

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya setiap warga negara berhak untuk mendapatkan persamaan dan perlakuan yang adil, baik itu dalam aspek hukum maupun aspek pemerintahan. Di dalam aspek pemerintahan, perolehan hak masyarakat tercakup dalam suatu pelayanan publik. Secara umum pelayanan publik dapat diartikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi pemerintah untuk masyarakat. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan atau pun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat baik itu dalam bidang kesehatan, pendidikan, catatan sipil, maupun pelayanan yang lain.

Pemerintah yang berperan sebagai pelayan masyarakat/ *public services* harus mampu memberikan pelayanan yang efektif, efisien, adil, transparan dan akuntabel sebagai konsekuensi yang harus dilakukan dalam melayani masyarakat. Sebab pelayanan publik sudah menjadi kebutuhan yang amat penting dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu masyarakat sangat membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstern dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.

Secara definisi, pelayanan publik merupakan segala kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh

penyelenggara layanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi penting pemerintah disamping distribusi, regulasi, dan proteksi. Fungsi tersebut merupakan aktualisasi riil atau nyata mengenai kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah sebagai pelayan publik. Sebagai pelaksana kontrak sosial yang digariskan sebelumnya, birokrat justru kadang menimbulkan banyak masalah bagi publik yang menjadi kliennya. Birokrat kadang mengabaikan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik sehingga pelaksanaan pelayanan publik tidak optimal dan lebih parahnya lagi membuat masyarakat geram akan pelayanan yang diberikan karena cenderung dipersulit dan bertele-tele. Sangat masuk akal jika birokrat itu sendiri kemudian mendapat berbagai stigma negatif. Hal itu dapat dilacak dari banyaknya keluhan yang dilontarkan masyarakat bahwa pelaksanaan pelayanan publik masih sangat buruk. Buruknya pelayanan publik tercermin pada pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, adanya pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat/pelayan masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, dan sederetan persoalan lainnya yang sering terjadi didalam aspek pelayanan publik. Buruknya pelayanan publik tersebut hingga pada saat ini telah menjadi permasalahan yang bersifat krusial dan mendorong timbulnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah atas kinerja yang dihasilkan yang masih kurang optimal. Krisis kepercayaan masyarakat teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat menunjukkan kefrustasian publik terhadap kinerja yang dihasilkan oleh aparat pemerintahan.

Menurut L.P Sinambela, ia menyatakan bahwa masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparat pemerintah, meskipun tuntutan tersebut seringkali tidak sesuai dengan harapan, sebab secara empiris pelayanan publik selama ini bercirikan berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena

masyarakat masih di posisikan sebagai pihak yang melayani, bukan yang dilayani. Hal yang sama juga terungkap dalam pemberitaan Harian Kompas dengan tajuk “melayani atau dilayani” disebutkan:

*“Bahwa birokrat cenderung memposisikan diri sebagai “Priyayi” jika berhadapan dengan warga masyarakat. Kalau masyarakat perlu berbagai surat izin dan surat keterangan lainnya, atau meminta pelayanan kesehatan dan kebersihan, maka masyarakat cenderung memposisikan dirinya sebagai “abdi dalem” yang membutuhkan pelayanan dari priyayi. Karenanya masyarakat sering kali bersikap menyenangkan hati para priyayi yang nota benenya adalah birokrat pelayan publik. Apapun caranya ,dari mulai bersikap ramah hingga pemberian uang sebagai upeti. Keadaan seperti ini semakin mempertegas masih buruknya pelayanan publik”.<sup>1</sup>*

Sikap-sikap para birokrat yang sering mengabaikan tugasnya sebagai pelayan publik, itu hampir terlihat di semua instansi negeri. Pendapat bahwa “Bekerja dengan rajin atau tidak rajin tetap mendapat gaji yang sama setiap bulan” turut mempertebal alasan keengganan para pegawai/ birokrat untuk bekerja dengan sebaik-baiknya.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan efektifitas pelayanan publik, salah satu instrumen yang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan pelayanan publik ialah standar pelayanan publik. Ada beberapa standar pelayanan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah, tetapi standar tersebut kadang tidak diikuti dan tidak dilaksanakan oleh instansi-instansi pemberi pelayanan publik. Standar pelayanan publik tersebut kadang tidak jelas, bahkan tidak ada sama sekali dibuat di instansi-

---

<sup>1</sup> Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013), Hal 5-6

<sup>2</sup> Wahyu Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: PT RAJA GRAFINDO PERSADA, 1994), Cetakan ke-2 Hal 131

instansi pemberi pelayanan publik. Sejauh ini pemerintah telah menetapkan 14 komponen standar layanan ialah antara lain:

1. Dasar Hukum
2. Persyaratan
3. Sistem, mekanisme dan prosedur
4. Jangka waktu penyelesaian
5. Biaya/ tarif
  
6. Produk layanan
7. Sarana, prasarana dan fasilitas
8. Kompetensi pelaksana
9. Pengawasan internal
10. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan
11. Jumlah pelaksana
12. Jaminan pelayanan
13. Jaminan keamanan dan keselamatan
14. Evaluasi kinerja pelaksana<sup>3</sup>

Meskipun pemerintah telah menetapkan 14 komponen yang menjadi standar pelayanan publik, sejauh ini pelaksanaan standar pelayanan publik tersebut masih belum terealisasi dengan baik di tiap-tiap instansi pemberi pelayanan publik yang ada. Setiap instansi pemberi pelayanan publik belum mampu melaksanakan keempat belas komponen tersebut, karna ada saja beberapa contoh komponen yang diabaikan begitu saja sehingga pelayanan publik masih belum berjalan dengan optimal.

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, pasal 21.

Penyimpangan dalam pelayanan publik biasanya terjadi di berbagai instansi penyedia layanan yang bersifat publik. Salah satu contohnya ialah instansi penyedia layanan publik yang ada di Kota Medan. Kota Medan adalah salah satu kota metropolitan yang berada di pulau Sumatera bagian utara. Di kota medan hingga pada saat ini, proses penyelenggaraan pelayanan publik masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat. Hal tersebut terbukti dengan rasa tidak puasny masyarakat Medan akan pelayanan publik yang diberikan. Hal itu disebabkan penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Medan yang dilakukan di berbagai instansi yang ada cenderung bersifat bertele-tele, segala urusan dipersulit, tidak ada kejelasan waktu, dan terkadang adanya pungutan-pungutan liar yang terselubung. Dengan hal itu tentu kadang membuat masyarakat Medan geram melihat kinerja yang dihasilkan oleh birokrat yang nota benenya adalah pelayan publik justru berperilaku seperti pejabat tinggi.

Oleh karena itu perbaikan pelayanan publik sangat diperlukan agar citra buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki dan pelayanan publik akan lebih optimal, karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali. Perbaikan pelayanan publik dapat dilakukan jika pelayanan publik tersebut diawasi proses pelaksanaannya dengan segala konsekuensi yang ada. Maka dari itu sangat dibutuhkan keberadaan lembaga pengawas internal maupun eksternal yang secara efisien dan efektif mampu mengontrol dan mengawasi tugas penyelenggara pelayanan publik dalam melayani masyarakat.

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal maupun pengawas eksternal. Pengawasan internal dalam pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan yang ada dan pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan perundangan- undangan yang berlaku. Sedangkan

pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui lembaga yang berwenang mengawasi pelayanan publik. Lembaga yang dimaksud ialah Lembaga Ombudsman Republik Indonesia.

Lembaga Ombudsman Republik Indonesia adalah sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, 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 danannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Lembaga Ombudsman bersifat independen atau tidak bergantung pada pihak lain, tidak boleh dipengaruhi dan tidak boleh terpengaruh oleh adanya tekanan dari pihak lain baik dari masyarakat atau aparat/lembaga yang diperiksa, serta tidak memihak kepada siapapun kecuali kepada kebenaran berdasarkan investigasi.

Upaya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia oleh pemerintah dimulai ketika K.H. Abdurrahman Wahid berkuasa pada eranya. Pada masa itulah disebut tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Pada masa pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid pemerintah nampak sadar akan perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia menyusul adanya tuntutan masyarakat yang sangat kuat untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau *clean and good governance*. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga negara dimanapun. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup di dalam negara hukum

Republik Indonesia. Pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegak hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian serta mewujudkan pemerintahan yang baik atau *good governance* (Asmara, Galang; 2005: 15-16).

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional pada tanggal 20 Maret 2000 lembaga Ombudsman resmi dibentuk di Indonesia. Lembaga baru ini secara lengkap bernama “Komisi Ombudsman Nasional”, berfungsi sebagai lembaga pengawas eksternal yang secara independen akan melakukan kerja-kerja pengawasan terhadap penyelenggara negara dalam memberikan pelayanan umum yang menjadi tanggung jawab mereka. Kemudian lembaga tersebut dibentuk kembali berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan disetujui dalam pembuatan Undang-undang dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008, dengan nama “Ombudsman Republik Indonesia”. Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjadi dasar Ombudsman Republik Indonesia untuk menjalankan kewenangan dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh negara dan pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN atau APBD. Kedudukan lembaga Ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang bersifat independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya dapat bersikap objektif, transparan dan mempunyai akuntabilitas kepada publik. Meski tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala

kepada DPR sebagai bentuk pertanggung jawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya. dan rekomendasi yang diberikan terkait laporan atau pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggara pelayanan publik terhadap dugaan maladministrasi yang terjadi di berbagai daerah yang ada di Indonesia.

Dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, Ombudsman Republik Indonesia membentuk setiap perwakilan Ombudsman yang berada di daerah-daerah yaitu di setiap provinsi yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Tujuannya ialah agar pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dilakukan lebih optimal dengan cakupan yang lebih sempit yaitu di setiap daerah daerah/provinsi yang ada di wilayah Indonesia. Setiap Perwakilan Ombudsman yang ada di setiap provinsi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Ombudsman Nasional. Seluruh peraturan Perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku bagi Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman yang berada di setiap daerah. Bagi Ombudsman Republik Indonesia sendiri, upaya untuk mendirikan perwakilannya di setiap provinsi provinsi yang ada di Indonesia merupakan solusi yang sangat baik untuk mempermudah pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya ke seluruh wilayah negara Indonesia. Maka dari itu Perwakilan Ombudsman daerah merupakan perpanjangan tangan dan mempunyai hubungan hierarki dengan Ombudsman Republik Indonesia.

Menurut Pasal 3 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakillan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah bahwa: "Pembentukan Perwakilan Ombudsman di dasarkan pada studi kelayakan yang dilaksanakan oleh Ombudsman dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, ketersediaan sumber daya, efektifitas, kompleksitas, dan beban kerja. Setiap Perwakilan Ombudsman yang tersebar di seluruh Provinsi di Indonesia memiliki kantor masing-masing sabagai sarana dan



prasaran dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik.

Salah satu contohnya ialah perwakilan Ombudsman daerah yang terdapat di provinsi Sumatera Utara. Provinsi Sumatera Utara adalah salah satu provinsi yang ada di Indonesia yang bertekad mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu jujur, bersih, transparan, professional, dan akuntabel. Mengenai perwujudan yang mendasar, maka dibentuklah Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Utara dengan keputusan Ketua Ombudsman Republik Indonesia setelah mendapat persetujuan dalam rapat pleno dari anggota Ombudsman. Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatera Utara berfungsi sebagai lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat independen yang diberi kewenangan untuk mengawasi, mengklarifikasi, dan menginvestigasi pelaksanaan pelayanan publik di Sumatera Utara.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji masalah yang timbul dalam suatu penelitian yang berjudul **Analisis Strategi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Utara Dalam Memonitoring Pelaksanaan Pelayanan Publik Di Kota Medan Periode 2016/2017.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah dari penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana strategi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatera Utara dalam memonitoring pelaksanaan pelayanan publik di Kota Medan periode 2016/2017?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi strategi Lembaga Ombudsman perwakilan Sumatera Utara dalam memonitoring pelaksanaan pelayanan publik di kota medan periode 2016/2017?

### **1.3 Ruang Lingkup Masalah**

Adapun yang menjadi ruang lingkup masalah dalam penelitian ini ialah menjelaskan seputar tentang strategi-strategi yang dilakukan Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara dalam mengawasi pelayanan publik di Kota Medan pada tahun 2016-2017 dan menguraikan tentang masalah-masalah pelayanan publik yang terjadi di Kota Medan pada tahun 2016-2017 dimana masalah tersebut ialah masalah yang telah dijangkit dan telah diproses oleh Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengetahui Strategi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatera Utara dalam memonitoring pelaksanaan pelayanan publik di Kota Medan periode 2016/2017.
2. Mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi strategi Lembaga Ombudsman perwakilan Sumatera Utara dalam memonitoring pelaksanaan pelayanan publik di Kota Medan periode 2016/2017.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi Peneliti**

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan sekaligus menambah wawasan peneliti dalam menerapkan teori-teori yang dipelajari selama kuliah di Prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas HKBP Nommensen.

### **2. Bagi Lembaga Ombudsman Perwakilan Provinsi Sumatera Utara**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan saran secara teoritis bagi Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara untuk meningkatkan eksistensi dan efektifitas kerjanya dalam memonitoring pelaksanaan pelayanan publik di Kota Medan.

### **3. Bagi Universitas HKBP Nommensen**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur untuk penelitian yang sejenis dalam kepustakaan Universitas HKBP Nommensen Medan mengenai strategi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatera Utara dalam memonitoring pelaksanaan pelayanan publik di Kota Medan Periode 2016/2017.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Teori Strategi**

##### **2.1.1 Pengertian Strategi**

Istilah strategi sudah menjadi istilah yang sering digunakan oleh masyarakat untuk menggambarkan berbagai makna seperti suatu rencana, taktik atau cara untuk mencapai apa yang diinginkan. Strategi pada hakikatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen

(*management*) untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi, untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja, melainkan harus mampu menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya (Effendy, 2007:32). Strategi itu sendiri dapat didefinisikan sebagai penentuan dari tujuan dasar jangka panjang dan sasaran sebuah organisasi dan penerimaan dari serangkaian tindakan serta alokasi sumber-sumber yang dibutuhkan untuk melaksanakan tujuan tersebut.<sup>4</sup>

Strategi adalah prioritas atau arah keseluruhan yang luas yang diambil oleh organisasi. Dengan kata lain strategi dapat dipahami sebagai pilihan-pilihan tentang bagaimana cara terbaik untuk mencapai misi organisasi.<sup>5</sup> William Rothschild merumuskan strategi sebagai rumusan prioritas-prioritas investasi sebuah organisasi, gaya dorong, manajemen, dan cara-cara bagaimana ia akan menggunakan kekuatan dan membetulkan keterbatasan untuk mengejar peluang dan menghindari ancaman yang menghadangnya. Strategi-strategi ini merupakan fokus utama sumber organisasi yang langka, prioritas dominan yang akan mendorong organisasi bergerak menuju tercapainya maksud.<sup>6</sup>

Strategi merupakan hal penting bagi kelangsungan hidup dari suatu organisasi untuk mencapai sasaran atau tujuan organisasi yang efektif dan efisien. Setiap organisasi harus bisa menghadapi setiap masalah-masalah atau hambatan yang datang dari dalam organisasi maupun dari luar organisasi. Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan dalam pengembangannya. Konsep mengenai strategi harus terus memiliki perkembangan dan setiap orang mempunyai pendapat atau definisi yang berbeda mengenai strategi. Strategi sangatlah di butuhkan untuk

---

<sup>4</sup> Stephen P. Robbins, *Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi*, (Jakarta: Arcan, 1994), Hal 134

<sup>5</sup> Michael Allison dan Jude Kaye, *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Nirlaba*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2004), Hal 3

<sup>6</sup> Michael Allison dan Jude Kaye, *Op.cit.*, Hal 149

pencapaian visi dan misi yang sudah diterapkan oleh suatu organisasi, maupun untuk pencapaian sasaran atau tujuan, baik tujuan jangka pendek maupun tujuan jangka panjang.

Setiap organisasi, sub-unit yang ada di dalam organisasi, serta setiap orang atau individu pada dasarnya haruslah dapat merumuskan secara jelas apa yang menjadi maksud dan tujuan ke depan, sehingga masing-masing dapat menjaga pergerakan aktivitasnya dalam suatu arah yang telah terlebih dahulu dipertimbangkan. Strategi sebenarnya merupakan pemilihan yang dilakukan secara matang atas serangkaian tindakan atau cara yang dilakukan, sebagai upaya untuk mencapai satu atau beberapa tujuan yang telah ditetapkan.<sup>7</sup>

Di dalam strategi yang baik terdapat koordinasi tim kerja, memiliki tema, mengidentifikasi faktor pendukung yang sesuai dengan prinsip-prinsip pelaksanaan gagasan secara rasional, efisien dalam pendanaan dan memiliki taktik untuk mencapai tujuan secara efektif. Jadi perencanaan strategi sangat penting untuk memperoleh keunggulan bersaing dan memiliki produk yang sesuai dengan keinginan konsumen dengan dukungan yang optimal dari sumber daya yang ada.

Menurut Quinn (1990) strategi adalah pola atau rencana yang mengintegrasikan tujuan, kebijakan dan aksi utama dalam hubungan yang kohesif. Suatu strategi yang baik akan membantu organisasi dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dalam bentuk khusus berbasis kompetensi internal serta kemampuan mengantisipasi lingkungan.

Menurut Pringgowidagda dalam Mulyadi dan Risminawati (2012:4) menyatakan bahwa strategi diartikan suatu cara, teknik, strategi atau taktik yang dilakukan seseorang untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Sedangkan menurut Surtikanti dan Santoso (2008:28) strategi mempunyai pengertian suatu garis besar haluan untuk bertindak dalam usaha mencapai sasaran yang telah ditentukan. Selain itu, menurut pendapat lain yaitu Joni dalam Anitah

---

<sup>7</sup> Sofjan Assauri, *Strategic Management Sustainable Competitive Advantage*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), Hal. 3

(2008:124) berpendapat bahwa strategi adalah ilmu atau kiat di dalam memanfaatkan segala sumber yang dimiliki dan atau yang dapat dikerahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Rangkuti (2014: 3) strategi adalah alat untuk mencapai tujuan. Dalam perkembangannya, konsep mengenai strategi terus berkembang. Hal ini dapat ditunjukkan oleh adanya perbedaan konsep mengenai strategi selama 30 tahun terakhir.

Beberapa pengertian strategi diantaranya:

1. Chandler (1962) mengatakan bahwa strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan perusahaan dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut, serta prioritas alokasi sumber daya.
2. Leaned, Christensen, Andrews, dan Guth (1965) mengatakan bahwa strategi adalah alat untuk menciptakan keunggulan bersaing. Dengan demikian salah satu fokus strategi adalah memutuskan apakah bisnis tersebut harus ada atau tidak ada.
3. Argyris (1985), Mintzberg (1979), Steinter dan Miner (1977) mengatakan bahwa strategi merupakan respon secara terus menerus, maupun adaptasi terhadap peluang dan ancaman eksternal, ataupun kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi.
4. Porter (1985) mengatakan bahwa strategi ialah alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing.
5. Andrews (1980) mengatakan bahwa strategi adalah kekuatan motivasi untuk *stakeholders*, seperti karyawan, konsumen, komunitas, dan pemerintah.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa strategi merupakan suatu cara, teknik, taktik, siasat, kiat dan ilmu di dalam memanfaatkan segala sumber yang berisi

garis besar haluan yang dilakukan suatu individu atau kelompok untuk melakukan suatu tindakan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

### **2.1.2 Fungsi Strategi**

Fungsi dari strategi pada dasarnya adalah berupaya agar strategi yang disusun dapat diimplementasikan secara efektif. Untuk itu, terdapat enam fungsi strategi yaitu antara lain:

1. Mengkomunikasikan suatu maksud (visi) yang ingin dicapai orang lain.
2. Menghubungkan atau mengaitkan kekuatan atau keunggulan organisasi dengan peluang dari lingkungannya.
3. Memanfaatkan atau mengeksploitasi keberhasilan atau kesuksesan yang didapat sekarang, sekaligus menyelidiki adanya peluang-peluang baru.
4. Menghasilkan dan membangkitkan sumber-sumber daya yang lebih banyak dari yang digunakan sekarang.
5. Mengkoordinasikan dan mengarahkan kegiatan atau aktivitas organisasi ke depan.
6. Menanggapi serta bereaksi atas keadaan yang baru dihadapi sepanjang waktu.<sup>8</sup>

Strategi dirumuskan sebagai tujuan yang diinginkan dan mengkomunikasikan tentang apa yang akan dikerjakan, oleh siapa, dan mengapa hasil kinerjanya bernilai. Selanjutnya untuk mengetahui, mengembangkan dan menilai alternatif-alternatif strategi, maka perlu dilihat sandingan yang cocok atau sesuai antara kapabilitas organisasi dengan faktor lingkungan, dimana kapabilitas tersebut digunakan. Lalu strategi mencoba menghubungkan suatu organisasi dengan individu-individu dan organisasi lainnya, dimana seluruh hal tersebut di atas dipengaruhi

---

<sup>8</sup> Sofjan Assauri, *Op.cit.*, Hal. 7



oleh lingkungan yang luas, yang mencakup perubahan teknologi, realita ekonomi dan nilai-nilai sosial budaya. Dengan menghubungkan kapabilitas organisasi dengan lingkungan yang terkait, maka fungsi strategi berikutnya adalah mengeksploitasi kesuksesan yang dimiliki organisasi, sambil sekaligus menyelidiki terdapatnya peluang-peluang baru. Fungsi ini menghasilkan strategi eksplorasi dan strategi eksploitasi. Strategi eksplorasi mencoba menciptakan nilai baru dari sumber-sumber daya yang tidak biasa atau asing serta aktivitasnya. Fungsi strategi berikutnya adalah menghasilkan sumber-sumber daya yang lebih banyak dari yang digunakan sekarang, khususnya sumber dana dan sumber-sumber daya lain yang diolah atau digunakan. Fungsi yang penting dalam hal ini adalah dihasilkan sumber-sumber daya nyata yang penting, tidak hanya pendapatan tetap juga reputasi, komitmen karyawan, identitas merek dan sumber daya yang tidak berwujud lainnya.

Strategi membantu pengkoordinasian dan pengarahan aktivitas organisasi yang menunjukkan bagaimana para individu bekerja sama dengan yang lain. Strategi harus menyiapkan keputusan yang cocok atau sesuai dan tentunya hal ini sangat penting bagi upaya untuk pencapaian maksud dan tujuan organisasi. Selanjutnya fungsi terakhir adalah proses yang terus menerus berjalan bagi penemuan maksud dan tujuan untuk menciptakan dan menggunakan sumber-sumber daya serta mengarahkan aktivitas pendukungnya. Pola fungsi dari strategi harus dijalankan dengan mengikuti pemahaman kondisi yang baru dan akan dihadapi, serta menilai implikasinya terhadap banyak tindakan. Semua hal tersebut harus diperhatikan secara menyeluruh dan dinilai secara satu kesatuan atau suatu strategi yang diambil atau ditetapkan.<sup>9</sup>

## **2.2 Teori dan Konsep Pengawasan**

---

<sup>9</sup> Sofjan Assauri, *Op.cit.*, Hal. 7-8

### 2.2.1 Pengertian Pengawasan

Pada dasarnya pengawasan berarti pengamatan dan pengukuran pelaksanaan sesuatu pekerjaan dan hasil yang dicapai dibandingkan dengan sasaran dan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan pengawasan antara lain adalah agar supaya semua kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana dan program kerja yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>10</sup> Dalam arti lain Pengawasan juga dapat diartikan sebagai proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan sebelumnya.<sup>11</sup> Dalam seminar ICW tanggal 30 agustus 1970, telah ditetapkan definisi dari pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>12</sup>

Kata pengawasan berasal dari kata awas yang berarti penjagaan. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah control sebagaimana yang di kutip oleh Muchsan yang mengartikan pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan hasil yang sesuai dengan rencana. Menurut Muchsan sendiri 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.<sup>13</sup>

Bagir Manan (2001:201) memandang bahwa pengawasan sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol

---

<sup>10</sup> Sondang P. Siagian, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, (Jakarta: PT GUNUNG AGUNG, 1984), Hal 227

<sup>11</sup> Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: P.T Bumi Aksara, 2011), Cetakan ke-18, Hal 112

<sup>12</sup> Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), Cetakan ke 1, Hal 4

<sup>13</sup> Irvan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Admiistrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: P.T. ALUMNI, 2004), Hal 89

mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan.<sup>14</sup>

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 .
- 4 Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas.

Pengawasan sangatlah penting dalam manajemen karena merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi. Dikatakan bahwa pengawasan termasuk fungsi organik administrasi dan manajemen karena apabila fungsi ini tidak dilaksanakan, cepat atau lambat akan mengakibatkan matinya/hancurnya suatu organisasi.<sup>15</sup> Pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai penilikan dan penjagaan. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Bagi para ahli tidak mudah memberikan definisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan definisi tersendiri sesuai dengan bidang yang di pelajari oleh ahli tersebut.

Berikut ini penulis akan mengambil beberapa pendapat :

- a Menurut Prajudi

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, Hal 88-89

<sup>15</sup> Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi, Op.cit.*, Hal 114

Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.<sup>16</sup>

b Menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir (1998, 21)

Pengawasan ialah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.<sup>17</sup>

c Menurut Sujanto (1986, 19-20)

Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah telah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>18</sup>

Berdasarkan dari pengertian-pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan yaitu suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan pelaksanaan suatu kegiatan, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula.<sup>19</sup> Jelaslah kiranya bahwa pengawasan memainkan peranan yang sangat menentukan dalam usaha pencapaian tujuan. Secara filosofis dapat dikatakan bahwa pengawasan itu mutlak perlu karena manusia bersifat salah paling sedikit bersifat khilaf.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Amran Suadi, *Sitem pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), Cetakan ke-1 Hal 76

<sup>17</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: GRAHA ILMU, 2012), Cetakan ke-1, Hal 78

<sup>18</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 201

<sup>19</sup> Bohari, *Loc.cit.*, Hal 4

<sup>20</sup> Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, *Op.cit.*, Hal 114

### 2.2.2 Tujuan Pengawasan

Tujuan pengawasan antara lain adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pimpinan/penanggung jawab fungsi/kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu. Pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tujuan utama pengawasan ialah untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan dari pada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.<sup>21</sup> Selain itu tujuan pengawasan ialah untuk mengetahui dan memahami kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan yang menjadi objek pengawasan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak, sebagai bahan untuk melakukan perbaikan-perbaikan di waktu yang akan datang.<sup>22</sup>

Selain itu juga tujuan pengawasan ialah:

- a Sebagai suatu tindakan pencegahan, agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, jadi pengawasan itu tidak harus setelah terjadinya atau adanya dugaan akan terjadi suatu tindak pidana atau pelanggaran. Contoh: pengawasan terhadap perusahaan atau proses produksi yang dapat menghasilkan limbah yang membahayakan bagi kesehatan manusia.
- b Untuk mengetahui terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh administrasi negara. Untuk itulah di pekerjaan pegawai-pegawai yang bertugas sebagai pengawas.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Bohari, *Op.cit.*, Hal 5

<sup>22</sup> Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), Hal 96

<sup>23</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 201

Tujuan diadakan pengawasan terutama pengawasan terhadap penyelenggara pemerintah adalah:

- 1) Untuk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara telah sesuai dengan maksud dan tujuan pemberiannya.
- 2) Untuk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara telah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggara pemerintahan yang baik.
- 3) Untuk mengetahui kemungkinan adanya kendala-kendala atau kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan wewenang telah diberikan kepada Pejabat/Badan Tata Usaha Negara, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- 4) Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari kemungkinan tindakan penyalahgunaan kekuasaan/ wewenang oleh aparatur pemerintah.
- 5) Untuk menghindari terjadinya perbuatan (pemerintah) yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, setidaknya untuk menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan yang tersebut.

Tujuan pengawasan sebagaimana dikemukakan tersebut adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan sebenarnya apakah kegiatan sebenarnya yang akan, sedang, dan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Menurut Sujamto (1986, 115) tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Jadi dapat dilihat tujuan dari pengawasan adalah untuk menilai kenyataan yang telah terjadi dan dibandingkan dengan yang seharusnya terjadi, sehingga akan terlihat apakah hasil

yang dicapai telah memenuhi apa yang seharusnya. Bila terjadi penyimpangan maka akan mudah terkontrol dan cepat diperbaiki.<sup>24</sup>

Menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir tujuan pengawasan yaitu:<sup>25</sup>

- a Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
- e Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

Selain itu juga, Soekarno dalam Gouzali Saydam mengemukakan tujuan pengawasan antara lain sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan rencana.
- 2) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah sesuai dengan intruksi.
- 3) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan telah berjalan efisien.
- 4) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam kegiatan.
- 5) Untuk mencari jalan keluar bila ada kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan.<sup>26</sup>

### 2.2.3 Macam-macam Pengawasan

Adapun macam-macam pengawasan dapat dilihat dari beberapa sudut pandang antara lain:

A. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung

---

<sup>24</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 79

<sup>25</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 79

<sup>26</sup> Amran Suadi, *Op.cit.*, Hal 17-18

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang langsung dilakukan oleh pemimpin dengan mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri dan menerima laporan langsung dari pelaksana ditempat pekerjaan itu berlangsung.

Hal ini dilakukan dengan cara inspeksi. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan mempelajari hasil dari laporan-laporan atau dokumen-dokumen yang diterima dari pelaksana baik secara lisan maupun tulisan. Objek yang diawasi dalam jenis pengawasan ini adalah pengawasan terhadap semua urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya. Misalnya pengawasan pada bidang lingkungan hidup, pariwisata, pendidikan, kesehatan, pemerintahan dan sebagainya. Dokumen-dokumen yang dimaksud antara lain adalah:

- 1 Laporan dari pelaksanaan pekerjaan, baik laporan berkala ataupun laporan insidental.
- 2 Laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang diperoleh dari perangkat pengawasan lain.
- 3 Surat-surat pengaduan
- 4 Berita atau artikel di media massa
- 5 Dokumen-dokumen lainnya.(Sujanto, 1986, 77).<sup>27</sup>

## B. Pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum.

### 1) Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum sebuah perda diberlakukan atau ditetapkan. Jadi menurut pengawasan ini, suatu perda hanya dapat berlaku apabila telah disahkan oleh pejabat yang berwenang mengesahkannya. Pengawasan preventif ini hanya dilakukan terhadap perda yang berisi atau mengatur materi-materi tertentu, yaitu materi-materi yang dianggap penting yaitu yang

---

<sup>27</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 80



menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi daerah dan penduduknya. Menurut pendapat Sujamto (1986, 85), pengertian dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan, hal ini berarti pengawasan telah dilakukan sejak masih rencana. Melalui pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan preventif dimaksudkan untuk menghindari terjadi kekeliruan yang mungkin terjadi.<sup>28</sup>

## 2) Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan/suatu kegiatan dilaksanakan. (Sujamto, 1986, 67). Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan, penundaan dan pembatalan. Oleh karenanya pengawasan represif dimaksudkan untuk memperbaiki jika terjadi kekeliruan. Menurut Bagir Manan (Dalam Sujamto 1986, 65), pengawasan represif itu bersifat negatif artinya hanya sebagai reaksi atau suatu keputusan daerah yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan demikian tidak mempengaruhi kebebasan berprakarsa atau berinisiatif. Selain itu, pelaksanaannya hanya terpusat pada satu tangan yang akan memudahkan untuk merumuskan patokan-patokan sehingga akan lebih efisien.<sup>29</sup>

## 3) Pengawasan Umum

Pengawasan umum merupakan salah satu bentuk atau cara untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah. Pengawasan umum adalah jenis pengawasan yang dilakukan pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik (Sujamto, 1986, 69).

---

<sup>28</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 80

<sup>29</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 81

Istilah pengawasan umum selalu muncul dalam produk-produk peraturan perundang-undangan yang menyangkut perangkat-perangkat pengawasan di lingkungan departemen dalam negeri. Pengawasan umum tidak hanya mengawasi jalannya pemerintahan daerah saja tetapi juga berlaku bagi pengawasan terhadap sasaran dan objek lain oleh semua perangkat-perangkat pengawasan yang ada (Sujamto, 1986, 73).

### C. Pengawasan Intern dan pengawasan Ekstern

#### 1 Pengawasan intern

Sesuai dengan artinya adalah pengawasan yang dilakukan dari dalam. Pengawasan intern dilakukan oleh pucuk pimpinan dalam organisasi itu sendiri, tetapi biasanya untuk lebih efektif, tugas pimpinan itu dapat didelegasikan kepada para pimpinan bidangnya masing-masing.<sup>30</sup> Pengawasan intern dalam arti sempit adalah pengawasan intern yang dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk instansi pengawasan pada setiap unit organisasi dalam lingkungan birokrasi pemerintahan. Antara pengawas dengan pihak yang diawasi sama-sama bernaung di bawah pimpinan departemen, lembaga non departemen, atau daerah yang sama. Seperti contoh:

- a Inspektorat Jendral Departemen (IRJENEP) dan Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya.
- b Inspektorat Provinsi.
- c Inspektorat Kota.

Pengawasan Intern dalam arti luas adalah pengawasan intern yang dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk lembaga khusus pengawasan wewenang mencakup seluruh bagian organisasi dalam lingkup birokrasi pemerintah. Antara lembaga yang

---

<sup>30</sup> Jum Anggriani, Op.cit., Hal 82

mengawasi dengan yang diawasi sama-sama bernaung dalam lingkungan birokrasi, namun masing-masing berasal dari lingkungan departemen atau lembaga non departemen yang berbeda. Dalam penyelenggaraan pengawasan intern, dapat dipilah menjadi pengawasan intern melalui sistem pengawasan dan pengawasan intern melalui lembaga-lembaga pengawasan. Pengawasan intern melalui sistem pengawasan adalah unsur pengawasan yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan mengembangkan sistem pengawasan sebagai bagian integral dari tata kerja kelembagaan. Tanggung jawab atas berjalan atau tidaknya sistem pengawasan intern ini melekat pada pundak atasan, maka ia kemudian dikenal sebagai pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (WASKAT). Melalui mekanisme pengawasan atasan langsung atau waskat ini, pemerintah bermaksud mengendalikan setiap kegiatan aparaturnya supaya dapat dijaga kesesuaiannya dengan rencana, ketentuan, dan undang-undang yang berlaku .

## 2 Pengawasan Ekstern

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atau petugas yang ditunjuk dari luar organisasi itu. Misalnya masalah keuangan suatu departemen diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>31</sup> Mekanisme pengawasan ekstern yang dibangun antar pengawas dengan yang diawasi tidak lagi mendukung sifat kedinasan. Fungsi pengawasan ekstern diselenggarakan oleh suatu lembaga yang sangat bervariasi, seperti:

- a) Pengawasan aspek politik oleh DPR-DPRD.
- b) Pengawasan aspek keuangan oleh BPK.
- c) Pengawasan aspek hukum oleh lembaga peradilan.

---

<sup>31</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 82

- d) Pengawasan aspek sosial oleh Institusi pers, organisasi kemasyarakatan LSM, atau oleh masyarakat langsung Tromol 5000.
- e) Pengawasan aspek etik oleh Komisi Etik.

#### D. Pengawasan yang positif

Adalah pengawasan yang berupa keputusan-keputusan badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarahan dan petunjuk-petunjuk kepada badan-badan yang lebih rendah.<sup>32</sup>

#### E. Pengawasan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah

Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah merupakan suatu keharusan yang harus ada dalam negara kesatuan. Pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dimaksudkan agar daerah dapat melakukan tugas kewajibannya menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan sebaik-baiknya, sehingga kepentingan negara dan rakyat di daerah dapat terjamin. Pemerintah pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hak pengawasan ini merupakan hak plasset (placet), yaitu hak yang diberikan pada atasan untuk mengawasi kerja bawahannya.<sup>33</sup>

#### F. Pengawasan menurut Intruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1989

- 1 Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.
- 2 Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ektern pemerintah, baik

---

<sup>32</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 82

<sup>33</sup> Jum Anggriani, *Op.cit.*, Hal 83

dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 3 Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, yang disampaikan baik secara lisan ataupun tertulis kepada pemerintah berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan atau keluhan dan pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun media, baik elektronik maupun media massa.
- 4 Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijakan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan.

#### **2.2.4 Asas-asas Pengawasan yang efektif**

- a) Relevansi langsung pengawasan dengan pencapaian tujuan. Relevansi ini merupakan asas pertama dari pengawasan yang efektif. Artinya, pengawasan yang efektif harus mempunyai relevansi langsung dengan tujuan yang hendak dicapai, khususnya tujuan jangka sedang dan jangka pendek sebagai bagian dari tujuan jangka panjang. Dengan perkataan lain, pengawasan bukanlah pengawasan yang efektif karena pengawasan demikian justru dapat menambah beban organisasi tanpa ada kontribusinya terhadap percepatan pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
- b) Pengawasan mengurangi subyektivitas dalam mengukur hasil yang dicapai. Para pimpinan sebagai manusia tidak pula luput dari berbagai kelemahan dan kekurangan, tidak berbeda dari para anak buahnya. Akan tetapi karna kedudukannya dan jabatan kepemimpinannya, ia

berada pada posisi yang lebih dominan dalam menentukan arah seyogyanya ditempuh oleh organisasi termasuk arah-arrah kegiatan pengawasan.

- c) Sifat pengawasan dengan cakupan kegiatan yang dilaksanakan. Bukanlah sekedar klise administratif apabila dikatakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh seseorang direktur utama dari suatu perusahaan besar pasti berbeda dengan pengawasan yang perlu dilakukan oleh seorang manajer suatu usaha kecil diaman ia sekaligus menjadi pemilik. Dengan analogi demikian bahwa lalu dapat dikatakan bahwa dikaitkan dengan pengawasan pembangunan nasional, pengawasan yang dilakukan terhadap pembangunan suatu jembatan, misalnya akan berbeda dengan pengawasan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan masyarakat desa.
- d) Pengawasan harus mampu mendeteksi penyimpangan sedini mungkin. Dimuka telah dikatakan bahwa tindakan yang bersifat preventif akan lebih efektif dan lebih hemat dalam menghindari penyimpangan ketimbang usaha memperbaiki dan meluruskan penyimpangan yang telah terjadi. Mendeteksi sedini mungkin penyimpangan yang terjadi sesungguhnya berkaitan erat dengan sistem pelaporan yang berlaku dalam suatu organisasi. Laporan berkala yang obyektif dan faktual akan memberi pertunjuk ada tidaknya gejala-gejala penyimpangan yang mungkin terjadi. Segi lain dari usaha mendeteksi penyimpangan sedini mungkin adalah pelaporan yang tepat waktu. Dengan perkataan lain, dalam sistem pengawasan yang berlaku bagi suatu organisasi, frekuensi berbagai jenis laporan yang harus disampaikan perlu ditetapkan dan pihak-pihak yang berkewajiban untuk menyampaikan laporannya harus memenuhi jadwal waktu pelaporan yang telah ditetapkan itu.

- e) Pengawasan harus berorientasi ke masa depan. Asas ini pada dasarnya berarti bahwa jika diterima pendapat yang mengatakan bahwa perencanaan merupakan pemikiran yang matang dan keputusan yang dibuat sekarang untuk kepentingan masa depan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, maka pengawasan pun harus pula mewujudkan pandangannya pada masa depan itu. Situasi yang ideal adalah apabila melalui pengawasan dapat dilakukan bukan saja koreksi seketika terhadap penyimpangan yang terjadi, tetapi juga secara inheren dapat membuat perkiraan pada bidang-bidang apa saja penyimpangan kemungkinan besar terjadi.
- f) Pengawasan ditujukan kepada hal-hal yang mempunyai nilai strategis. Pada tingkat organisasi yang lebih tinggi, perhatian dalam melakukan pengawasan lebih tertuju kepada kegiatan yang mempunyai nilai strategis bagi organisasi. Artinya jika penyimpangan terjadi dalam kegiatan yang bernilai strategis tersebut, maka akan terasa dampak kuat yang tentunya bersifat negatif terhadap efisiensi dan efektifitas usaha yang pada gilirannya dapat menjadi penghalang kearah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Menjadi sangat penting dalam hubungan ini untuk menentukan kegiatan-kegiatan apa yang sifatnya strategis untuk mana diperlukan kesatuan bahasa dan persepsi diantara para pengelola kegiatan.
- g) Obyektivitas sebagai asas pengawasan. Telah dikatakan dimuka bahwa bagaimanapun baiknya sistem pengawasan yang berlaku bagi dan dalam suatu organisasi, tidak dapat dihindari sepenuhnya adanya faktor subyektivitas dalam melakukan proses pengawasan. Telah dimaklumi bahwa subyektivitas demikian lebih mudah terdapat dalam kegiatan yang pengukuran keberhasilannya sukar atau tidak mungkin dikuantifikasikan. Yang penting

dalam hubungan ini adalah adanya usaha untuk membuat alat pengukur sedemikian rupa sehingga tingkat subyektivitas dapat ditekan hingga pada titik minimum.

- h) Sikap yang luwes dalam pengawasan. Asas ini memandang pengawasan merupakan usaha yang teratur dan terarah untuk lebih menjamin bahwa pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya, dalam sistem pengawasan yang berlaku seyogyanya terdapat tempat untuk keluwesan, baik oleh karena kemungkinan terjadinya perubahan dalam rencana oleh timbulnya keadaan tertentu yang sifatnya positif atau negatif yang tidak mungkin diduga atau sukar diperhitungkan sebelumnya maupun karena faktor-faktor obyektif yang dihadapi di lapangan.
- i) Pelembagaan kegiatan pengawasan. Asas pengawasan ini pada dasarnya bahwa berarti terdapat berbagai pihak yang mempunyai hak dan wewenang untuk melakukan pengawasan secara melembaga. Salah satu fungsi seorang eksekutif adalah melakukan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan oleh para bawahan. Istilah populer untuk pengawasan yang demikian adalah pengawasan yang melekat pada jabatan kepemimpinan seseorang (built-in control). Untuk tidak mengurangi intensitas kegiatan pengawasan, tidak jarang terjadi dibantu oleh aparat pembantu pimpinan yang khusus mendapat tugas melakukan kegiatan-kegiatan pengawasan. Aparat biasanya berada langsung di bawah pimpinan yang bersangkutan dengan pengertian bahwa dalam menjalankan tugasnya aparat itu bertindak atas nama pimpinan. Dengan pelembagaan yang demikian, jalannya pengawasan menjadi lebih lancar karena :
  - 1 Seluruh kegiatan organisasi dapat tercakup.
  - 2 Kemungkinan terjadinya penyimpangan dapat dideteksi secara dini.
  - 3 Pimpinan dapat memikirkan tindakan-tindakan perbaikan yang paling tepat.



- 4 Penyelesaian kasus-kasus penyimpangan yang terjadi telah terlebih dahulu disaring sebelum tiba pada pimpinan puncak pada organisasi.
  - 5 Beban dan tanggung jawab melakukan pengawasan dibagi dengan para pimpinan yang lebih rendah melalui sistem pendelegasian wewenang yang teratur.
- j) Efisiensi sebagai asas pengawasan. Sangat mudah untuk mengatakan bahwa pengawasan yang efektif adalah pengawasan yang efisien. Sangat mudah pula untuk mengatakan bahwa pengawasan yang tidak efisien akan menimbulkan pemborosan yang justru ingin dicegah melalui pengawasan. Akan tetapi tidaklah terlalu sulit untuk menyatakan pula bahwa mengetengahkan asas efisiensi secara teoritikal jauh lebih mudah dari pada melaksanakannya. Sebab utamanya ialah bahwa tidak selalu mudah untuk mengukur apakah pengawasan yang dilakukan terselenggara dengan efisien atau tidak. Pedoman umum untuk mengukurnya ialah apabila penyimpangan yang terjadi atau mungkin terjadi dapat diluruskan dengan biaya yang lebih rendah dari kerugian yang akan didapat apabila penyimpangan terjadi. Kiranya sukar untuk menentukan secara pasti apa yang dimaksud dengan biaya yang lebih rendah itu.
- k) Partisipasi dari pihak yang diawasi. Dengan pemahaman akan pentingnya pengawasan dengan menggunakan teknik-teknik tertentu, pihak yang diawasi akan dengan ikhlas membantu para pengawas, misalnya dengan penyediaan data yang diperlukan, kesediaan menjelaskan hambatan dan tantangan yang dihadapi, faktor-faktor penghalang yang secara nyata di alami dilapangan dan sebagainya, yang dengan iklim keterbukaan juga akan memberikan pemikiran tentang jalan keluar yang ditempuh.<sup>34</sup>

Dengan efektifnya pengawasan yang dilakukan, kiranya penting untuk memperhatikan empat hal berikut ini ialah:

---

<sup>34</sup> Sondang P.Siagian, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, *Op. cit.*, Hal 231-238

1. Perlu kejelasan tugas aparat pengawasan dalam organisasi, yang selaku unsur pembantu pimpinan mempunyai wewenang terbatas untuk mengambil tindakan korektif.
2. Kejelasan jalur pertanggungjawaban secara hierarki.
3. Hubungan fungsional antara para pengawas dengan para pelaksana kegiatan operasional dilapangan.
4. Hubungan aparat pengawasan dengan pihak-pihak lain di luar organisasi yang juga mempunyai wewenang untuk dan memang terlibat dalam kegiatan-kegiatan pengawasan.<sup>35</sup>

Hal demikian sangat penting bukan saja untuk mencegah terjadinya tindakan aparat pengawasan yang melampaui wewenangnya, akan tetapi juga untuk mencegah timbulnya friksi dan konflik antara para pengawas dengan berbagai pihak lain, di dalam dan di luar organisasi.<sup>36</sup>

### 2.2.5 Sifat-sifat Pengawasan

- a) Pengawasan harus bersifat *fact finding* dalam arti bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas yang dijalankan dalam organisasi. Terpaut dengan tugas tentunya ada faktor-faktor lain seperti faktor biaya, tenaga kerja, sistem, dan prosedur kerja, struktur organisasi dan faktor-faktor psikologis seperti rasa dihormati, dihargai, kemajuan dalam karir dan sebagainya.

---

<sup>35</sup> Sondang P.Siagian, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional, Op. cit.*, Hal 236

<sup>36</sup> Sondang P.Siagian, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional, Op. cit.*, Hal 237

- b) Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
- c) Pengawasan diarahkan kepada masa sekarang yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
- d) Pengawasan hanyalah sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi. Pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
- e) Karena pengawasan hanya sekedar alat administrasi dan manajemen maka pelaksanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.
- f) Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien. Jangan sampai terjadi pengawasan yang malah menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- g) Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menemukan siapa yang salah jika ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
- h) Pengawasan harus bersifat membimbing agar para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.<sup>37</sup>

Supaya pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai suatu alat (instrumen) yang efektif , maka harus memperhatikan kriteria-kriteia sebagai berikut:

- a. Apa yang akan diawasi (objek yang perlu diawasi).
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan.
- c. Dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan.
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan.

---

<sup>37</sup> Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi, Op.cit.*, Hal 114

- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus-menerus dan pragmatis.<sup>38</sup>

## 2.2.6 Prinsip Pengawasan

George R. Terry dalam Winardi mengemukakan bahwa prinsip pengawasan yang efektif membantu usaha-usaha kita untuk mengatur pekerjaan yang telah direncanakan untuk memastikan bahwa pelaksanaan pekerjaan tersebut berlangsung sesuai dengan rencana.

Menurut Ulbert Silalahi prinsip-prinsip pengawasan adalah:

- 1 Pengawasan harus berlangsung terus-menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan.
- 2 Pengawasan harus menemukan, menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif.
- 3 Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam pelaksanaan pekerjaan.
- 4 Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.
- 5 Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi (hasil guna) .
- 6 Pengawasan harus fleksibel.
- 7 Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan.
- 8 Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan atau *control by exception*.
- 9 Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan (*Corrective action*).<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Bohari, *Op.cit.*, Hal 6

## 2.2.7 Pelaksanaan Pengawasan

### a Perencanaan Pengawasan

Perencanaan pada dasarnya merupakan perkiraan kegiatan yang akan dilaksanakan di masa mendatang. Dalam perkiraan itu perlu dirumuskan tujuannya secara khusus dalam arti terinci dan operasional, agar dapat diukur tingkat pencapaiannya setelah kegiatan dilaksanakan. Selanjutnya ditetapkan juga jenis-jenis kegiatannya, aspek yang akan dipantau, diperiksa dan dinilai. Perencanaan ini sangat penting artinya agar pelaksanaan pengawasan dilakukan secara sistematis, efektif dan efisien. Perencanaan juga perlu dilakukan meskipun sifat pengawasan adalah inspeksi mendadak (SIDAK), Karena pengertian “mendadak” dimaksudkan adalah waktu pelaksanaannya dirahasiakan dan tanpa memberitahukan sebelumnya pada pihak unit/organisasi kerja yang akan diperiksa. Perencanaan yang telah disusun harus dilaksanakan secara konsekuen dan tertib dan pada waktunya dinilai untuk diperbaiki dan disempurnakan bagi kepentingan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengawasan berikutnya.

### b Metode Pengawasan

Pengawasan yang efektif dan efisien harus dilaksanakan dengan metode yang tepat dalam arti baik dan benar. Metode secara sederhana diartikan sebagai cara dan langkah-langkah yang dilakukan dalam melaksanakan pemantauan, pemeriksaan dan penilaian, agar mampu mengungkapkan segala sesuatu yang ingin diketahui dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawab seseorang atau suatu unit/organisasi kerja tertentu. Tahap berikutnya perlu mengetahui metode yang dapat dipergunakan secara efektif dalam melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi. Metode yang dapat digunakan antara lain:

---

<sup>39</sup> Amran Suadi, *Op.cit.*, Hal 19-20

- 1 Metode pengawasan tidak langsung yang dapat dilakukan dengan mempelajari laporan, sehingga disebut juga pengawasan jarak jauh.
- 2 Metode pengawasan langsung yang dilakukan dengan mendatangi organisasi /unit kerja yang bersangkutan. Kegiatannya dapat dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisis berbagai informasi dan data sebagai bahan yang menggambarkan berbagai proses kegiatan yang hendak diketahui tingkat efisiensi dan efektifitas pelaksanaannya. Disamping itu, dapat dilakukan juga wawancara atau pengajuan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada pelaksana kegiatan atau orang lain yang diperkirakan mengetahui secara baik pelaksanaan kegiatan tersebut. Metode ini dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan formal dan informal.

c Jenis Pengawasan

Dalam uraian-uraian terdahulu telah banyak dikemukakan tentang jenis pengawasan yang dapat dilakukan di lingkungan aparatur pemerintah. Oleh karena itu dalam bagian ini hanya akan disebutkan kembali satu persatu tanpa penjelasan lebih lanjut. Akan tetapi beberapa diantaranya masih akan diungkapkan dalam uraian lain, dengan maksud menunjukkan hubungannya dengan pengawasan melekat. Jenis-jenis pengawasan itu dapat dikelompokkan sebagai berikut :

- 1 Dilihat dari pelaksanaannya dapat dibedakan antara pengawasan intern dan pengawasan ektern.
- 2 Dilihat dari fungsinya dapat dibedakan antara pengawasan fungsional, pengawasan masyarakat, dan pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat.

d Hasil Pengawasan

Hasil pengawasan harus diketengahkan secara objektif, karena tidak mustahil ditemukan pula hal-hal yang positif berupa keberhasilan, kreatifitas dan inisiatif. Untuk itu setiap pengawas

harus memiliki kemampuan membandingkan temuannya dengan tolak ukur mengenai kegiatan yang dipantau, diperiksa, dan di evaluasi, termasuk juga dengan melihat relevansi pelaksanaan kegiatan dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil yang objektif itu selain sangat tergantung pada kemampuan atau kualitas pengawas, juga pada sikap mental jujur dan sportif yang mampu menghindari sistem upeti atau yang sejenisnya.<sup>40</sup>

## **2.3 Teori Pelayanan Publik**

### **2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung. Monir (2003: 16) mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.<sup>41</sup>

Menurut Philip Kotler pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tindakan nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas sesuatunya. Pandangan kotler tersebut dapat dipahami bahwa hakikatnya pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>42</sup> Selanjutnya Sampara berpendapat, Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sementara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan

---

<sup>40</sup> Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Erlangga, 1989), Cetakannya ke-1, Hal 65-67

<sup>41</sup> Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, (Bandung: ALFABETA, 2011), Cetakannya ke-3, Hal 128

<sup>42</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 28

melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman, menyediakan keperluan orang, mengiyakan, menerima, menggunakan.<sup>43</sup>

Sementara itu istilah publik berasal dari bahasa Inggris yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Penggunaan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna “rakyat”, sehingga lahir istilah pamong praja, yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat.<sup>44</sup>

Sementara itu, Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. 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.

Dari Pengertian pelayanan dan publik sebagaimana telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan istilah pelayanan publik sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara /penyelenggara daerah. Maka dari itu, untuk memahami lebih jauh mengenai makna dan hakikat pelayanan publik ini, selanjutnya dapat dilihat di dalam Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara (Kepmenpan Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003) dirumuskan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan perundang-undangan<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2014), Cetakan ke-4, Hal 18

<sup>44</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 28

<sup>45</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 28-29



Definisi pelayanan publik ialah semua kegiatan yang pemenuhannya harus dijamin, diatur, dan diawasi oleh pemerintah, karena diperlukan untuk pewujudan dan perkembangan kesaling-tergantungan sosial, dan pada hakikatnya, perwujudannya sulit terlaksana tanpa campur tangan kekuatan pemerintah. Dalam definisi itu, terkandung gagasan mau meningkatkan solidaritas sosial, memerangi egoisme yang tidak rasional untuk menjamin pemenuhan kebutuhan sosial dalam rangka pencapaian tujuan kolektif.<sup>46</sup>

Pengertian Pelayanan Publik Pelayanan publik dapat diartikan juga sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, pelayanan publik merupakan sebuah kewajiban bagi pemerintah, namun sebaliknya menjadi hak bagi masyarakat, untuk memperoleh dan menyelenggarakan pelayanan publik yang baik, maka setidaknya-tidaknya pelayanan publik tersebut harus memiliki standar minimal yang harus diisyaratkan agar supaya memenuhi harapan masyarakat.<sup>47</sup> Menurut Sinambela (2005:5) pelayanan publik adalah sebagai 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 terkait pada suatu produk secara fisik. Lebih lanjut Agung Kurniawan (2005:6) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau

---

<sup>46</sup> Haryatmoko, *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011) Cetakan ke-1, Hal 13

<sup>47</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 25

masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>48</sup>

Menurut Undang-undang No. 25 tahun 2009 pasal 1 ayat 1, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian 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.<sup>49</sup>

### **2.3.2 Asas-asas pelayanan publik**

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 63/2003 sebagai berikut:

- 1 Transparansi

Yakni pelayanan bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

- 2 Akuntabilitas

Yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 3 kondisional

Yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

- 4 Partisipatif

---

<sup>48</sup> Harbani Pasolong, *Op.cit.*, Hal 128

<sup>49</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, pasal 1 ayat 1

Yakni pelayanan yang dapat mendorong peran masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5 Kesamaan Hak

Yaitu pelayanan yang tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status sosial, dan lain-lain.

6 Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.<sup>50</sup>

Sedangkan menurut Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009, penyelenggara pelayanan publik berasakan:

- 1 Kepentingan Umum
- 2 Kepastian hukum
- 3 Kesamaan hak
- 4 Keseimbangan hak dan kewajiban
- 5 Keprofesionalan
- 6 Partisipatif
- 7 Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- 8 Keterbukaan
- 9 Akuntabilitas
- 10 Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- 11 Ketepatan waktu
- 12 Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op.cit.*, Hal 20

<sup>51</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 52

Secara umum pedoman pelaksanaan norma-norma pelayanan publik tersebut dapat didasarkan pada asas-asas yang relevan digunakan dalam rangka pelayanan publik, sekaligus sebagai upaya pembatasan dan uji keabsahan pelayanan publik, di samping tentunya mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2009. Selanjutnya mengenai asas-asas yang dapat digunakan untuk mendasari pelayanan publik sebagai berikut :

1. Asas Transparansi

Asas ini dimaksudkan sebagai asas yang menghendaki bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan pelayanan publik harus dilakukan secara terbuka bagi masyarakat yang dimulai dari proses pengambilan keputusan tentang kebijakan, perencanaan, sampai dengan pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya, dan tentunya tidak ditinggalkan. Adanya keharusan bahwa pelayanan publik tersebut dapat dengan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi (keterbukaan) pemerintah merupakan sesuatu hal yang substansial, sebab dengan transparansi tersebut masyarakat dapat mendapatkan lebih banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dijalankan.<sup>52</sup>

Selanjutnya dalam hal transparansi pemerintahan terdapat beberapa aspek yang harus tampak, yaitu bahwa asas keterbukaan mewajibkan pemerintah secara aktif untuk memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Di samping itu, asas keterbukaan memberikan

---

<sup>52</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 38

kewajiban bagi pemerintah untuk mengumumkan setiap rencana pengambilan keputusan pemerintah yang akan maupun yang telah diambilnya.<sup>53</sup>

## 2. Asas Keadilan

Harapan masyarakat agar semua aturan hukum mencerminkan rasa keadilan adalah sebagai sebuah kondisi ideal yang diharapkan, walaupun dalam kenyataannya masih terdapat aturan hukum yang tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan. Dalam konteks keadilan hokum, hal tersebut dipandang sebagai deviasi dari yang seharusnya. Oleh karena itu hukum harus dibuat atau dirumuskan secara seadil-adilnya. Dalam konteks keadilan hukum ini pula, maka ada pula yang menyatakan bahwa hukum yang tidak adil dianggap bukan hukum yang dapat dipahami, sebab bagaimana mungkin penegakan hukum bisa mewujudkan keadilan jika dalam aturan hukum itu sendiri berisi ketidakadilan.<sup>54</sup>

## 3. Asas Good Governance

*Good governance* menunjuk pada pemaknaan bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintahan. *Good governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), swasta maupun negara. Bahkan institusi non pemerintah dapat saja memegang peran dominan dalam *governance* atau bahkan lebih dari itu pemerintah tidak mengambil peran apapun (*governance without government*). Meskipun perspektif *governance* mengimplementasikan terjadinya pengurangan peran atau intervensi pemerintah, namun pemerintah secara eksistensial sebagai suatu intitusi tidak dapat dinafikan begitu saja. Dalam kerangka ini pemerintah

---

<sup>53</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 39

<sup>54</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 43

dituntut memposisikan keberdayaannya atau bersikap dalam hal keberlangsungan suatu proses *governance*. Dalam konteks ini *government* atau pemerintah dituntut untuk berperan secara profesional dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>55</sup>

### 2.3.3 Standar Pelayanan Publik

Pelayanan publik mutlak memerlukan standarisasi pelayanan. Standarisasi pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggara pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima layanan. Standar pelayanan dimaksud sekurang-kurangnya meliputi:

a. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

b. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

c. Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

d. Produk pelayanan

e. Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

f. Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

---

<sup>55</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 46-47

- g. Kompetensi petugas pemberi pelayanan.
- h. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Penetapan standarisasi pelayanan sebagaimana dimaksud diatas, sesungguhnya dimaksudkan untuk menghasilkan suatu output pelayanan yang optimal.<sup>56</sup> Adapun dalam standar pelayanan publik berdasarkan Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, sekurang-kurangnya meliputi<sup>57</sup> :

- a. Dasar hukum
- b. Persyaratan
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur
- d. Jangka waktu penyelesaian
- e. Biaya/ tarif
- f. Produk pelayanan
- g. Sarana, prasarana, dan fasilitas
- h. Kompetensi pelaksana
- i. Pengawasan internal
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan
- k. Jumlah pelaksana
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan publik.
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya dan resiko keraguan.

---

<sup>56</sup> Husni Thamrin, *Op.cit.*, Hal 60-61

<sup>57</sup> Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, pasal 21

n. Evaluasi kinerja pelaksana

### 2.3.4 Jenis-jenis Pelayanan Publik

KEPMENPAN Nomor 58 Tahun 2002 mengelompokkan tiga jenis pelayanan yang didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk yang dihasilkan yaitu:<sup>58</sup>

#### 1 Pelayanan Administratif

Pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen berupa sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayanan IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, NTCR, akte kelahiran, dan akte kematian).

#### 2 Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon.

#### 3 Pelayanan Jasa

---

<sup>58</sup> Harbani Pasolong, *Op.cit.*, Hal 129



Pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Misalnya: pelayanan angkutan darat, laut, udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

### **2.3.5 Prinsip-prinsip Pelayanan Publik**

Selain beberapa asas-asas pelayanan publik yang harus dipenuhi, instansi penyedia pelayanan publik dalam memberikan pelayanan harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik. Adapun prinsip-prinsip pelayanan publik tersebut ialah:

#### **1 Kesederhanaan prosedur**

Prosedur pelayanan hendaknya mudah dan tidak berbelit-belit. Prinsip “kalau bisa dipersulit mengapa di permudah” harus ditinggalkan dan diubah dengan “hendaknya dipermudah, jangan dipersulit, bahagiakan masyarakat, jangan ditakut-takuti.

#### **2 Kejelasan**

Dalam pelayanan publik harus ada kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administratif. Unit kerja/birokrat bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan, persoalan, sengketa, atau tuntutan dalam pelaksanaan pelayanan publik serta rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayarannya.

#### **3 Kepastian waktu**

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dalam hal ini harus ada kejelasan berapa lama proses pelayanan diselesaikan.

#### **4 Akurasi produk pelayanan publik**

Produk layanan yang diberikan kepada masyarakat harus akurat, benar, tepat dan sah.

5 Kelengkapan sarana dan prasarana

Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi informasi dan komunikasi.

6 Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan.

7 Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk, bertanggung jawab atas penyelenggara pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

8 Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, harus mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat dimanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatikanya.

9 Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan sepenuh hati (ikhlas).

10 Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur. Disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat, dan dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti tempat parkir, toilet, tempat ibadah, dan sebagainya.

### **2.3.6 Faktor Yang Mempengaruhi Peningkatan Pelayanan Publik**

a Faktor Hukum

Hukum akan mudah ditegakkan, jika aturan atau undang-undangnya sebagai sumber hukum mendukung untuk terciptanya penegakan hukum. Artinya, peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan untuk terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik. Jika undang-undang itu harus berada pada asas-asas sebagai berikut:

- 1 Undang-undang tidak boleh berlaku surut. Artinya undang-undang hanya boleh ditetapkan pada peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang tersebut berlaku.
- 2 Undang-undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan lebih tinggi pula.
- 3 Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.
- 4 Undang-undang tidak dapat diganggu gugat

b Faktor Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor dalam terciptanya peningkatan pelayanan publik. Oleh karena aparat pemerintah merupakan unsur yang bekerja di dalam praktik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Maka secara sosiologi aparat pemerintah mempunyai kedudukan atau peranan dalam terciptanya suatu pelayanan publik yang maksimal.

c Faktor Sarana

Penyelenggaraan pelayanan publik tidak akan berlangsung dengan lancar dan tertib (baik) jika tanpa adanya suatu sarana atau fasilitas yang mendukungnya. Sarana itu mencakup tenaga manusia yang berpendidikan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup. Jika hal-hal yang demikian itu tidak terpenuhi, maka mustahil tujuan dari pelayanan publik akan tercapai dengan baik atau sesuai dengan harapan. Meskipun faktor-faktor hukum, aparat penegak hukum, dan kesadaran hukum masyarakat sudah dapat dipenuhi dengan baik, namun jika fasilitas yang tersedia kurang memadai, niscaya tidak akan terwujud suatu pelayanan publik.

d Faktor Masyarakat

Pada intinya penyelenggaraan pelayanan diperuntukkan untuk masyarakat, dan oleh karenanya masyarakatlah yang memerlukan berbagai pelayanan dari pemerintah sebagai penguasa pemerintahan. Dengan kata lain masyarakat memiliki eksistensi dalam pelayanan, karena dalam konteks kemasyarakatan pelayanan publik berasal dari masyarakat (publik) dimana tujuan utamanya adalah terciptanya kesejahteraan masyarakat seutuhnya. Oleh karena itu jika dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Artinya masyarakat harus mendukung terhadap kegiatan peningkatan pelayanan publik yang diaktualisasikan melalui kesadaran hukum.

e Faktor Kebudayaan

Kebudayaan merupakan faktor yang hampir sama dengan faktor masyarakat. Jika melihat dari sistem sosial budaya, negara Indonesia sendiri memiliki masyarakat yang majemuk dengan berbagai macam karakteristik. Perlu disadari bahwa obyektifnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak bisa disamaratakan karena memiliki perbedaan

karakteristik pada masing-masing masyarakat disetiap daerahnya. Faktor kebudayaan dalam terciptanya penyelenggaraan pelayanan yang baik pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik, layak dan buruk.<sup>59</sup>

## **2.4 Ombudsman Republik Indonesia**

### **2.4.1 Latar Belakang Terbentuknya Ombudsman Republik Indonesia**

Pada tanggal 20 maret 2000 lembaga Ombudsman resmi dibentuk di Indonesia Lembaga baru ini secara lengkap bernama Komisi Ombudsman Nasional, berfungsi sebagai lembaga pengawas eksternal yang secara independen akan melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara dan pemerintah dalam memberikan pelayanan umum untuk masyarakat. Ombudsman sendiri merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh danannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).<sup>60</sup>

Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional di Indonesia dilatarbelakangi oleh suasana transisi menuju demokrasi, yang diawali dengan tumbangny rezim pemerintahan Soeharto.

---

<sup>59</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op.cit.*, Hal 21-24

<sup>60</sup> Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008, tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 1 ayat 1

Pada saat itu Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia mendapatkan tekanan masyarakat yang menghendaki terjadinya perubahan menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), maka pemerintah saat itu berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai dengan aspirasi yang berkembang ditengah-tengah masyarakat. Akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid memutuskan membentuk Ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan (termasuk dirinya sendiri).<sup>61</sup>

Pada tanggal 10 Maret 2000 Presiden resmi menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, dengan mengangkat Antonius Sujata sebagai Ketua merangkap Anggota. Selain Antonius Sujata, Presiden juga mengangkat Prof. Sunaryati Hartono sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota, RM Surahman, Prof. Bagir Manan sebagai Anggota, dan Sri Urip sebagai Anggota. Setelah keluarnya Keputusan Presiden No. 44 tahun 2000. Pada tanggal 20 Maret 2000, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Komisi Ombudsman Nasional dilantik Presiden Abdurrahman Wahid di Istana Negara. Saat itu Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pengawasan.<sup>62</sup>

Semenjak berdirinya Komisi Ombudsman Nasional para anggota Ombudsman telah menyiapkan bahan-bahan untuk menyusun draf rancangan undang-undang Ombudsman Nasional. Tidak mudah mengumpulkan bahan karena sangat sedikit literatur Indonesia tentang Ombudsman. Para anggota Ombudsman melakukan penelitian, studi banding ke berbagai negara dalam upaya mendapatkan bahan yang komprehensif. Bahan-bahan yang ada juga didapatkan melalui *website* yang relevan dengan isu Ombudsman. Bahan-bahan tersebut dikumpulkan dan diformulasikan dalam draf pertama. Draft tersebut kemudian disosialisasikan dan dikaji melalui

---

<sup>61</sup> Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005), Cetakan ke -1, Hal 8

<sup>62</sup> Budhi Masthuri, *Op.cit.*, Hal 18

forum seminar dan lokakarya. Sambutan dan masukan dari masyarakat maupun para ahli membuat draf menjadi semakin baik dan lengkap. Tidak mudah menetapkan format insitusi Ombudsman Indonesia yang betul-betul pas, karena Indonesia dapat dikatakan belum memiliki pengalaman mengenai lembaga ini. Hasil studi banding dan kajian dari berbagai negara tentu tidak begitu saja langsung dapat diterapkan di Indonesia. Perlu dipertimbangkan konteks yuridis, sosiologis, dan politisi di Indonesia.

Tujuan Ombudsman Nasional sebagaimana dicantumkan dalam Keputusan Presiden No. 44 tahun 2000 adalah untuk membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik. Adapun tugas pokoknya adalah menyiapkan konsep RUU Ombudsman, menyebarluaskan pemahaman mengenai Lembaga Ombudsman, melakukan kordinasi dan atau kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi dan lain-lain. Serta melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi tentang penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara pada saat melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.

## **2.4.2 Visi dan Misi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia**

### **1. VISI**

Mewujudkan pelayanan publik yang prima yang mensejahterakan dan berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

### **2. MISI**

- a. Melakukan tindakan pengawasan, menyampaikan saran dan rekomendasi serta mencegah maladministrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- b. Mendorong penyelenggara negara dan pemerintah agar lebih efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
- c. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supremasi hukum yang berintikan pelayanan, kebenaran serta keadilan.
- d. Mendorong terwujudnya sistem pengaduan masyarakat yang terintegrasi berbasis teknologi informasi.

## **2.4.3 Fungsi, Tugas dan Wewenang Lembaga Ombudsman Republik Indonesia**

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008, 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.

Kemudian terkait dengan tugasnya diatur dalam Pasal 7, Undang-Undang No. 37 tahun 2008, Ombudsman bertugas:

- a Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan.



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

Dan juga telah dijelaskan dalam Undang-undang 37 tahun 2008 pasal 8 bahwa 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 atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor.
- d) Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan.
- e) Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- f) Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.
- g) Mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Selain wewenang Ombudsman sebagaimana dimaksud, 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 Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

#### **2.4.4 Sifat, Asas, dan Tujuan Lembaga Ombudsman Republik Indonesia**

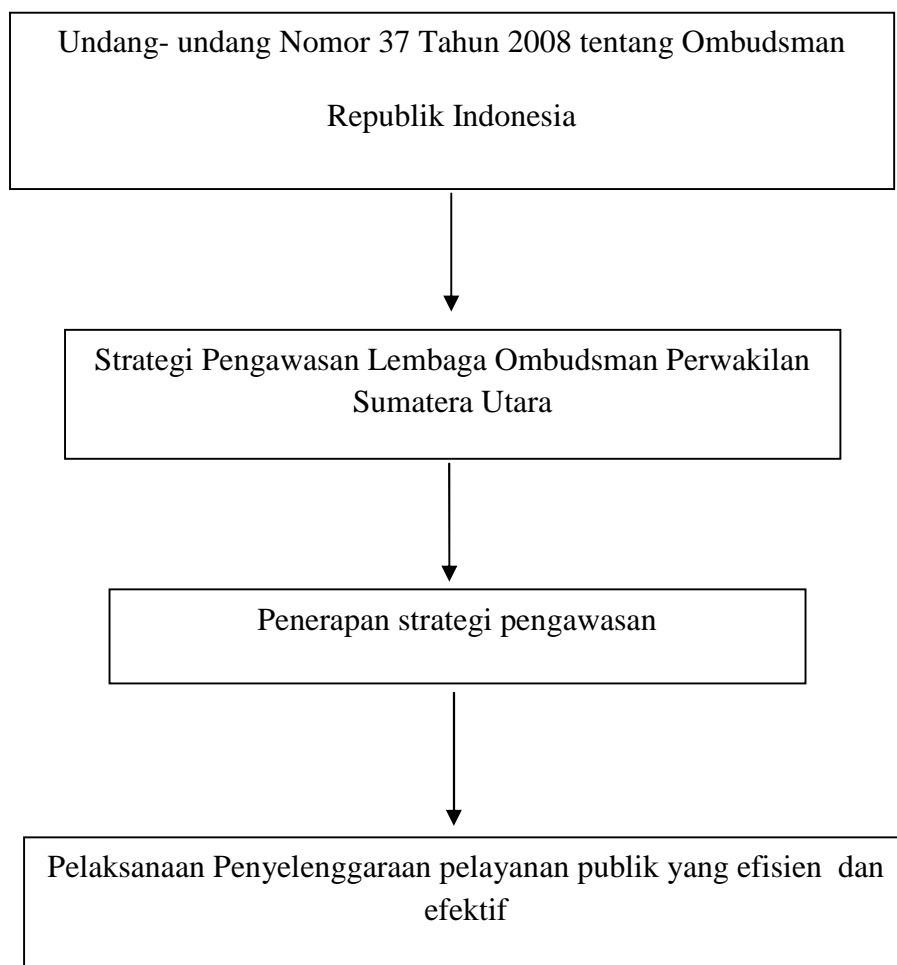
Berdasarkan Undang-undang 37 Tahun 2008 pasal 2 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjelaskan bahwa Lembaga Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya.

Adapun Tujuan Ombudsman Republik Indonesia yang di jelaskan dalam Undang-undang 37 tahun 2008 pasal 4 adalah sebagai berikut:<sup>44</sup>

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

- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan sepremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

## 2.5 Kerangka Berpikir



## **2.6 Definisi Konsep**

Definisi konsep merupakan sejumlah pengertian atau ciri-ciri yang berkaitan dengan berbagai peristiwa, obyek, kondisi, situasi dan hal-hal sejenis (Silalahi, 2009:12). Untuk menghindari salah pengertian atas makna konsep-konsep yang dijadikan obyek penelitian maka seorang peneliti harus menegaskan dan membatasi makna-makna konsep yang diteliti. Proses dan upaya penegasan dan pembatasan makna konsep dalam suatu penelitian disebut dengan definisi konsep. Definisi konsep adalah pengertian yang terbatas dari suatu konsep yang dianut dalam suatu penelitian (Siagian, 2011 : 138).

Adapun yang menjadi definisi konsep dalam penelitian ini adalah:

1. Strategi pengawasan Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara adalah suatu cara, teknik, taktik, atau siasat yang digunakan Lembaga Ombudsman perwakilan Sumatera Utara dalam mengawasi pelaksanaan pelayanan publik di

berbagai instansi-instansi penyedia layanan di Kota Medan guna mewujudkan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

2. Pelaksanaan pelayanan publik adalah suatu rangkaian proses yang dilakukan dalam pemberian pelayanan yang bersifat publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metodologi penelitian merupakan sekumpulan peraturan, kegiatan, dan prosedur yang digunakan oleh pelaku suatu disiplin ilmu. Metodologi juga merupakan analisis teoritis mengenai suatu cara atau metode. Penelitian merupakan suatu penyelidikan yang sistematis untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan juga merupakan suatu usaha yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki masalah tertentu yang memerlukan jawaban. Hakikat penelitian dapat dipahami dengan mempelajari berbagai aspek yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian. Strategi-strategi penelitian merupakan jenis-jenis rancangan penelitian kualitatif, kuantitatif, dan campuran yang menetapkan prosedur-prosedur khusus dalam penelitian

##### **3.1 Bentuk penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau

sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial.<sup>63</sup> Penelitian kualitatif ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap, kepercayaan, persepsi, pemikiran orang secara individu maupun kelompok, dan beberapa deskripsi untuk menemukan prinsip-prinsip dan penjelasan yang mengarah pada penyimpulan yang sifatnya induktif.<sup>64</sup>

Menurut Bogdan dan Taylor (1975), metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu ucapan atau tulisan dan perilaku yang diamati dari orang-orang (subjek) itu sendiri.<sup>65</sup> Oleh karena itu metode yang akan digunakan adalah metode penelitian kualitatif deskriptif. Pada umumnya alasan menggunakan metode kualitatif karena permasalahan belum jelas secara holistik, kompleks, dinamis dan penuh makna sehingga tidak mungkin data pada situasi sosial tersebut dijangkau dengan metode penelitian kuantitatif dengan instrumen seperti tes, kuesioner, pedoman wawancara. Selain itu peneliti bermaksud memahami situasi sosial secara mendalam, menemukan pola, hipotesis dan teori. Pendekatan kualitatif diartikan sebagai pendekatan yang menghasilkan data, tulisan, dan tingkah laku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif deskriptif digunakan untuk menggambarkan atau melukiskan tentang apa yang sedang diteliti dan berusaha memberikan gambaran yang jelas secara mendalam tentang fenomena yang terjadi yang menjadi pokok permasalahan. Metode penelitian kualitatif dieksplorasi dan diperdalam dari fenomena sosial atau lingkungan sosial yang terdiri atas pelaku, kejadian, tempat, dan waktu.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Jhon W Creswell, *Research Design Pendekatan Kualitatif Kuantitatif Dan Mixed*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2013), Edisi ketiga, Hal. 4

<sup>64</sup> Djunaedi Ghong dan Fauzan Almanshur, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta:Ar-Ruzz Media, 2014), Cetakan ke-2, Hal. 27

<sup>65</sup> Rulam Ahmadi, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta:Ar-Ruzz Media, 2014), Cetakan ke-1, Hal 15

<sup>66</sup> Djunaedi Ghong dan Fauzan Almanshur, *Op.cit.*, Hal 25

### **3.2 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Utara yang tepatnya berada di Jl. Majapahit No.2 Medan, Provinsi Sumatera Utara. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan peneliti dalam menyesuaikan konteks penelitian yaitu menganalisis mengenai Strategi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Utara Dalam Memonitoring Pelaksanaan Pelayanan Publik Di Kota Medan Periode 2016/2017. Selain itu, yang menjadi alasan lain mengapa peneliti memilih lokasi tersebut dikarenakan Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera utara merupakan lembaga yang berwenang dalam hal pengawasan pelayanan publik di Sumatera utara.

### **3.3 Sumber Data**

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dikelompokkan dalam dua jenis yaitu :

1. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara secara langsung dengan pihak terkait untuk memberikan keterangan-keterangan yang dibutuhkan sesuai dengan topik/judul penulis.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari literatur, dokumen-dokumen serta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan materi penulisan. Data jenis ini diperoleh melalui perpustakaan dan dokumentasi/arsip pada instansi terkait.

### 3.4 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data meliputi usaha pendekatan membatasi penelitian, pengumpulan informasi melalui observasi dan wawancara, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, materi-materi visual, serta usaha merancang protokol untuk merekam atau mencatat informasi.<sup>67</sup>

Prosedur-prosedur pengumpulan data dalam penelitian kualitatif melibatkan empat jenis strategi yaitu :

a. Observasi

Merupakan observasi yang didalamnya peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam pengamatan ini, peneliti merekam/mencatat baik dengan cara terstruktur maupun semi struktur (misalnya dengan mengajukan sejumlah pertanyaan yang memang ingin diketahui oleh si peneliti dilokasi penelitian).

b. Wawancara

Peneliti dapat melakukan *face to face interview* (wawancara berhadap-hadapan) dengan partisipan, mewawancarai mereka dengan telepon atau dengan media lainnya. Wawancara-wawancara seperti ini tentu saja memerlukan pertanyaan-pertanyaan yang secara umum tidak terstruktur (*unstructured*) dan bersifat terbuka (*open ended*) yang dirancang untuk memunculkan pandangan dan opini dari para partisipan.

c. Dokumen-dokumen

Selama proses penelitian, peneliti juga bisa mengumpulkan dokumen-dokumen. Dokumen ini bisa berupa dokumen publik (seperti Koran, makalah, laporan kantor) ataupun dokumen privat (seperti, buku harian, diary, surat, *e-mail*, dan lain-lain).

---

<sup>67</sup> Jhon W Creswell, *Op.cit.*, Hal. 266



d. Materi Audio dan Visual,

Data ini bisa berupa foto, objek-objek seni, video tape, atau segala jenis suara/bunyi-bunyi.<sup>68</sup>

### 3.5 Teknik Pengambilan Sampel

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik *nonprobability* sampling dengan teknik *purposive sampling*. Teknik *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti. Teknik sampling ini dimaksudkan untuk menentukan informan-informan yang memang mewakili sejumlah informasi yang dibutuhkan dalam penelitian. Informan yang ditentukan dengan *purposive sampling* bukanlah informan-informan yang mewakili populasi, melainkan yang mewakili informasi.<sup>69</sup> Informan adalah seorang yang benar-benar mengetahui suatu persoalan atau permasalahan tertentu yang darinya dapat diperoleh informasi yang jelas, akurat, dan terpercaya baik berupa pernyataan, keterangan atau data-data yang dapat membantu dalam memenuhi persoalan/permasalahan.

Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1 Informan Kunci

---

<sup>68</sup> Jhon W Creswell, *Op.cit.*, Hal. 267

<sup>69</sup> Rulam Ahmadi, *Op.cit.*, Hal. 86

Yaitu seseorang yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Dalam hal ini yang menjadi informan kunci adalah Kepala atau Pimpinan Lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara.

## 2 Informan Utama

Yaitu mereka yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pengawasan pelayanan publik. Adapun yang menjadi informan utama dalam penelitian ini adalah para staff/pegawai di kantor Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara.

### 3.6 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang didasarkan oleh data. Data yang terkumpul dapat berupa catatan lapangan dan komentar peneliti, gambar/foto, dokumen, laporan, biografi, artikel, dan sebagainya.<sup>70</sup>

Kegiatan analisis data ialah mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode, dan mengkategorikannya.<sup>71</sup>

Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Mengolah dan Mempersiapkan Data untuk Dianalisis.

---

<sup>70</sup> Afifudin dan Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012), Cetakan ke-2, Hal 145

<sup>71</sup> *Ibid.*

Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara men-*scanning* materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.

b. Membaca Keseluruhan Data.

Langkah pertama adalah membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.

c. Menganalisis Lebih Detail dengan Meng-*coding* Data.

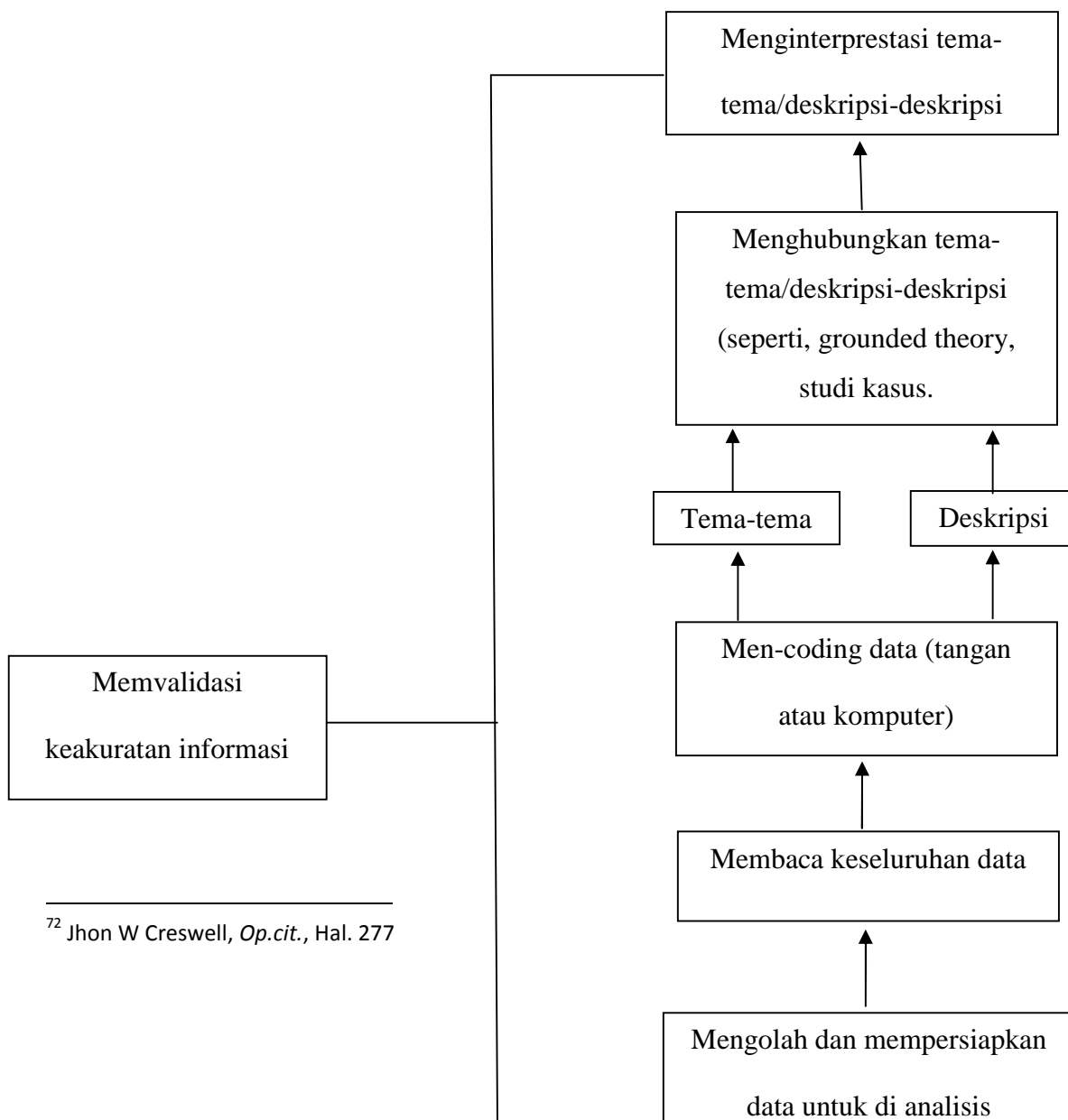
*Coding* merupakan proses mengelola materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan mensegmentasi kalimat-kalimat (atau paragraf-paragraf).

d. Terapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting* orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi, atau peristiwa-peristiwa dalam setting tertentu.

e. Menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif.

f. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasi atau memaknai data.

**Gambar 3.1 Teknik Analisis Data**<sup>72</sup>



<sup>72</sup> Jhon W Creswell, *Op.cit.*, Hal. 277

