

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN OMBUDSMAN, TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (*good governance*), ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAH YANG BAIK SEBAGAI LANDASAN PELAYANAN PUBLIK, DAN MALADMINISTRASI

A. Ombudsman Republik Indonesia

1. Sejarah Pembentukan Ombudsman

Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia oleh pemerintah dimulai ketika Presiden **B.J. Habibie** berkuasa, kemudian dilanjutkan oleh penggantinya, yakni **K.H. Abdurrahman Wahid** dapat disebut sebagai tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, sedangkan pada masa pemerintahan **B.J. Habibie** dapat disebut sebagai masa rintisan dalam pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Sementara sebelum era pemerintahan **B.J. Habibie** dapat disebut sebagai tahap pemikiran atau wacana pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia.

Dalam pertemuan yang berlangsung sekitar pertengahan bulan Oktober tahun 1999 itu, Presiden **K.H. Abdurrahman Wahid** antara lain menyatakan: “pada saat ini lembaga-lembaga pengawasan tidak berjalan secara efektif. Oleh sebab itu perlu dibentuk suatu lembaga pengawasan, dimana masyarakat diikutsertakan.” berdasarkan argumentasi seperti itu, maka dalam pertemuan disepakati untuk membentuk sebuah lembaga pengawasan yang bersifat independen. Lembaga yang dimaksud pada saat itu pula disepakati dinamakan

“Ombudsman” dengan alasan, nama itu sudah dikenal secara Internasional. Pada bulan Maret 2000, **K.H.Abdurrahman Wahid** mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 tentang *Komisi Ombudsman Nasional*, sekaligus mengangkat anggota Ombudsman sebanyak 8 orang yang diketuai oleh mantan Ketua Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman, **Antonius Sujata**. Bersamaan dengan pembentukan Ombudsman.¹²

Demikianlah maka sejak ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 pada tanggal 10 Maret 2000 berdirilah lembaga Ombudsman Indonesia dengan nama *Komisi Ombudsman Nasional*. Menurut Keppres Nomor 44 Tahun 2000, pembentukan Ombudsman Indonesia dilatar belakangi oleh tiga pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:

- a. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
- b. 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 diminimalisi
- c. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak

¹²Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, LaksBabang, 2005, hlm, 21

anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Dari paparan di atas, dapat diketahui bahwa latar belakang dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia terkait dengan tujuan-tujuan sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan perlindungan hak-hak warganegara
- 2) Meningkatkan supremasi hukum
- 3) Menciptakan kepastian hukum
- 4) Mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan memelihara legalitas kekuasaan
- 5) Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- 6) Membantu penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan adil
- 7) Menciptakan pemerintahan/penyelenggaraan yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, *good governance* dan *clean government*
- 8) Memperbaiki kinerja pemerintah, kredibilitas pemerintah dan mencapai keadilan

Kedelapan poin tersebut di atas pada dasarnya dapat direduksi menjadi dua, yakni : untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan melindungi hak-hak warganegara.¹³

Kemudian untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai dengan amanat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan pemberantasan dan pencegahan korupsi, kolusi dan nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan Undang-Undang. Akhirnya pada tanggal 7 Oktober 2008 ditetapkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, setelah berlakunya Undang-Undang tersebut, maka Komisi Ombudsman Nasional menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan nama tersebut mengisyartkan bahwa Ombudsman tidak berbentuk Komisi Negara yang bersifat sementara, tetapi merupakan lembaga negara yang permanen sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain, serta dalam menjalankan tugas tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

¹³ *Ibid*, hlm 22

2. Tugas Ombudsman RI

Tugas Ombudsman Republik Indonesia menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008

- 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 prakasa sendiri atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
- e. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perorangan
- f. Membangun jaringan kerja
- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang

3. Fungsi Ombudsman RI

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara

serta badan swasta atau perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

4. Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008

- 1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan 7, Ombudsman berwenang:
 - 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 fotocopy dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlaporgilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang etrkait dengan laporan
 - 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 rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan
 - g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
- 2) Selain wewenang sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
- a. Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggaraan 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 lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi
5. Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Pengawasan

Apabila memperhatikan fungsi Ombudsman sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, maka ombudsman sesungguhnya merupakan salah satu unsur dalam sistem pengawasan masyarakat adalah salah satu bentuk pengawasan dalam sistem pengawasan di Indonesia, yakni bentuk pengawasan yang bersifat eksternal yang dilakukan oleh

masyarakat secara langsung atau oleh organisasi masyarakat, Pers, NGO (*Non Governmental Organization*) dan lain-lainnya.¹⁴

Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan menerima pengaduan dari masyarakat tentang sikap tindak pemerintah dan aparat peradilan. Dari pengaduan tersebut, Ombudsman berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar hasil investigasi, Ombudsman lalu mengeluarkan rekomendasi. Ombudsman juga berwenang atas inisiatif sendiri melakukan tindakan-tindakan guna mengungkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara.

Memperhatikan sifat kelembagaan dan fungsinya, maka Ombudsman sebagai salah satu bentuk lembaga pengawasan masyarakat memiliki kedudukan yang tidak sama dengan bentuk-bentuk lembaga pengawasan lain. Jika bentuk-bentuk lembaga pengawasan yang lain bersifat eksternal, maka lembaga Ombudsman bersifat internal, yakni berada dalam lingkungan pemerintah sendiri. Akan tetapi di dalam menjalankan fungsinya ia mewakili kepentingan publik (masyarakat) untuk mengawasi pemerintah. Jadi secara fungsional, Ombudsman berada di antara Pemerintah dan masyarakat.¹⁵

B. Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah bagian integral dari pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih

¹⁴ *Ibid*, hlm, 130

¹⁵ *Ibid*, hlm 139

tidak dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain, bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintah yang baik. Pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesenergian antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih (*clean government*), yaitu pemerintahan yang didasarkan atas keabsahan bertindak dari pemerintah. Oleh karena itu, pembahasan pemerintahan yang bersih (*clean government*) tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁶

Good governance sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan ditujukan dan mewujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma pengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*.¹⁷

Tata pemerintahan yang Baik Menurut kesepakatan Akhir dari seminar tentang Otonomi Daerah Indonesia 2001, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APEKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APKASI) dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia, disepakati untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dengan mengajukan kepada seluruh prinsip sebagai berikut:

1. Partisipasi adalah mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan.
2. Penegakan Hukum merupakan mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat

¹⁶ Yos Johan Utama, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Terbuka, Banten, 2016, hlm 8.5

¹⁷ H .A. Muin Fahmal, *peranan asas-asas umum pemerintahan yang layak dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih*, PT.Buku Kita, Jakarta Selatan, 2006, hlm 87

3. Transparansi merupakan menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui pelayanan penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai
4. Kesetaraan adalah memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan
5. Daya tangkap merupakan meningkatkan kepekaan para penyelenggaraan pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali
6. Wawasan ke depan adalah membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan hingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya
7. Akuntabilitas adalah bagian meningkatkan akintabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas
8. Pengawasan yang meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan ketertiban swasta dan masyarakat luas
9. Efisiensi dan efektivitas yang menjamin terselenggranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab

10. Profesionalisme yang meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dan biaya yang terjangkau¹⁸.

C. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Menurut **Koentjoro Purbonpranoto** mengemukakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) antara lain:

1. Asas Kepastian Hukum Merupakan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian berkepentingan menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah.
2. Asas Keseimbangan Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai.
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan asas ini menghendaki agar badan pemerintahan mengambil tindakan yang samadalam arti tidak bertentangan atas kasus-kasus yang faktanya sama.
4. Asas bertindak cermat
Asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah.
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan

¹⁸ *Ibid*, hlm 8.17

Asas ini menghendaki agar setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan

6. Asas tidak mencampuraduk kewenangan

Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas kegalitas.

7. Asas permainan yang layak

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi.

8. Asas Keadilan dan Kewajaran

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memerhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proposional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang.

9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintahan harus memerhatikan asas ini.

10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal

Asas ini berkaitan dengan pegawai yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat keputusan. Seorang pegawai yang dipecat kerana diduga melakukan kejahatan, tetapi setelah dilakukan proses pemeriksaan di pengadilan, ternyata pegawai yang bersangkutan tidak bersalah. Hal ini berarti surat keputusan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai yang bersangkutan itu harus dianggap batal.

11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi

Asas ini menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara.

12. Asas penyelenggaraan kepentingan umum

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak.

13. Asas kebijaksanaan

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundangan-undangan formal.¹⁹

¹⁹ *Ibid*, hlm 8.3

D. Pelayanan publik

Pelayanan publik menurut **Sinambela** adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.²⁰Sementara itu, menurut Undang-Undang No 29 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pengertian pelayanan publik diartikan sebagai berikut:

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 penyelenggaraan pelayanan publik.

Perbaikan pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan/korespondensi yang publik (**Boyne,2010**). Ada 3 dimensi yang harus diperhatikan untuk meningkatkan kinerja organisasi pelayanan publik yakni lingkungan eksternal, karakteristik organisasi, dan strategi yang ditempuh organisasi. Sedangkan **Bintoro** (1997) mengemukakan pendayagunaan pelayanan publik oleh aparat birokrasi dapat dilakukan dengan cara pengembangan pengakuan standart efisiensi, perbaikan prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif, mengembangkan dan memantapkan mekanisme koordinasi yang efektif, mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi dengan *managemant by*

²⁰ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2010, hlm, 128

exception dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa. Pengendalian, penyederhanaan perizinan dan pengaturan yang perlu mendapat perhatian lebih adalah dalam hal investasi, kegiatan usaha, pengelolaan tanah, dan bangunan, serta kelancaran lalulintas barang.²¹

pertama mengenai kemungkinan didirikannya perwakilan ORI di daerah diatur dalam pasal 5 ayat (2) yang berbunyi “ Ombudsman dapat mendirikan perwakilan ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten kota”. Hal ini di dukung dengan pendapat **Asmara** (2005) bahwa lembaga Ombudsman di daerah perlu dibentuk dengan argumen bahwa wilayah Indonesia sangat luas sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan. selain itu akan menyulitkan lembaga ombudsman sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring, dan pemeriksaan secara baik. *Kedua*, penduduk yang jumlahnya besar dan menyebar dengan permasalahan yang beranekaragam justru tidak sepadan dengan jumlah anggota Ombudsman yang sangat terbatas. kemudian permasalahan di daerah seringkali harus di tangani dengan khusus dan sesegera mungkin sehingga dibutuhkan anggota ombudsman yang mengerti karakteristik daerah dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dikemukakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

²¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, 2015, hlm, 44

- a. Asas Kepentingan Umum artinya pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan. Hal ini berarti dalam perancangan pelayanan publik, sejak awal harus diajukan untuk pelayanan yang dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat.
- b. Kepastian hukum artinya jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut harus jelas adanya jaminan hukum yang pasti, khususnya yang berkaitan dengan jaminan terlaksananya hak serta kewajiban yang dimiliki penyelenggara pelayanan publik, tetapi juga yang dimiliki pihak terlayana dalam pelayanan publik tersebut
- c. Kesamaan hak artinya pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi. Asas ini terkandung prinsip tidak membedakan pelayanan publik berdasarkan prinsip *equality before the law* atau kesamaan di depan hukum tersebut bukan bersifat mutlak.
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban artinya pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan. Adanya keseimbangan tersebut, dalam pelayanan publik harus diselenggarakan seimbang.
- e. Keproporsionalan artinya pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. Partisipatif artinya peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan

harapan masyarakat dalam perancangan sampai pelaksanaannya, harus memperhatikan aspirasi masyarakat yang dilayani.

- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif artinya setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil tidak diperkenankan adanya diskriminasi yang diberlakukan bagi anggota masyarakat berdasarkan ras, golongan, ataupun jenis kelamin jika itu merupakan pelayanan yang bersifat standar dan umum.
- h. Keterbukaan artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. Akuntabilitas artinya proses penyelenggaraan pelayanan yang harus dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, fasilitas dan keberlakuan khusus bagi kelompok.
- j. Rentan artinya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Pelayanan wajib memperhatikan pemberian kemudahan pelayanan bagi masyarakat yang termasuk dalam kelompok rentan Ketepatan waktu
- k. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan artinya setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.²²

²² *Ibid*, hlm 8.29

E. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan (*external control*). Di samping adanya pengawasan masyarakat (*social control*).²³

Teori pengawasan menurut dari beberapa ahli sebagai berikut:

- a. **Lyndal F. Urwick**, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
- b. **Prayudi**, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan dan apakah sebab-sebabnya.

²³ *Ibid*, hlm 102

- c. **Sondong Sigian**, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.²⁴

2. Tujuan Pengawasan

Secara umum tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar pemerintahan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sedangkan secara khusus menurut **Abdul Halim** yaitu:

- a. Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. Menilai apakah kegiatan dengan pedoman akuntansi yang berlaku
- c. Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif
- d. Mendeteksi adanya kecurangan

Pengawasan dilakukan dengan mengarahkan kepada tujuan yang hendak dicapai, menurut konsep sistem adalah membantu mempertahankan hasil output yang sesuai dengan syarat-syarat sistem. Maka pengawasan merupakan pengatur jalannya kinerja komponen-

²⁴ *Ibid*, hlm 78

komponen dalam sistem tersebut sesuai dengan fungsinya dengan tujuan untuk mencapai.

3. Tipe-tipe pengawasan

a. Pengawasan Represif

setiap tipe mempertahankan hukum bersandar kepada pemikiran dan motif-motif dari subjek hukum untuk melakukan pelanggaran terhadap hukum. Untuk menentukan strategi mana yang harus digunakan untuk mempertahankan hukum, ditentukan dengan tipe hubungan antara yang pemerintah dan pengawas ekstern adalah bersifat kekuasaan dan vertikal, artinya pengawas membawahi yang diawasi.²⁵

b. Pengawasan Refleksif

Perkembangan pendekatan teoritis alternatif ilmu sosial yaitu (*autopoiesis theorie*) dalam literatur ilmu pemerintahan dan sosiologi hukum sebagai usaha menjawab masalah kemasyarakatan, merambat juga kepada bidang pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Karakteristik masing-masing lembaga-lembaga yang diawasi yaitu aparatur pemerintahan.²⁶

4. Pengawasan Pelayanan Publik

Dalam pelaksanaan pelayanan publik, salah satu upaya untuk menjaga agar pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat memenuhi standar

²⁵ *Ibid*, hlm 191

²⁶ *Ibid*, hlm 193

pelayanan yang sudah ditentukan, perlu dilakukan pengawasan terhadap pelayanan publik tersebut secara umum dapat dibagi dalam dua jenis:

1. Pengawasan Internal

Pengawasan internal dalam pelayanan publik dimaksud agar proses pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau organ penyelenggara pelayanan publik itu sendiri dapat dilakukan oleh atasan langsung dari pejabat yang melaksanakan tugas pelayanan publik.

2. Pengawasan Eksternal

Pengawasan yang dilakukan oleh pihak di luar internal departemen atau institusi penyelenggara pelayanan publik. Pengawasan eksternal dilakukan melalui beberapa jalur pengawasan. Masyarakat melalui pengaduan ataupun laporan sebagai umpan balik atas penyelenggaraan pelayanan publik juga merupakan pengawasan eksternal.²⁷

Pengawasan eksternal lain dilakukan melalui jalur pengaduan kepada lembaga Ombudsman. Lembaga ini, menurut Pasal 6 Undang-Undang No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

Dari uraian tugas dan fungsi di atas, sangat jelas tujuan pembentukan lembaga Ombudsman ini memang secara spesifik untuk menjadi lembaga yang menangani pengaduan atas pelayanan publik yang diselenggarakan.

F. Maladministrasi

1. Pengertian

²⁷ *Ibid*, hlm 8.45

Secara umum maladministrasi diartikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum dan etika dalam suatu proses administrasi pelayanan publik, yakni meliputi penyalahgunaan wewenang /jabatan, kelalaian dalam tindakan dan pengambilan keputusan, pengabaian kewajiban hukum, melakukan penundaan berlarut, tindakan diskriminatif, permintaan imbalan, dan lain-lain yang dapat dinilai sekualitas dengan kesalahan tersebut²⁸.

Definisi Maladministrasi menurut Undang-Undang Ombudsman RI adalah Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintah, termasuk perorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan²⁹.

2. Bentuk-bentuk maladministrasi
 - a. Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban

²⁸ Hendra Nurtjahjo, *Memahami Maladministrasi*, Saji Graha Mandiri, Jakarta, 2013, hlm 3

²⁹ Lihat Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman RI

- b. Bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak
- c. Bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum
- d. Bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/atau kompetensi ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan di luar kompetensi, pejabatan yang tidak kompeten dalam menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap
- e. Bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak
- f. Bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau

permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.³⁰



³⁰ *Ibid*, hlm 14