

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DAN PELAYANAN PUBLIK

A. OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Akar sejarah terbentuknya Ombudsman moderen dapat dilacak dari istilah “*Justite Ombudsman*” (*Ombudsman for Justite*) di Swedia yang didirikan tahun 1809. Pembentukan Ombudsman yang didasarkan pada Konstitusi tahun 1809, pada mulanya tidak hanya bermaksud untuk melindungi hak asasi manusia saja, tetapi terutama juga untuk memenuhi maksud dari parlemen (*risdag*) yang ingin melakukan kontrol yang lebih efisien terhadap wewenang dan tugas kerajaan.

Keberadaan Ombudsman di Indonesia sendiri ditandai dengan munculnya Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional (KON). Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional (KON) mulai diberlakukan sejak tanggal 10 Maret tahun 2000, hal ini menjadikan Indonesia memiliki sebuah lembaga pengawasan terhadap penyelenggaraan negara diluar parlemen. Keputusan ini sendiri dilakukan semenjak 10 Maret Tahun 2000. Pada intinya, Keputusan Presiden tersebut menjelaskan bahwa Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan aparatur pemerintahan, termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹

¹M. Thalbah, Sobirin Malian, 2011, *Perkembangan Lemabaga Lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 113.

Ombudsman Republik Indonesia sebelumnya bernama Komisi Ombudsman Nasional (KON). Kemudian mengalami perubahan dengan dikeluarkannya UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Perubahan yang dimaksud antara lain menyangkut nama, status kelembagaan, ruang lingkup kewenangannya dan lain-lain. Menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyebutkan bahwa “Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara di Indonesia 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 atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Berdasarkan Pasal 4 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera.
- b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
- c. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik.

- d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme.
- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Berdasarkan Pasal 7 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maka tugas Ombudsman Republik Indonesia:

- a. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan.
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman.
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- e. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan.
- f. Membangun jaringan kerja.
- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang.

Selanjutnya berdasarkan wewenang yang diberikan Ombudsman oleh peraturan Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebenarnya cukup relevan dengan kebutuhan negara dalam tujuan menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Adapun wewenang dari Ombudsman Republik Indonesia antara lain:

(1) Wewenang Ombudsman:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan.
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor.
- d. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan.
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitas kepada pihak yang dirugikan.
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

(2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Ombudsman berwenang:

- a. Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik.
- b. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

Berdasarkan Pasal 9 UU No. 37 Tahun 2008, Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

- a. Kepatutan.

- b. Keadilan.
- c. Non-diskriminasi.
- d. Tidak memihak.
- e. Akuntabilitas.
- f. Keseimbangan.
- g. Keterbukaan.
- h. Kerahasiaan.

Untuk mempermudah dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan atau pelaksanaan pelayanan publik, maka Ombudsman Republik Indonesia membentuk Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia. Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia yang berfungsi mengawasi pelaksanaan pelayanan publik di wilayah kerjanya baik diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta 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.²

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi DIY adalah salah satu perwakilan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang pertama kali dibentuk oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI) pusat pada 28 Oktober 2004 yang fungsinya untuk menjalankan kewenangannya di wilayah kerjanya. Adapun profil dari kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY sebagai berikut:

²Bab III Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 21 Pasal 5 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah.

Nama Kantor : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah
Istimewa Yogyakarta

Alamat : Jl. Wolter Mangunsidi No. 20 Karangwaru, Tegalrejo, Yogyakarta 55241

No. Telepon : (0274) 565314

SMS : 083840551100

Website : www.ombudsman.go.id

Wilayah kerja dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan SK Ketua Ombudsman RI No. 17/ORI.SK/II/2013 tentang Penataan Wilayah Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia tanggal 21 Februari tahun 2013. Adapun wilayah kerja dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi: DIY dan diluar Keresidenan Banyumas, Kedu, dan Surakarta. Diantaranya yaitu: DIY, Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulonprogo, Kota Surakarta, Kabupaten Sragen, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap.³

Berkaitan dengan Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah, maka ada tugas dan kewenangan Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia yang dipertegas berdasarkan PP. No. 21 Tahun 2011

³Jaka Susila, dalam wawancara tentang Pelaksanaan Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta, 11 Januari 2017.

tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah. Adapun tugas dan kewenengannya sebagai berikut:⁴

Berdasarkan Pasal 6 PP. No. 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah. Perwakilan Ombudsman mempunyai tugas:

- a. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya.
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan di wilayah kerjanya.
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman di wilayah kerjanya.
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya.
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan pemerintahan daerah, instansi pemerintah lainnya, lembaga pendidikan, lembaga kemasyarakatan, dan perseorangan.
- f. Membangun jaringan kerja.
- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya.
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Ombudsman.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan (2) PP. No. 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah. Perwakilan Ombudsman mempunyai wewenang:

⁴Bab III Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 21 Pasal 6 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah.

(1) Dalam melaksanakan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6, Perwakilan Ombudsman berwenang:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Perwakilan Ombudsman.
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan.
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan atau dari instansi terlapor.
- d. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan.
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- f. Menyampaikan usul rekomendasi kepada Ombudsman mengenai penyelesaian laporan, termasuk usul rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

(2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Ombudsman.

Kepala Ombudsman RI Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Budhi Masturi mengatakan melalui laman website Perwakilan Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, bahwa lembaga yang dipimpinnya merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan diadakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara. Ombudsman Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pengawasan di tahun 2016,

paling banyak menerima laporan atas lambatnya waktu pelayanan publik. Sementara bidang yang paling banyak dilaporkan adalah pendidikan, perizinan dan kesehatan. Adapun bentuk penyimpangan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik disebut dengan maladministrasi.⁵

Maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta. Maladministrasi merupakan perbuatan, sikap maupun prosedur dan tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai. Tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).⁶

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyebutkan bahwa “Maladministrasi adalah Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau

⁵Fakhrudin, *Loc. Cit.*

⁶Hartono, Sunaryati, *et al.*, 2003, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta, Komisi Ombudsman Nasional, hlm. 6.

imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan”. Adapun bentuk-bentuk dari maladministrasisecara umum adalah dalam hal penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, serta salah pengelolaan.

Berkaitan dengan Ombudsman Republik Indonesia, bahwa Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawasan eksternal terhadap pelayanan publik, maka sebagai lembaga pengawasan harus mengetahui apa arti pengawasan dan bagaimana melakukan pengawasan yang baik. Menurut Victor M. Situmorang, bahwa “Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Keberhasilan suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh kelembagaan publik dalam bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan audit maupun pengawasan dikelembagaan privat sangat ditentukan kesadaran dan tingkat pengetahuan baik yang diawasi maupun yang mengawasi suatu kegiatan dibidang pola pikir dan pola tindakan pengawasan. Secara fenomenal yang kita lihat dalam masyarakat bahwa ketidakjujuran dan ketidaktahuan komponen-komponen pengawasan menyebabkan kegagalan aktivitas dalam kelembagaan. Disamping itu bahwa salah satu penyebab lainnya adalah adanya ketidaktahuan para komponen pengawasan dalam sebuah kelembagaan sehingga tidak memahami pentingnya pengawasan dalam pelaksanaan suatu tugas atau pekerjaan, sehingga bukan saja merugikan diri sendiri tetapi justru dapat merugikan secara kelembagaan dimana mereka bekerja. Untuk meningkatkan pemahaman terhadap anggota kelembagaan tentang pentingnya peranan pengawasan sangat dibutuhkan semangat kerja dan kejujuran bertindak dalam menegakkan kebenaran pelaksanaan seluruh kegiatan dalam kelembagaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan sesuai dengan yang dikehendaki, direncanakan, atau yang diperintahkan. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan dan dapat menemukan penyebab ketidakcocokan. Pelaksanaan pengawasan dikatakan berhasil apabila tidak bertentangan dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya dan hal inilah yang dijadikan pedoman untuk menilai keberhasilan suatu pelaksanaan pengawasan dalam kelembagaan. Dalam rangka membangun manajemen pemerintahan publik yang baik (*good governance*), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Oleh sebab itu maksud dan tujuan pengawasan dilakukan, sebaiknya dimengerti semua komponen dalam kelembagaan yang bersangkutan dan melakukan berbagai kegiatan yang tidak bertentangan dengan kewenangannya.⁷

Pengertian tentang pengawasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan tersebut pada dasarnya harus memenuhi unsur-unsur. Menurut Muchsan, unsur-unsur tersebut adalah:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawasan.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.

⁷Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung, PT. Refika Aditama, hlm. 176-178.

- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut secara administratif maupun secara yuridis.⁸

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan didalam organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

Dalam rangka meningkatkan disiplin kerja aparatur pemerintah dengan tujuan untuk mencapai tujuan organisasi sangat diperlukan suatu pengawasan, karena pengawasan mempunyai tujuan yang sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakan. Pelaksanaan pengawasan tersebut dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan rencana.
- b. Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan instruksi.
- c. Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan efisien.
- d. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam kegiatan.
- e. Untuk mencari jalan kesulitan bila ada kesulitan, kelemahan, kegagalan menuju ke arah perbaikan.

⁸Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 38.

- f. Terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab.
- g. Terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dari diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.⁹

Fungsi pengawasan agar dapat mencapai hasil yang diharapkan maka pemimpin organisasi atau unit organisasi yang melaksanakan fungsi pengawasan harus mengetahui dan menerapkan prinsip-prinsip pengawasan. Menurut Ulbert Silalahi prinsip-prinsip pengawasan adalah sebagai berikut:

- a. Pengawasan harus berlangsung terus-menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan.
- b. Pengawasan harus menemukan, menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif.
- c. Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam pelaksanaan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.
- e. Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi.

⁹Gouzaly Syahdam, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Human Resource) Pendekatan Mikro*, Jakarta, Djambatan, hlm. 197.

- f. Pengawasan harus fleksibel.
- g. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan (*plan and objective oriented*).
- h. Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan (*control by exception*).
- i. Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan (*Correvtive Action*).¹⁰

Muchsan menyebutkan bahwa, pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, dapat pula dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Secara skematis, pengawasan ini dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni:¹¹

- a. Pengawasan administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan fungsional (Inpres No. 15 Tahun 1983) yang terbagi atas pengawasan interen dan pengawasan eksteren.
- b. Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administratif.

Sebagai wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat, fungsi pelayanan harus dikaitkan secara erat dengan pengawasan. Dimensi yang terkandung dalam pengawasan yakni:

- a. Untuk mencegah pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum pada umumnya.

¹⁰Ulbert Silalahi, 2002, *Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 178.

¹¹Muchsan, *Op.Cit.* hlm. 39

- b. Untuk menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan baik yang sama ataupun yang berbeda dari aneka ragam kegiatan yang diawasi.
- c. Untuk menjamin pembagian berbagai (*resources*) yang mungkin tersedia secara terbatas.
- d. Untuk melindungi kepentingan umum dari suatu kegiatan yang tidak diawasi atau dikendalikan.
- e. Untuk mencegah orang-orang atau badan yang tidak berhak melakukan perbuatan atau tindakan tertentu.¹²

B. Teori Pelayanan Publik

Hakikatnya manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu sering kali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan ciri-ciri yang berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan.¹³

Kotler berpendapat dalam Sampara Lukman, “Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.¹⁴ Selanjutnya Sampara berpendapat, “Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan”.¹⁵

Sementara itu kata publik berasal dari bahasa Inggris (*public*) yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah sudah diterima menjadi bahasa

¹²Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII, hlm. 252.

¹³David Osborn, Peter Plasterik, terjemahan Abdul Rosyid dan Ramelan, 2004, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausah*, Jakarta, PPM, hlm. 322.

¹⁴Sampara Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta, STIA LAN Press, hlm. 8.

¹⁵*Ibid*, hlm. 6.

Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak.¹⁶Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang ada. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.¹⁷

Menurut Keputusan Menteri Perdayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, bahwa “Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.¹⁸Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa,“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.¹⁹

Dalam pelayanan publik harus memenuhi unsur-unsur agar tercapai pelayanan publik yang baik .Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).

¹⁶J.S.Badudu, Sultan Muhammad Zain, 2001, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm.1095.

¹⁷Lijian Poltak Sinambela, *Op. Cit.*, hlm. 5.

¹⁸Ketetapan Menteri Perdayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.

¹⁹Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

- b. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*costomer*) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.

Kepuasan pelanggan atau penerima pelayanan publik, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.²⁰

Secara teoritis, tujuan dari pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Adapun tujuan dari pelayanan publik yaitu sebagai berikut:

- a. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipasi, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

²⁰ Atep Barata, 2004, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*, Jakarta, Elex Media. Komputindo, hlm. 11.

- e. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya ras, suku, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yakni pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.
- g. Dalam menjalankan fungsinya hukum memerlukan berbagai perangkat agar memiliki kinerja yang baik. Salah satunya kinerja hukum yang membedakan dengan kaidah lainnya adalah bahwa hukum, memiliki kaidah yang bersifat memaksa. Artinya apabila azas dan kaidah hukum dituangkan kedalam sebuah peraturan perundang-undangan, maka setiap orang diharuskan untuk melaksanakannya.

Lawrence M. Friedmen berpendapat tentang 3 unsur sistem hukum tentang faktor yang mempengaruhi peningkatan pelayanan publik, yaitu:

- a. Struktur hukum, yakni kerangka atau rangkaian dari hukum itu sendiri.
- b. Substansi hukum, yakni aturan, norma, dan pola perilaku manusia terhadap hukum dan sistem hukum.
- c. Kultur hukum, yakni sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, yang didalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan.²¹

Menurut Soerjono Soekanto²², penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor itu mempunyai arti netral, sehingga dampak positif maupun negatifnya terletak pada substansi atau isi faktor tersebut.

Adapun faktor yang dimaksud adalah :

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum.
- c. Sarana.

²¹Lawrence M. Friedmen, 2001, *American Law Introduction*, Jakarta, Tatanusa, hlm. 7.

²²Soerjono Soekanto, 2005, *Faktor Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Grafindo, hlm. 8-9.

- d. Faktor masyarakat.
- e. Faktor kebudayaan.

Selanjutnya dapat ditarik kesimpulan, bahwa dalam peningkatan terhadap pelayanan publik tidak akan terlepas dari konsep penegakan hukum. Adapun faktor-faktor yang mendukung peningkatan pelayanan publik adalah:

a. Faktor Hukum

Hukum akan mudah ditegakan, jika aturan atau undang-undangnya sebagian sumber hukum. Suatu aturan atau undang-undang dapat dikatakan bisa menjadi sumber hukum dan kemudian ditegakan, jika berada pada azas-azas sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang tidak boleh berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan pada peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut berlaku.
- 2) Undang-Undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 3) Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.
- 4) Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

b. Faktor Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah salah satu faktor dalam terciptanya peningkatan pelayanan publik.

c. Faktor Sarana

Pelaksanaan pelayanan publik tidak akan berlangsung dengan lancar dan tertib jika tanpa adanya sarana atau fasilitas yang mendukung.

d. Faktor Masyarakat

Pelaksanaan pelayanan publik diperuntukan untuk masyarakat, dan oleh karenanya masyarakatlah yang memerlukan berbagai pelayanan dari pemerintah baik pusat maupun daerah.

e. Faktor Kebudayaan

Yakni faktor yang hampir sama dengan faktor masyarakat yang memiliki karakteristik budaya yang majemuk.

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang disebutkan dalam Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:²³

- a. Kesederhanaan, yaitu prosedur pelayanan publik tidak berbelitbelit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan, kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:
 - 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
 - 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran;
- c. Kepastian Waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi, yaitu produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan, yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

²³*Ibid*, hlm.23.

- f. Tanggungjawab, yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan Sarana dan Prasarana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
- h. Kemudahan Akses, tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan, pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti, tempat ibadah, parkir, toilet, dan lain-lain.