

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dentuman kritik yang menghujani pemerintah daerah masih saja gencar terjadi. Di mana-mana gugatan itu tidak beringsut dari menumpuknya perkara korupsi, tidak adanya transparansi, hingga rendahnya pertanggungjawaban publik. Selain menyangkut koornya birokrasi, persoalan yang juga menyengat adaah kotornya birokrasi, persoalan yang juga menyengat adalah ketidakefisienan dan mahalnnya ongkos pelayanan. Keuhan-keluhan ini telah ter akumulasi hingga membentuk setigma birokrasi kita mahal, berbelit-belit dan diskriminaif. Sungguh satu streotipe yang tidak menguntungkan, dan karenany perlu dilakukan pembenahan secepat mungkin.<sup>1</sup>

Di sisi lain, ada upaya untuk membentuk badan pengawas. Seperti seekor anjing pelacak, maka badan pengawa ini akan menguntit segala bentuk penyelewengan jenis apapun yang dilakukan dalam lingkup birokrasi. Lembaga pengawasinin biasanya akan menyiarkan semua jenis pelanggaran ke publik. Tekanan opini diharapkan dapat membuat ‘malu’ aparat sekaligus mendorong perbaikan. Di mana samping itu, badan pengawasan akan menjadi kekuatan yang secara langsung berkomplot untuk melakukan pembenahan tegas dan lngsung.

---

<sup>1</sup> Eko prasetyo, Fitria Agustin, suparman Marzuki, *Ombudsman daerah, medorong terwujudnya pemerintahan yang bersih*, Pusham UII. Yogyakarta 2003, hal 1

Namun badan pengawas memang bukan seorang wasit, bahkan lebih tepatnya pihak luar yang memiliki kewenangan terbatas. Tak heran, rasa curiga masyarakat kadang timbul, seperti mengatakan badan pengawas kerap kali digunakan untuk kendaraan kepentingan.<sup>2</sup>

Di beberapa negara Eropa masyarakatnya masih percaya pada sistem hukum, namun sistem hukum yang dipilih biasanya kepada Ombudsman, bukan pengadilan. Di negara Skandinavia misalnya, tempat Ombudsman lahir pertama kali, kedati terhadai ppsang surut'kepercayaan' terhadap lembaga ini, namun paada akhirnya (sejak awal abad ke-20) lembaga ini dianggap memiliki kekhasan tersendiri dalam membantu memecahkan keresahan masyarakat. Seperti dikemukakan Sir Guy Powles, di negeri-negeri common law umumnya Ombudsma dianggap berguna ketika mereka berurusan dengan mesin birokrasi dan otoritas yang sangat berkuasa.<sup>3</sup>

Untuk beberapa negara yang sistem politiknya demokratis, plural dengan perbedaan latar belakang yang tajam, ombudsman sangat efektif digunakan. Sebagai contoh negara Cina, adanya Ombudsman sangat membantu program yang di canangkan ooleh PM Zhun Rongji dalam memberantas korupsi. <sup>4</sup>

Di Indonesia konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi

---

<sup>2</sup> Ibid hal 2

<sup>3</sup> Ibid hal 4

<sup>4</sup> ibid

pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari publik servis. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara<sup>5</sup>.

Pengawasan dijadikan suatu alat untuk mengontrol pelayanan publik pengawasan sendiri diarahkan untuk menghindari pelanggaran atau penyelewengan. Definisi pengawasan proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi atau menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan sebelumnya.<sup>6</sup>

Pengawasan ekstren merupakan pengawasan dari luar, di dalam pengawasan ekstern subyek pengawasan yaitu si pengawas berada dalam luang lingkup yang berbeda yaitu berada di luar susunan organisasi obyek yang diawasi. Pengawasan ekstern ini mengilhami terbentuknya Lembaga-lembaga pengawasan dan terbentuknya Lembaga Ombudsman pada tanggal 20 Maret 2000. lembaga ini baru secara lengkap bernama Komisi Ombudsman Nasional kemudian sekarang berganti nama sesuai Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 yaitu Ombudsman Republik Indonesia. Lembaga Ombudsman daerah (LOD) adalah sebuah lembaga yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan

---

<sup>5</sup> Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 4

<sup>6</sup> sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur 1986, hal 15.

pengawasan terhadap pelayanan penyelenggaraan tugas pemerintah daerah, lembaga-lembaga penegak hukum dan lembaga-lembaga daerah yang berhubungan dengan pelayanan publik.<sup>7</sup>

Lembaga Ombudsman Daerah istimewa Yogyakarta merupakan salah satu lembaga Ombudsman yang terbilang memiliki kinerja yang baik, fungsi sebagai lembaga pengawasan, mediasi pelayanan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha swasta.<sup>8</sup> Kewenangan pengawasan LOD DIY berdasarkan SK Gubernur No. 134 tahun 2004, yang meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah, lembaga penegak hukum, dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 1 ayat 7). Dalam perjalanannya aturan LOD dirubah menjadi Pergub DIY NO. 21 tahun 2008 kewenangan pengawasan LOD DIY hanya terbatas pada mal-administrasi yang dilakukan pemerintah daerah untuk mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah daerah. Penanganan kasus LOD DIY yang berkaitan dengan korupsi hanya menangani masalah sebatas pungli, dalam kasus korupsi yang lebih tinggi LOD DIY tidak mempunyai kewenangan untuk menangani kasus tersebut. Adanya penguatan payung hukum dari SK Gubernur

---

<sup>7</sup> <http://www.ombudsman.go.id> diakses tanggal 6 januari 2016

<sup>8</sup> <http://www.lo-diy.or.id> diakses tanggal 16 januari 2016

menjadi Pergub DIY adalah merupakan langkah yang tepat dalam penguatan daya dukung untuk melakukan investigasi terhadap kasus yang dilaporkan, namun dengan adanya penyempitan kewenangan LOD setelah peraturan dirubah menjadi pergub membuat munculnya rasa pesimis di kalangan masyarakat terhadap LOD.

Dalam pasal 3 Pergub No 21 Tahun 2008 menyatakan “ombudsman merupakan lembaga pengawasan pelayanan masyarakat yang bersifat non struktural dan mandiri serta bertanggung jawab kepada gubernur” maka kedudukan LOD DIY dibawah gubernur yang melakukan pengawasan terhadap gubernur. Kedudukan LOD secara hirarkis tidak ada hubungannya dengan Badan Pengawas Daerah meskipun kedua lembaga ini berada di bawah Gubernur dan bertanggung jawab kepada gubernur serta keduanya melaksanakan pengawasan kepada pemerintah daerah. Pembentukan LOD dengan pergub membuat lembaga ini dinilai kurang strategis dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah, yang tidak semestinya posisi LOD berada dibawah gubernur tetapi minimal sejajar dengan lembaga eksekutif.<sup>9</sup>

Di provinsi yogyakarta sendiri memiliki intansi pelayanan publik baik pemerintah Intansi pemerintahan di kota jogja memiliki 13 dinas<sup>10</sup>, kabupaten sleman memeiliki 13 dinas 6 badan 1 inpektorat 2 rumah sakit dan 4 kantor

---

<sup>9</sup> Usisa Rohmah.”Analisis Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah (Lod) Dalam Menangani Laporan/Keluhan Masyarakat Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)” POLITIKA, Vol. 4, No. 1, April 2013 hlm. 76

<sup>10</sup> [www.jogjakota.go.id](http://www.jogjakota.go.id) diakses pada tanggal 2 september 2016

bukan hanya itu Sleman juga memiliki 1 satpolpp<sup>11</sup>, kabupaten Bantul terdapat 17 dinas, 7 kantor, 6 badan 1 inspektorat, 1 rumah sakit, 1 PDAM dan 1 rumah sakit umum<sup>12</sup>, kabupaten Kulon Progo terdapat 5 kantor, 5 badan 1 inspektorat, 13 dinas<sup>13</sup>, dan kabupaten Gunung Kidul terdapat 6 badan, 11 dinas, 5 kantor<sup>14</sup>. Banyaknya instansi pemerintahan di masing-masing kabupaten di provinsi Yogyakarta menuntut provinsi Yogyakarta memberikan pelayanan publik yang memberi kepuasan terhadap masyarakat, dengan banyaknya instansi pemerintahan, pusat pengaduan dan pengawasan yang nyaman bagi masyarakat dan cepat tanggap sangat dibutuhkan oleh masyarakat Yogyakarta, ini juga membuktikan bahwa kinerja Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Yogyakarta memiliki beban kerja yang begitu tinggi. Berikut instansi pemerintah sebagai pelayanan publik yang berada di Yogyakarta:

Tabel 1.1 instansi pemerintahan

	SKPD Pelayan dasar	SKPD non pelayan dasar
Yogyakarta	13	
Bantul	17	17
Sleman	13	14
Kulon Pogo	13	11

<sup>11</sup> [www.slemankab.go.id](http://www.slemankab.go.id) diakses pada tanggal 2 september 2016

<sup>12</sup> [www.bantulkab.go.id](http://www.bantulkab.go.id) diakses pada tanggal 2 september 2016

<sup>13</sup> [www.kulonprogokab.go.id](http://www.kulonprogokab.go.id) diakses pada tanggal 2 september 2016

<sup>14</sup> [www.gunungkidulkab.go.id](http://www.gunungkidulkab.go.id) diakses pada tanggal 2 september 2016

Gunung Kidul	11	11
Jumlah	67	53

Table 1.2 Triwulan 2014

	Triwulan I	Triwulan II	Triwulan III	Triwulan IV
PT/perusahaan	✓			✓
Hotel				
Perumahan/kos		✓		
perbankan		✓		

Table 1.3 Triwulan 2015

	Triwulan I	Triwulan II	Triwulan III	Triwulan IV
PT/perusahaan	✓	✓	✓	✓
Hotel	✓			
Perumahan/kos	✓	✓		
perbankan		✓		

Rentang waktu 2014-2015 Laporan triwulan bidang pelayanan dan investigasi LO DIY selama tanggal 9 Januari 2015 – Maret 2015 untuk pengaduan bidang pemerintah berjumlah 37 undangan klarifikasi baik melalui surat undangan/telepon/media lain. Dalam periode waktu tersebut juga dihasilkan 17 kesimpulan dan rekomendasi, 11 kesimpulan, dan 5 LKP (Laporan Penyelesaian Kasus).<sup>15</sup> Pada Triwulan Ketiga 26 Juni 2015 – 25 September 2015 dihasilkan 4 kesimpulan dan rekomendasi, 1 kesimpulan, dan 8 LPK (Laporan Penghentian Kasus) serta 2 pendapat hukum. Pada Triwulan Ketiga 2015 telah menangani kasus sejumlah 240 kasus yang terdiri dari 49 kasus tinggalan periode yang lalu dan kasus baru berjumlah 68 kasus pada Triwulan Kesatu, 72 kasus pada Triwulan Kedua dan 51 kasus pada kasus Triwulan Ketiga.<sup>16</sup> Pada Triwulan Keempat 2015 telah menangani kasus sejumlah 300 kasus yang terdiri dari 49 kasus tinggalan priode yang lalu dan kasus baru berjumlah 68 kasus pada Triwulan Kesatu, 72 kasus pada Triwulan Kedua dan 51 kasus pada Triwulan Ketiga serta 60 kasus pada Triwulan keempat. Triwulan Keempat ini dihasilkan 13 kesimpulan dan rekomendasi, 5 pendapat hukum, dan 4 LKP (Laporan Penghentian Kasus).<sup>17</sup>

Pada Tahun 2014 LO DIY sendiri terbagi menjadi 2 di sektor swasta dan publik kemudian muncul Pergub No 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata

---

<sup>15</sup> Triwulan kesatu 2015 (januari-maret 2015)

<sup>16</sup> Triwulan ketiga 2015 (jjuli-september 2015)

<sup>17</sup> Triwulan keempat 2015 (Oktober-Desember 2015)

Kerja LO DIY dengan penggabungan ini pasti ada perbedaan peningkatan pengawasan dari LO DIY sendiri baik di sektor publik maupun swasta oleh karena itu peneliti sangat tertarik untuk meneliti bagaimana **pelaksanaan fungsi pengawasan dan mediasi Lembaga Ombudsman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka penulis mencoba merumuskan rumusan masalah :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan dan mediasi Lembaga Ombudsman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015
2. faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan dan mediasi Lembaga Ombudsman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan adanya keinginan penulis untuk mewujudkan pertanyaan pada perumusan masalah peneliti ini maka tujuan peneliti adalah untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan dan mediasi Lembaga Ombudsman Provinsi Daerah Isimewa Yogyakarta

Adapun manfaat yang di harapkan oleh peneliti adalah :

1. Mampu memberikan masukan untuk meningkatkan pelayanan publik di lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, dan juga peningkatan dalam melakukan pengawasan dan mediasi terhadap laporan dari masyarakat

## **D. Tinjauan Pustaka**

Dalam penelitian kinerja pengawasan lembaga ombudsman ini selaku penulis memiliki beberapa acuan, sebagai berikut;

1. Tinjauan Hukum kewenangan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan Publik Di Kota Makassar<sup>18</sup> dalam penelitian tersebut kewenangan ombudsman dalam sektor pengawasan pelayanan publik diharapkan mampu mengemban amanat untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks hak asasi manusia dapat terlindungi dan terpenuhi, pembahasan berikutnya adalah tentang ruang lingkup kewenangan Ombudsman Kota Makassar yang telah diatur Peraturan Walikota Makassar Nomor 7 Tahun 2008 tentang Ombudsman Kota Makassar. Kelebihan penelitian ini meliputi tinjauan tentang kewenangan ombudsman akan tetapi memiliki kekurangan karena tidak ada bagaimana ombudsman melakukan fungsi yang terdapat dalam kewenangan ombudsman
2. Analisis pelaksanaan kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) dalam menangani laporan/keluhan masyarakat di daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)<sup>19</sup>, pembahasan dari penelitian ini adalah Kewenangan pengawasan LOD DIY berdasarkan SK

---

<sup>18</sup> Muhamad Ali Gandhi, "Tinjauan Hukum Kewenangan Ombudsman Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Kota Makassar" Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2012

<sup>19</sup> Usisa Rohmah, "Analisis pelaksanaan kewenangan lembaga ombudsman daerah (lod) dalam menangani laporan/keluhan masyarakat di daerah Istimewa Yogyakarta (diy)" POLITIKA, Vol. 4, No. 1, April 2013

Gubernur No. 134 tahun 2004, yang meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah, lembaga penegak hukum, dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 1 ayat 7) kemudian tindak lanjut dari hasil penanganan kasus yang dikerjakan oleh Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta. Kekurangan dan kelebihan penelitian ini adalah study kasus dengan mengambil keputusan gubernur ini sudah tidak relevan karena untuk sekarang keputusan gubernur untuk lembaga ombudsman sudah terdapat pada Pergub No 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja LO DIY

3. Peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY Dalam mediasi Hak-Hak Pendidikan Masyarakat Periode Tahun 2011-2012<sup>20</sup>. Didalamnya adalah pengertian dari tugas Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi salah satu lembaga yang mewujudkan perlindungan hukum atas hak-hak yang perlu diterima oleh masyarakat selaku obyek dari pelayanan publik. Kelebihan memaparkan tentang proses mediasi, akan tetapi tahap pengawasan tidak begitu diteliti.

---

<sup>20</sup> Kusroh Layliyah, " *Peran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY Dalam mediasi Hak-Hak Pendidikan Masyarakat Periode Tahun 2011-2012*", Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah Dab Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta 2013

4. Demi terwujudnya *Good Governance* disuatu daerah harus bertumpuh pada tiga pilar yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Salah satu pilar terbentuknya *good governance* adalah adanya sektor swasta yang mampu meningkatkan produksi didaerah tersebut, membantu pemerintah mengurangi pengangguran atau menciptakan lapangan pekerjaan kepada masyarakat, membantu pemerintah dalam usaha pemerataan pendapatan, menambah sumber devisa bagi pemerintah, meningkatkan sumber pendapatan melalui pajak demi menciptakan kesejahteraan. Dalam praktek pelaksanaan kinerja suatu pelaku usaha sering ditemukan adanya praktek usaha kurang sehat yang merugikan konsumen dan usaha lainnya. Oleh karena itu harus ada lembaga khusus yang mampu mengawasi dan membantu dunia usaha dalam memujudkan praktek usaha yang beretika dan mampu memberikan pelayanan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat, lembaga pengawas tersebut yaitu Lembaga Ombudsman.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat banyak pelaku usaha dari berbagai bidang, untuk mengawasi pelaku usaha tersebut atau menciptakan etika bisnis yang baik atau berkelanjutan DIY membuat lembaga Ombudsman Swasta

yang khusus mengawasi pelaku usaha yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta. sehingga rumusan masalah dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana pelaksanaan pengawasan LO DIY terhadap sektor swasta?. 2) Faktor yang mempengaruhi LO DIY dalam pelaksanaan pengawasan di sektor 14 deskriptif kualitatif dengan data primer dan sekunder yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan LO DIY terhadap sektor swasta. Teknik pengumpulan data dengan metode wawancara dan dokumen. Unit analisis dalam penelitian ini dengan para pejabat di Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta

Pelaksanaan pengawasan pada sektor swasta dilakukan dengan dua cara yaitu pengawasan preventif ialah dengan cara *own motion* atau mengangkat isu sendiri dan melakukan investigasi sampai rekomendasi dan pengawasan kuratif ialah pengawasan representasi dari pengawasan masyarakat atau aduan dari masyarakat. Dalam pelaksanaan kinerja LO DIY terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi baik internal seperti SDM dan Sarana Prasarana maupun Eksternal.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Dirlham, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dan Mediasi Lembaga Ombudsma Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015*, Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta 2015

Dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa pengawasan LO DIY terhadap sektor swasta tahun 2015 sudah berjalan sesuai harapan namun masih ada daerah atau kabupaten di DIY yang masih apatis terhadap pelaku usaha yang merugikan di daerahnya, oleh karena itu LO DIY terus melakukan sosialisasi yang lebih kepada daerah yang minim akan laporan maladministrasi yang dilakukan oleh sektor swasta.

Dari beberapa penelitian dan evaluasi kinerja Lembaga Ombudsman Daerah yang ada di Yogyakarta maupun Makasar. peneliti mampu memberikan hal berbeda dimana peneliti mengangkat topik pelaksanaan fungsi pengawasan dan mediasi Lembaga Ombudsman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kemudian dengan adanya penelitian ini diharapkan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dapat memberikan pertanggung jawaban dari pelaksanaan pengawasan dan mediasi.

---

## **E. Kerangka Dasar Eori**

### 1. Pengawasan

#### 1.1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Akan tetapi untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk diberikan. Jadi dapat diartikan bahwa pengawasan adalah segala yang berkaitan dengan proses penilikan, penjagaan serta pengarahan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh, agar objek yang diawasi berjalan menurut semestinya. Dalam kamus bahasa Indonesia, istilah Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberilaporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Sujanto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Ghalia Indonesia, 1986, hal 2.

Oleh karena pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaannya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut:

- a. Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
- b. Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam:
  - 1) Tujuan yang ditetapkan
  - 2) Rencana kerja yang telah ditentukan
  - 3) Kebijakan dan pedoman kerja yang telah digariskan
  - 4) Perintah yang telah diberikan.
  - 5) Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- c. Preventif. Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan.

- d. Bukan tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.
- e. Efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.
- f. Membimbing dan mendidik. Artinya “pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan.”

Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan.<sup>23</sup>

## 1.2. Macam-Macam Pengawasan

- a. Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri.<sup>24</sup>
- b. Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti

---

<sup>23</sup> Prayudi, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal 80

<sup>24</sup> Jhon Salindeho, Tata Laksana Dalam Manajemen, Sinar Grafika, Jakarta, 1998.

eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).<sup>25</sup>

- c. Pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat sesuai dengan pasal 112 ayat 2) UU No. Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 11 PP No. tahun 2001 tentang Pembinaan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka unsur pengawasan pada Pemerintah Daerah yang semula di laksanakan oleh inspektur wilayah Propinsi/Kabupaten, inspektorat merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah di bidang Pengawasan yang di pimpin oleh seorang kepala badan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur melalui sekretaris daerah, inspektoran memiliki fungsi
- 1) Perumusan kebijakan teknis dibidang pengawasan fungsional
  - 2) Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggara Pemerintah Daerah oleh perangkat Daerah dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah dan Usaha Daerah lainnya,
  - 3) Pelaksanaan pengusutan dan penyelidikan terhadap dugaan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang baik berdasarkan temuan hasil pemeriksaan maupun pengaduan atau informasi dari berbagai pihak,

---

<sup>25</sup> ibid

4) Pelaksanaan pemeriksaan, pengujian dan penilaian atas inerja perangkat daerah dan Badan Usaha Milik Daerah serta Usaha Daera Derah lainnya.

d. Sesuai dengan Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional. perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden, pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah; pengawasan

intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;<sup>26</sup>

### 1.3. Pengawasan ekstern

Ekstern Secara harfiah pengawasan ekstren berarti “pengawasan dari luar”.

Dalam pengawasan ekstren, subyek pengawasan, yaitu si pengawas, berada di luar susunan organisasi obyek yang di awasi,<sup>27</sup>

### 1.4. Asas Penyelenggaraan Negara dan Pengawasan

- a. Asas kepentingan umum; adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- b. 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 hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- c. Asas akuntabilitas; adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai

---

<sup>26</sup> [www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)

<sup>27</sup> Sujanto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur 1986, hal 61.

pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

## 2. Mediasi

### 2.1. Pengertian Mediasi

Dalam Collins English Dictionary and Thesaurus disebutkan bahwa mediasi adalah kegiatan menjembatani antara dua pihak yang bersengketa guna menghasilkan kesepakatan (agreement). Kegiatan ini dilakukan oleh mediator sebagai pihak yang ikut membantu mencari berbagai alternatif penyelesaian sengketa. Posisi mediator dalam hal ini adalah mendorong para pihak untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan yang dapat mengakhiri perselisihan dan persengketaan. Ia tidak dapat memaksa para pihak untuk menerima tawaran penyelesaian sengketa darinya. Para pihaklah yang menentukan kesepakatan-kesepakatan apa yang mereka inginkan. Mediator hanya membantu mencari alternatif dan mendorong mereka secara bersama-sama ikut menyelesaikan sengketa.<sup>29</sup>

Dalam mediasi, penyelesaian perselisihan atau sengketa lebih banyak muncul dari keinginan dan inisiatif para pihak, sehingga mediator berperan membantu mereka mencapai kesepakatan-kesepakatan. Dalam

---

<sup>28</sup> Eko Prasetyo, Fitria Agustin, Suparman Marzuki, *Ombudsman Daerah, Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, Pusham UII, Yogyakarta 2003, hal 72

<sup>29</sup> Prof. Dr. Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Kencana Media Group, Jakarta 2011, edisi 1 cetakan ke-2, hal 2

membantu pihak yang bersengketa, mediator bersifat imparial atau tidak memihak kedudukan mediator seperti ini amat penting, karena akan menumbuhkan kepercayaan yang memudahkan mediator melakukan kegiatan mediasi. Kedudukan mediator yang tidak netral, tidak hanya menyulitkan kegiatan mediasi tetapi dapat membawa kegagalan.<sup>30</sup>

## 2.2. Prinsip-prinsip Mediasi

- a. kerahasiaan atau confidentiality. Kerahasiaan yang dimaksudkan disini adalah bahawa segala sesuatu yang terjadi dalam pertemuan yang diselenggarakan oleh mediator dan pihak-pihak yang bersengketa tidak boleh disiarkan kepada publik atau pers oleh masing-masing pihak. Demikian juga sang mediator menjaga kerahasiaan dari isi mediasi tersebut, serta sebaiknya menghancurkan seluruh dokumen diakhir sesi yang ia lakukan. Mediator juga tidak dapat dipanggil sebagai saksi di pengadilan dalam kasus yang ia prakarsai penyelesaiannya melalui mediasi. Masing-masing pihak yang bertikai diharapkan saling menghormati kerahasiaan tiap-tiap isu dan kepentingan masing-masing pihak, jaminan ini harus diberikan masing-masing pihak, sehingga mereka dapat mengungkapkan masalahnya secara

---

<sup>30</sup> Ibid, hal 6

langsung dan terbuka. Hal penting untuk menemukan kebutuhan dan kepentingan mereka secara nyata.

- b. Volunteer (sukarela). Masing-masing pihak yang bertikai datang kemediasi atas keinginan dan kemauan sendiri secara sukarela dan tidak ada paksaan dan tekanan dari pihak-pihak lain atau pihak luar. Prinsip sukarelaan dibangun atas dasar bahwa orang akan mau bekerja sama untuk menemukan jalan keluar dari persengketaan mereka, bila mereka datang ketempat perundingan atas pilihan mereka sendiri.<sup>31</sup>
- c. Pemberdayaan atau empowermeny. Prinsip ini didasarkan pada asumsi bahwa orang yang mau datang ke mediasi sebenarnya mempunyai kemampuan untuk menegosiasikan masalah mereka sendiri dan dapat mencapai kesepakatan yang mreka inginkan. Kemampuan mereka dalam hal ini harus diakui dan dihargai dan oleh karena itu setiap solusi atau jalan penyelesaian sebaiknya tidak dipaksakan dari luar. Penyelesaian sengketa harus muncul dari pemberdayaan terhadap masing-masing pihak, karena hal itu akan memungkinkan para pihak untuk menerima solusinya.
- d. Netralitas (neutrality). Di dalam mediasi, peran seorang mediator hanya memfasilitasi prosesnya saja dan isinya tetap menjadi milik para pihak yang bersengketa. Mediator hanyalah berwenang

---

<sup>31</sup> Ibid, hal 29

mengontrol proses berjalan atau tidaknya mediasi. Dalam mediasi, seorang mediator tidak bertindak layaknya seorang hakim atau juri yang memutuskan salah atau benarnya salah satu pihak atau mendukung pendapat dari salah satunya atau memaksakan pendapat dan penyelesaiannya kepada kedua belah pihak.

- e. Solusi yang unik (a unique solution) bahwasanya solusi yang dihasilkan dari proses mediasi tidak harus sesuai dengan standar legal, tetapi dapat dihasilkan dari poroses kreativitas. Oleh karena itu, hasil mediasi mungkin akan lebih banyak mengikuti keinginan kedua belah pihak, yang terkait erat dengan konsep pemberdayaan masing-masing pihak.<sup>32</sup>

### 3. Lembaga Ombudsman

#### 3.1. Pengertian Lembaga Ombudsman

Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan penyelenggara negara maupun pemerintah. Termasuk di sini pelayanan publik yang diselenggarakan badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara, serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik

---

<sup>32</sup> ibid,

tertentu, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sebagai lembaga, Ombudsman bersifat independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya yang mengandung azas kebenaran, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, transparansi, keseimbangan dan kerahasiaan.<sup>33</sup>

### 3.2. Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

Pasal 4 UU RI No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dijelaskan tentang tujuan Ombudsman:

- a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
- b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;
- c. Meningkatkan mutu pelayanan negaradi segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
- d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek

---

<sup>33</sup> <http://ombudsmanmakassar.org> diakses 1 maret 2016 20.47

maladministrasi, diskriminasi, kolusi, kolusi, serta nepotisme;

- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan.

Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”.<sup>34</sup>

#### **F. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konsepsional dimaksud menjadi gambaran yang jelas untuk mengetahui pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam kelompok permasalahan. Adapun batas pengertian konsepsional dalam pembahasan ini adalah:

1. Pengawasan Suatu tindakan pengujian pekerjaan/kinerja apakah berlangsung secara terencana sesuai dengan pedoman rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu.
2. Pengawasan ekstern pengawasan yang di lakukan dari luar obyek yang di awasi.

---

<sup>34</sup> Undang-undang RI No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

3. Mediasi adalah kegiatan menjembatani antara dua pihak yang bersengketa guna menghasilkan kesepakatan (agreement). Kegiatan ini dilakukan oleh mediator sebagai pihak yang ikut membantu mencari berbagai alternatif penyelesaian sengketa
4. Ombudsman, Lembaga Ombudsman adalah lembaga yang bertugas menyelidiki beberapa keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang di dapat baik dari sektor swasta maupun publik, tugas dari Ombudsman sendiri adalah melakukan pengawasan terhadap kegiatan atau proses pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik

## **G. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel. dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk bagaimana mengukur suatu variabel. dan parameter definisi operasional dalam skripsi ini fungsi pengawasan dan mediasi Lembaga Ombudsman dengan indikator dan poin-poin sebagai berikut:

### Indikator Pengawasan

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan
  - a. mekanisme pengawasan
  - b. Objektivitas pengawasan
  - c. Independensi pengawas
  - e. Own motion
  - f. Pengawasan preventif
  
2. pelaksanaan fungsi mediasi
  - a. Mekanisme mediasi
  - b. Voluntire mediasi

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu penelitian dengan cara pengumpulan data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan – kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Laporan tersebut berupa laporan triwulan dan laporan akhir tahun dan naskah wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi, catatan atau memo dan dokumentasi resmi lainnya.

### **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, letak kantor Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang bersebelahan dengan kantor Sar Daerah Istimewa Yogyakarta

### **3. Unit Analisa**

Yang menjadi obyek penelitian pada skripsi ini adalah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) dan anggota pengurus struktur organisasi

### **4. Sumber Data Penelitian**

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian observasi dan wawancara langsung dan data laporan dan aduan masyarakat

yang mengadu ke pengawasan Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta (LO DIY) yang meliputi laporan triwulan dan laporan akhir tahun

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh penelitian dari orang lain atau sumber sekunder dapat juga melalui dokumen – dokumen yang mencatat keadaan konsep peneltiian (atau yang terkait dengannya) didalam unit analisa yang dijadikan obyek penelitian. Dokumen Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY)

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data dari lapangan dalam penelitian ini, penyusunan menggunakan metode-metode penggalian data sebagai berikut:

### **a. Observasi**

Metode observasi ini digunakan penyusun guna pengumpulan data melalui pengamatan langsung atau peninjauan cermat dilapangan atau lokasi penelitian. Observasi sendiri adalah suatu alat pengumpulan data yang akan dibutuhkan untuk penulisan karya ilmiah ini.

### **b. Dokumentasi**

Dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal yang berupa catatan-catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, notulen rapat, dan lain sebagainya. Dokumen ini akan penulis dapatkan dengan cara pra riset sebagai upaya untuk mengumpulkan data-data awal dipengawasan Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta (LO DIY).

c. Wawancara

Pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, digunakan untuk mengumpulkan data secara langsung dengan mendapatkan data melalui perorangan yang bersangkutan secara lisan, yang diperoleh dari pegawai Ombudsman Daerah Itimewa Yogyakarta.

## **6. Teknik Analisa Data**

proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan dari uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif dengan pendekatan kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif serta pada analisa terhadap dinamika dan hubungan antara fenomenal yang diamati, dengan menggunakan lebih keilmiah, hal ini bukan berarti pendekatan kualitatif sama sekali tidak menggunakan dukungan data kuantitatif akan tetapi fokusnya bukan terhadap hipotesisnya melainkan usaha menjawab pertanyaan peneliti melalui cara-cara formal dan argumentasi.

Karena peneliti akan menggunakan metode penelitian kualitatif, maka akan menggunakan analisis induktif, metode ini adalah perkiraan kesimpulan dari pernyataan yang bersifat khusus kepernyataan yang bersifat umum. Dari pengertian diatas penggunaan metode ini adalah untuk menyimpulkan hasil observasi, wawancara, dan data terkumpul lainnya.