekonomi bagi pemerintah tetapi lebih dari itu telah menjadi alat kekuasaan dan menjadi keputusan politik yang penting. Oleh sebab itu keputusan tentang anggaran baik di tingkat nasional maupun daerah membutuhkan legitimasi (keabsahan) dari rakyat melalui wakil rakyat di lembaga perwakilan. Pengesahan anggaran membutuhkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Untuk menempatkan agenda rakyat dalam inti diskusi maka perlu dilakukan upaya lobi dan dengar pendapat umum dengan para wakil rakyat. Setiap penajaman prioritas dan kegiatan yang langsung untuk kepentingan rakyat harus terdengar dan

dipedulikan oleh wakil rakyat. Terdapat beberapa teknik untuk melakukan pendekatan dengan anggota dewan perwakilan rakyat baik di tingkat nasional maupun di daerah.

Selain dengan para wakil rakyat di lembaga perwakilan, agenda dan prioritas masyarakat dalam rancangan anggaran dapat dilakukan dengan pihak komunitas media massa. Media massa memiliki kemampuan untuk mengubah opini publik terhadap isu tertentu. Kemampuan kita untuk menyebarkan isu-isu sentral dalam media massa akan lebih mengefektifkan upaya lobi dan diskusi dengan para wakil rakyat. Media massa memiliki jaringan yang luas terutama media yang diakui memiliki audiensi luas di masyarakat nasional atau daerah.

Perjuangan untuk membantu kaum tertindas harus dimulai dari cara yang paling sederhana namun efektif. Keikutsertaan dalam proses pengambilan keputusan untuk menentukan prioritas anggaran adalah salah satu cara strategis yang harus diperjuangkan. Kesulitan pasti ditemui di lapangan karena kultur politik dan struktur birokrasi yang masih cenderung tertutup. Tetapi dengan kegigihan dan kuatnya jejaring yang dibangun di antara organisasi non-pemerintah mudah-mudahan kita dapat mengarahkan perhatian yang lebih besar dan kebijakan yang lebih arif dari pemerintah untuk mengatasi kemiskinan struktural di Indonesia baik di tingkat nasional maupun propinsi dan kabupaten/kota.