

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. Fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY

###### a. Rekomendasi

Salah satu produk hukum dalam penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman adalah rekomendasi. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang RI Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang dimaksud dengan rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Setiap warga negara yang mendapatkan pelayanan publik yang tidak memadai atau tindakan maladministrasi, dapat mengajukan laporan kepada Ombudsman untuk diklarifikasi. Laporan pengaduan tersebut dapat melalui surat, faksimili, telepon, pengaduan *online* melalui *website* Ombudsman Republik Indonesia maupun datang langsung ke kantor Ombudsman. Setelah melalui seleksi administrasi, apabila kasus yang dilaporkan merupakan kewenangan Ombudsman untuk menyelesaikannya, maka segera Ombudsman akan menindaklanjuti. Namun, jika ternyata laporan tersebut bukan

kewenangan Ombudsman, maka akan diberitahu dan diarahkan ke instansi yang berwenang. Berdasarkan panduan investigasi Ombudsman Republik Indonesia, menurut Sunaryati Hartono (Dyah Adriantini Sintha Dewi, 2015:171), yang menjadi substansi permasalahan yang merupakan kompetensi Ombudsman yaitu maladministrasi, dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- 1) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan publik, meliputi penundaan berlarut, tidak menanggapi dan melalaikan kewajiban.
- 2) Bentuk-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.
- 3) Bentuk-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.
- 4) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan di luar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap.
- 5) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak.
- 6) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

Langkah-langkah yang ditempuh oleh Ombudsman dalam menyelesaikan laporan pengaduan terkait maladministrasi diawali dengan klarifikasi tertulis, investigasi lapangan dan pemanggilan. *Output* dari kegiatan ini adalah berupa rekomendasi Ombudsman sebagaimana telah dijelaskan pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman. Namun, Ombudsman mengupayakan sedapat mungkin bahwa laporan pengaduan itu diselesaikan pada tahapan mediasi, dimana Ombudsman berposisi selaku mediator dalam membantu mengurai kekusutan yang terjadi atas layanan publik yang diterima masyarakat. Hasil dari mediasi adalah kesepakatan diantara para pihak, yaitu Pelapor dan Terlapor. Adjudikasi khusus juga dimungkinkan sebagai alternatif penyelesaian laporan, namun hingga saat ini Ombudsman Republik Indonesia belum menerapkannya (Dyah Adriantini Sintha Dewi, 2015:172).

Rekomendasi diartikan sebagai saran (*suggestion*). Namun, kadangkala dapat juga berarti nasihat. Hubungan rekomendasi dengan tugas dan wewenang Ombudsman adalah sebagai saran atau nasihat kepada pejabat pemerintah atau penyelenggara negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus demi kasus maupun yang sifatnya sistemik. Sebab, rekomendasi Ombudsman berkaitan dengan tugasnya

sebagai pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan berupa hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku KKN (Antonius Sujata dan RM Surahman, 2002:202).

Ombudsman memberikan rekomendasi kepada instansi terlapor setelah melakukan pemeriksaan secara intensif dan mendapatkan temuan bukti-bukti terkait terjadinya maladministrasi. Rekomendasi yang dibuat oleh Ombudsman, sebagaimana telah diatur dalam undang-undang tentang Ombudsman, sekurang-kurangnya memuat:

- 1) uraian singkat tentang laporan;
- 2) uraian tentang hasil pemeriksaan;
- 3) unsur-unsur maladministrasi yang terjadi; dan
- 4) kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan/atau atasan Terlapor.

Lebih lanjut, rekomendasi tersebut disampaikan kepada Pelapor, Terlapor, dan atasan Terlapor dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal rekomendasi ditandatangani oleh Ketua Ombudsman. Kemudian, atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya

disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya rekomendasi. Bilamana Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

b. Ombudsman Republik Indonesia

Adanya pemikiran (rasional) tentang perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia sebenarnya sudah muncul sejak lama. Hal itu dikarenakan ada beberapa sarjana telah mengungkapkan pendapatnya tentang pentingnya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. P.K. Ojong (Galang Asmara, 2005:10) mengemukakan pendapatnya bahwa:

Ombudsman dirasa perlu di Indonesia. Alasannya adalah kalau di negara-negara serba makmur dan adil, dimana demokrasi sudah mendarah daging, Ombudsman masih perlu, apalagi bagi negara-negara dimana sendi-sendi hukum baru saja dihancurkan seperti di tanah air kita oleh Orde Lama, yang mendukung dan nanti melaksanakan cita-cita Orde Baru adalah manusia juga, sedangkan manusia adalah makhluk yang berbahaya "*and man is a dangerous creature*".

Kemudian, Satjipto Rahardjo (1997: 130) memandang bahwa:

Penting dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pemerintah

berkaitan dengan besarnya kemungkinan pemerintah untuk berbuat sekehendak hati sebagai konsekuensi penerapan ide negara *Welfare State* yang membuka peluang sangat besar bagi pemerintah untuk ikut campur dalam urusan masyarakat dengan dalil demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, demi untuk terselenggaranya administrasi pemerintahan yang efisien dan sesuai dengan kebijaksanaan yang digariskan, maka mau tidak mau orang harus mengembangkan suatu mekanisme yang dapat menekan cacat-cacat dalam pelaksanaan tugas pemerintahan itu sekecil-kecilnya. Salah satu caranya adalah dengan mendirikan lembaga Ombudsman seperti yang sudah dikenal lama di negara-negara Skandinavia, New Zealand dan lain-lain.

Selanjutnya, Junaidi Suwartojo (1995:84) mengemukakan pula pendapatnya tentang perlunya lembaga Ombudsman, yaitu:

Perlu pemikiran untuk mengadakan suatu lembaga independen yang secara khusus bertugas menerima dan meneliti keluhan masyarakat, yang lazim disebut Ombudsman. Dalam hal ini bagi suatu pemerintah yang cukup bersih dan berwibawa tidak perlu merasa khawatir mengenai peran Ombudsman, justru akan dapat memberikan bantuan secara jujur dan objektif kepada pihak eksekutif bagi kejujuran aparat pemerintahannya. Mengenai kemungkinan diciptakannya lembaga Ombudsman di Indonesia perlu kiranya dipertimbangkan terhadap beberapa hal. *Pertama*, dari sudut pandangan hukum tata negara. *Kedua*, mengenai efek atau dampak psikologis pada saat-saat dewasa ini apakah tidak menimbulkan kesan dongeng rakyat tentang korupsi. Dan *ketiga*, apakah aparat pemberantas korupsi yang ada sudah dinilai maksimal dalam pelaksanaan tugasnya tetapi belum berhasil sehingga diperlukan lembaga baru.

Ombudsman di Indonesia sudah ada sejak tahun 2000, pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang membentuk Komisi Ombudsman Nasional (KON) melalui Keppres Nomor 44 Tahun 2000, sebagai bagian dari program pembangunan demokrasi di tanah air dengan jalan menghidupkan

mekanisme *Checks and Balances*, di mana setiap warga negara (*civil society*) diberi kesempatan berperan dalam melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dikenal sebagai tokoh yang sangat pro demokrasi, dan di masa pemerintahannya (yang singkat) itu telah melahirkan berbagai gagasan, program dan lembaga untuk membangun dan memperkuat demokrasi di Indonesia.

Pada tahun 2001 dikeluarkan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan KKN yang menyebutkan bahwa sebagai upaya pemberantasan KKN direkomendasikan antara lain membentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dan Ombudsman melalui undang-undang. Berdasarkan fakta tersebut, jika ditinjau dari perspektif politik hukum, maka eksistensi KPK dan Ombudsman adalah amanat rakyat untuk memberantas korupsi.

Sebagai tindak lanjut dari TAP MPR tersebut, dibentuklah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, terjadi penguatan kelembagaan terhadap Ombudsman yang semula

berstatus sebagai Komisi Ombudsman Nasional (KON) berubah status menjadi lembaga negara dengan nama Ombudsman RI.

Ombudsman adalah suatu lembaga yang dibentuk untuk menghadapi penyalahgunaan kekuasaan oleh aparatur pemerintah dan membantu aparatur agar melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil, juga untuk mendorong pemegang kekuasaan melaksanakan tanggungjawab serta pelayanan secara baik. Umumnya, Ombudsman dikenal sebagai lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (maladministration) publik. Tetapi, sesungguhnya Ombudsman tidak sekedar sebagai sebuah sistem untuk menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus, melainkan mengambil inisiatif untuk mengkhususkan perbaikan administratif atau sistemik dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan masyarakat. Maladministrasi adalah perbuatan koruptif yang meskipun tidak menimbulkan kerugian negara, namun mengakibatkan kerugian bagi masyarakat (warga negara dan penduduk) karena tidak mendapatkan pelayanan publik yang baik (mudah, murah, cepat, tepat dan berkualitas).

Ombudsman RI sebagaimana lembaga serupa di negara-negara lain merupakan institusi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat independen. Keberadaan Ombudsman RI dilandasi



oleh filosofi dasar sebagai berikut (Antonius Sujata dan RM. Surachman, 2002:5):

- 1) Bahwa keberadaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.
- 2) Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi.
- 3) Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.
- 4) Adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat untuk membuka suatu institusi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri.

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 perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Ombudsman bertugas:

- 1) Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;
- 3) Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- 4) Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- 5) Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- 6) Membangun jaringan kerja;
- 7) Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- 8) Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Guna menjalankan fungsi dan tugasnya, Ombudsman berwenang:

- 1) Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;

- 2) Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
- 3) Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi Terlapor;
- 4) Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
- 5) Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- 6) Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; dan
- 7) Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Selain wewenang sebagaimana dimaksud di atas, Ombudsman juga berwenang:

- 1) Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- 2) 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.

Dibentuknya lembaga Ombudsman mempunyai arti penting dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik serta mencegah maladministrasi. Menurut Satjipto Rahardjo dalam bukunya Galang Asmara (2005:11), bahwa :

Memandang pentingnya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pemerintah berkaitan dengan besarnya kemungkinan pemerintah untuk berbuat sekehendak hati sebagai konsekuensi penerapan ide Negara *Welfare State* yang membuka peluang sangat besar bagi pemerintah untuk ikut campur dalam urusan masyarakat dengan dalil demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Lebih lanjut, menurut Muchsan (Galang Asmara 2005:13), ada dua keuntungan dengan adanya lembaga Ombudsman, yakni :

Pertama, dengan adanya pengawasan yang cukup ketat terhadap alat administrasi Negara, maka alat administrasi Negara akan lebih berhati-hati dalam melaksanakan fungsinya. Ini berarti akan mengurangi perbuatan administrasi negara yang dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat (tindakan preventif). Kedua, sehubungan dengan masih asingnya seluk-beluk hukum administrasi negara bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, penerangan masalah tersebut memberi manfaat yang cukup besar.

Ombudsman dalam melaksanakan tugas dan menyelesaikan pengaduan, wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak dan tidak memungut biaya serta

wajib mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat para pihak yang lebih mengedepankan prinsip *win-win solution*. Ombudsman dalam memeriksa laporan tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ombudsman dalam menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi. Hal ini yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau lembaga pengadilan dalam menyelesaikan maladministrasi.

#### c. Ombudsman Perwakilan DIY

Pentingnya Ombudsman Perwakilan Daerah pada dasarnya disebabkan karena beberapa hal, yakni: *Pertama*, wilayah Indonesia sangat luas terbentang dari Sabang sampai Merauke. Jarak antara Jakarta dengan daerah-daerah cukup jauh, sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan, apalagi sarana transportasi maupun komunikasi belum memadai. Artinya belum semua masyarakat mampu mempergunakan sarana transportasi maupun komunikasi canggih yang tersedia. Jarak yang jauh tersebut tentu juga akan sangat mempersulit

Ombudsman Nasional sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan secara baik, karena selain membutuhkan waktu yang lama juga biaya yang tidak sedikit. *Kedua*, penduduk yang besar dan menyebar diberbagai pelosok dengan permasalahan yang beranekaragam, sudah tentu tidak akan mampu tertangani dengan baik oleh anggota Ombudsman Nasional jika hanya berada di Jakarta, apalagi jumlah anggota Ombudsman Nasional saat ini sangat terbatas. *Ketiga*, permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga membutuhkan Ombudsman yang tidak hanya memiliki wawasan nasional juga menguasai karakteristik daerah (Galang Asmara, 2005:114).

Berdasarkan kondisi di atas, maka sepatutnya Ombudsman Perwakilan dibentuk di daerah-daerah. Pembentukan Ombudsman Perwakilan di daerah diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, yang menyatakan bahwa: (1) Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota; (2) Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan, (3) Kepala perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh asisten Ombudsman. (4) Ketentuan mengenai fungsi, tugas,

dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman. Apabila mencermati pasal tersebut, maka seluruh peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku bagi Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman di daerah.

Berdasarkan perintah dari Undang-Undang di atas, hal itulah yang mendasari pembentukan Ombudsman Perwakilan di DIY. Pembentukan Ombudsman Perwakilan DIY memiliki tujuan yang sama dengan Ombudsman RI yakni, sebagai lembaga yang melaksanakan pengawasan terhadap pelayanan publik. Sejarah lahirnya Ombudsman Perwakilan di DIY dilatarbelakangi oleh masih buruknya pelayanan publik di DIY serta banyaknya aparatur penyelenggara daerah yang cenderung melakukan tindakan sewenang-wenang. Melihat kondisi tersebut, sebagai lembaga yang menitikberatkan pada pengawasan pelayanan publik, Ombudsman Perwakilan DIY dituntut berperan aktif guna mencegah terjadinya maladministrasi dan perilaku koruptif aparatur penyelenggara pemerintahan di daerah. Peran Ombudsman Perwakilan DIY dalam proses pencegahan praktek korupsi dimulai dengan mendorong upaya perbaikan sistem pelayanan publik pemerintahan daerah dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas publik.

## 2. Pengawasan Pelayanan Publik

Secara umum, setiap manusia membutuhkan pengawasan pelayanan, bahkan pelayanan publik tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Setiap pengawasan apa pun, maksud utama dan yang selalu menjadi esensi dari setiap bentuk pengawasan adalah tujuan untuk mencegah dan menghindari sedini mungkin terjadinya berbagai kesalahan, kekeliruan, atau penyalahgunaan wewenang, di samping juga untuk menindak atau memulihkan manakala hal-hal tersebut sudah terjadi. Suatu sistem pengawasan yang baik pelaksanaannya menjadi katup penekan bagi kemungkinan-kemungkinan terjadinya berbagai bentuk penyimpangan tersebut (Paulus Effendi Lotulung, 2013:33).

Ada begitu banyak lembaga yang melakukan pengawasan dan memfungsikan diri sebagai lembaga pengawasan. Paulus Effendi Lotulung (1993:32) memetakan macam-macam lembaga pengawasan, yaitu:

- a. Ditinjau dari segi kedudukan dari organ/badan yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan atas:
  - 1) Kontrol intern. Kontrol intern berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Kontrol ini disebut juga *built on control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara insidental.
  - 2) Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.



- b. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan atas:
- 1) Kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pembentukannya merupakan kewenangan pemerintah.
  - 2) Kontrol *a posteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah.
- c. Ditinjau dari segi objek diawasi suatu kontrol dapat dibedakan atas:
- 1) Kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari perbuatan pemerintah.
  - 2) Kontrol segi kemanfaatan, adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Sistem pengawasan terhadap pemerintahan di Indonesia dapat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga di luar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti, DPR, BPK, MA, dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya. Pengawasan eksternal ini juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilaksanakan oleh orang-perorangan, sekelompok masyarakat, LSM, dan media massa (Galang Asmara, 2005:126). Pengawasan internal dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti, Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektoral Jenderal Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkungan

pemerintahan juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata usaha negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Sirajuddin Didik Sukriono Winardi, 2011:129).

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan suatu perbuatan atau kegiatan, dalam hukum tata negara dan hukum pemerintahan berarti untuk menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga-lembaga pemerintahan (Badan dan Pejabat Tata Usaha Negara) agar berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku (Ayu Desiana, 2013:180-181). Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan, perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela ini. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintahan dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut (Muchsan, 2007:26).

Kotler (Sampara Lukman, 2000:8) berpendapat bahwa, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun

hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya, 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 (Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009:18). Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan adalah sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani.

Ditinjau secara teoretis, tujuan dari pelayanan pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Guna mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

- 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 publik dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;

- e. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain; dan
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik (Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, 2009:20).

Sementara itu, kata “publik” berasal dari bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak (Sampara Lukman, 2000:6). Sementara itu, Inu Kencana (Lijian Poltak Sinambela, 2006:5) 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.

Berkaitan dengan pelayanan publik, Sirajuddin Didik Sukriono Winardi (2011:13), mengartikan bahwa:

Hukum pelayanan publik sebagai seperangkat norma hukum tentang pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara yang dituangkan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, yang mengikat pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik dan warga negara sebagai penerima layanan publik secara keseluruhan, dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan tersebut.

Sehubungan dengan pelayanan publik, Hardiyansyah (2011:12) berpendapat bahwa pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Lebih lanjut, menurut Thoha (2000:14), pelayanan publik adalah sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Bila dibandingkan pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Masyarakat setiap saat akan selalu menuntut pelayanan publik yang memadai, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan harapan dan keinginan mereka, karena faktanya pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan ciri-ciri yakni berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti ini terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani”. Ditinjau secara mendasar,

diperlukan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukkan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara (Abdul Rosyid Dan Ramelan 2004:322-323), meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Sehingga, kedudukan aparat pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya. Sehubungan dengan kewajiban melaksanakan pelayanan publik bagi pemerintah, P.J.J. Sipayung (1989:55) menyatakan bahwa:

Setiap orang mempunyai hak begitu juga kewajiban. Sebagaimana seorang warga negara, setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan yang baik dari pemerintah. Tiap orang juga berhak memperoleh perlindungan hukum dari tindakan sewenang-wenang dari pejabat tata usaha negara sendiri.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
- b. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Dibedakan menjadi:
  - 1) Yang bersifat primer, adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.
  - 2) Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

- a. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna;

- b. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik;
- c. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien;
- d. *Locus* kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan; dan
- e. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan. ([http://Pelayanan\\_publik](http://Pelayanan_publik). Diunduh pada tanggal 3 April 2016).

### 3. Landasan Teori

#### a. Teori Pengawasan

Sujamto (1983:17) berpendapat bahwa dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah dalam arti sempit, yang diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forceful* daripada pengawasan, yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan



tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya. Pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Sementara, Newman (Muchsan, 2000:37) berpendapat bahwa pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana dan suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut. Selanjutnya, Muchsan (2000:17) mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).

Bagir Manan (2001:201) memandang bahwa pengawasan sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan arahan. Lebih lanjut, menurut Prayudi (1995:49) bahwa pengawasan dapat bersifat:

- 1) Politik, bilamana yang menjadi sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimasi;

- 2) Yuridis/hukum, bilamana yang menjadi ukuran merupakan penegakan hukum;
- 3) Ekonomi, bilamana yang menjadi ukuran adalah efektifitas; dan
- 4) Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut di atas, maka dapat ditarik makna dasar dari pengawasan (Irfan Fachruddin, 2004:90) yaitu:

- 1) Pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan;
- 2) Adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan;
- 3) Adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan;
- 4) Mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; dan
- 5) Adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.

Guna memenuhi pelaksanaan pengawasan, maka upaya untuk mengantisipasi penyelenggaraan pemerintahan yang dapat merugikan dan menghambat pembangunan dan kesejahteraan nasional harus diminimalkan. Pengawasan dilakukan untuk menekan hal-hal yang merusak citra pemerintah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang selama ini menjadi unsur yang melemahkan pemerintahan dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia.

b. Teori pelayanan publik

Istilah pelayanan publik dapat diartikan dengan melihat pengertian kata “pelayanan” yaitu perbuatan yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus, baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain. Kata “pelayanan” menurut Donald W. Cowell (dalam Abi Ma’ruf Radjab, 2015:452), yaitu kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya memungkinkan dan mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik. Kata “publik” yaitu orang banyak (umum), semua orang yang datang.

Ditinjau secara sederhana, kata pelayanan publik kemudian diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan swasta, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar harus sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang

disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Abi Ma'ruf Radjab, 2015:452).

Miftah Thoha (1991:123), berpendapat bahwa pelayanan publik adalah sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Menurut Agus Dwiyanto (2005:7), pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

Lebih lanjut, menurut Ratminto dan Atik Septi Winarti (2007:4-5) bahwa:

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sadu Wasistiono (2001:51-52), berpendapat bahwa pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada

masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya untuk mencapai tujuan bersama (M. Ryaas Rasjid, 1998:139). Kinerja pemerintah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dapat dinilai dari kemampuan melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik secara efisien, efektif dan bertanggungjawab menjadi ukuran kinerja tata pemerintahan yang baik (Sirajuddin Didik Sukrino Winardi, 2011:3).

Pelayanan publik memiliki aspek yang “multi-dimensi”. Pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja. Tetapi, juga melingkupi aspek ekonomi dan aspek sosial budaya secara integratif. Aspek ekonomi, pelayanan publik adalah semua bentuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah (sektor publik yang diperlukan oleh warga negara sebagai konsumen). Aspek politik, pelayanan publik adalah refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial

pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara. Aspek sosial budaya, pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang di dalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsur religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kearifan lokal yang berlaku. Aspek hukum, pelayanan publik adalah suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan (Tim Peneliti Lemlit UI, 2002:4-5).

Peningkatan terhadap pelayanan publik tidak akan terlepas dari konsep penegakan hukum. Hal tersebut dapat dilihat bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan tidak terlepas unsur-unsur dalam penegakan hukum, terlebih lagi pihak maupun unsur yang terkait dalam peningkatan pelayanan publik tercakup dalam unsur penegakan hukum itu sendiri. Peningkatan pelayanan publik dapat dilihat dari faktor-faktor yang mendukungnya (H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat 2009:22-23), yaitu: faktor hukum, faktor aparatur pemerintah, faktor sarana, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan.

## B. Batasan Konsep

Berdasarkan judul penelitian “Pelaksanaan fungsi rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY”, batasan konsepnya adalah sebagai berikut:

### 1. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan atau rancangan, keputusan dsb (KBBI, 2005:627).

### 2. Fungsi

Fungsi adalah jabatan (pekerjaan) yang dilakukan (KBBI 2005:322).

### 3. Rekomendasi

Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

### 4. Ombudsman Perwakilan DIY

Ombudsman Perwakilan DIY adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau

seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

5. Pengawasan

Pengawasan adalah penilikan dan penjagaan (KBBI 2005:79).

6. Pelayanan Publik

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.