

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demi terwujudnya *Good Governance* di daerah harus bertumpu pada tiga pilar yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga pilar harus bekerja secara sinergi yang berarti setiap pilar diharapkan bekerja secara optimal agar pencapaian tujuan berhasil secara efektif. Salah satu pilar terbentuknya *good governance* adalah adanya sektor swasta yang mampu meningkatkan produksi di daerah 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 kesejahteraan¹. 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 mewujudkan praktek usaha yang beretika dan mampu memberikan pelayanan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat.

¹ Dwiyanto.A, *Mewujudkan Good Governance melalui pelayanan publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005

Melakukan pengawasan sangat diperlukan untuk mewujudkan praktek usaha yang sehat, pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan dan penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan dapat tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kinerja sudah terlaksana². Fungsi pengawasan yang selama ini yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawas yang pernah ada telah mengilhami pembentukan lembaga eksternal dan independen yang berarti bebas dari campur tangan pihak manapun, namun berpengaruh terhadap struktural birokrasi pemerintahan yang baik, lembaga tersebut bernama Ombudsman.

Lembaga Ombudsman resmi dibentuk di Indonesia 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 tersebut berfungsi secara independen mengawasi kinerja terhadap penyelenggaraan negara dalam memberikan pelayanan yang menjadi tanggung jawab sebuah negara³.

² <http://www.itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html>

³ www.ombudsman.go.id

Kembali pada tiga pilar dalam mewujudkan *good governace* yaitu adanya sektor swasta yang mampu meningkatkan perekonomian didaerah dan membuat lapangan pekerjaan untuk masyarakat serta jauh dari peraktek usaha tidak sehat, provinsi DIY telah melakukan langkah untuk menciptakan tata kelola usaha yang sehat dengan membuat sebuah lembaga yang bersifat independen dan mandiri dan hanya ada di Provinsi DIY yang bernama Lembaga Ombudsman Swasta D.I Yogyakarta (LOS). Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta (LOS DIY) dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor 135 Tahun 2004⁴ dan diperkuat dengan Peraturan Gubernur No.22 Tahun 2008⁵ untuk mendorong terwujudnya praktek tata kelola usaha sektor swasta yang beretika dan berkelanjutan.

Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta (LOS DIY) sesungguhnya bukan lembaga politik dan lembaga sosial melainkan lembaga pemerintah yang ada didaerah. Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan satu-satunya lembaga ombudsman swasta yang ada di Indonesia. Namun pada tahun terakhir periode keanggotaan tahun 2012-2015, LOS DIY telah memasuki akhir periode LOS, tidak hanya keanggotaan namun secara kelembagaan juga. Karena berdasarkan Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 69 tahun 2014 Tentang Organisasi dan tata Laksana Kerja Lembaga Ombudsman DIY (LO

⁴ Surat Keputusan Gubernur Nomor 135 Tahun 2004

⁵ Perauran Gubernur No.22 Tahun 2008

DIY) secara jelas dinyatakan bahwa keberadaan LOS dan LOD dilebur menjadi satu menjadi LO DIY mulai periode keanggotaan 2015-2018⁶.

Melihat dari latar belakang pendirian LOS (Lembaga Ombudsman Swasta) merupakan bagian dari upaya pemerintah D.I Yogyakarta untuk mendorong dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di DIY. Salah satu pilar dalam *good governance* adalah adanya dunia swasta yang mampu mengangkat perekonomian negara dan menciptakan kesejahteraan rakyat melalui pembukaan lapangan kerja, serta praktek usaha yang sehat dan tidak merugikan konsumen maupun usaha lainnya. Sehubungan dengan hal itu Lembaga Ombudsman Swasta D.I Yogyakarta (LOS DIY) bisa menjadi sebuah instrumen yang efektif dalam membantu dunia usaha dalam mewujudkan praktek usaha yang beretika dan berkelanjutan sehingga mampu memberikan pelayanan yang baik dan melindungi konsumen. Masih kuatnya praktek-praktik usaha yang tidak sehat dan merugikan masyarakat, serta lemahnya sistem kontrol dan pengawasan pemerintah mengakibatkan praktik-praktik bisnis dengan perilaku KKN justru dilakukan antara aparat pemerintah dan pelaku usaha. Sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menampung pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan praktek tata kelola usaha yang tidak beretika, LOS DIY memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti setiap laporan

⁶ Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata laksana kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

dengan cara meminta klarifikasi dari terlapor, melakukan investigasi, memberikan mediasi dan memberikan rekomendasi yang disampaikan kepada pihak-pihak terkait. Selain Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), LOS DIY juga memiliki kewenangan kepada badan usaha murni, baik, formal maupun informal (badan usaha perorangan) yang beroperasi diwilayah Daerah Istimewa Yogyakarta⁷.

Bidang pelayanan, investigasi dan monitoring menyampaikan laporan kasus yang masuk di Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) memperoleh laporan dan konsultasi terkait adanya dugaan pelanggaran etika usaha yang disampaikan oleh masyarakat diwilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun data pengaduan pada triwulan pertama periode 9 januari - 25 maret 2015 sebanyak 12 kasus, pengaduan pada triwulan kedua periode 25 maret – 25 juni 2015 sebanyak 9 kasus, dan pengaduan pada triwulan ketiga periode 26 juni – 25 september 2015 sebanyak 8 kasus. Adapun konsultasi terkait adanya dugaan pelanggaran etika usaha yang disampaikan oleh masyarakat diwilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut : konsultasi triwulan pertama periode 9 januari – 25 maret 2015 sebanyak 21 kasus, konsultasi triwulan kedua periode 26 maret – 25 juni

⁷ http://www.kompasiana.com/ekamara/lod-dan-good-governance_551135c6a333111c37ba994d diakses 23-12-2015 pukul 22.17 wib

2015 sebanyak 22 kasus, dan konsultasi triwulan ketiga periode 26 juni – 25september 2015 sebanyak 14 kasus⁸.

Semenjak Lembaga Ombudsman Daerah dan Lembaga Ombudsman Swasta melebur menjadi satu fungsi untuk mengawasi sektor swasta, maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut pengawasan Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta (LO DIY) terhadap sektor swasta, mengingat dulu sektor swasta diawasi oleh Lembaga Ombudsman Swasta (LOS).

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian di daerah DIY oleh karena itu penelitian ini diberi judul **“Pelaksanaan pengawasan Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta terhadap Sektor Swasta”**.

B. Rumusan Masalah

Untuk membuat permasalahan menjadi lebih spesifik dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh penulis, maka harus ada rumusan masalah yang benar-benar terfokus. Hal ini dimaksudkan agar pembahasan dalam karya tulis ini tidak melebar dari apa yang dikehendaki. Dari latar belakang yang telah disampaikan di atas, ada beberapa rumusan masalah yang bisa diambil yaitu:

⁸ Buku laporan kinerja tupoksi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY), 2015

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) terhadap sektor swasta?
2. Faktor yang mempengaruhi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) dalam pelaksanaan pengawasan di sektor swasta?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas maka tujuan yang ingin didapatkan dari penelitian adalah sebagai berikut :

- a) Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan LO DIY di sektor swasta.
- b) Untuk mengetahui Faktor yang mempengaruhi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) dalam pelaksanaan pengawasan di sektor swasta

2. Manfaat Penelitian

Berangkat dari perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas ada beberapa manfaat yang ingin penulis peroleh, yaitu :

A. Manfaat Teoritis :

- a) Diharapkan penelitian ini dapat meberikan manfaat bagi mahasiswa mengenai efektifitas wewenang/rekomendasi

Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjalankan tugas untuk mengawasi pelayanan sektor swasta.

- b) Untuk menjadi pedoman bagi para pihak yang ingin mengetahui dan mendalami tentang wewenang dan fungsi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengawasan sektor swasta.
- c) Sebagai pedoman awal bagi penelitian yang ingin mendalami lebih lanjut.

B. Manfaat Praktis

Penulis mengharapkan agar memberikan sumbangan pemikiran mengenai aspek wewenang dan fungsi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memberikan rekomendasi dalam mengawasi penyelenggaraan sektor swasta.

D. Kerangka Dasar Teori

Pengertian kerangka dasar teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antara variabel berdasarkan konsep definisi tertentu.

Dalam penelitian ini menggunakan dasar-dasar teori sebagai pedoman penelitian ini, sebagai berikut:

1. Tinjauan Pustaka

Peneliti akan menyusun kerangka teori secara utuh untuk mencari landasan tentang pelaksanaan pengawasan Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta di sektor swasta, untuk itu peneliti terlebih dulu melakukan pemetaan terhadap peneliti-peneliti terdahulu yang sudah pernah melakukan penelitian yang serupa. Penelitian *pertama*, oleh Cahyadi tahun 2010 tentang Signifikansi ombudsman dalam menegakkan bisnis beretika dan berkelanjutan dalam perspektif ekonomi islam studi Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta (LOS) 2011, menyimpulkan bahwa selama 2 tahun pertama yakni tahun 2005-2007 LOS DIY telah cukup mampu memainkan perannya sesuai tugas, fungsi dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam surat keputusan gubernur DIY nomor 135 tahun 2004 tentang pembentukan Organisasi Ombudsman Swasta di provinsi DIY. LOS DIY telah menjalankan kewenangannya menerima dan mengelola pengaduan dan informais dari para pihak berkaitan dengan penyimpangan usaha. Dalam menindaklanjuti laporan dan informasi tersebut LOS DIY selalu berprinsip independen, imparisial dan non-diskriminatif. dari sekian kasus yang diadukan kepada LOS DIY, dilihat dari jumlah kasus dan ditindaklanjuti dengan rekomendasi atau dapat apat diselesaikan secara internal. Dilihat dari jumlah aduan yang ada dalam kurung 2005-2007, terlihat bahwa meskipun LOS DIY merupakan lembaga baru namun eksistensinya cukup mendapatkan perhatian dari masyarakat, meskipun demikian parameter kinerja LOS

DIY untuk perbaikan sistematik pelayanan publik oleh pelaku usaha tidak dapat diukur melalui jumlah aduan yang masuk semata, karena jumlah keseluruhan aduan lebih bersifat perorangan dan tidak semua merepresentasikan pelayanan publik. walaupun demikian dalam menindaklanjuti setiap aduan LOS DIY selalu menempuh jalur klarifikasi dan investigasi untuk mengetahui data dan permasalahan publik yang lebih luas. Proses pengawasan dilakukan berdasarkan laporan dari masyarakat atau atas inisiatif LOS (*own motion*) untuk mengangkat sebuah isu, berdasarkan aduan adanya penyimpangan usaha yang menimbulkan keresahan/kerugian bagi masyarakat kasus yang masuk dari masyarakat yang dirugikan pihak terkait, kemudian diklarifikasi dan investigasi kepada berbagai pihak terkait, disertai pengumpulan alat bukti dan saksi yang diperlukan untuk memperjelas permasalahan, LOS menjadi mediator untuk mempertemukan pelapor dan terlapor atas dasar kesepakatan ke2 pihak. Untuk selanjutnya LOS akan menyatakan pendapat dan memberikan rekomendasi. Dengan demikian investigasi dan monitoring dilakukan guna menindaklanjuti persoalan kasus yang dilaporkan ke LOS maupun atas inisiatif LOS sendiri.

Peneliti *kedua*, oleh. Hadi tahun 2014 tentang penyelesaian sengketa bisnis melalui jalur non litigasi di lembaga ombudsman swasta, menyimpulkan bahwa proses penyelesaian melalui tahapan penerimaan laporan dari pelapor, kemudian klarifikasi dari terlapor, lalu dimediasi kedua belah pihak, setelah mencapai keinginan bersama kemudia

diberikan rekomendasi. Ada beberapa faktor yang menyebabkan pihak-pihak yang bersengketa menyelesaikan sengketa bisnis melalui jalur non-litigasi di Lembaga Ombudsman Swasta Yogyakarta yaitu: proses penyelesaiannya sangat lama dan banyak membuang waktu, biaya yang sangat murah bahkan gratis dibandingkan melalui jalur litigasi yang harus mengeluarkan banyak biaya untuk menyelesaikan sengketa apalagi bagi para pelaku bisnis hal tersebut sangat tidak efektif. Proses penyelesaian sengketa bisnis jalur non litigasi banyak memberikan keadilan bagi para pihak yang bersengketa. Karena hasil akhir berdasarkan kesepakatan dari pihak yang sama-sama mengambil jalan yang menguntungkan bagi para pihak. *Ketiga* oleh Novia kencana tahun 2015, tentang Dinamika kelembagaan (suatu kajian tentang proses penggabungan LOD dan LOS DIY). Menyimpulkan bahwa, penelitian ini membahas tentang penataan kelembagaan non-struktural dibidang pelayanan publik yaitu LOD dan LOS, proses penggabungan LOD dan LOS ini merupakan respon dari tuntutan terkait dengan pergub DIY nomor 21 tahun 2008 dan dan pergub DIY nomor 22 tahun 2008 yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan dan dinamika yang terjadi di masyarakat. Sehingga bercermin dari asumsi-asumsi pakar mengenai penggabungan kelembagaan maka proses penggabungan LOD DIY dan LOS DIY dapat dilihat segi struktural dan konsep pengembangan kelembagaan murni menjelaskan bahwa penggabungan kelembagaan ini merupakan strategi pemerintah dalam mencapai kinerja yang efektif dan efisien dalam

pelaksanaanya terhadap pengawasan pada bidang pemerintahan dan swasta. *Keempat*, Zamzani tahun 2010 tentang pelaksanaan penyelesaian sengketa bisnis secara mediasi oleh lembaga ombudsman swasta menyimpulkan bahwa, proses penyelesaian sengketa bisnis secara mediasi di Lembaga Ombudsman Swasta DIY, dimulai sejak adanya laporan dari masyarakat terhadap pelanggaran etika bisnis berkelanjutan, setelah itu para pihak yang terkait diundang untuk datang ke Ombudsman Swasta DIY untuk klarifikasi laporan. Apabila klarifikasi dianggap belum cukup maka dapat melakukan investigasi dan meminta pendapat para ahli untuk menguatkan data-data yang sudah ada. Setelah data dianggap sudah cukup maka proses mediasi dapat dilaksanakan apabila para pihak sepakat untuk melakukan mediasi. Setelah proses diatas dilakukan, selanjutnya penilaian dari pengaduan pelapor, hasil klarifikasi dari terlapor, pihak-pihak yang terkait, hasil investigasi dan pendapat para ahli, kajian peraturan perundang-undangan dan mengacu pada pedoman prinsip dan penilaian bisnis beretika berkelanjutan. Setelah tahapan ini dilakukan, dan hasil penilaian maka dibuatkan rekomendasi untuk perbaikan tata kelola usaha. Lembaga Ombudsman Swasta DIY tidak mempunyai sanksi bagi para pihak yang tidak meelaksanakan kesepakatan yang telah dituangkan dalam Akta Perdamaian karena Lembaga Ombudsman Swasta DIY hanya pengarah ke *moraly binding*. *Kelima*, Andari, tahun 2011 tentang pelaksanaan fungsi Lembaga Ombudsman DIY dalam rangka mewujudkan good governance menyimpulkan, Pelayanan publik telah

menjadi entry point dan pendorong good governance karena, perjuangan untuk mewujudkan prinsip-prinsip good governance dalam sektor pelayanan publik adalah relatif lebih mudah. Nilai-nilai seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi lebih mudah untuk diimplementasikan dan lebih mudah dilihat di dalam sektor pelayanan publik. Lagi pula, pelayanan publik memiliki kaitan dengan good governance karena semua bagian dalam governance yaitu pemerintah, masyarakat sipil dan sektor swasta memiliki kepentingan yang sama yakni pelayanan publik dengan kualitas yang lebih baik. Penelitian dilaksanakan dengan meninjau beberapa dokumen yaitu dokumen administratif dan dokumen rekam proses kasus serta dengan melakukan interview dengan beberapa responden yang terdiri dari para pelapor dan juga terlapor sebagai tambahan informasi. Untuk menganalisa data, ada beberapa langkah. Pertama, menganalisa dokumen berupa peraturan, yang disebut sebagai data primer. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa kendala yang berkaitan dengan rumusan pengaturan dan kurangnya kewenangan dari Ombudsman yang telah mempengaruhi kurang efektif dan kurang optimalnya dalam memberikan perlindungan hak masyarakat, khususnya dalam memperoleh pelayanan publik yang baik. Dengan demikian, untuk mencapai efektifitas pelaksanaan fungsi Ombudsman, hasil penelitian menyarankan agar beberapa materi dari pengaturan direvisi atau diperjelas, diantaranya adalah pasal tentang keterlibatan pers dalam menyebarkan informasi baik mengenai perkembangan kasus

maupun informasi tentang rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman. Selain itu, pasal yang berkaitan dengan hak untuk melakukan investigasi sendiri tanpa harus menunggu laporan dari warga masyarakat, sehingga Ombudsman dapat mengambil inisiatif sendiri untuk melakukan investigasi. Dan akhirnya, payung hukum pembentukan Ombudsman dalam masa mendatang perlu untuk dipertimbangkan lagi, agar lebih memberikan kekuatan pada Ombudsman baik dari sisi yuridis maupun dari sisi moral.

Dari 5 penelitian diatas tentang kinerja Lembaga Ombudsman Swasta DIY dengan variabel yang sudah diteliti adalah pengawasan lembaga Lembaga Ombudsman Swasta DIY dalam bentuk penegakan bisnis beretika dan penyelesaian sengketa bisnis.

2. Tinjauan Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Mudah diketahui bahwa perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan badan usaha tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini pemerintah selalu akan berusaha untuk mengendahkan aparatnya, sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan yang

merugikan masyarakat, setidaknya tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut⁹.

Ciri penting dari definisi pengawasan ialah hanya dapat diterapkan bagi pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan, tidak dapat diterapkan untuk pekerjaan yang sudah selesai dikerjakan. Salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan itu sendiri yaitu, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik, dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun kalangan swasta dan pemerintahan makna pengawasan ini tidak terlalu sulit untuk dipahami. Jadi dapat diartikan bahwa pengawasan adalah segala yang berkaitan dengan proses penilaian, penjagaan serta pengarahan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh, agar objek yang diawasi berjalan menurut semestinya¹⁰.

Pengawasan adalah tugas dan fungsi seorang pemimpin dalam mengontrol berjalannya sebuah program atau rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan pengawasan akan diketahui adanya kekurangan atau hambatan-hambatan, kelemahan, kesalahan dan kegagalan dan kemudian dicari cara mengatasinya.

⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hal 36

¹⁰ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghali Indonesia, Jakarta, 1986, hal 2

Menurut Soekarno K Menyebutkan pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, dan agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana¹¹.

Sedangkan menurut Muchsin bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan dari pengawasan hanya sebatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya dalam hal ini telah terbentuk suatu rencana. Bagir manan memandang control sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi control atau hal control. Control mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (directive)¹².

Alasan dilakukannya pengawasan karena kemungkinan adanya pelanggaran atau maladministrasi dalam pelaksanaa perencanaan, seperti terjadinya kesalahpahaman pihak perencana dan pelaksanaan. Tujuan pengawasan pada dasarnya untuk menjamin ketetapan pelaksana sesuai rencana. Pengawasan mempunyai prinsip untuk melindungi masyarakat, maka pemborosan dana yang ditanggung masyarakat harus diceaagah oleh penyimpangan yang dilakukan pihak

¹¹ Sukarno K, *Dasar-dasar Manajemen*, Miswar, jakarta, 1968, Hal 107

¹² Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghali Indonesia, Jakarta, 1986, hal 3

kedua dan menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.

Pengawasan itu mengukur pelaksanaan yang di bandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana. Pokok permasalahan dari pengawasan adalah suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah terlaksana sesuai dengan rencana semula atau apakah tujuannya telah tercapai.

Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya. Akan tetapi kalau diterjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa inggris, maka pengertian lebih luas dari pengawasan, yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif, istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan, produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui sedangkan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang dikendalikan¹³.

¹³ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hal 40

Menurut Djati dan John Suprihartono pengawasan adalah tindakan atau proses kegiatan untuk mengetahui hasil pelaksanaan, kesalahan, kegagalan untuk demikian dilakukan perbaikan dan mencegah terulangnya kembali kesalahan-kesalahan itu, begitu pula menjaga agar pelaksanaan tidak berbeda dengan rencana yang telah ditetapkan¹⁴.

Maringan M, Simbolong membagi membagi pengawasan menjadi dua yaitu:

- 1) Kuratif, Artinya Pengawasan Kuratif adalah pengawasan yang merupakan representasi dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau kelompok-kelompok *civil society*. pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan baerbagai faktor yang mempengaruhinya.
- 2) Preventif. Artinya pengawasan yang dilakukan sendiri oleh pihak pengawas tanpa adanya bantuan dari pihak luar serta 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-kesalahan.¹⁵

¹⁴ Djati Julitriasa dan John Suprihartono, *Manajemen Umum*, BPFE, Jakarta, 1998

¹⁵ Maringan M, Simbolong, *Dasar-dasar Manajemen*, Ghalia, Jakarta, 2004

Pengawasan memiliki tujuan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun tujuan pengawasan antara lain:

- 1) Agar tercapainya penyelenggaraan pelayanan publik bersih dan beretika, yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna berhasil serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang terkontruksi dan terkendali adlam wujud pengawasan masyarakat, yang objektif, sehat serta bertanggung jawab.
- 2) Agar terlaksananya tertib administrasi dan agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kegiatan, tumbuhnya budaya malu dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal tercela terhadap masyarakat atau saingan kerja/bisnis.

Untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan 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. demikian tujuan pengawasan yang sangat erat dengan rencana dari suatu organisasi.
- 5) Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan pelaksanaan tindak lanjut secara administrasi.

b. Macam-Macam Pengawasan

a) Pengawasan Langsung

Pengawasan yang dilaksanakan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan ditempat terhadap objek yang diawasi. Yang dimaksud pengawasan ditempat adalah berupa pemeriksaan administrasi atau pemeriksaan administrasi atau pemeriksaan fisik di lapangan. Pengawasan langsung di maksudkan agar perangkat pengawasan atau pekerja itu dapat melihat sendiri bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.

b) Pengawasan Tidak Langsung

Pelaksanaan Tidak Langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporanyang diterima dari pelaksanaan baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan "*on the spot*" atau juga pengawasan yang dilakukan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan

pekerjaan atau objek yang diawasi. Akan tetapi dengan mempelajari dan menganalisis segala dokumen yang menyangkut objek yang diawasi. Dokumen-dokumen itu antara lain dapat berupa laporan dari pelaksanaan pekerjaan, baik laporan berkala atau insidentil, Laporan Hasil Pengawasan (LHP) yang diperoleh dengan perangkat pengawas lainnya. Surat-surat pengaduan, berta atau artikel dimedia massa dan dokumen.

3. Tinjauan Auxiliary body

Sebagian kalangan masyarakat menilai lahirnya state auxiliary organs yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga pengawas yang telah ada, khususnya terhadap institusi penegak hukum. Selain itu, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi pemerintahan tidak lagi dapat memenuhi tuntutan kebutuhan publik akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat, efektif, dan efisien¹⁶.

Tanuredjo mengemukakan bahwa: secara teoretis yang dimaksud dengan state auxiliary agency adalah kehendak negara untuk membuat lembaga baru yang personelnnya diambil dari unsur-unsur non-negara, diberi otoritas dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai

¹⁶ Angga Martandy Prihantoro *Dalam skripsi Eksistensi State Auxiliary Organs Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Di Indonesia (Studi Kelembagaan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi)* 2010. Hal 22

negara. Gagasan state auxiliary agencies sebenarnya juga berawal dari keinginan negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi, meskipun negara masih tetap kuat, ia diawasi oleh masyarakat sehingga tercipta akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas¹⁷.

Terdapat beberapa istilah yang berkenaan dengan state auxiliary organs. Ada yang menyebutnya sebagai komisi negara, state auxiliary agencies, state auxiliary bodies, dan ada juga yang menyebut sebagai lembaga negara independen. Adapun pengertian mengenai state auxiliary organs dari beberapa pakar adalah sebagai berikut.

Asimow mengemukakan bahwa komisi negara adalah “units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent¹⁸. Lebih lanjut, dalam bahasa Funk dan Seamon, komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan ”quasi legislative”, “executive power”, dan “quasi judicial¹⁹”.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Asshidiqie. Yang berpendapat, “komisi negara independen adalah organ negara (state organs) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang

¹⁷BudimanTanuredjo,dalam(http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=202&co.id=3&c=).

¹⁸ Denny, *Negara Antara Ada dan Tiada dan Reformasi Hukum Ketatanegaraan*,jakarta,Kompas Media Nusantara,2008, hal 264-265

¹⁹ Ibid .hal 266

kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya²⁰. Dalam kesempatan lain, Jimly Asshidiqie menamakan state auxiliary organs sebagai self regulatory agencies atau independent supervisory bodies, yaitu “lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (mix function) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Di beberapa negara, state auxiliary organs ini juga menjadi organ konstitusi, misalnya di Afrika Selatan dan Thailand. Dalam Pasal 181 ayat (1) konstitusi Afrika Selatan, menyebutkan ada Human Rights Commissions, Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities, Commission for Gender Equality, dan Electoral Commission. Sedangkan di Thailand, Pasal 75 konstitusinya Thailand mengatur bahwa negara wajib menyediakan anggaran bagi komisi negara independen, seperti: Election Commission, Ombudsmen, National Human Rights Commission, National Counter Corruption Commission, dan State Audit Commission²¹.

Kehadiran state auxiliary organs di Indonesia bak jamur di musim penghujan. Lembaga ini terus berkembang seiring dengan konsep reaktif-responsif yang berada dalam benak penguasa. Konsep yang

²⁰ Ibid. Hal 256

²¹ Ibid. hal 266

demikian tidak selalu salah, akan tetapi perlu diadakan perubahan paradigma berpikir yang 25 lebih komprehensif dalam pembentukan suatu lembaga negara, sehingga menghasilkan lembaga negara yang preventif-solutif.

Merujuk pada pendapat Asimow, yang menyebut bahwa state auxiliary organs adalah “units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent”, state auxiliary organs di Indonesia dibedakan atas independent regulatory bodies dan executive branch agencies. Berikut adalah tabel daftar independent regulatory bodies dan executive branch agencies di Indonesia.

4. Tinjauan Tentang Ombudsman

a. Ombudsman

Ombudsman adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah serta badan usaha milik swasta atau perorangan, dan memiliki tugas mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang. Membantu mendapatkan perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat dan memperoleh pelayanan yang baik serta mendorong terwujudnya etika

usaha yang baik, bersih dan berkelanjutan. Ombudsman bersifat independen dalam menjalankan tugas dan wewenang yang mengandung azas kebenaran, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, transparan, keseimbangan dan kerahasiaan²².

Menurut Hossain ombudsmna merupakan posisi yang bergengsi dalam pemerintahan yang bertugas untuk menangani keluhan (complaint) dari warga masyarakat yang tidak senang terhadap perilaku atau tindakan pelayanan administrasi atau pegawai negeri serta menjelaskan bahwa ombudsman haruslah seorang independen dan petugas yang netral secara politik yang menerima dan menyelidiki berbagai keluhan tentang pelayanan administrasi dan ia memiliki kekuasaan untuk mengkritik dan mempublikasikan. Anggota ombudsman haruslah independen yang dipilih oleh parlemen untuk mengawasi pelayanan administrasi yang menjalankan kepentingan umum. Ia harus seorang yang dihormati, seorang individu yang berada diluar birokrasi yang diberdayakan untuk menyelidiki berbagai keluhan warga masyarakat terhadap pelayanan pemerintah dan merekomendasikan perbaikan. Ia harus dibekali kekuasaan untuk melakukan investigasi, mengkritik, dan mempublikasikan tindakan-tindakan administrasi tetapi tidak dapat membalikkannya²³.

²² Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan tata kerja Lembaga Ombudsman Daerah

²³ Hossain, *ombudsman for bangladesh: theory and Reality dalam jurnal Administration and Diplomacy*, 1982 (dalam thesis Thalís Noor Cahyadi tentang *Signifikansi ombudsman dalam menegakkan bisnis beretika dan berkelanjutan dalam perspektif ekonomi islam studi Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta (LOS) Yogyakarta, UGM, 2011*. Hlm 37

Wong melihat bahwa ombudsman lebih sebagai jenis investigator publik yang bertugas untuk memperhatikan keluhan-keluhan dari individu masyarakat tentang cara yang diperlakukan oleh institusi pemerintah dan menyelidiki apa yang ditimbulkan dari keluhan masyarakat tentang pelayanan/tindakan resmi atau terhadap sebuah kegagalan pelayanan, untuk kemudian mengambil tindakan dan merekomendasikan berbagai langkah yang menurutnya sesuai dengan ketentuan yang ada²⁴.

Wade juga menyatakan senada bahwa ombudsman berfungsi untuk menyelidiki keluhan-keluhan warga masyarakat tentang administrasi. Sehingga menurut wong, secara fungsional tugas ombudsman ada dua hal sekaligus, pertama usaha perlindungan secara preventif dan kedua, usaha perbaikan ganti rugi²⁵.

Sementara tujuan dari ombudsman menurut Larry Hill ada enam tujuan utama Ombudsman yaitu untuk mengoreksi kesalahan individu, membuat birokrasi manusiawi, mengurangi alienasi pemerintah, mencegah penyalahgunaan kewenangan dengan berperan sebagai pengawas birokrasi, membela para pegawai negeri dari tuduhan yang tidak adil dan mengenalkan reformasi administrasi²⁶.

²⁴ Ibid hlm. 38

²⁵ Wong, The Birth of an Ombudsman. Ibid 38

²⁶ Bokhari, S.A A *Comparative study of Ombudsman Office in Australia Pakistan and United Kingdom, Evolution Efficacy and Challenges*. 2004. www.policy.hu (dalam thesis Thalís Noor Cahyadi, tentang *Signifikansi ombudsman dalam menegakkan bisnis beretika dan berkelanjutan dalam perspektif ekonomi islam studi Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta (LOS)*, Yogyakarta, UGM 2011, hal 38

Dari beberapa definisi yang ada bisa disimpulkan bahwa ombudsman merupakan lembaga independen yang dilindungi konstitusi atau Undang-Undang yang bertugas untuk menerima dan menyelidiki keluhan, aduan, atau kritik dari masyarakat terhadap kinerja suatu pelayanan publik untuk kemudian memberikan rekomendasi koreksi atau perbaikan serta mempublikasikan secara luas kepada masyarakat.

b. Ombudsman Republik Indonesia

Di Indonesia keberadaan ombudsman masih relatif baru, lembaga ombudsman terbentuk pada saat kepemimpinan presiden K.H. Abdulrahman Wahid (Gus Dur) dengan menerbitkan Kepres No 44 tahun 2000 tanggal 20 Maret 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (KON). KON bertugas pokok untuk melakukan pengawasan terhadap proses pelayanan umum oleh penyelenggara negara. Pengawasan tersebut dilakukan untuk mendorong terwujudnya *good governance* di Indonesia. Tujuan dari pembentukan lembaga ini adalah untuk meningkatkan pelayanan dan perlindungan hukum aparat pemerintah dan peradilan kepada masyarakat²⁷.

Pada perkembangannya, di era pemerintahan SBY, keberadaan Ombudsman memiliki legalisasi dan kewenangan kuat dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 37 tahun 2005 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa ombudsman

²⁷ Sujata, Antonius dan Surachman, *Efektifitas Ombudsman Indonesia*, KON, Jakarta, 2003
www.ombudsman.go.id. diakses 20 Januari 2015

Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya (pasal 2). Ombudsman RI tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala kepada DPR sebagai bentuk pertanggung jawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya.

c. Dasar Hukum Ombudsman Republik Indonesia

Dalam Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang ombudsman Republik Indonesia dijelaskan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan neagara dan pemerintah termaksud yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), oleh Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta badan swasta atau perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan belanja daerah. Sebelumnya Kepres No. 44 Tahun tentang Komisi Ombudsman Nasional merupakan dasar hukum bagi operasionalisasi Ombudsman di Indonesia. Pada kepres ini kewenangan Ombudsman masih sangat terbatas, apalagi komisi ini hanya berada di Ibu kota Jakarta padahal kewenangannya mencakup seluruh wilayah di Indonesia. Dari Kepres No.44 Tahun 2000 komisi

ombudsman menyiapkan sebuah konsep Rancangan Undang-Undang Ombudsman Nasional²⁸. Pasal 2 menyatakan ombudsman Nasional adalah lembaga pengawas masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Terobosan sesungguhnya ombudsman bukan sekedar sebuah sistem untuk menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus tetapi mengambil inisiatif untuk memperbaiki tata administrasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan publik.

Ombudsman telah berkembang menjadi salah satu pilar penting dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern. Lebih dari 130 negara di dunia memiliki lembaga Ombudsman dengan nama yang bervariasi, bahkan lebih 50 negara mencantumkan dalam konstitusi. Lembaga ombudsman saat ini telah menjadi simbol/identitas negara yang :

- a. Bertekad menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).
- b. Ingin menegakkan demokrasi dengan memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.
- c. Melindungi Hak Asasi Manusia.
- d. Memberantas korupsi²⁹.

²⁸ Kepres No.44 Tahun 2000

²⁹ Antonius Sujata, *Ombudsman Indonesia Ditengah Ombudsman Internasional*, Jakarta, Komisi Ombudsman Nasional, 2002 hal 72

Undang-Undang RI No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang disahkan pada tanggal 18 juli 2009, menyatakan bahwa Ombudsman merupakan salah satu lembaga pengawas eksternal selain pengawasan masyarakat dan pengawasan DPR/DPRD yang berhak untuk melakukan pengawasan pelayanan publik. Hal ini terkuat dalam pasal 35 ayat 3 UU RI No. 25 Tahun 2009. Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :

- 1) Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- 2) Pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pengawasan oleh dewan perwakilan rakyat, dengan perwakilan rakyat daerah provinsi, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

d. Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

Dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 dijelaskan bahwa ombudsman: *pertama*, mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera. *Kedua*, mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintah yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi dan nepotisme. *ketiga*, meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan

kesejahteraan yang semakin baik. *Keempat*, membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi diskriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme. *Kelima*, meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan³⁰.

e. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Ombudsman

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja ombudsman seperti faktor penghambat dan faktor pendukung.

1. Faktor Hambatan atau kendala

Faktor penghambat dibedakan dibedakan menjadi 2 yaitu kendala atau hambatan yang berasal dari pihak ombudsman itu sendiri (internal) dan kendala dari pihak luar (eksternal) dan harapan yang belum dicapai³¹.

a. Kendala Internal.

Pertama, SDM yang mengundurkan diri dan membutuhkan waktu untuk proses rekrutmen serta penyesuaian dengan sistem kerja Ombudsman. *Kedua*, terkait sarana prasarana yang masih kurang seperti di LO DIY yang gedungnya belum memfasilitasi bagi penyandang disabilitas. *Ketiga*, anggaran perjalanan dinas terbatas yang tidak sinkron

³⁰ Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI

³¹ Muhammad arif, tesis *Optimisasi kinerja LO DIY dalam penyadaran hak masyarakat atas pelayanan publik*, Yogyakarta, UMY, 2015, hal 120

dengan padatnya perjalanan investigasi dan masih banyak kendala teknis lainnya.

b. Kendala eksternal.

Kendala anggaran yang khususnya ombudsman yang berada di daerah yang anggarannya merupakan bagian dari SKPD terkait sehingga sistem keuangan dan pelaporannya pun meski sama persis dilakukan sebagaimana sistem SKPD terkait. Sehingga ada kalanya mengalami penundaan pelaksanaan program serta ketika ada perubahan maka meski menunggu waktu yang telah ditentukan sesuai dengan ketentuan yang ada.

2. Faktor Pendukung

Adapun faktor-faktor pendukung dalam rangka peningkatan kinerja ombudsman yaitu: faktor SDM, faktor sarana prasarana dan, faktor partisipasi masyarakat³².

a. Faktor SDM

Dalam hal sosialisasi semua SDM yang ada menjadi agen sosialisasi yang tidak berbiaya yang dilakukan kepada lingkungan masing-masing personal pegawai. Sosialisasi tidak terstruktur dan tidak terbiaya mampu berjalan secara massif dan baik. Faktor SDM merupakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam melaksanakan optimalisasi yang merupakan bagian dari kinerja ombudsman secara umum. Perpaduan

³² Ibid, hal 124

kemampuan teknis, integritas, dan sikap mental positif. Maka SDM menjadi kekuatan pokok dalam melakukan pekerjaan di ombudsman terutama dalam hal sosialisasi penyadaran hak atas pelayanan publik.

b. Faktor Sarana dan Prasarana

Sarana dan Prasarana adalah kebutuhan yang wajib dimiliki oleh ombudsman untuk meningkatkan mutu kinerja seperti kendaraan yang biasanya dipakai untuk melakukan sosialisasi, investigasi dan keperluan tugas lainnya. Adapun prasarana yang tidak kalah penting yaitu gedung atau ruang yang cukup menampung pegawai dan dokumen yang ada³³.

c. Faktor Partisipasi Masyarakat

Faktor partisipasi masyarakat sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi sebuah lembaga ombudsman karena dengan partisipasi masyarakat ombudsman dapat menjalankan fungsi dan tugasnya. Dalam fungsi pengawasan, membutuhkan partisipasi masyarakat untuk melaporkan jika ada yang melanggar dan dalam tugas sosialisasi peran masyarakat sangat penting untuk ikut dalam sosialisasi untuk menjadi tahu. Faktor partisipasi masyarakat menjadi penting karena laporan paling banyak yaitu dari masyarakat baik individu maupun kelompok karena mereka

³³ Ibid, hal 126

lebih merasakan maladministrasi yang terjadi di lingkup pemerintahan maupun swasta³⁴.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah unsur penelitian yang terpenting sebagai usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara konsep satu dengan yang lainnya.

1) Pengawasan Ombudsman

Pengawasan Ombudsman adalah proses pengawasan yang dilakukan berdasarkan laporan dari masyarakat atau atas inisiatif Ombudsman untuk mengangkat sebuah isu, berdasarkan aduan adanya penyimpangan usaha, kemudian diklarifikasi dan investigasi kepada berbagai pihak terkait. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan Ombudsman.

2) Faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan adalah sebagai berikut:

a. Faktor Penghambat atau kendala

Faktor penghambat atau kendala adalah faktor yang mempengaruhi keadaan yang dapat menyebabkan pelaksanaan pengawasan terganggu dan tidak terlaksana dengan baik. Faktor penghambat dibedakan menjadi dua yaitu :

³⁴ Ibid, hal 124

- 1) Kendala Interbal
- 2) Kendala Eksternal

b. Faktor Pendukung

Faktor Pendukung adalah faktor yang mempengaruhi jalannya sebuah pengawasan agar berjalan dengan baik. Faktor pendukung dapat dibedakan menjadi dua sebagai berikut :

- 1) Pendukung Internal
- 2) Pendukung Eksternal

F. Definisi Operasional

Yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variable. Dengan kata lain definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur satu Variable³⁵. Definisi operasional mengenai pelaksanaan pengawasan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) terhadap sektor swasta, Beberapa unsur untuk mengukur variabel pengawasan sebagai berikut :

- 1) Pengawasan Lembaga Ombudsman D.I Yogyakarta
 - a. Dilakukannya Pengawasan Preventif
 - b. Adanya Pengawasan Kuratif
- 2) Faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan :
 - a. Staff SDM Ombudsman

³⁵ Sofyan Efendi dan Masri Singarimbun, *Metode penelitian survey*, LP3ES, Jakarta.1986

- b. Sarana Prasarana
- c. Partisipasi masyarakat

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan pada skripsi ini adalah penelitian kualitatif. Bogdan Taylor mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati³⁶.

2. Jenis Data

a. Data Primer

Cara memperoleh data primer dengan melakukan wawancara kepada responden melalui percakapan langsung dan daftar pertanyaan yang dibuat dengan tujuan untukmendapat informasi seacara lengkap dan tepat dari wawancara dengan responden (kepada Bidang Pelayanan, investigasi dan Monitoring Lembaga Ombudsman DIY), serta melakukan observasi dan dokumentasi.

³⁶ Lexy J. Moleong, *metode penelitian kualitatif*,(Bandung,:remaja rodakarya,2002) hlm, 9

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan antara lain dalam bentuk tabel atau diagram atau segala informasi.

3. Unit Analisa

1) Unit Analisa Data adalah suatu yang berkaitan dengan yang ingin diteliti. Unit analisa suatu penelitian dapat berupa individu, kelompok, organisasi, benda, wilayah dan waktu tertentu sesuai dengan fokus permasalahannya unit analisa yang berupa benda dapat berupa Referensi dari buku, jurnal dan internet terkait pelaksanaan pengawasan Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY) terhadap sektor swasta, adapun buku yang dijadikan sebagai sumber penelitian ialah buku laporan kinerja tupoksi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY).

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapat kelengkapan informasi yang sesuai dengan fokus penelitian maka yang dijadikan teknik pengumpulan data adalah sebagai berikut :

a. Teknik wawancara (*interview*)

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara

(*interviewer*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu³⁷. Wawancara terhadap Wijaya Kusuma,SH,MH (Kabid PT) Bidang Pelayanan, Investigasi dan Monitoring Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY). Teknik ini dilakukan unuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan LO DIY terhadap sektor swasta dan faktor yang mempengaruhinya.

b. Teknik Observasi (pengamatan)

Metode observasi ini digunakan peneliti guna pengumpulan data melalui pengamatan langsung atau peninjauan cermat dilapangan atau lokasi penelitian. Dalam hal ini, penyusun mengunjungi Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) yang terletak di jl. Tentara Zeni pelajar No. 1A, Pingit kidul, yogyakarta. Observasi sendiri adalah suatu alat pengumpulan data yang akan dibutuhkan untuk penulisan karya ilmiah ini.

c. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal yang berupa catatan-catatan, transkip, buku, surat kabar, majalah, notulen rapat, dan lainsebagainya. Dokumen ini akan penulis dapatkan dengan cara pra riset sebagai upaya umtuk mengumpulkan data-data awal di pengawasan Lembaga

³⁷ Lexy J. Moleong, *metode penelitian kualitatif edisi revisi*, (Bandung, :remaja rodakarya,2009)hlm, 186

Ombudsman D.I Yogyakarta (LO DIY) dan berupa foto yang akan ambil ketika melakukan wawancara sebagai bukti dalam penulisan skripsi ini.

5. Teknik Analisa Data

Dengan digunakan metode penelitian ini maka data yang didapatkan akan lebih lengkap, lebih mendalam, kredibel, dan bermakna, sehingga tujuan penelitian dapat dicapai. Desain penelitian kualitatif ini dibagi dalam empat tahap, yaitu:

a) Perencanaan

Kegiatan yang akan dilakukan pada tahap ini adalah sebagai berikut: analisis standar sarana dan prasana, penyusunan rancangan penelitian, penetapan tempat penelitian, dan penyusunan instrumen penelitian.

b) Pelaksanaan

Pada tahap ini peneliti sebagai pelaksana penelitian mencari informasi data, yaitu: wawancara mendalam kepada Bidang Pelayanan, investigasi dan Monitoring Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY).

c) Analisis data

Analisis data dilakukan setelah peneliti melakukan wawancara mendalam kepada Bidang Pelayanan, investigasi dan Monitoring Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY) terhadap pelaksanaan

pengawasan LO DIY terhadap sektor swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta.

d) Evaluasi

Semua data pengaduan dan konsultasi ke Bidang Pelayanan, investigasi dan Monitoring Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY) yang telah dianalisis kemudian di evaluasi sehingga diketahui bagaimana pelaksanaan pengawasan Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY) terhadap sektor swasta dan faktor yang mempengaruhinya.

6. Tempat dan Waktu penelitian

Data penelitian kualitatif istilah yang digunakan adalah *setting* atau tempat penelitian, tempat penelitiannya adalah Lembaga Ombudsman DIY (LO DIY).