

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tujuan rakyat dalam membentuk negara adalah untuk dipergunakan sebagai sarana guna mencapai cita-cita yang lebih tinggi yang semua itu terkandung dalam tujuan negara, Pilar utama dari prinsip demokrasi adalah asas kedaulatan rakyat yang mana rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara, rakyatlah yang menentukan kehendak negara, dan rakyatlah yang menentukan bagaimana seharusnya negara itu berbuat sesuatu. Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan yang dalam penyelenggaraan pemerintah negara dipegang oleh beberapa orang yang memegang kekuasaan dengan demikian baik dan buruknya penyelenggaraan suatu kekuasaan negara pada dasarnya sangat ditentukan oleh kemampuan dan kejujuran yang dimiliki orang yang menyelenggarakan kekuasaan tersebut, sehingga segala bentuk produk kebijakan public (*public policy*) yang ditempuh sang pemegang kekuasaan sangat menentukan nasib masa depan rakyat serta masa depan negara yang di pimpinnya.

Batang tubuh UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak didasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*) berarti bahwa negara termaksud didalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum yang berlaku. Sesuai dengan

semangat dan ketegasaan pembukaan UUD 1945, yang dimaksud dengan hukum bukanlah sekedar negara yang berdasarkan hukum dalam arti formal yang hanya berperan sebagai penjaga malam, melainkan negara berdasarkan hukum dalam arti materiil yaitu yang hendak menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya sesuai yang dimaksud dalam alinea ke IV UUD 1945.

Sondang P. Siagian menyebutkan bentuk negara ada tiga yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintah, yaitu : bentuk *political state* atau semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai pemerintah, bentuk *legal state* atau pemerintah sebagai pelaksana peraturan, dan bentuk *welfare state* atau tugas pemerintah di perluas untuk menjamin kesejahteraan umum<sup>1</sup>

Negara Indonesia yang menganut tipe *welfare state* atau negara kesejahteraan yang mana tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus berperan aktif dalam kegiatan masyarakat. sehingga kesejahteraan bagi semua rakyatnya tetap terjamin. dengan demikian pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warga negara bukan hanya di bidang politik, tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi, sehingga kesewenangan dari golongan tertentu harus dicegah oleh pemerintah oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat.<sup>2</sup>

---

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

<sup>2</sup> SF. Marbun dan Muh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal 45.

Sehubungan 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 tugas yang begitu luas dan sifat *Freies ermessen* yang dimiliki pemerintah tipe *welfare state* disatu pihak memang sangat diperlukan, namun di lain pihak juga menimbulkan kekhawatiran adanya hak-hak rakyat yang tertindas dan menimbulkan kerugian sehingga perlu diupayakan adanya suatu sistem pengawasan yang memadai. Pada prinsipnya Indonesia telah memiliki beberapa institusi pengawas seperti Pengawasan Fungsional, Pengawasan Represif, Pengawasan Sosiologis (masyarakat), Pengawasan Legislatif, akan tetapi jenis-jenis pengawasan tersebut di nilai belum mampu menunjukkan prestasi dan kredibilitasnya sebagai institusi pengawas dalam mengungkap perbuatan aparatur pemerintah yang tercela hal ini dapat terlihat dari tidak terungkapnya secara tuntas penyelewengan berupa skandal korupsi yang di lakukan para penguasa sehingga setiap kasus yang menimbulkan kerugian sangat besar dari negara tidak semuanya tersentuh oleh hukum. Lahirnya komisi ombudsman diharapkan lebih mempersempit ruang gerak para koruptor untuk melakukan penyelewengan karena dalam setiap penyelenggaraan kekuasaan, fungsi pengawasan adalah sangat penting sekali, karena pengawasan merupakan wahana untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna. Dalam mewujudkan adanya ketegaran dan konsistensi penyelenggaraan pemerintah negara yang berdaya guna dan

berhasil dalam pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, maka perlu dilakukannya pembinaan dan pengawasan untuk menghindari terjadinya penyimpangan kegiatan pemerintahan.

Proses dan sistim pengawasan yang di lakukan Komisi Ombudsman menunjukkan hasil dan peningkatan prestasi baik maka makin kecil kemungkinan terjadinya kecenderungan dari pihak-pihak penguasa untuk melakukan penyimpangan dari kewenangan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tujuan dari pengawasan yang di lakukan institusi-institusi pengawasan khususnya Komisi Ombudsman dapat menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa tanpa adanya korupsi, kolusi dan nepotisme, karena tanpa adanya lembaga-lembaga pengawasan tersebut di khawatirkan pemerintah dalam melaksanakan kekuasaannya tidak didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang ada. untuk mengetahui peranan Lembaga Ombudsman Daerah dalam melakukan pengawasan terhadap aparatur pemerintah dan hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi maka dalam penulisan hukum ini penulis mengambil judul :

“PERANAN LEMBAGA OMBUDSMAN DAERAH DALAM MELAKSANAKAN PENGAWASAN TERHADAP APARATUR PEMERINTAH DI KOTA YOGYAKARTA”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dikemukakan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Lembaga Ombudsman Daerah dalam melaksanakan pengawasan terhadap aparatur Pemerintah di kota Yogyakarta ?
2. Hambatan apakah yang dihadapi Lembaga Ombudsman Daerah dalam melaksanakan pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah di Kota Yogyakarta?.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peranan Lembaga Ombudsman Daerah dalam melaksanakan pengawasan terhadap aparatur Pemerintah di kota Yogyakarta.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan bagi Lembaga Ombudsman Daerah dalam melaksanakan pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah di Kota Yogyakarta.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Administrasi Negara.
2. Secara praktis penelitian ini dapat dijadikan sumbang saran kepada Lembaga Ombudsman dalam rangka pengawasan terhadap aparatur pemerintah serta memberikan pengetahuan kepada masyarakat

tentang hal-hal yang berhubungan dengan pembahasan mengenai peranan Lembaga Ombudsman.

### E. Tinjauan Pustaka

Aparatur Pemerintah merupakan pihak yang memegang kekuasaan sekaligus sebagai penyelenggara pemerintahan guna mewujudkan masyarakat yang adil, makmur yang dapat menjamin stabilitas keamanan dalam tatanan masyarakat, dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut pemerintah di berikan jabatan dan pangkat dengan beban kerja serta tanggung jawab yang berbeda satu sama lain, dengan kata lain bahwa pemerintah mempunyai tugas “memerintah” yang paling sedikit ada empat unsur yang penting yang terkandung di dalamnya:

1. Ada dua pihak yaitu yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang diperintah disebut rakyat.
2. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyatnya.
3. Pihak yang di perintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah.
4. Antara pihak yang memerintah dan yang diperintah terdapat hubungan timbal balik baik secara vertical maupun secara horisontal.

Pemerintah dalam mengupayakan *good governance* dan *clean governance* hendaknya tidak hanya sekedar memerintah melainkan lebih dari itu

melaksanakan tugasnya yang utama yaitu memberikan pelayanan umum kepada masyarakat secara konsisten, jujur dan bertanggung jawab.

Guna mewujudkan *good Governance* dan *clean governance* seperti yang diharapkan, keberadaan lembaga pengawas sangat menentukan sekali dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam sebuah negara lebih dari itu institusi pengawasan juga berperan sebagai pilar prosesi demokrasi di Indonesia.

Di Indonesia sistem pengawasan telah diatur dalam Instruksi Presiden No 15 Tahun 1983, akan tetapi peraturan tersebut tidak memberikan keterangan yang tegas dan jelas tentang apa yang dimaksud dengan pengertian pengawasan itu sendiri.<sup>3</sup>

Batasan pengertian pengawasan telah banyak di rumuskan oleh para ahli dalam berbagai literatur salah satu batasan diantaranya adalah sebagaimana di kemukakan :

Menurut Henry Fayol :

*Control consist in verivying whet her evrything accor in conformity with the plen, adopted the instaoction issued and principles establislied, it has for object to poin out weakn esses and errors in order to rectivy then and prevent recurrance.*

*(Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip yang telah digariskan. ia bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulang lagi)*

Pendapat lain menurut George R. Terry mengemukakan

*Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if deeded to insure result in keeping with the plan*

---

<sup>3</sup> Muchsan, S.H., *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan TUN di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, Hal36

*(Pengawasan dititik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah di capai dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana)*

Kemudian pendapat lain tentang pengawasan juga datang dari Newman :  
*Control is assurance that the performance conform to plan.*

*(Titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana)<sup>4</sup>*

Sedangkan menurut Dr Sondang P. Siagian, beliau menyebutkan bahwa :  
*Pengawasan adalah peroses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya<sup>5</sup>*

Pendapat terakhir menurut Victor M Situmarong 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>6</sup>*

Dari pendapat di atas dapatlah disimpulkan bahwa hakikat pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah suatu pekerjaan telah di laksanakan sesuai dengan rencana yang di gariskan. 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. pengawasan

---

<sup>4</sup> Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, Hal 136

<sup>5</sup> *Ibid*, hal 73

<sup>6</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal 21

pada hakikatnya merupakan usaha memberikan petunjuk pada para pelaksana agar mereka selalu bertindak sesuai dengan yang di gariskan.

Untuk adanya tindakan pengawasan di perlukan unsur-unsur sebagai berikut :

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 administratif / secara yuridis.<sup>7</sup>

Pengawasan dapat dikategorikan menjadi beberapa bagian :

#### 1. Pengawasan Umum

Pengawasan yang dilakukan oleh menteri yang sasarannya adalah jalannya Pemerintah Daerah. Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk di dalamnya mengadakan penyidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan pemerintah daerah baik mengenai urusan rumah tangga daerah / mengenai urusan tugas pembantuan.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, Hal 38.

## 2. Pengawasan Preventif.

Sasaran pengawasan ini adalah peraturan daerah dan keputusan kepala daerah untuk meneliti apakah peraturan daerah dan keputusan kepala daerah bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum.

## 3. 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>8</sup>

Indonesia telah memiliki berbagai macam pengawasan yaitu :

### 1. 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 Lembaga Pemerintahan Non Departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

---

<sup>8</sup> Sunindia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, Bina Askara, Jakarta, 1987, Hal 106-108

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 dengan kewenangan yang dilimpahkan. Di tingkat propinsi ini pengawasan fungsional dilaksanakan oleh badan atau lembaga pengawas propinsi. Dan di tingkat kabupaten/kota, bupati/walikota melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan pemerintah kabupaten/kota, yang dilaksanakan oleh lembaga pengawas daerah kabupaten/kota.

Menurut Pasal 11 Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah, Menteri atau Pimpinan lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pengawasan fungsional terhadap :

- a. Pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bidangnya.
- b. Efektifitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai bidang tugasnya.

Gubernur melakukan pengawasan fungsional terhadap :

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

Bupati/Walikota melakukan pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah kabupaten/kota.

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

- (a). Pemeriksaan berkala, pemeriksaan 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 yang dilakukan menteri atau pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Gubernur, Bupati / Walikota dalam melakukan pengawasan fungsional menurut Pasal 14 Keppres No 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 lakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan.
- (c). Menerima, mempelajari dan melakukan pemeriksaan atas kebenaran pengaduan.
- (d). Memanggil pejabat yang diperlukan untuk di mintai 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.

## 2. 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 represif ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri setelah berkoordinasi dengan Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.

Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan represif terhadap :

- (a) Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- (b) Kinerja Daerah Otonom.

## 3. Pengawasan Politik (Legislatif)

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 11 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001, di sebutkan bahwa pengawasan legislatif merupakan pengawasan yang di lakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya. pengawasan legislatif ini dilakukan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah sesuai dengan tugas dan wawenang DPRD melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan 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 dibentuk 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 Daerah Kabupaten/Kota dapat melalui kegiatan :

- (a). Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD.
- (b). Rapat pembahasan dalam sidang komisi
- (c). Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (d). Rapat dengar pendapat dengan pemerintah daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan.
- (e). Kunjungan kerja ke berbagai tempat.

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

- (a). Mengundang pejabat dari lingkungan pemerintah daerah untuk di mintai keterangan, pendapat dan saran
- (b). Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat dan pihak-pihak yang terkait

- (c). Meminta kepada pihak-pihak tertentu untuk melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- (d). Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang.

#### 4. 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 :

- (a). Pemberian Informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme. di lingkungan pemerintah daerah maupun DPRD.
- (b). Penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan dan penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan.

Pengawasan masyarakat ini di sampaikan 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, di samping macam-macam pengawasan yang didasarkan pada pengklasifikasian ada juga jenis-jenis pengawasan yang dilihat di bidang 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>9</sup>

#### 5. Pengawasan Komisi Ombudsman

Menurut Pasal 1 Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000 dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional yang mana pengawasan Ombudsman adalah pengawasan yang berasaskan Pancasila yang memiliki wewenang melakukan klarifikasi monitoring atau pemeriksaan

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal 29

atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparat pemerintah. Guna mempermudah dalam melaksanakan wewenangnya Komisi Ombudsman di bantu 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 hal ini di tekankan agar dalam mengungkap berbagai kasus penyelewengan dapat di pertanggung jawabkan secara konsisten.

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 pribadi/golongan. Dalam melakukan pengawasan jangan mencari-cari kesalahan dari obyek yang diawasi tetapi sebaiknya pengawasan itu bertujuan untuk menunjukan 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 di laksanakan 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 efisiensi jangan sampai pengawasan menghambat peningkatan efisiensi.
7. Pengawasan tidak dimaksudkan terutama untuk menentukan siapa yang salah jika ada ketidak beresan 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>10</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.
2. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang dinyatakan berlaku.
3. Memenuhi prinsip daya guna (efisiensi) dan hasil guna yang (efektivitas)

Untuk dapat menjalankan fungsi pengawasan yang berguna dan berdaya guna dalam suatu pemerintahan negara maka pada tanggal 20 Maret 2000 Presiden mengeluarkan Keppres No 44 Tahun 2000 tentang Komisi

---

<sup>10</sup> Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1981, Hal 137.

Ombudsman Nasional, adapun kebijakan presiden mengeluarkan Keppres tersebut didasarkan atas pertimbangan berupa :

1. Pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara 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 negara 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 diatas dan memperhatikan dengan seksama aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka sambil menyiapkan Rancangan Undang-undang yang mengatur mengenai Lembaga Ombudsman secara lengkap dipandang perlu membentuk suatu komisi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri dan disebut dengan Komisi Ombudsman Nasional.

Komisi Omdusman Nasional merupakan bentukan eksekutif secara mandiri dan Intern, dengan harapan adanya komisi tersebut masyarakat dapat melaporkan segala bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat

pemerintah maupun lembaga peradilan. mengenai susunan keanggotaan Komisi Ombudsman di tentukan oleh legeslatif selaku wakil rakyat adapun mengenai fungsi dan kewenangan Komisi Ombudsman adalah :

Seperti yang telah di uraikan di atas Komisi Ombudsman berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya komisi Ombudsman diharapkan dapat menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian yang dilakukan ini mengambil lokasi di kota 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 kedudukan, tugas dan mekanisme pelayanan Lembaga Ombudsman.

## **2. Jenis Data**

### **a. Data Primer**

Data yang diperoleh dari penelitian lapangan yaitu dengan melakukan wawancara atau tanya jawab untuk memperoleh keterangan atau informasi secara langsung, dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang penulis ajukan kepada narasumber yang berkaitan dengan pokok penelitian.

### **b. Data Sekunder**

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yaitu dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan dan laporan hasil penelitian yang telah ada dan berhubungan dengan masalah pengawasan Lembaga Ombudsman Daerah

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

### **a. Wawancara**

Yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan secara lisan kepada wakil ketua LOD atau para anggota LOD DIY.

### **b. Studi Kepustakaan**

Yaitu suatu cara mencari data dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan obyek penelitian yaitu berupa bahan hukum primer yaitu peraturan perundang undangan, bahan hukum sekunder yaitu pendukung

obyek penelitian yaitu berupa bahan hukum primer yaitu peraturan perundang undangan, bahan hukum sekunder yaitu pendukung bahan hukum primer serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan Kamus Bahasa Indonesia

#### **4. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu menjelaskan dan menggambarkan secara tepat mengenai data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dan kemudian diambil kesimpulannya. Pengambilan kesimpulan ini menggunakan metode induktif yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.

#### **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, metode penelitian, serta sistematika penulisan ini.

BAB II Tinjauan Umum Tentang Pengawasan dan Lembaga Ombudsman di Indonesia. di dalamnya terdiri dari tinjauan umum tentang pengawasan yang di dalamnya menjelaskan tentang pengertian pengawasan, tujuan pengawasan,

pengawasan, dan tindak langsung hasil pengawasan. Kemudian untuk tinjauan umum tentang ombudsman di dalamnya menjelaskan diantaranya alur kerja ombudsman dalam penanganan laporan masyarakat, pengertian komisi ombudsman, tugas dan kewenangan Ombudsman, serta mekanisme kerja Ombudsman.

BAB III hasil penelitian dan pembahasan yang didalamnya menjelaskan mengenai gambaran umum tentang LOD, peranan LOD yogyakarta dalam melaksanakan pengawasan dan dalam peranannya tersebut menjelaskan struktur organisasi LOD, tujuan tugas dan wewenang LOD, mekanisme pengaduan ke LOD, mekanisme pelaksanaan pengawasan LOD. Dan faktor penghambat fungsi pengawasan.

BAB IV penutup yang didalamnya memuat kesimpulan dan saran-saran