

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Negara Hukum

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum. Negara Hukum merupakan substansi mendasar dari kontrak sosial bangsa Indonesia. Dalam kontrak yang demikian tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkannya dalam konsteks pembangunan hukum. Oleh sebab itu berikut adalah uraian ringkas mengenai himpunan pendapat dari para pemikir dan ahli yang kompeten dalam kaitannya dengan konsep negara hukum yakni sebagai berikut :

Menurut A. Muktie Fajar, negara hukum (*rechstaat*) adalah:

"Negara hukum (bahasa Belanda *rechtstaat*) negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umurnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu agar semuanya berjalan menurut hukum. Sedangkan negara kekuasaan (bahasa Belanda *machtstaat*) negara bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata".<sup>1</sup>

Pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa

<sup>1</sup> Muktie, A. Fadjar. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Penerbitan Banyumedia Publishing, Malang. Hal

maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan mengenai tujuan negara hukum, yaitu menjarnin hak-hak asasi rakyatnya.

Menurut Prof Dr. R. Soeporno dalam Undang-Undang Dasar Sementara

Republik Indonesia, telah mengartikan istilah negara hukum yaitu:

“... bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik”.<sup>2</sup>

Moh. Yamin dalam Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, selain mempergunakan padanan kata negara hukum dengan *rechstaat*, ia pula menggambarkan tentang makna negara hukum itu sendiri:

Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechstaat*, *government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polis atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang”.<sup>3</sup>

Philipus M. Hadjon, berpendapat bahwa konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh, dan tiap-tiap konsep tersebut memiliki karakter dan ciri yang berlainan satu sama liannya. Dalam *Rechstaat*. merupakan konsep yang dikenal di Belanda, *The Rule of Law*, konsep yang dikenal di

<sup>2</sup> Muktie, A. Fadjar. 2005. Ibid hal. 7.

<sup>3</sup> Ibid. H1m.7

negara-negara Anglo Saxon seperti di Inggris dan Amerika Serikat,

*Sosialist Legality*, yang dianut oleh negara-negara komunis, *Negara*

*Hukum Pancasila*, konsep negara hukum yang didasari oleh Pancasila di

Indonesia, *Nomokrasi Islam*.<sup>4</sup> konsep negara hukum yang berdasar pada

hukum islam. Lebih lanjut Philipus M. Hadjon memberikan definisi

mengenai negara hukum dengan mendasarkan diri pada sifat-sifat yang

dikemukakan oleh S.W. Couwenberg berpendapat bahwa ciri-ciri *rechstaat*

(klasik) yaitu:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antar penguasa dan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*welmatige bestuur*).
3. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*)

Dalam menyortir makna negara hukum secara filosofis, Frans

Magnis Suseno berpendapat bahwa negara hukum berarti kekuasaan

negara terikat pada hukum. Lebih lanjut beliau mengemukakan bahwa

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, halaman. 71-74.

agar negara merupakan negara hukum, dapat dirinci dalam lima ciri, meliputi:

1. Undang undang dasar menetapkan lembaga-lembaga untuk menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan.
2. Hak asasi manusia di jamin oleh Undang Undang Dasar
3. Badan negara dalam melaksanakan kekuasaanya harus berdasarkan hukum yang berlaku
4. Pengadilan mengeluarkan keputusan yang pelaksanaanya di lakukan oleh badan negara
5. Badan kehakiman bersifat bebas serta tidak diperbolehkan memihak.<sup>5</sup>

Sri Soemantri<sup>6</sup> menyebutkan unsur-unsur yang terkandung di dalam konsep negara hukum yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap jaininan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Pembagian di dalam kekuasaan;
3. Bahwa di dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah dituntut untuk mengutamakan hukum yang berlaku,
4. Kewenangan kehakiman yang melaksanakan kewenanganya, yang berarti tidak terpengaruh terhadap power dari pemerintah<sup>7</sup>.

Menurut Bagir Manan yaitu:

<sup>5</sup> Bangun, Zakaria. 2007. *bid. Hal. 134.*

<sup>6</sup> Asmara. Galang. 2005. *OMBUDSMAN Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.* Penerbit LaksBang PRESSindo, Yogyakarta. Hal. 34

<sup>7</sup> *Ibid.* Hlm. 7

“konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.<sup>8</sup>

Sedangkan A.V. Dicey<sup>9</sup> menyebutkan ada tiga aspek *the rule of law*, yaitu:

1. Supremasi absolute yang berarti menghilangkan tindakan semena-mena dari pemerintah dan untuk melawan pengaruh dari *arbitrary law*
2. Konstitusi adalah merupakan hasil dari proses *the ordinary law of the land*, yaitu hukum bukan merupakan sumber tetapi bentuk konsekuensi dari hak-hak perorangan yang disusun dan diperkuat oleh peradilan.
3. Persamaan dihadapan hukum yang berarti memandang semua sama dari berbagai golongan yang dilakukan oleh *ordinary court*, dengan ini dapat diartikan bahwa tidak ada yang berbeda di mata hukum

Berdasarkan uraian himpunan para pendapat tokoh tersebut diatas patutlah kiranya bahwa negara hukum yang sifatnya umum dalam konteks teoritik maupun secara praktik ketatanegaraan Indonesia sangat relevan dengan perumusan masalah tersebut di atas. Karena dalam kajian ini, di

<sup>8</sup> Huda, Ni'Matul. 2007. *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi* Penerbit Ull Press. Yogyakarta. Hal. 56

<sup>9</sup> *Ibid.* Hal. 57

satu pihak, ingin melihat hakekat peran lembaga Ombudsman Republik Indonesia dalam *mindset* negara hukum yang demokratis dan di sisi yang lain dalam segi *law implementation* (implementasi hukumnya) sebagai lembaga independen.

## B. Pengertian dan Bentuk Pengawasan

Kata "pengawasan" berasal dari kata awas, yang mempunyai arti lain penjagaan. Kata pengawasan lebih di mengerti oleh ilmu manajemen dan ilmu administrasi yang menjadi salah di dalam aktifitas pengelolaan.

George R. Terry. Memakai istilah "control" yang telah dikutip oleh Muchsan artinya adalah :

“pengawasan merupakan yang dapat menentukan sesuatu yang telah dicapai, menerapkan tindakan korektif dan mengevaluasi. Jika sesuatu dianggap perlu maka dapat memastikan hasil yang telah sesuai dengan rencana”.<sup>10</sup>

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut:

“melakukan sebuah tugas secara de facto merupakan salah satu di dalam bentuk pengawasan yang dapat dilakukan dengan melalui tolak ukur yang telah diatur sebelumnya”.<sup>11</sup>

Pendapat yang disampaikan oleh muchsan mengartikan bahwa pengawasan dilakukan terhadap kinerja pegawai yang melaksanakan tugas

<sup>10</sup> Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradaan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni, Bandung, Hal. 88-94.

<sup>11</sup> *Ibid.* Hal. 93

dan tanggungjawabnya yang telah diatur oleh peraturan sebelum tugas dan tanggungjawab itu di berikan. Dengan begitu pengawasan juga menjadi bentuk control terhadap yang di lakukan pimpinan kepada bawahannya, disamping itu pengawasan tersebut dapat mebantu untuk mewujudkan hasil dan tujuan yang sudah direncanakan.

Sedangkan menurut Djajoesman arti kontrol adalah

“.... merupakan bentuk proses dari perencanaan yang dan dihubungkan dengan hasil kenyataa yang di dapat. Memperbaiki sesuatu yang dianggap menyimpang dari perencanaan dengan mengambil tindakan yang di perlukan”.<sup>12</sup>

Menurut Paulus Effendie pengawasan kontrol adalah preventif merupakan upaya untuk menghindari kesalahan-kesalahan, yang dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja. Represif adalah upaya utnuk memperbaiki kesalahan yang sudah di lakukan.<sup>13</sup>

Kontrol preventif termasuk pengawasan dalam bentuk pencegahan dengan arti lain pengawasan yang di lakukan selama pekerja melakukan tugasnya, maksud dari kontrol prevenif agar tidak terjadi kesalahan yang terjadi baik dalam bentuk apapun. Kontrol represif bentuk pengawasan yang dilakukan untuk memperbaiki kesalahan yang ada. Dengan kata lain pengawasan yang dilakukan dengan menata ulang untuk mencapai target yang telah di rencanakan.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Hal 89

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hal. 90

Didalam kelembagaan terdapat dua kontrol yang dapat di bedakan yaitu kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan di dalam suatu badan di dalam pemerintahan maupun organisasi di dalam lingkup pemerintah yang dilakukan secara terstruktur dan hierarkis, sebagai contoh pimpinan lembaga melakukan pengawasan terhadap bawahannya dalam melakukan tugas dan tanggungjawabnya. Hal ini dilakukan dengan maksud agar bawahannya tidak melakukan kesalahan dalam melakukan tugas dan tanggung jawabnya. Sedangkan kontrol ekstern adalah bentuk pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau organisasi yang berada di luar lingkup pemerintahan. Seperti contoh kontrol yang dilakukan oleh LSM dalam bentuk kontrol social, ombudsman dalam mengawasi pemerintahan, didalam keuangan Negara yang melakukan kontrol adalah BPK.<sup>14</sup>

Jika di amati dari berbagai pendapat dapat di diskripsikan pengertian dasar dari pengawasan yaitu :

1. Pengawasan sebagai usaha untuk mengelola supaya mencapai hasil dari tujuan.
2. Adanya target atau tolak ukur yang di gunakan untuk mencapai keberhasilan.
3. Menghubungkan antara hasil yang telah dicapai dengan tolak ukur yang sudah di tetapkan.
4. Mencegah adanya kesalahan dengan melaksanakan tujuan dan cra

<sup>14</sup> *Ibid.* Hal. 93.



dengan benar.

5. Adanya pengkoreksian dengan tindakan yang telah dilakukan jika terjadi kesalahan atau target yang tidak sesuai dengan yang ditetapkan.

### C. Otonomi Daerah

"Kelahiran" otonomi daerah di Indonesia tidak bisa di pisahkan dengan bergantinya Era Reformasi di penghujung era 90-an, selepas hancurnya Rejim

Orde Baru yang berkuasa lebih dari tiga puluh tahun. Orde Baru melanjutkan sistem yang telah ada untuk mengelola negara secara sentralistik dari Aceh

(Nangroe Aceh Darussalam) hingga Papua (dulu Irian Jaya). Namun, krisis

ekonomi yang bermula dari tahun 1977, selain menurunkan rejim yang telah

berkuasa lebih dari 30 tahun, juga telah mengubah sistem pengelolaan negara

dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Otonomi daerah, meski dalam

pelaksanaannya harus berajalan tertatih-tatih dan menghadapi banyak

rintangan, sebenarnya memiliki payung hukum yang jelas. Terdapat dua

undang-undang yang memayungi otonomi daerah, yakni Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (di sahkan 7 Mei 1999),

serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan

Pusat dan Daerah (di sahkan 19 Mei 1999). Dan direvisi menjadi UU No. 32

Tahun 2004. Dasar hukum pengaturan hubungan pusat dan daerah sebelum

terbitnya UU 23 Tahun 2014 sebagai berikut:<sup>15</sup>

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional

<sup>15</sup> Bandingkan dengan J. Kaloh, 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan lokal dan Tantangan Global*. Rineka Cipta. Jakarta.

- Pemerintah Daerah untuk membantu gubernur yang menjalankan fungsi legislatif;
2. UU Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
  3. UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
  4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
  5. Penpres Nomor 6 Tahun 1959 (disempumakan);
  6. UU Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
  7. UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah;
  8. UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa; dan
  9. UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Dari ketentuan dan dasar hukum tersebut, Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan mementingkan kepentingan rakyat dan harus sesuai dengan peraturan UU yang berlaku. Sedangkan yang dimaksud dengan "Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)".<sup>16</sup>

Perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan

<sup>16</sup> Panjaitan, Hinc. 2000. "Radio, Pagar Hidup Otonomi Daerah". Internews Indonesia, Media Law Department, Jakarta. Hal. 5

masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diperbarui, Ketetapan MPR dan UU, sistem pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan serta tanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.

#### **D. Tinjauan Umum Pelayanan Publik**

Pelayanan merupakan salah satu kebutuhan utama masyarakat terhadap pemerintahan dan negara, bahkan dapat dikatakan bahwa fungsi pelayanan merupakan salah satu fungsi utama negara dan pemerintah. Fungsi ini dijalankan oleh aparatur negara yang terdapat dalam birokrasi

pemerintahan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya secara teoritis terdapat tiga fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*), dan fungsi perlindungan (*protection function*).<sup>17</sup>

Fungsi pelayanan masyarakat adalah berkenaan dengan pemberian berbagai pelayanan umum maupun fasilitas-fasilitas sosial kepada masyarakat seperti kesehatan, pendidikan, sampah, air minum dan sebagainya serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan. Fungsi pembangunan merupakan fungsi dimana pemerintah adalah sebagai *agent of development* (agen pembangunan) yang bertugas untuk mendorong pembangunan untuk terwujudnya peningkatan taraf hidup masyarakat. Sementara itu fungsi perlindungan merupakan kewajiban pemerintah/negara untuk melindungi segenap warga negara dengan cara menciptakan keamanan dan ketertiban internal dan eksternal.

Menurut Salusu, fungsi utama dari pemerintah ialah mengatur, menyediakan fasilitas, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tidak ada organisasi lain dalam negara yang lebih tinggi dari organisasi pemerintahan itu, sesungguhnya fungsi utamanya ialah memberi pelayanan.<sup>18</sup>

Sugiarto mengartikan bahwa pelayanan sebagai tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain (konsumen, pelanggan,

<sup>17</sup> INDEF, *Birokrasi, Korupsi, dan Reformasi, Kasus Pelayanan KTP*, INDEF, Hlm. 12

<sup>18</sup> J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategis*, Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta 2004, Hlm. 6

tamu, pasien, klien, dan lain-lain) yang tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani dan dilayani.<sup>19</sup>

Sementara menurut Gronroos yang dikutip oleh Ratminto dan Atik mendefinisikan pelayanan sebagai suatu kegiatan yang bersifat tidak dapat dilihat (tidak dapat diraba) yang menjadi sebagai akibat karena interaksi antara konsumen dengan karyawan.<sup>20</sup>

Juliantara mengatakan bahwa pelayanan merupakan usaha apa saja yang dapat mempertinggi kepuasan pelanggan, selain itu membangun kesan yang dapat memberikan citra positif dimata pelanggan.<sup>21</sup>

Dari beberapa definisi pelayanan tersebut terlihat bahwa pada dasarnya pelayanan ini merupakan aktivitas yang diberikan oleh pemberi layanan karena adanya kebutuhan dari penerima layanan yang hendak dipuaskan yang tingkat kepuasannya hanya dapat dirasakan oleh penerima layanan, artinya ukuran kepuasan ditentukan oleh penerima layanan.

Selanjutnya akan dibahas pengertian publik. Istilah publik berasal dari *public* yang diartikan oleh Kurniawan sebagai umum, masyarakat atau negara. Pengertian istilah ini dapat berganti-ganti, dapat didefinisikan sebagai umum seperti *public ownership* (milik umum), *public service corporation* (perseroan jasa umum), dapat berarti masyarakat seperti dalam istilah *public relation* (hubungan masyarakat), dan *public service* (pelayanan masyarakat), dan dapat berarti negara seperti dalam istilah

<sup>19</sup> Endar Sugiarto, *Psikologi Pelayanan dalam Industri Jasa*, Gramedia, Jakarta, 1999, Hlm.9

<sup>20</sup> Gronroos dalam Ratminto, et al, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hlm

<sup>21</sup> Dadang Juliantara, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*,

*public administration* (administrasi negara) dan *public revenue* (penerimaan negara).<sup>22</sup>

Karena fungsi utama pemerintah adalah melayani, maka fungsi ini haruslah benar-benar dapat dilaksanakan oleh aparatur dan birokrasi pemerintahan untuk terpenuhinya kepentingan dan aspirasi masyarakat. Pemerintah dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Untuk itulah fungsi pelayanan ini merupakan kewajiban dan tanggung jawab aparatur dan birokrasi pemerintahan sehingga merupakan salah satu bentuk akuntabilitas publik (pertanggung jawaban publik) dari pemerintah kepada masyarakat.

#### **E. Pelayanan Publik Yang Bercirikan Good Governance**

Pelayanan publik Menurut Keputusan MENPAN No. 67 tahun 2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur, pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan

<sup>22</sup> Pembaharuan, Yogyakarta, 2005. Hlm 10

dasar sesuai dengan hak-hak dasar warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Menurut Gaspersz<sup>23</sup> kualitas pelayanan sangat tergantung pada komitmen manajemen terhadap penganbangan dan perbaikan sistem manajemen kualitas. Hal-hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan kualitas pelayanan mulai dari waktu tunggu, waktu proses hingga waktu penyelesaian suatu produk pelayanan adalah sebagai berikut:

1. Akurasi Pelayanan. Berkaitan dengan realitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
2. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan. Terutama bagi mereka yang berinteraksi langsung dengan pelanggan (internal maupun eksternal) seperti: Operator telepon, petugas keamanan (SATPAM), pengemudi, staf administrasi, kasir petugas penerima tamu, perawat dan lain-lain.
3. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
5. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan banyaknya outlet, banyaknya petugas yang melayani seperti kasir, staf

<sup>23</sup> Agung Kurniawan, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Pembaharuan

administrasi, dan lain-lain. Banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer untuk memproses data dan lain-lain.

6. Variasi Model Pelayanan. Berkaitan dengan inovasi untuk memberikan polapola baru dalam pelayanan, features dari pelayanan dan lain-lain.
7. Pelayanan Pribadi. Berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus, dan lain-lain.
8. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lain.
9. Atribut pendukung pelayanan lainnya. Seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, dan fasifitas lainnya.

Berdasarkan atas berbagai kajian dan survei dan kenyataan yang kita alami pelayanan publik masih sarat dengan KKN, tidak transparan, tidak responsif dan diskriminatif, sehingga kedepan pelayanan publik harus diarahkan dan sekaligus menjadi instrumen untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Menurut Agus Dwiyanto<sup>24</sup>, pelayanan publik menjadi alasan penting dalam melaksanakan pengembangan *good governance* di Indonesia.

Alasan tersebut di jabarkan sebagai berikut:

1. Pelayanan publik selama ini menjadi fungsi yang menghubungkan antara pemerintah dan lembaga-lembaga non-pemerintah. Dalam hal

<sup>24</sup> Agus Dwiyanto, "Mengapa Pelayanan Publik" dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta : UGM Press, Hlm. 20-25



ini terjadi hubungan yang intensif antara pemerintah dan masyarakat.

Pelayanan buruk yang dilakukan oleh pemerintah berdampak buruk terhadap masyarakat di karena masyarakat akan mengalami pengaruh langsung dalam penyelenggaraan pelayan publik. Dengan begini terjadi perubahan sangat signifikan yang dapat dirasakan oleh masyarakat dalam hal pelayanan publik. Selain itu masyarakat sendiri yang secara langsung dapat merasakan manfaatnya.

2. Pelayanan publik menjadi aspek pemerintahan yang baik yang secara relative lebih mudah. Dalam menjumpai praktek pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dapat dengan mudah di nilai oleh masyarakat dalam hal pelaksanaan pelayanan publik. Keterlibatan lembaga-lembaga diluar pemerintah menjadi salah satu penilain yang sangat penting dalam merespon masalah-masalah publik
3. Pelayanan publik merupakan kumpulan semua unsur penting pemerintahan. Pemerintah menjadi representasi Negara, mekanisme pasar dan masyarakat sipil. Hal ini sangat penting karena baik buruknya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dapat di nilai dengan ketiga unsure tersebut. Hubungan pusat dan daerah dapat di ukur dengan keberhasilan dalam melakukan pelayanan publik. Keberhasilan hubungan pusat dan daerah dapat diukur dengan pelaksanaan pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat. Dengan mengukur kemampuan pemerintah pusat dan daerah dapat menjadikan pemerintahan yang baik atau buruk.

## F. Ombudsman

### 1. Pengertian

Ombudsman bukan hanya kosa kata baru, tetapi juga hal yang masih asing bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Secara harfiah Ombudsman berasal dari kosa kata Swedia yang berarti "agen" atau "wakil". Pengertiannya, dalam English Law Dictionary, Peter Collin Publishing, Reprinted 1987, Ombudsman adalah: *Official who investigates complaints by the Publicagaints government department or orther large organization. Although the Ombudsman may make his recommendations public, he has no power to enforce them.*

### 2. Sejarah terbentuknya

Komisi Ombudsman pertama kali lahir di Swedia tahun 1809. Di Swedia, Ombudsman menjadi jaminan melawan kekuasaan yang represif dan kesalahan pemerintahan di bidang administrasi (mal-administrasi). Pada tahun 1809, berdiri The Parliamentary Ombudsman, Komisi Ombudsman pertama di dunia, dengan tujuan utama membela hak-hak sipil (*civil rights*) dan hak-hak kewarganegaraan (*civic rights*). Dan Swedia, Ombudsman menyebar ke negara-negara lain pada abad ke dua puluh, yaitu ketika negara-negara Skandinavia mulai mengadopsinya: Finlandia (1919), Denmark (1955), dan Norwegia (1962). Pada dekade 1960-an, popularitas Ombudsman semakin meningkat, hal itu ditandai dengan banyaknya

negara-negara persemalunuran dan negara-negara lain, terutama negara-negara Eropa mendirikan institusi Ombudsman seperti halnya Selandia Baru (1962), Inggris (1967), Propinsi-propinsi di Kanada (mulai 1967), Tanzania (1968), Israel (1971), Puerto Rico (1977), Australia (1977 Tingkat Federal, 1972-1979 Pada tingkat negara bagian), Perancis (1973), Portugal (1975), Austria (1977), Spanyol (1981), dan Belanda (1981).

Di negara-negara yang urusan pemerintahannya sudah dialih kepada swasta, jenis *Civil Society* perlu dikedepankan. Di Indonesia Komisi Ombudsman dibentuk pertama kali Pada tanggal 10 Maret 2000 dengan nama Komisi Ombudsman Nasional (KON). Komisi ini dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Untuk pertama kalinya dalam kepengurusan KON duduk sebagai ketua, Antonius Sujata SH, wakil ketua Prof Dr CFG Sunaryati Hartono SH, dan anggotanya terdiri dari enam orang, yakni Prof Dr Bagir Manan SH, Teten Masduki SH, Ir Sri Urip, Pradjoto MA, KM Surachnian, Masdar Farid Mas'udi MA. Kepengurusan KON ini dilantik oleh Presiden KH Abdurrahman Wahid pada hari Senin tanggal 20 Maret 2002.

Pendirian KON pada hakikatnya adalah wujud nyata pemberian ruang publik yang cukup bagi peran serta masyarakat dalam mengawal berjalannya pemerintahan yang baik, hal ini diuraikan dengan jelas dalam konsideran di dalam Keppres yang dijadikan dasar hukum

pembentukan KON tersebut. Dasar pertimbangan pembentukan KON adalah dalam memberdayakan masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintahan yang bertujuan mencapai good government dengan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Implementasi di dalam demokrasi di wujudkan salah satunya dengan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara. Yang perlu di kembangkan agar penyalahgunaan wewenang dapat di. Dasar pembentukan KON tersebut tercantum di dalam keppres yang berbunyi sebagai berikut :”Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Ombudsman Nasional”<sup>25</sup>.

Ombudsman bersifat mandiri, objektif, dan melakukan pengamatan secara adil, yang selalu menerima keluhan dan pengaduan dari masyarakat yang berkaitan dengan pemerintah dan pelayanan publik.

Ombudsman bertujuan untuk menegakkan budaya pelayanan publik yang bersih dan baik yang bermanfaat bagi masyarakat. Dengan kehadiran ombudsman dapat meningkatkan pelayan publik dan meningkatkan kinerja pemerintah sehingga menjadi pemerintahan yang baik dengan semangat kerja yang tinggi dan komitmen

<sup>25</sup> pasal 1 Keppres No. 44 Tahun 2000 mengenai Ombudsman Nasional

memberikan pelayanan prima terhadap masyarakat tanpa pandang bulu.

Selain itu ombudsman mempunyai tujuan untuk menghapus budaya

Korup, kolusi, dan nepotisme agar masyarakat dapat merasakan kesejahteraan dan juga keadilan.

Harapan ombudsman dapat menjadikan birokrasi lebih baik dan meningkatkan kepekaan terhadap masalah-masalah di sekitarnya.

Masalah masalah yang muncul dari pengaduan masyarakat akan diproses dan di sampaikan kepada lembaga yang memiliki kewenangan. Segala informasi yang di berikan oleh ombudsman bersifat mengikat dikarenakan dilandasi oleh tatanan yurisdiksi.

Pengawasan yang dilakukan ombudsman diharapkan dapat memberikan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi yang ada, sehingga pemerintah dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik. Untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat ombudsman harus memiliki kredibilitas yang tinggi dalam bekerja dan netral dalam mengatasi masalah antara pemerintah dan masyarakat.

## G. Kajian Umum Maladministrasi

### 1. Pengertian Maladministrasi

Maladministrasi adalah suatu perbuatan yang “menyimpang dari etika administrasi, atau suatu perbuatan administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi. Selama ini banyak kalangan yang terjebak dalam memahami maladministrasi, yaitu semata-mata hanya dianggap sebagai penyimpangan administrasi dalam “arti sempit”, penyimpangan yang hanya berkaitan dengan ketatabukuan dan tulis menulis”.<sup>26</sup>

Bentuk-bentuk penyimpangan di luar hal-hal yang bersifat ketatabukuan tidak dianggap sebagai perbuatan maladministrasi. Padahal terminologi maladministrasi dipahami lebih luas dari sekedar penyimpangan yang bersifat ketatabukuan sebagaimana selama ini dipahami banyak orang. Maladministrasi dimaknai secara luas sebagai bagian paling penting dari pengertian administrasi itu sendiri. Sampai di sini, sebelum kita menelaah lebih lanjut tentang maladministrasi, ada baiknya diuraikan tentang apa itu administrasi.

Secara leksikal, administrasi mengandung 4 (empat) arti, yaitu:

- a. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta cara penyelenggaraan dan pembinaan organisasi.
- b. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan.

<sup>26</sup> Widodo, Joko, 2001, *Good Governance*, Surabaya; Insan Cendikia, hlm.259

c. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, dan

d. Kegiatan kantor dan tata usaha<sup>27</sup>

Prajudi Atmosudirjo membagi pengertian administrasi dalam 2 (dua) kelompok pengertian, yaitu:

a. Secara sempit; administrasi memang diartikan sebagai kegiatan yang berhubungan dengan kegiatan operasional terbatas pada surat-menyurat, ketik-mengetik, catat-mencatat, pembukuan ringan dan kegiatan kantor yang bersifat teknis ketatausahaan.

b. Secara luas; administrasi dimaknai sebagai suatu proses kerja sama dari kelompok manusia (orang-orang) dengan cara-cara yang berdaya guna (efisien) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.<sup>28</sup>

*The Liang Gie* memaknai administrasi sebagai usaha manusia yang secara teratur bekerja sama dalam kelompok untuk mencapai satu tujuan tertentu, terdiri dari administrasi kenegaraan, administrasi perusahaan, dan administrasi kemasyarakatan.<sup>29</sup>

Terminologi administrasi yang paling relevan untuk memaknai maladministrasi publik adalah apa yang disebut oleh *The Liang Gie* sebagai administrasi publik atau administrasi kenegaraan, yaitu usaha jerha sana dalam hal-hal mengenai kenegaraan pada umumnya sebagai

<sup>27</sup> NN, 1994, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta; Balai Pustaka;

<sup>28</sup> Atmosudirjo, Prajudi, 1984, *Administrasi dan Manajemen Umum, Seri Pustaka Ilmu Administrasi*, Jakarta; Ghalia Indonesia, hal 50;

<sup>29</sup> Masthuri, Bhudi, 2005, *Op. Cit.*, hal 45;

upaya pemberian pelayanan terhadap segenap kehidupan manusia yang terdapat di dalam suatu negara.<sup>30</sup>

Administrasi tidak hanya dipahami sekedar urusan tulis menulis, tata buku, dan sebagainya, tetapi termasuk didalamnya adalah kegiatan yang terkait dengan setiap usaha pelayanan publik oleh negara (institusi kenegaraan) kepada masyarakat, tetapi mengenai penyimpangan yang dilakukan oleh birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Penyimpangan tersebut termasuk maladministrasi terhadap masyarakat. Pengertian maladministrasi menurut Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 mengenai Ombudsman Indonesia yaitu:

“Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan”.

Parameter yang dijadikan sebagai ukuran terjadinya suatu perbuatan maladministrasi adalah:

- a. Peraturan Hukum yang berlaku.
- b. Nilai-nilai Keputusan yang berlaku dimasyarakat (*living law*).
- c. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUB). Pada dasarnya

<sup>30</sup> Ibid



asa umum *good governance* merupakan kristalisasi dari prinsip-prinsip akuntabilitas publik, transparansi/keterbukaan, dan kepastian hukum (*rule of law*) yaitu:

d. Akuntabilitas publik menghendaki setiap perilaku dan tindakan pejabat publik dalam hal pengambilan kebijakan publik (*publik policy*), keuangan dan hukum harus dapat dipertanggungjawaban kepada masyarakat.

e. Transparansi/keterbukaan masyarakat bahwa setiap pejabat publik kewajiban memberikan dan membuka informasi publik secara benar, jujur dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat.

f. Adapun kepastian hukum (*rule of law*) merupakan kewajiban bagi setiap pejabat publik untuk memberikan jaminan dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang diambil.<sup>31</sup>

Prinsip penegakan hukum dalam *good governance* tidak dalam arti sempit yang hanya meliputi hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) saja, akan tetapi juga meliputi hukum adat dan etika kemasyarakatan yang terkemas dalam bentuk norma kepatutan.<sup>32</sup>

Konsekuensi logis dalam menjalankan fungsi-fungsi pelayanan publik bagi setiap pejabat publik adalah berkewajiban memberikan perlakuan yang sama bagi setiap warga masyarakat (*equality before the law*). Dengan demikian tindakan pejabat publik yang tidak sesuai

<sup>31</sup> Hardijanto, 2000, *pendayagunaan Aparatur Negara Menuju Good Governance*, work Paper

TOT;  
<sup>32</sup> *Ibid*

dengan asas-asas umum *good governance*, seperti tindakan pengambilan kebijakan publik yang tidak transparan, tidak partisipatif, tidak dapat dipertanggungjawabkan secara publik dan tindakan yang tidak sesuai dengan semangat supremasi hukum dapat dikategorikan menjadi perbuatan maladministrasi.

Maladministrasi juga dapat dikategorikan dengan menggunakan ukuran sejauh mana prasyarat untuk penegakan demokrasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia terpenuhi oleh pejabat publik dalam menjalankan fungsinya sehari-harinya sebagai pemberi pelayanan umum.

## 2. Jenis Maladministrasi

Jenis atau macam-macam maladministrasi terdapat dalam buku Panduan Investigasi Untuk Ombudsman yang ditulis oleh Sunaryati Hartono, Dkk terdiri dari 20 (dua puluh) kategori. Akan tetapi menurut Budhi masthuri, dalam praktek maladministrasi dapat diklasifikasikan menjadi 6 (enam) kelompok berdasarkan kedekatan karakteristik sebagai berikut:

### a. Perbuatan maladministrasi yang berbentuk waktu :

#### 1) Penundaan berlarut (*undue delay*);

Tugas yang diberikan tidak dikerjakan dengan tepat waktu sehingga tidak ada kepastian kapan pelayanan publik tersebut akan selesai.

#### 2) Tidak menangani;

Petugas pelaksana tidak melaksanakan pelayanan publik yang semestinya dan cenderung melaksanakan kepentingan pribadi dibandingkan kepentingan orang lain atau masyarakat.

3) Melalaikan kewajiban;

Petugas pelayanan publik tidak melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang sudah diberikan kepadanya. Yang seharusnya dikerjakan sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang diembanya.

b. Perbuatan maladministrasi yang berbentuk keberpihakan:

1) Persengkongkolan;

Pelaksana pelayanan publik yang melakukan perbuatan melawan hukum dengan bersengkongkol dalam melakukan kejahatan, yang membuat masyarakat tidak mendapatkan hak-haknya sebagai warga Negara dan mendapatkan pelayanan yang buruk

2) Kolusi dan nepotisme;

Melakukan perbuatan diluar proses yang semestinya dengan mengutamakan keluarga atau kenalan daripada masyarakat yang melakukan procedure yang ada. Dengan kata lain tidak memberikan pelayanan secara objektif.

3) Bertindak tidak adil;

Perbuatan petugas pelaksana yang tidak memberikan hak-hak masyarakat dengan semestinya sehingga masyarakat tidak

mendapatkan pelayanan yang baik.

c. Perbuatan maladministrasi berbentuk pelanggaran terhadap hukum dan perturan perundang undangan:

1) Pemalsuan;

Perbuatan yang melawan hukum dengan memalsu demi kepentingan pribadi yang menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan publik yang baik.

2) Pelanggaran Undang-undang;

Petugas pelaksana tidak melakukan tugas dan tanggung jawab yang semestinya dan melanggar undang-undang yang berlaku.

3) Perbuatan melawan hukum;

Petugas pelaksana melakukan tindakan yang dapat merugikan masyarakat dan melakukan tindakan yang berlawanan dengan hukum.

d. Perbuatan maladministrasi berbentuk kewenangan/kompetensi :

1) Di luar kompetensi;

dalam melaksanakan pelayanan publik, petugas pelaksana memberikan keputusan yang bukan menjadi kewangannya sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan prima

2) Intervensi;

Pelaksana pelayanan public melakukan kegiatan yang bukan menjadi tugas dan tanggungjawabnya sehingga mempengaruhi

proses pelayanan.

3) Penyimpangan prosedur;

dalam melaksanakan pelayanan seorang petugas pelaksana tidak mematuhi tahapan kegiatan yang sudah ditentukan sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan dengan baik.

e. Perbuatan maladministrasi yang menunjukkan tindakan arogansi petugas pelayanan publik kepada masyarakat.

1) Bertindak sewenang-wenang;

Petugas pelaksana melakukan perbuatan semena mena yang diluar kewenangannya atau melebihi hak dan kekuasaannya sehingga berlawanan dengan ketentuan yang berlaku sehingga tidak dapat diterima dengan baik oleh masyarakat.

2) Penyalahgunaan wewenang;

Pelaksana pelayanan public menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang bukan menjadi tugas dan tanggungjawabnya. Yang menyebabkan pelayanan menjadi tidak baik.

3) Bertindak tidak layak/tidak patut;

Pelaksana pelayanan melakukan tindakan yang tidak semestinya yang dapat mengganggu proses pelayanan menjadi terhambat.

f. Perbuatan maladministrasi yang berbentuk perbuatan korupsi

secara aktif.

1) Permintaan imbalan uang (korupsi);

Pelaksana pelayanan meminta imbalan atas pelayanan yang sudah menjadi tugas dan tanggungjawabnya.

2) Penguasaan tanpa hak;

Pelaksana pelayanan menguasai Sesuatu yang bukan menjadi haknya yang seharusnya sesuatu itu menjadi alat untuk memberikan proses pelayanan public menjadi baik.

3) Penggelapan barang bukti;

Pelaksana pelayanan public menggunakan barang bukti secara illegal dan tidak memiliki ijin resmi dan berakibat ketika pihak yang bermasalah meminta barang bukti tersebut petugas pelaksana tidak dapat memberikannya.<sup>33</sup>

Dalam praktek pengawasan pelayanan publik di Indonesia, Ombudsman mengategorikan perbuatan maladministrasi menjadi 10 (sepuluh) bentuk yaitu:

a. Penundaan berlarut; bahan adanya tindak lanjut, belum dilaksanakan eksekusi, belum ditanggapi pengurusan yang berlarut-larut.

b. Penyimpangan prosedur; tidak melalui prosedur sebagaimana mestinya, pengurusan tidak sesuai aturan.

c. Penyalahgunaan wewenang; pemecatan atau mutasi tanpa alasan

<sup>33</sup> Masthuri, Budi, *Op. Cit*, hal 45-49, dikutip juga dalam Hendra Nurtjahjo dkk, 2013, *Memahami Haladministrasi*, Jakarta; Ombudsman Republik Indonesia, hal 14-18

jelas, pemukulan oleh terlapor kepada pelapor, intervensi yang dilakukan terlapor tanpa alasan yang jelas.

d. Permintaan imbalan uang, barang & jasa; permintaan uang dan/atau barang dalam pengurusan dokumen.

e. Tidak patut; perilaku pelayanan publik yang tidak ramah, memandang suku, ras dan agama (SARA)

f. Tidak kompeten; tidak memahami regulasi, persyaratan dan sebagainya.

g. Tidak memberikan pelayanan; menolak menerima pengaduan pelapor, mengacuhkan permohonan pelayanan yang diajukan pelapor

h. Berpihak; memihak kepada salah satu pihak dalam laporan polisi, memihak kepada salah satu pihak dalam mediasi

i. Diskriminasi; tidak melayani suatu SARA tertentu, tidak melayani masyarakat miskin, penyandang cacat dan sebagainya

j. Konflik kepentingan; terlapor merupakan bagian dari pihak bersengketa, terlapor menjadi mediator dalam permasalahan yang menyangkut dirinya dan/atau keluarganya.

Dari paparan di atas sudah jelas batasan-batasan perbuatan atau tindakan aparaturnya yang dianggap menyimpang dan masuk ke dalam kategori maladministrasi atau perbuatan tersebut sudah sesuai dengan standar serta prosedur administrasi negara atau dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku.