

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konsep negara hukum telah menjadi suatu masalah yang menarik dan banyak disoroti oleh berbagai ahli guna dibahas dalam diskusi-diskusi. Sebab tujuan rakyat dalam membentuk negara adalah untuk dipergunakan sebagai sarana guna mencapai cita-cita yang lebih tinggi yang kesemua itu terkandung dalam tujuan negara. UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstat*) tidak di dasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*) yang berarti bahwa Negara termaksud di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain, dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum yang berlaku. Hukum bukan hanya sebagai penjaga malam dalam arti formil, melainkan negara berdasarkan hukum dalam arti materil, yaitu yang hendak menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya sesuai dengan Alinea ke IV UUD 1945.

Sondang P. Siagian menyebutkan bentuk negara ada tiga yang memberi peranan dan fungsi berbeda bagi pemerintah, yaitu : Bentuk *political state* atau semua kekuasaan dipegang raja sebagai pemerintah. Bentuk *Legal state* atau pemerintah sebagai pelaksana peraturan, dan bentuk *Welfare state* atau tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum.<sup>1</sup>

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut tipe *Welfare state*

---

<sup>1</sup> Sondang P, Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1982, Hal 101.

atau negara kesejahteraan yang mana tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus berperan aktif dalam kegiatan masyarakat. Kita tentu masih ingat pada masa orde baru yang selama lebih dari tiga dasawarsa peran kekuasaan pemerintah (Eksekutif) sungguh amat dominan sehingga masyarakat lebih banyak menjadi objek yang diawasi dari pada sebagai subjek yang mengawasi. Setelah masa orde baru runtuh, dan diganti dengan masa Reformasi, dimana pada masa ini muncul yang namanya Otonomi Daerah, yang dimana pemerintahan tidak sentralistik lagi tetapi sudah desentralisasi. Yang mana daerah mempunyai wewenang seperti dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang salah satu isinya menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah yaitu : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama. Namun apa yang terjadi pada masa reformasi tidak beda jauh dengan masa orde baru dimana persoalan masyarakat kian hari semakin kompleks, dari sekian persoalan itu di antaranya terkait dengan pelayanan publik oleh pemerintah daerah hingga level terendah.

Berkait dengan hal tersebut diatas dalam menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintah diberi juga semacam *Freies ermessen* yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas penyelenggaraan kepentingan umum. Adanya kekuasaan dan beban pemerintah yang sedemikian besar, perlu diimbangi

dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maka *Freies ermessen* sangat diperlukan. Namun dilain pihak juga menimbulkan kekhawatiran, adanya hak-hak rakyat yang tertindas dan menimbulkan kerugian, sehingga perlu diupayakan adanya suatu sistem pengawasan yang memadai, sebenarnya Indonesia telah memiliki beberapa institusi pengawas seperti pengawasan fungsional, pengawasan represif, pengawasan sosiologis (masyarakat), pengawasan legislatif, akan tetapi jenis-jenis pengawasan tersebut belum mampu menunjukkan fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga pengawas terhadap aparatur pemerintah yang mengungkap perbuatan aparatur pemerintah yang tercela. Oleh karenanya dengan lahirnya Lembaga Ombudsman Daerah diharapkan ikut membantu melaksanakan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya sebagai sebuah lembaga yang Independen buatan eksekutif yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam hal pelayanan publik apakah sudah sesuai dengan aturan atau tidak aparatur tersebut dalam menjalankan tugas dan fungsinya, guna menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Fungsi dan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah serta hambatan-hambatannya, maka dalam penulisan hukum ini penulis mengambil judul : "PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEWENANGAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP APARATUR PEMERINTAH DI PROPINSI D.I.Y".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di ungkapkan sebelumnya, maka dapat dikemukakan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Strategi apa yang dipakai oleh Lembaga Ombudsman Daerah Untuk mengawasi Aparatur Pemerintah di Propinsi D.I.Y ?
2. Bagaimana hasil dari pengawasan yang dilakukan Lembaga Ombudsman Daerah terhadap Aparatur Pemerintah di Propinsi D.I.Y ?
3. Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat Pelaksanaan Fungsi dan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah dalam melakukan pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah di Propinsi D.I.Y ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui strategi yang di pakai Lembaga Ombudsman Daerah dalam rangka melakukan pengawasan terhadap aparatur pemerintah di Propinsi D.I.Y.
2. Untuk mengetahui hasil dari Pengawasan yang dilakukan Lembaga Ombudsman Daerah terhadap Aparatur Pemerintah di Propinsi D.I.Y.
3. Untuk menemukan hambatan-hambatan Lembaga Ombudsman Daerah dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangannya dalam melakukan pengawasan terhadap aparatur pemerintah di Propinsi D.I.Y.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis yaitu penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan dibidang Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis yaitu sebagai bahan evaluasi bagi Lembaga Ombudsman Daerah agar dalam mengoptimalkan fungsi dan kewenangannya lebih baik dari tahun sekarang, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat luas mengenai Lembaga Ombudsman Daerah khususnya mengenai tentang fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga pengawasan yang independen.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Untuk dapat diketahui bagaimana pelaksanaan fungsi dan kewenangan lembaga ombudsman daerah (LOD) dalam melaksanakan tugasnya, demi terwujudnya pemerintahan yang *Good governance* dan *Clean governance* yang sesuai dengan namanya yaitu sebagai lembaga pengawas pemerintah daerah dan penegak hukum dalam pelayanan publik, sesuai dengan SK.GUBERNUR DIY. Nomor 134 Tahun 2004 tentang Lembaga Ombudsman Daerah, maka penulis akan terlebih dahulu mencoba menjelaskan tentang tinjauan umum tentang pengawasan.

##### **1. Pengertian Pengawasan**

Pada kehidupan sehari-hari baik dalam lingkungan masyarakat maupun dilingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti akan tetapi untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan ternyata tidak begitu gampang untuk memberikan suatu definisi.

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah "*awas*", sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain diluar itu, kecuali

melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi. Sedangkan istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pada pengawasan. Akan tetapi dikalangan para ahli telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan.

Jadi intinya pengawasan adalah termasuk pengendalian, dan pengendalian mengandung arti kata mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Batasan pengertian pengawasan telah banyak dirumuskan oleh para ahli dalam berbagai literatur salah satu batasan diantaranya adalah sebagaimana dikemukakan oleh :

Soekarno K. menyebutkan bahwa pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.<sup>2</sup>

Sedangkan menurut Victor M. Situmorang dan Yusuf Juhir.:

Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai dalam definisi ini terdiri dari dua bagian yaitu : Pertama, menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan. Kedua, menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Sukarno K, *Dasar-dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1968, Hal 107.

<sup>3</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, 1994, Hal 21

Dari pendapat di atas dapatlah disimpulkan bahwa hakikat pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah suatu pekerjaan telah dilaksanakan dengan rencana yang digariskan, atau dapat juga dikatakan bahwa pengawasan merupakan tindakan membandingkan antara harapan dengan kenyataan. Sebab perencanaan yang baik tanpa disertai dengan tindakan pengawasan, maka perencanaan tersebut tidak akan menghasilkan pekerjaan yang sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Jadi pengawasan pada hakikatnya memberikan petunjuk bagi para pelaksana untuk selalu bertindak sesuai dengan yang digariskan.

## 2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

### a. Maksud Pengawasan

Pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam rangka melaksanakan pekerjaan, dan tugas pemerintahan, sehingga maksud dari pengawasan adalah :

- 1). Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
- 2). Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- 3). Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- 4). Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (Fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam rencana atau tidak.

- 5). Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam rencana, yaitu Standard.<sup>4</sup>

Dari uraian di atas dapat ditarik kata yang namanya pengawasan adalah merupakan suatu hal yang sangat penting terlebih lagi bagi negara-negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedangkan tenaga/personilnya belum siap secara mental dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Sehingga dimungkinkan terjadinya kesalahan-kesalahan atau kecurangan bahkan kelalaian, sehingga perlu dan sangat penting pengawasan tersebut diadakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

#### b. Tujuan Pengawasan

Yang dimaksud dengan tujuan pengawasan ialah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Di dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983, tentang pedoman pelaksanaan pengawasan, bahwa pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan.

Untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :

---

<sup>4</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, 1994, Hal 22

- 1). Adanya kewenangan yang jelas yang harus dimiliki oleh aparat pengawas.
- 2). Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang diawasi.
- 3). Tindakan pengawasan dapat dilaksanakan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan / terhadap yang dicapai dari kegiatan tersebut.
- 4). Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya.
- 5). Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan pelaksanaan tindak lanjut secara Administrasi / secara yuridis.<sup>5</sup>

### 3. Bentuk-bentuk Pengawasan.

#### a. Pengawasan Umum.

Pengawasan yang dilakukan oleh menteri yang sasarannya adalah jalannya pemerintah daerah. Menteri dalam negeri atau pejabat yang ditunjuk didalamnya mengadakan penyidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan pemerintah daerah baik mengenai urusan rumah tangga daerah / mengenai urusan tugas pembantuan.

#### b. Pengawasan Preventif.

Sasaran pengawasan ini adalah peraturan daerah dan keputusan kepala daerah untuk meneliti apakah peraturan daerah dan keputusan kepala

---

<sup>5</sup> *Ibid*, Hal 38

daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum.

c. Pengawasan Represif.

Berwujud penangguhan / pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>6</sup>

4. Macam-macam Pengawasan.

Dalam suatu negara terlebih lagi dalam negara yang sedang berkembang atau membangun, maka *control* / pengawasan itu sangat urgen atau penting baik itu pengawasan secara vertikal, horizontal, eksternal, internal, preventif maupun represif agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan tercapai. Maka dalam hal ini pengawasan dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

a. Pengawasan Fungsional.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Pasal 1 Angka 10 Tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah pengawasan fungsional merupakan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau badan atau unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian dalam rangka melakukan pengawasan fungsional atas penyelenggaraan pemerintah daerah, menteri dan pimpinan

---

<sup>6</sup> Sunindia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, Bina Askara, Jakarta, 1987, Hal 106-108

lembaga Pemerintahan Non Departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah.

Gubernur selaku Kepala Daerah Otonom melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan pemerintah propinsi, sedangkan sebagai wakil pemerintah Gubernur melakukan pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintah kabupaten dan kota sesuai kewenangan yang dilimpahkan. Ditingkat propinsi ini pengawasan fungsional dilaksanakan oleh badan atau lembaga pengawas propinsi. Menurut pasal 11 Keputusan Presiden R. I Nomor 74 Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan daerah, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non Departemen melakukan pengawasan fungsional terhadap :

- 1). Pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bidangnya.
- 2). Efektifitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai bidang dan tugasnya.

Gubernur melakukan pengawasan terhadap :

- a) Kinerja aparatur pemerintah daerah propinsi.
- b) Penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota.

Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen, Gubernur, Bupati, atau Walikota dalam melakukan pengawasan fungsional sesuai dengan Pasal 13 Keppres No. 74 Tahun 2001, dapat melakukan :

- a). Pemeriksaan berkala, insidental maupun pemeriksaan terpadu.

- b). Pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit atau satuan kerja.
- c). Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.
- d). Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, proyek serta kegiatan.

Hal-hal yang dapat dilakukan menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen, Gubernur, Bupati/Walikota dalam melakukan pengawasan fungsional menurut Pasal 14 Keppres Nomor 74 Tahun 2001 yaitu :

- a). Meminta, menerima dan mengusahakan memperoleh bahan-bahan dan atau keterangan dari pihak-pihak yang dipandang perlu.
- b). Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan ditempat-tempat pekerjaan.
- c). Menerima, mempelajari dan melakukan pemeriksaan atas kebenaran pengaduan.
- d). Memanggil pejabat yang diperlukan untuk dimintai keterangan dengan memperhatikan jenjang jabatan yang berlaku.
- e). Mensarankan kepada pejabat yang berwenang mengenai langkah-langkah yang bersifat preventif maupun represif terhadap segala bentuk pelanggaran.

#### b. Pengawasan Represif

Menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tersebut, yang dimaksud dengan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa peraturan daerah, keputusan kepala daerah, keputusan DPRD maupun keputusan pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengawasan ini dilakukan oleh menteri dalam negeri setelah berkoordinasi dengan departemen atau lembaga pemerintah non departemen terkait.

Menteri dalam negeri melakukan represif terhadap :

- 1). Penyelenggaraan pemerintah daerah.
- 2). Kinerja daerah otonom.

#### c. Pengawasan Politik (Legislatif)

Menurut ketentuan umum Pasal 1 Angka 11 Peraturan Pemerintah R.I Nomor 20 Tahun 2001, disebutkan bahwa pengawasan legislatif merupakan pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya. Pengawasan legislatif ini terhadap pelaksanaan kebijakan daerah sesuai dengan tugas dan wewenang DPRD melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan panitia kerja sesuai dengan yang diatur dalam tata tertib dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi melakukan pengawasan legislatif atas pelaksanaan kebijakan daerah kabupaten / kotamadya,

pengawasan legislatif ini dilakukan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi dan alat-alat kelengkapan lain yang di bentuk sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Pasal 15 ayat (1) Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dapat melalui kegiatan :

- 1).Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD.
- 2).Rapat pembahasan dalam sidang komisi.
- 3).Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 4).Rapat dengar pendapat dengan pemerintah daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan.
- 5).Kunjungan kerja ke berbagai tempat.

Sedangkan dalam Pasal 15 (2) Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 Mengatur mengenai hal-hal yang dilakukan DPRD dalam melakukan pengawasan legislatif yaitu :

- 1). Mengundang pejabat dari lingkungan pemerintah daerah untuk dimintai keterangan, pendapat dan saran.
- 2). Menerima, meminta, dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat dan pihak-pihak yang terkait
- 3). Meminta kepada pihak-pihak tertentu untuk melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan.

- 4). Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang.

#### d. Pengawasan Masyarakat

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah baik secara perorangan, kelompok maupun organisasi masyarakat dan melalui LSM. Pengawasan ini dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung baik lisan maupun tertulis, berupa permintaan, keterangan, permintaan informasi, saran dan pendapat kepada pemerintah, pemerintah daerah, DPRD dan lembaga-lembaga lainnya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan Pasal 16 Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001, masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah melalui :

- 1). Pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi, nepotisme. Dilingkungan pemerintah daerah maupun DPRD.
- 2). Penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan dan penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan.

Pengawasan masyarakat ini disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan atau instansi yang terkait. Dan masyarakat berhak

memperoleh informasi perkembangan penyelesaian masalah yang diadukan kepada pejabat yang berwenang.

Menurut Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, disamping macam-macam pengawasan yang didasarkan pada pengklasifikasian ada juga jenis-jenis pengawasan yang dilihat dibidang pengawasannya :

- 1).Pengawasan anggaran pendapatan.
- 2).Pengawasan biaya.
- 3).Pengawasan barang investasi.
- 4).Pengawasan produksi.
- 5).Pengawasan jumlah hasil kerja.
- 6).Pengawasan pemeliharaan.
- 7).Pengawasan kualitas hasil kerja.<sup>7</sup>

e. Pengawasan Lembaga Ombudsman Daerah.

Pentingnya pembentukan Ombudsman Daerah pada dasarnya dikarenakan karena faktor wilayah Indonesia yang luas serta penduduk yang besar dan menyebar di berbagai pelosok dengan beraneka ragam, sudah barang tentu tidak akan mampu tertangani dengan baik oleh Ombudsman yang berada di Jakarta, ini disebabkan karena anggota ombudsman nasional sangat terbatas. Dengan kata lain Komisi Ombudsman Nasional tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan baik jika tidak ada anggota Ombudsman yang ditempatkan didaerah.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, Hal 29

Disamping itu juga karena adanya otonomi daerah, sehingga sudah barang tentu Lembaga Ombudsman Daerah sangat diperlukan guna monitoring atau pemeriksaan atas laporan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan daerah khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah daerah berdasarkan SK Gubernur DIY Nomor 134 Tahun 2004, untuk mempermudah dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya lembaga ombudsman daerah dibantu oleh tim asistensi dan staf administrasi. dan dalam melakukan tugas pembantuan ini tim asistensi dan staf administrasi harus memiliki kemampuan, pengalaman serta keahlian yang memadai.

Pelaksanaan pengawasan yang efektif dan konsisten, maka akan membuat kegiatan pemerintah dapat berjalan dengan baik, teratur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan akan lebih mementingkan kepentingan umum dari pada kepentingan/golongan. Dalam melakukan pengawasan jangan mencari-cari kesalahan dari objek yang diawasi tetapi sebaiknya pengawasan itu bertujuan untuk menunjukkan atau menemukan kelemahan dan kekurangan dalam pelaksanaan suatu kegiatan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegahnya agar tidak terulang lagi, fungsi pengawasan supaya mendapatkan hasil yang diharapkan, petugas pengawasan harus mengetahui ciri-ciri suatu proses pengawasan yaitu :

- 1). Pengawasan harus bersifat *fact finding* dalam arti bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas dilaksanakan dalam suatu organisasi.

- 2). Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan dan penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
- 3). Pengawasan diarahkan pada masa sekarang yang berarti pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
- 4). Pengawasan hanya sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi, pengawasan tidak dapat dianggap sebagai tujuan.
- 5). Pelaksanaan pengawasan harus mempermudah tercapainya tujuan.
- 6). Pelaksanaan pengawasan harus efisien jangan sampai pengawasan menghambat peningkatan efisiensi.
- 7). Pengawasan tidak dimaksudkan terutama untuk menentukan siapa yang salah tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
- 8). Pengawasan harus bersifat membimbing agar supaya para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.<sup>8</sup>

Pengawasan paling tidak mengandung tiga segi yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur suatu pengawasan itu berjalan dengan baik / tidak yaitu:

- 1). Sesuai dengan rencana yang telah disusun.

---

<sup>8</sup> Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1981, Hal 137

- 2). Sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang dinyatakan berlaku.
- 3). Memenuhi prinsip daya guna (efisiensi) dan hasil guna (efektifitas).

Untuk dapat menjalankan fungsi pengawasan yang berguna dan berdaya guna dalam suatu pemerintahan daerah, maka Gubernur DIY mengeluarkan SK No. 134 tahun 2004 tentang Lembaga Ombudsman Daerah, adapun kebijakan Gubernur mengeluarkan SK tersebut didasarkan atas pertimbangan berupa:

- 1). Pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan daerah yang jujur, Bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.
- 2). Pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang, ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi.
- 3). Dalam penyelenggaraan daerah khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan dengan seksama aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, penyiapan

RAPERDA yang mengatur mengenai Lembaga Ombudsman Daerah secara lengkap dipandang perlu untuk membentuk suatu lembaga pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri dan disebut dengan Lembaga Ombudsman Daerah.

Lembaga Ombudsman Daerah merupakan bentukan eksekutif secara mandiri dan intern, dengan harapan adanya lembaga tersebut masyarakat dapat melaporkan segala bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daerah maupun aparatur daerah. Mengenai susunan keanggotaan Lembaga Ombudsman Daerah ditentukan oleh legislatif selaku wakil rakyat daerah.

Hubungan Komisi Ombudsman Nasional dengan Lembaga Ombudsman Daerah hanya bersifat koordinatif dan konsultatif, dalam arti Ombudsman Daerah dapat berkonsultasi kepada Ombudsman Pusat tentang cara penyelesaian suatu kasus yang sulit untuk ditangani. Dan keduanya dapat saling berkoordinasi tentang upaya penyelesaian suatu kasus atau pengaduan.

Hubungan Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Daerah telah dirumuskan secara baik didalam RUU Ombudsman hasil kerja badan legislasi DPR RI (Draf ke-15) seperti tertuang dalam Rancangan Pasal 42 yaitu :

- 1). Ombudsman Propinsi bersifat mandiri dan bukan merupakan Ombudsman Nasional.

- 2). Ombudsman Kabupaten / Kota bersifat mandiri dan bukan merupakan bagian dari Ombudsman Propinsi maupun Nasional.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta.

Adapun alasan mengambil lokasi tersebut karena:

- a. Sesuai dengan tujuan penelitian dengan harapan penulis dapat mengetahui struktur organisasi, tata kerja dan tata laksana pengawasan yang dilakukan Lembaga Ombudsman Daerah.
- b. Diharapkan adanya kemudahan dalam memperoleh data yang meliputi tugas, fungsi, kewenangan, dan mekanisme pelayanan.

### **2. Bentuk Data.**

#### **a. Data Primer.**

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya yaitu dari keterangan pihak-pihak yang berkompetan atau yang berkaitan dengan masalah yang ada dalam penelitian.

#### **b. Data Sekunder.**

Adalah data yang diperoleh dari buku-buku, kepustakaan, makalah, dan media internet.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Wawancara.**

Yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara mendapatkan keterangan / informasi secara langsung dari Lembaga Ombudsman Daerah

yaitu Pihak yang terkait langsung dengan objek penelitian. Dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

#### b. Studi Kepustakaan

Yaitu suatu cara mencari data dengan membaca dan mempelajari buku-buku, dan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan objek penelitian.

#### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu suatu cara penulisan yang menghasilkan data deskriptif. Analisa yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis atau lisan dan juga perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari secara utuh.

### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah memahami dan mempelajari isi dari pada skripsi ini, penulis membuat sistematika yang terdiri dari empat bab yang masing-masing bab terdiri atas :

BAB I Pendahuluan, didalamnya terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan ini.

BAB II Tinjauan Umum Tentang Pengawasan dan Ombudsman Di Indonesia. Di dalamnya terdiri dari teori tentang pengawasan, yang didalamnya menjelaskan tentang pengertian pengawasan, dasar hukum pengawasan,

maksud dan tujuan pengawasan, bentuk pengawasan, macam-macam pengawasan. Kemudian tinjauan umum tentang Ombudsman di Indonesia.

BAB III Hasil Penelitian dan pembahasan yang didalamnya menjelaskan mengenai tinjauan umum tentang lembaga ombudsman daerah Yogyakarta, kemudian strategi yang dipakai oleh lembaga ombudsman daerah Yogyakarta untuk mengawasi aparatur pemerintah di propinsi DIY. Dan hambatan-hambatan yang ditemui oleh lembaga Ombudsman Daerah dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangannya melakukan pengawasan terhadap aparatur pemerintah di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

BAB IV Penutup yang di dalamnya memuat kesimpulan dan saran-saran.