

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Perkembangan Lembaga Ombudsman

Kata ombudsman berasal dari Swedia, yang mempunyai beberapa definisi yaitu bisa diartikan dengan *representative, agent, delegate, lawyer, guardian or any other person who is authorized by others to act on their behalf and serve their interest*, yang berarti “Perwakilan, agen, delegasi, pengacara, pelindung atau orang-orang yang diminta oleh orang lainnya untuk melakukan mewakili kepentingan mereka dan melayani keuntungan mereka”.

Istilah Ombudsman mulai dipakai di Swedia sejak tahun 1809 melalui pelebagaan *Swedish Parliamentary*. Ombudsman, yang bertugas menjaga dan melindungi hak-hak warga negara melalui pembentukan badan pengawas independen atas kinerja pemerintah. Istilah ini telah digunakan hampir di semua negara yang mengadopsi lembaga tersebut, dan melihat dari tugasnya Lembaga Ombudsman membantu dalam menyelesaikan keresahan masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Di Indonesia Lembaga Ombudsman diatur dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Menurut pasal 1 ayat (1) Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan

pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Gagasan pembentukan Lembaga Ombudsman ini awalnya di era pemerintahan Presiden B.J. Habibie, kemudian dilanjutkan pada masanya pemerintahan penggantinya yakni Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dan Wakilnya Megawati Soekarnoputri. Pada masa pemerintahan saat itu menanggung beban politik dan sejarah masa lalu yang cukup berat melihat dari praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang masih merajalela serta praktek-praktek dibidang bisnis baik mikro maupun makro yang menunjukkan persaingan usaha tidak sehat. Kemudian, pada masa pemerintahan itu nampak sadar akan perlunya Lembaga Ombudsman mengingat tuntutan masyarakat untuk mewujudkan pemerintah yang bersih, penyelenggaraan negara yang baik dan memberikan pengawasan terhadap persaingan usaha demi terwujudnya perekonomian yang baik. Satu-satunya kesamaan antara Ombudman dengan otoritas pemerintahan adalah misi kepentingannya, untuk memberi kesejahteraan, ketertiban dan keadilan bagi masyarakat.¹

¹ Anotonius Sujata, 2002, *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, diterbitkan oleh Komisi Ombudsman Nasional, hlm.2

Akhirnya Presiden K.H. Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden No.55 Tahun 1999 Tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman. Menurut pertimbangan keputusan tersebut, latar belakang pemikiran perlunya dibentuk Lembaga Ombudsman Indonesia adalah untuk lebih meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga yang independen yang dikenal dengan nama Ombudsman. Pada bulan Maret 2000, K.H. Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, sehingga mulai saat itu, Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pengawasan. Demikianlah maka sejak ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 pada tanggal 10 Maret 2000 berdirilah Lembaga Ombudsman Indonesia dengan dengan nama Komisi Ombudsman Nasional. Menurut Kepres Nomor 44 Tahun 2000, pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia di latarbelakangi oleh dua pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:

1. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
2. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu

dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;

Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.²

Kebutuhan serupa dirasakan oleh masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Harapan ini diperkuat dengan peran serta masyarakat dalam pengawasan praktik usaha yang selalu terhambat karena kelemahan dalam berbagai sumber daya. Dari pemerintah provinsi dan DPRD DIY dengan adanya lembaga ini diharapkan memberikan pengaruh nyata terhadap masyarakat khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam berhadapan praktik usaha yang tidak sehat, serta membangun iklim usaha yang kondusif dan keterbukaan kesempatan bagi semua pihak.

Setelah terbentuknya Ombudsman Republik Indonesia (ORI) menurut Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia ada Pasal yang menyebutkan bahwa Ombudsman yang ada di daerah selain ORI dinyatakan tidak sah. Padahal kita lebih dulu ada daripada ORI dibentuk. Kemudian, kita melakukan *judicial review* akhirnya diperbolehkan, jadi istilah

² Wikipedia, https://id.wikipedia.org/wiki/Ombudsman_Republik_Indonesia#Sejarah. *Sejarah Ombudsman Republik Indonesia*, Diakses 5 juni 2017 jam.10.05

Ombudsman tidak mutlak digunakan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Seperti Ombudsman yang ada di daerah yang tidak menggunakan kata Ombudsman Republik Indonesia yaitu Makassar, Riau dan Jawa Timur yang juga mengajukan *judicial review*.³

Sebelumnya Lembaga Ombudsman di Daerah Istimewa Yogyakarta ada 2, yaitu Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) dan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD). Lembaga Ombudsman Swasta adalah lembaga ombudsman untuk sektor swasta pertama di Indonesia, lembaga ini bertugas mengawasi lembaga-lembaga usaha swasta baik itu swasta murni maupun Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Usaha Milik Negara yang berkedudukan di Daerah Istimewa Yogyakarta agar mematuhi prinsip-prinsip bisnis yang beretika. Lembaga Ombudsman Swasta mendapatkan bantuan pendanaan dari Gubernur dalam Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, dikarenakan dibentuk oleh Gubernur. Sedangkan, Lembaga Ombudsman Daerah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. adalah Lembaga Ombudsman yang mempunyai wewenang mengawasi birokrasi pemerintahan dan pelayanan publik. Pertimbangan dalam pembentukan Lembaga Ombudsman Swasta ini yaitu⁴ :

1. Pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan persamaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan

³ Wawancara Prapenelitian Dengan Bapak Sugeng Raharjo selaku Asisten, Pada Hari Selasa, 20 Juni 2017, Di Gedung Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

⁴ Busyro Muqoddas, 2010, *Hand Book Lembaga Ombudsman Daerah*, Yogyakarta, Konsorsium bersama Pusham UII dan Gatra Tri Brata, hlm. 7-8

daerah, lembaga penegak hukum dan lembaga-lembaga negara lainnya yang bersih, dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan perbuatan sewenang-wenang.

2. Untuk menjamin pemberian pelayanan kepada setiap anggota masyarakat yang sebaik-baiknya dan perlindungan terhadap hak-hak setiap anggota masyarakat, maka perlu pemberdayaan masyarakat melalui peran serta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk lembaga-lembaga penegakan hukum.

Pada akhirnya, kedua Lembaga Ombudsman ini dileburkan menjadi satu dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan itu menjadi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X mengukuhkan anggota Lembaga Ombudsman DIY periode 2015-2018 di Gedung Pracimosono Kompleks Kepatihan, Kamis 08 Januari 2015. Sultan berharap keberadaan Lembaga Ombudsman harus bisa menjadi alat kontrol bagi pelayanan publik. Untuk bisa mewujudkan itu, anggota LO DIY dituntut bekerja keras dan mengedepankan sikap profesional. Hal itu penting, karena saat ini masyarakat semakin bersikap cerdas dan kritis. Menurut Sultan HB X, Lembaga Ombudsman Daerah dan Lembaga Ombudsman Swasta sengaja digabungkan menjadi lembaga ombudsman dengan pertimbangan efisiensi walaupun ada yang menilai penggabungan Lembaga Ombudsman Daerah dan Lembaga Ombudsman Swasta tidak sesuai dengan Perda layanan publik. Ketua Tim Seleksi Lembaga

Ombudsman DIY, Dr. Achiel Suyanto, S.H., M.B.A., M.H. telah menetapkan 10 besar calon yang lolos seleksi tahap selanjutnya. Dari 10 nama ditentukan 7 orang anggota LO DIY periode 2015-2018. Komposisi Tim LO DIY tersebut terdiri atas Nur Wening, Hanum Aryani, Sutrisnowati, Mohammad Imam Santoso, Hartoto Adi Mulyo, Mohamad Saleh Tjan, Wijaya Kusuma. Dari 112 orang pendaftar seleksi administrasi tersaring 77 calon, dengan catatan yang tidak lolos berusia di bawah 30 tahun dan di atas 55 tahun. Selanjutnya 77 orang calon tersebut mengikuti ujian tertulis yang lolos 20 orang yang dilanjutkan dengan tes psikologi, uji publik dan tes wawancara yang akhirnya terpilih 10 orang calon komisioner LO DIY. Kemudian Gubernur DIY memilih 7 orang untuk dikukuhkan. Sebagai lembaga baru, LO DIY memerlukan waktu untuk berproses, baik dari segi manajemen pengelolaan kantor, administrasi, sistem dan prosedur kelembagaan, sumber daya manusia, penguatan kelembagaan dan semua unsur yang mendukung lembaga baru ini menjadi lebih baik. Oleh karena itu perlu dukungan dari semua pihak agar LO DIY bisa mewujudkan dan mengoptimalkan capaian kerja yang lebih baik. Kritik dan saran yang membangun sangat bermanfaat untuk perbaikan kinerja lembaga ini. Terutama bimbingan dan arahan dari Bapak Gubernur DIY sangat diharapkan untuk memberikan kemanfaatan yang lebih baik.⁵

2. Kedudukan, Asas, dan Tujuan

a. Kedudukan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

⁵ <http://lo-diy.or.id/profil-singkat-lembaga-ombudsman-di-yogyakarta/> , diakses pada 13 September 2017 jam 02.00

Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat LO DIY merupakan lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan daerah dan badan usaha, ditambah dengan amanat dari Undang-Undang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat (13) yang berbunyi “Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Persoalan yang sangat penting terkait dengan Ombudsman baik kedudukan di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah yaitu perbedaan antara lembaga ini yang seringkali tidak mudah untuk membedakan bagi orang awam apabila kedua lembaga ombudsman berada di 1 (satu) daerah sekaligus. Sebenarnya hampir sama dari kedua Lembaga Ombudsman tersebut, yang membedakan adalah Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) berkedudukan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang bertanggung jawab langsung kepada Gubernur, sedangkan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) berkedudukan di Ibu Kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia baik perwakilannya di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota, ORI menyampaikan laporannya kepada

Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Kedudukan LO DIY diatur dalam Pasal 3 Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Asas

Definisi asas adalah dasar; dasar cita-cita; hukum dasar.⁶ Jadi, asas yaitu suatu dasar yang menjadi acuan berpikir seseorang untuk mencapai cita-citanya. Menurut THE LIANG GIE bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.⁷ Maka Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta berasaskan pada Pancasila sesuai Pasal 4 Pergub 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

c. Tujuan

Tujuan utama Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta adalah mendorong penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan terwujudnya penyelenggaraan usaha yang baik dan bersih tanpa adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Menurut Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 dalam Pasal 6 tujuan LO DIY adalah:

⁶ Kamus besar bahasa Indonesia

⁷ Dikutip Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 42

- a) Mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, atau jabatan, dan tindakan sewenang-wenang;
- b) Membantu setiap warga masyarakat memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional, dan proporsional berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan dan persamaan dari pemerintah daerah;
- c) Meningkatkan mutu penyelenggaraan pemerintah daerah agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan semakin baik;
- d) Memfasilitasi dan memberikan mediasi untuk mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan, dan persamaan dalam segala bidang dari penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- e) Mendorong terwujudnya penyelenggaraan usaha yang baik dan bersih;
- f) Memfasilitasi dan memberikan mediasi untuk mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional dalam praktek usaha;
- g) Mendorong terwujudnya etika usaha yang baik dan berkelanjutan.

Di tegaskan dengan tujuan Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009 dalam Pasal 3 huruf b yang berbunyi “Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik”. Dari bunyi Pasal tersebut bahwa LO DIY

mempunyai tujuan untuk memperbaiki sistem dari penyelenggaraan badan usaha milik negara maupun badan usaha swasta yang melakukan persaingan usaha yang tidak sehat.

3. Susunan Organisasi dan Keanggotaan

Dalam susunan dan keanggotaan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta berjumlah 7 (tujuh) orang yang bersifat kolektif kolegial yang terdiri atas Ketua yang merangkap anggota, 2 (dua) Wakil Ketua yang merangkap anggota dan 4 (empat) Anggota yang menjabat dibidangnya masing-masing ditambah dengan unsur penunjang yang terdiri atas asisten-asisten dan sekretariat. Pemilihan Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua dilakukan secara musyawarah oleh para anggota Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta kemudian ditetapkan dengan keputusan Gubernur. Masa jabatan keanggotaan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta 3 (tiga) tahun sejak dikukuhkan oleh Gubernur, dan tidak dapat dipilih kembali, semasa jabatan Ketua LO DIY wajib menyampaikan pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepada Gubernur. Untuk pemilihan pengangkatan anggota Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Warga Negara Indonesia dan berdomisili di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- b. Berpendidikan serendah-rendahnya Sarjana (S-1);
- c. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan surat keterangan Dokter;

- d. Berusia serendah-rendahnya 30 (tiga puluh) tahun dan setinggi-tingginya 55 (lima puluh lima) tahun;
- e. Berkelakuan baik yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Catatan Kepolisian;
- f. Sanggup bekerja penuh waktu;
- g. Tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, Anggota TNI/POLRI, Pengurus Partai Politik, Komisioner atau pejabat publik lainnya;
- h. Belum pernah menjadi anggota Ombudsman Daerah DIY <> Ombudsman Swasta DIY, atau LO DIY;
- i. Lulus seleksi; dan
- j. Mengikuti uji publik dan wawancara dengan Gubernur.

Menurut Peraturan Gubernur 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, susunan Organisasi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas :

- a. Unsur Anggota terdiri atas:
 - 1. Ketua merangkap anggota
 - 2. Wakil ketua merangkap anggota bidang aparatur pemerintah daerah
 - 3. Wakil ketua merangkap anggota bidang pembinaan dan pengembangan usaha swasta
 - 4. Anggota bidang pelayanan dan investigasi
 - 5. Anggota bidang sosialisasi, kerja sama dan penguatan jaringan

6. Anggota bidang penelitaian dan pengembangan serta hubungan kelembagaan
 7. Anggota bidang monitoring dan evaluasi
- b. Unsur penunjang terdiri atas:
1. Asisten-asisten
 2. Sekretariat

Proses pemilihan anggota LO DIY, Gubernur membentuk Tim Seleksi yang bertugas melakukan seleksi calon anggota LO DIY sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam Peraturan Gubernur tersebut dan dengan persyaratan lain yang ditentukan oleh tim seleksi. Selanjutnya, Tim Seleksi memberikan rekomendasi kepada Gubernur sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan anggota LO DIY.

Keanggotaan LO DIY dapat berhenti jabatannya karena :

- a. Habis masa jabatannya;
- b. Mengundurkan diri;
- c. Meninggal dunia; dan
- d. Diberhentikan.

Dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang dapat dibantu oleh asisten dan sekretariat yang masing-masing berjumlah 7 (tujuh) orang untuk menunjang kelancaran tugas dan fungsi LO DIY, masa jabatan asisten dan sekretariat paling lama selama 3 (tiga) tahun dapat diperpanjang, pengangkatan dan pemberhentian diatur lebih lanjut dengan keputusan Ketua LO DIY.

4. Hubungan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Dengan Persaingan Usaha

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta adalah lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan badan usaha, khususnya pada bidang pelayanan publik. Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai wewenang untuk menindak lanjuti laporan terhadap penyimpangan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha, penyimpangan usaha sendiri menurut Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 adalah “Tindakan penyelenggaraan usaha yang menyimpang dari etika usaha yang baik dan bertentangan dengan peraturan undang-undang yang berlaku”.

Di dalam hal persaingan usaha Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta hanya melakukan pengawasan terhadap badan usaha ataupun pelaku usaha agar terwujudnya persaingan usaha yang sehat. Dikarenakan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta belum adanya Lembaga Negara yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang secara Undang-Undang berwenang sepenuhnya terhadap Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Yang Tidak Sehat, Jika ada laporan mengenai kecurangan persaingan usaha LO DIY bertindak sebagai Mediator.

LO DIY tidak terlalu terfokus pada praktik monopolinya maupun menentukan siapa yang melakukan monopoli, namun LO DIY fokus terhadap internal manajemen bagaimana kemudian penguasaha/pelaku usaha melakukan

tata kelola yang baik bagi untuk konsumen, tenaga kerjanya, dan tentunya untuk *stake holder* yang terkait.⁸

Hubungan Lembaga Ombudsman dengan persaingan usaha tidak terlepas daripada tujuan Lembaga Ombudsman itu sendiri. Adapun tujuan Lembaga Ombudsman adalah :

- 1) Mendorong terwujudnya penyelenggaraan usaha yang baik dan bersih;
- 2) Memfasiliasi dan memberikan mediasi untuk mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional dalam praktek usaha;
- 3) Mendorong terwujudnya etika usaha yang baik dan berkelanjutan.

Suatu perdagangan tidak terlepas dengan adanya subjek dan objek atau biasanya perusahaan dan pengusaha. Pengusaha adalah orang yang menjalankan perusahaan perdagangan atau orang yang memberikan kuasa perusahaannya kepada orang lain.⁹ Apabila ada dua orang atau lebih bekerja sama dalam melakukan usahanya, akan terjadi bentuk hukum dari perusahaan yang disebut¹⁰ :

- a. Persekutuan Perdata (*Burgerlijke Maatschap*) sebagai yang diatur dalam Bab VIII Buku III KUHPerdata;
- b. Persekutuan Firma (*Vennootschap Onder Firma*) yang diatur dalam Pasal 16 sampai dengan 35 KUHD;

⁸ Wawancara PraPenelitian Dengan Ibu Hanum Aryani selaku Ketua Bidang Pelayanan dan Investigasi, Pada Hari Selasa, 20 Juni 2017, Di Gedung Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁹ Farida Hasyim, 2016, *Hukum Dagang*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 128

¹⁰ *Ibid*, hlm. 128-129

- c. Persekutuan komanditer (*Commanditaire Vennoostchap*) yang diatur dalam Pasal 36 sampai dengan 56 KUHD;
- d. Perusahaan Negara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.19 Tahun 1960 dan sebagainya.

Ketika berbicara mengenai persaingan pasar, kita perlu memahami suatu etika di dalam persaingan secara sehat baik dari segi moral dan kemanusiaan. Pasar bebas persaingan sempurna adalah pasar di mana tidak ada pembeli dan penjual yang memiliki kekuatan cukup signifikan untuk mampu mempengaruhi harga barang-barang yang dipertukarkan. Pasar bebas dengan persaingan sempurna memiliki tujuh karakteristik berikut ini.¹¹

1. Jumlah pembeli dan penjual relatif banyak serta tidak ada seorang pun yang memiliki pangsa yang relatif substansial.
2. Semua pembeli dan penjual bebas masuk atau meninggalkan pasar.
3. Setiap pembeli dan penjual mengetahui sepenuhnya apa yang dilakukan oleh pembeli dan penjual lainnya, termasuk informasi tentang harga, jumlah, dan kualitas semua barang yang diperjual belikan.
4. Barang-barang yang dijual di pasar sangat mirip satu sama lain sehingga tidak ada seorang pun yang peduli darimana mereka membeli atau menjualnya.
5. Biaya dan keuntungan memproduksi atau menggunakan barang-barang yang dipertukarkan sepenuhnya ditanggung pihak-pihak yang membeli dan menjual barang-barang tersebut, bukan pihak lain.

¹¹ Budi Untung, 2012, *Hukum dan Etika Bisnis*, Yogyakarta, Andi Offset, hlm. 78-79

6. Semua pembeli dan penjual adalah ‘pemaksimal’ utilitas: semuanya berusaha untuk memperoleh sebanyak mungkin dengan membayar sesedikit mungkin.
7. Tidak ada pihak luar (misalnya pemerintah) yang mengatur harga, kuantitas, atau dari barang-barang yang diperjualbelikann dalam pasar.

Syarat utama untuk menjamin sebuah sistem ekonomi pasar yang *fair* dan adil adalah perlunya suatu peran pemerintah yang sangat canggih yang merupakan kombinasi dari prinsip *non-intervention*, sebagaimana telah kita bahas, dan prinsip campur tangan, khususnya demi menegakkan keadilan.¹² Peran dari pemerintah yang dibatasi hanya pada tiga tugas utama. Pertama, tugas melindungi masyarakat dari kekerasan dan invasi dari masyarakat merdeka lainnya [tugas pertahanan-keamanan]; Kedua, tugas melindungi, sebisa mungkin, setiap anggota masyarakat dari ketidakadilan atau penindasan dari setiap anggota lainnya, atau tugas menjamin pelaksanaan keadilan secara ketat; dan Ketiga, tugas membangun dan mengelola pekerjaan-pekerjaan umum tertentu dan lembaga-lembaga umum tertentu yang tidak bisa dijalankan oleh swasta (pasar) karena tidak menguntungkan, tapi sangat berguna bagi kehidupan bersama.¹³

Secara moral, baik pemerintah maupun pebisnis tidak boleh menjadikan keadilan sosial sebagai kendaraan emas yang hanya ditumpangi orang-orang tertentu saja, seperti: aparat institusional dan para pebisnis sendiri, melainkan keadilan sosial harus menjadi kendaraan namun bagi seluruh masyarakat. Hal ini

¹² A. Sonny Keraf, 1998, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 226

¹³ Adam Smith, 1965, *An Inquiry Into The Nature And Causes of the Wealth of Nations*, New York, Modern Library, hlm 651. Dikutip dari A. Sonny Keraf, 1998, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 226-227

membawa konsekuensi riil bahwa semua kebijakan pemerintah di bidang ekonomi berorientasi kepada kendaraan emas tersebut, namun harus diperuntukkan bagi semua. Hal seperti itulah yang menjadi dasar timbulnya paham tentang ekonomi kerakyatan. Ekonomi kerakyatan atau ekonomi yang memprioritaskan kepentingan-kepentingan rakyat tidak bisa bergerak sendiri. Keberhasilan perekonomian rakyat tidak bisa terjadi tanpa mekanisme dan dinamika pasar yang memadai.¹⁴

5. Landasan Hukum Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

Jika berbicara mengenai hukum pasti harus mengacu pada peraturan-peraturan yang terkait. Untuk landasan hukum yang berkaitan dengan Lembaga Ombudsman ini ada beberapa peraturan sebagai acuan, sebagai berikut:

A. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Didalam Undang-undang ini menyebutkan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

¹⁴ L. Sinuor Yosephus, 2010, *Etika Bisnis: Pendekatan Filsafat Moral Terhadap Perilaku Pebisnis*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 197

B. Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat LO DIY adalah lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan badan usaha.

LO DIY berasaskan pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia dan berkedudukan di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang bertanggung jawab langsung kepada Gubernur. Selain berasaskan Pancasila LO DIY mempunyai prinsip dalam menjalankan tugasnya, antara lain:

- a) Independen;
- b) Impasial;
- c) Keadilan;
- d) Non-diskrimasi;
- e) Persamaan;
- f) Transparansi; dan
- g) Akuntabilitas.

B. Tinjauan Umum Tentang Monopoli dan Persaingan Usaha

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Praktik Monopoli

Menurut Undang-Undang No.5 Tahun 1999 membagi dalam 2 (dua) pengaturan substansi yaitu perjanjian yang dilarang dan kegiatan yang dilarang. Yang termasuk dalam Kegiatan yang dilarang adalah kegiatan Monopoli,

Monopsoni, Penguasaan pasar serta persekongkolan. Rachmadi Usman berpendapat “Perbedaan antara kegiatan yang dilarang dengan perjanjian yang dilarang umumnya dapat dilihat dari jumlah pelaku usahanya. Perjanjian yang dilarang melihat dari unsur katanya, yaitu perjanjian, hal ini sudah dapat dipastikan harus ada minimal dua pihak, sementara dalam kegiatan yang dilarang, dalam melakukan kegiatan tersebut dapat dilakukan oleh hanya satu pihak/pelaku usaha saja”.¹⁵

Dalam Undang-Undang Anti Monopoli pengertian “Monopoli” dibedakan dengan pengertian “Praktik Monopoli”. Pasal 1 angka 1 dan 2, yaitu “Monopoli adalah Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha”. Sedangkan, “Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”

Pada teorinya, munculnya monopoli dapat dibedakan menjadi dua yaitu:¹⁶

1. Monopoli yang terjadi karena pelaku usaha memiliki kemampuan teknis tertentu seperti:

¹⁵ Rachmadi Usman, 2013, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.371

¹⁶ *Ibid*, hlm. 372-373

- a. Pelaku usaha memiliki kemampuan atau pengetahuan khusus yang memungkinkan melakukan efisiensi dalam berproduksi;
 - b. Skala ekonomi, dimana semakin besar skala produksi maka biaya marjinal semakin menurun sehingga biaya produksi per unit (*average cost*) makin rendah;
 - c. Pelaku usaha memiliki kemampuan kontrol sumber faktor produksi, baik berupa sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun lokasi produksi.
2. Monopoli yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, yaitu:
- a. Hak atas kekayaan intelektual;
 - b. Hak usaha eksklusif, yaitu hak yang diberikan oleh pemerintah kepada pelaku usaha eksklusif, yaitu yang diberikan oleh pemerintah kepada pelaku usaha tertentu yang tidak didapatkan oleh pelaku usaha yang lain, misalnya agen tunggal, importir tunggal, dan pembeli tunggal. Pada umumnya hal ini terkait dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, asalkan diatur dalam undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN atau badan/lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

Monopoli adalah penguasaan praktik produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa. Akan tetapi, tidak semua tindakan penguasaan atas produksi atau pemasaran merupakan pelanggaran. Monopoli yang terjadi karena keunggulan produk, atau perencanaan dan pengelolaan bisnis yang baik, atau terjadi melalui

perjuangan dalam persaingan jangka panjang, serta menguasai pangsa pasar yang besar pula, tentu saja tidak merupakan tindakan penguasaan yang dilarang.¹⁷

Untuk menentukan bahwa suatu pelaku usaha atau lebih melakukan praktik monopoli penegak hukum dan para pencari fakta harus dapat secara teliti menganalisis mengenai beberapa hal anatara lain:¹⁸

1. Penentuan mengenai pasar yang bersangkutan;
2. Penilaian terhadap keadaan pasar dan jumlah pelaku usaha;
3. Ada tidaknya kehendak untuk melakukan monopoli oleh pelaku usaha tertentu.

2. Bentuk-bentuk Monopoli

Menurut Kwik Kian Gie, mengemukakan bentuk-bentuk monopoli yang pada hakekatnya berbeda-beda seperti berikut:¹⁹

1. Monopoli yang diberikan begitu saja oleh pemerintah kepada swasta berdasarkan nepotisme.
2. Monopoli yang terbentuk karena beberapa pengusaha yang bersangkutan membentuk kartel ofensif.
3. Monopoli yang tumbuh karena praktik persaingan yang nakal, misalnya pengendalian produk dari hulu sampai hilir. Lalu yang hilir lainnya di diskriminasi dalam memperoleh bahan baku yang dikuasainya juga.

¹⁷ L. Budi Kagramanto, 2008, *Larangan Persekongkolan Tender*, Surabaya, Srikandi, hlm. 182

¹⁸ Susanti Adi Nugroho, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Jakarta, Kencana, hlm. 227

¹⁹ Kwik Kian Gie, 1996, *Praktik Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 52-53

4. Monopoli yang dibentuk untuk pembentuk dana, yang penggunaannya adalah untuk sosial dan dipertanggungjawabkan kepada publik, baik tujuannya tapi jelek prosedurnya. Karena berarti memungut pajak tanpa melalui undang-undang, jadi melanggar Undang-Undang Dasar.
5. Monopoli adalah yang diberikan kepada inovator dalam bentuk oktroi dan paten untuk jangka waktu yang terbatas.
6. Monopoli yang terbentuk karena perusahaan yang bersangkutan selalu menang dalam persaingan yang sudah dibuat wajar, adil dan *fair*. Monopoli seperti ini justru muncul karena unggul dalam segala bidang, produktif dan efisien.
7. Monopoli yang dipegang oleh negara dalam bentuk BUMN. Karena barangnya dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.
8. Monopoli yang disebabkan karena pembentukan kartel defenitif, agar persaingan yang sudah saling “memotong leher” dan sudah saling mematikan dapat dihentikan. Caranya adalah pembentukan kartel defenitif, agar perusahaan-perusahaan tidak bangkrut. Sifatnya harus sementara dan setelah dijaga jangan sampai berkembang menjadi kartel ofensif.

Adapun menurut Arie Siswanto, beberapa kriteria yang bisa ditemukan terhadap beberapa variasi monopoli :²⁰

²⁰ Arie Siswanto, 2002, *Hukum persaingan usaha*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 22

Pertama, monopoli bisa dibedakan menjadi *private monopoly* (monopoli swasta) dan *public monopoly* (monopoli publik). Perbedaan ini didasarkan pada kriteria siapa yang memegang atau memiliki kekuasaan monopoli. Dikatakan ada monopoli publik, jika monopoli itu dipunyai oleh badan publik (*public body*), seperti negara, pemerintah daerah, dan sebagainya. Sebaliknya, monopoli swasta adalah monopoli yang dipegang oleh pihak nonpublik, seperti perusahaan swasta, koperasi, dan perorangan.

Kedua, dari sisi keadaan yang menyebabkan monopoli bisa dibagi menjadi *natural monopoly* dan *social monopoly*. *Natural monopoly* adalah monopoli yang disebabkan oleh faktor-faktor alami yang eksklusif. Jika disuatu daerah terdapat bahan tambang langka yang tidak dijumpai didaerah lain, pengelola sumber daya di wilayah itu akan memiliki *natural monopoly*. Sebaliknya, *social monopoly* merupakan monopoli yang tercipta dari tindakan manusia atau kelompok sosial. Monopoli terhadap hak cipta yang diberikan oleh negara kepada seorang pencipta, misalnya merupakan contoh dari monopoli sosial.

Ketiga, monopoli dibedakan antara monopoli legal dan monopoli ilegal. Monopoli legal adalah monopoli yang tidak dilarang oleh hukum. Sebaliknya, monopoli dikatakan ilegal kalau dilarang oleh hukum.

Melihat dari bentuk-bentuk monopoli, ada beberapa dampak negatif dari praktek monopoli yang merugikan, antara lain:²¹

²¹ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 1999, *Anti Monopoli*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 30

1. Terjadi peningkatan harga suatu produk sebagai akibat tidak adanya kompetisi dan persaingan yang bebas. Harga yang tinggi ini pada gilirannya akan menyebabkan inflasi yang merugikan masyarakat luas;
2. Adanya keuntungan (*profit*) diatas kewajaran yang normal. Pelaku usaha akan seandainya menetapkan harga untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya karena konsumen tidak ada pilihan lain dan terpaksa membeli produk tersebut;
3. Terjadi eksploitasi terhadap konsumen karena tidak adanya hak pilih konsumen atas produk. Konsumen akan seandainya menetapkan kualitas suatu produk tanpa dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan. Eksploitasi ini juga akan menimpa karyawan dan buruh yang bekerja pada produsen tersebut dengan menetapkan gaji dan upah yang sewenang-wenang tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku;
4. Terjadi ketidakekonomisan dan ketidakefisienan yang akan dibebankan kepada konsumen dalam rangka menghasilkan suatu produk, karena perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum;
5. Adanya *entry barrier* dimana perusahaan lain tidak dapat masuk ke dalam bidang usaha perusahaan monopoli tersebut, karena penguasaan pangsa pasarnya yang besar. Perusahaan-perusahaan kecil tidak diberi kesempatan untuk tumbuh berkembang dan akan menemui ajalnya satu persatu;
6. Pendapatan menjadi tidak merata, karena sumber dana dan modal akan tersedot ke dalam perusahaan monopoli. Masyarakat banyak harus berbagi

dengan banyak orang bagian yang sangat kecil, sementara perusahaan monopoli dengan sedikit orang akan menikmati bagian lebih besar.

Dari uraian diatas, maka jelas bahwa monopoli merupakan pemusatan kekuatan tunggal di pasar dan cenderung menghambat alokasi sumber daya secara efisien dan merugikan bagi konsumen. Akan tetapi monopoli memiliki aspek-aspek positif dan juga aspek-aspek negatif tergantung dari sudut mana kita mengambil manfaatnya.

3. Pengertian dan Hukum Persaingan Usaha

Pengertian daripada “Persaingan Usaha” menurut rumusan istilah pasal 1 angka 6 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 yaitu “*Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha*”. Dari pengertian tersebut, gambarannya adalah bahwa persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatannya dilakukan dengan melawan hukum, implikasinya akan menghambat persaingan usaha secara sehat.

Menurut Arie Siswanto, mengemukakan bahwa hukum persaingan usaha (*competition law*) merupakan instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan. Meskipun secara khusus menekankan pada aspek “persaingan”, hukum persaingan juga berkaitan erat dengan pemberantasan monopoli, karena yang juga menjadi perhatian dari hukum

persaingan adalah mengatur persaingan sedemikian rupa sehingga ia tidak menjadi sarana untuk mendapatkan monopoli”.²²

Sedangkan, menurut Hermansyah berpendapat “yang dimaksud dengan hukum persaingan usaha adalah seperangkat aturan hukum yang mengatur mengenai segala aspek yang berkaitan dengan persaingan usaha, yang mencakup hal-hal yang boleh dilakukan dan hal-hal yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha”.²³

Dengan memperhatikan beberapa pendapat diatas, menurut bukunya Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao yang berjudul “*Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha*” mengatakan bahwa kesemuanya bertumpu kepada “aturan hukum sebagai petunjuk atau perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat yang harus ditaati”. Jadi kata kuncinya adalah “seperangkat aturan atau hukum sebagai pedoman yang harus ditaati secara bersama”. Dalam kaitan dengan hukum persaingan usaha, pendapat diatas bertalian dengan tiga hal pokok:²⁴

1. Pencegahan atau peniadaan monopoli;
2. Menjamin terjadinya persaingan usaha yang sehat; dan
3. Melarang persaingan yang tidak jujur.

Jadi singkat penulis bahwa segala kegiatan perekonomian yang beresiko mengakibatkan keburukkan bagi bangsa Indonesia maka harus ada aturan yang

²² *Ibid*, hlm. 25

²³ Hermansyah, 2008, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 2

²⁴ Suharsil Dan Mohammad Taufik Makarao, 2010, *Hukum Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm.37-38

secara tegas agar terwujudnya persaingan usaha secara sehat dan perekonomian berjalan semakin maju.

Ketika kita mulai berbicara tentang pengaturan, saat itulah pemikiran kita mulai memasuki domain hukum. Walaupun hukum bukan merupakan satu-satunya instrumen yang memiliki kekuatan yang mengatur, secara luas dapat dipahami bahwa hukum adalah sarana pengatur yang memiliki kekuatan pemaksa yang memadai. Dalam dunia usaha memang dikenal ada etika usaha (*business ethic*) yang menjadi *code of conduct*. Meskipun demikian, kekuatan yang mendorong ditaatinya etika semacam itu lebih terletak pada moralitas yang seringkali terkalahkan oleh kepentingan-kepentingan lain yang dianggap lebih signifikan. Berbeda dengan etika yang lebih banyak dimotori oleh moralitas, hukum didorong oleh daya paksa yang lebih konkret berupa sanksi. Dengan begitu kekuatan yang memaksa orang untuk mentaati hukum bukan sekedar moralitas, ia “paksa” untuk mempertimbangkan sanksi yang mungkin akan dijatuhkan jika ia melanggar norma hukum”.²⁵

4. Pengawasan Terhadap Persaingan Usaha

Pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan itu sendiri. Tujuan pengawasan terhadap persaingan usaha untuk mewujudkan penyelenggaraan usaha yang baik dan bersih. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) istilah pengawasan berasal dari kata awas yang artinya dapat melihat dengan baik-baik; tajam penglihatan, sedangkan kata

²⁵ Arie Siswanto, *Op.Cit*, hlm. 23

pengawasan artinya penilikan dan penjagaan ataupun pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.

Menurut Harahap, Pengawasan adalah keseluruhan sistem, teknik, cara yang mungkin dapat digunakan oleh seorang atasan untuk menjamin agar segala aktivitas yang dilakukan oleh dan dalam organisasi benar-benar menerapkan prinsip efisiensi dan mengarah pada upaya mencapai keseluruhan tujuan organisasi.²⁶

Sedangkan, menurut Prayudi “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.²⁷

Adapun menurut Harold Koontz,dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah :

Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pngawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.²⁸

Dari definisi para ahli di atas dapat di artikan bahwa pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus menerus di laksanakan untuk mengetahui

²⁶ Harahap dan Sofyan Syafitri, 2001, *Sistem Pengawasan Manajemen*, Jakarta, Quantum, hlm. 14

²⁷ Prayudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 80

²⁸ Jhon Salindeho, 1998, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 39

pekerjaan apa yang sudah di laksanakan, kemudian di adakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak.

Menurut Prayudi, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terhadap beberapa asas, antara lain :²⁹

1. Asas tercapainya tujuan, ditunjukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2. Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
3. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
4. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
5. Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.
6. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
7. Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.
8. Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditunjukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.

²⁹ Prayudi, *Op.Cit*, hlm. 86-87

9. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan.
10. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
11. Asas kekecualiaan, bahwa efisiensi dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang di tujukan terhadap faktor kekecualiaan yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
12. Asas pengendalian fleksibel bahwa pengawasan harus untuk menghindari kegagalan pelaksanaan perencanaan.
13. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistim yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
14. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan

Selanjutnya sistem pengawasan yang akan dilakukan tersebut harus terkoordinasi dengan baik, sesuai dengan aturan yang telah dikeluarkan oleh instansi yang bersangkutan, serta memperhatikan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dari instansi terkait.

Menurut M.Manullang, proses pengawasan secara umum terdiri dari 3 (tiga) fase, yaitu :³⁰

1. Menetapkan alat pengukur/standard
2. Mengadakan penilaian
3. Mengadakan perbaikan

Bila seorang hendak mengukur jarak/menilai suatu pekerjaan, hal ini baru dapat dilakukan bila terdapat alat pengukur atau penilainya. Alat pengukur atau penilai tadi harus ditetapkan terlebih dahulu, demikian juga halnya dalam pengawasan. Dalam pelaksanaan pengawasan alat pengukur atau penilainya adalah merupakan standard, yaitu dapat berupa rencana, program kerja, atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini adalah merupakan fase pertama dari pengawasan.

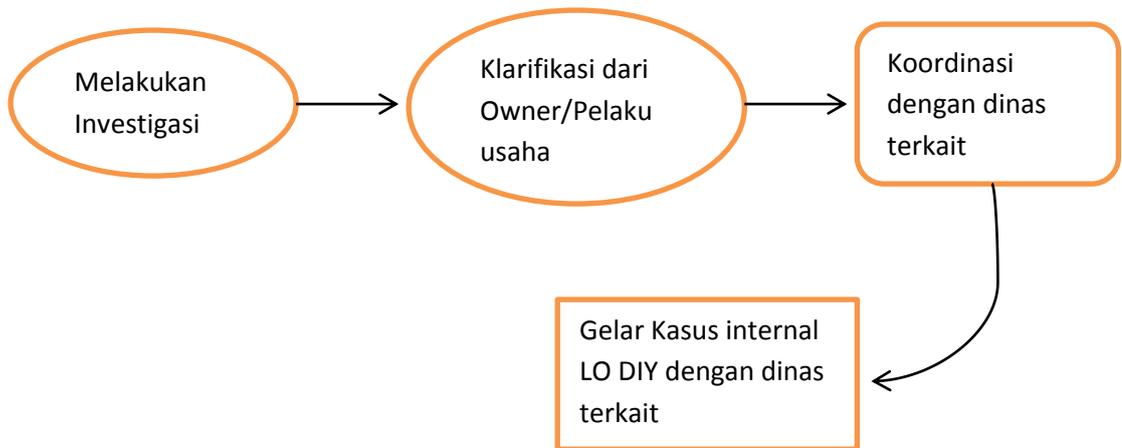
Pada fase kedua mengadakan proses penilaian. Penilaian ini berarti membandingkan hasil suatu pekerjaan atau kegiatan dengan alat pengukur tadi. Dalam fase inilah akan terlihat apakah suatu pekerjaan atau kegiatan sesuai dengan rencana, kebijakan atau peraturan perundang-undangan atau tidak.

Pada fase ketiga adalah mengadakan tindakan perbaikan. Tindakan perbaikan ini merupakan konsekuensi dari tahap kedua. Maksudnya apabila pada fase kedua ditemukan ketidak-sesuaian antara rencana, kebijaksanaan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dengan kenyataan dari suatu

³⁰ M.Manullang, 1995, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 183

hasil pekerjaan atau kegiatan, atau dengan kata lain berdasarkan penilaian pada fase kedua ditemukan penyimpangan atau penyelewengan.

Dari hasil wawancara dengan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta mekanisme pengawasan terhadap persaingan usaha dapat dilakukan, sebagai berikut :



Ada beberapa alasan mengapa pengawasan itu penting, diantaranya :

- a Perubahan lingkungan organisasi, berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus-menerus dan tak dapat dihindari, seperti munculnya inovasi produk dan pesaing baru, di ketemukannya bahan baku baru dan sebagainya. Melalui fungsi pengawasannya manajer mendeteksi perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan yang terjadi.
- b Peningkatan kompleksitas organisasi semakin besar organisasi, makin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati. Berbagai jenis produk harus diawasi untuk menjamin kualitas dan profitabilitas tetap

terjaga. Semuanya memerlukan pelaksanaan fungsi pengawasan dengan lebih efisien dan efektif.

- c Meminimalisasikan tingginya kesalahan-kesalahan bila para bawahan tidak membuat kesalahan, manajer dapat secara sederhana melakukan fungsi pengawasan. Tetapi kebanyakan anggota organisasi sering membuat kesalahan. Sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.
- d Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang, bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya tanggung jawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan telah melakukan tugasnya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan.
- e Komunikasi

Menilai informasi dan mengambil tindakan koreksi langkah terakhir adalah perbandingan penunjuk dengan standar, penentuan apakah tindakan koreksi perlu diambil dan kemudian pengambilan tindakan.