

**LAPORAN AKHIR
PENELITIAN TERAPAN
UNIVERSITAS LAMPUNG**



***Systemic Approach Model* Untuk Memperkuat Fungsi Pengawasan Ombudsman
Dalam Penanganan Maladministrasi di Daerah**

TIM PENGUSUL

Agus Triono, S.H.,M.H.,Ph.D. (Ketua) Sinta ID 6692198

Ria Wierma Putri, S.H.,M.H.,Ph.D. (Anggota 1) Sinta ID 6117926

Marlia Eka Putri, S.H.,M.H (Anggota 2) Sinta ID 6156974

**HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2022**

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN TERAPAN UNIVERSITAS LAMPUNG

Judul Penelitian : *Systemic Approach Model Untuk Memperkuat Fungsi Pengawasan Ombudsman Dalam Penanganan Maladministrasi di Daerah*

Manfaat saintifik/Sosial : Memperkuat fungsi pengawasan Ombudsman RI dalam menyelesaikan maladministrasi di daerah

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Agus Triono, S.H.,M.H.,Ph.D.

b. Jabatan Fungsional : Lektor

c. Program Studi : Ilmu Hukum

d. SINTA ID : 6692198

e. Nomor HP : 081368082818

f. Alamat surel (e-mail) : agus.triono@fh.unila.ac.id

Anggota Peneliti (1)

a. Nama Lengkap : Ria Wierma Putri, S.H., M.H.,Ph.D.

b. SINTA ID : 6117926

c. Program Studi : Ilmu Hukum

d. Alamat surel (e-mail) : riawierma.putri@gmail.com.

Anggota Peneliti (2)

a. Nama Lengkap : Marlia Eka Putri, S.H.,M.H.

b. SINTA ID : 6156974

c. Program Studi : Ilmu Hukum

d. Alamat surel (e-mail) : marlia_ekaputri@yahoo.co.id

Jumlah mahasiswa yang terlibat (1)

a. Nama Lengkap : Faradiba Putri Rahmadhani

b. NPM : 1912011016

c. Program Studi : Ilmu Hukum

d. Alamat surel (e-mail) : faradibarara09@gmail.com

Jumlah alumni yang terlibat : 1 (satu) orang (Rodhi Agung P, S.H.)

Jumlah staf yang terlibat : 2 (dua) orang

Mitra Penelitian : Ombudsman RI Perwakilan Lampung

Lokasi kegiatan : Provinsi Lampung

Lama kegiatan : 6 (enam) bulan

Biaya penelitian : Rp. 40,000.000.-

Sumber dana : Hibah DIPA BLU Universitas Lampung 2022


Bandar Lampung, September 2022

Mengetahui,
Dekan



Dr. Muhammad Fakh, S.H.,M.S.
NIP.196402181988031002

Ketua Peneliti,


Agus Triono, S.H.,M.H.,Ph.D.
NIP 198410102008121005

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung,



Prof. Dr. Ir. Lusmelia Afriani, D.E.A
NIP. 196505101993032008

RINGKASAN

Keluhan/pengaduan terhadap pelayanan publik di Indonesia banyak terjadi dan selalu berulang di sektor-sektor penting dan strategis. Hal ini mengindikasikan bahwa komitmen untuk melakukan reformasi birokrasi di bidang pelayanan publik belum sepenuhnya berhasil. Melalui kajian hukum normative dengan menganalisis berbagai produk hukum terkait pelayanan publik maupun lembaga pengawasan yang khusus dibentuk guna mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, studi ini menjelaskan bagaimana perlindungan terhadap hak atas pelayanan publik dari tindakan maladministrasi di Indonesia dan bagaimana ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik mencegah maladministrasi melalui *systemic review*. Hasil kajian menunjukkan bahwa maladministrasi terjadi ketika tidak ada pengawasan yang sistemik dalam bidang pelayanan publik. *Systemic review* yang dilakukan ombudsman menjadi instrumen penting dalam pencegahan maladministrasi yang merugikan secara materiil maupun immateriil bagi masyarakat dalam mendapatkan hak atas pelayanan public sebagai hak konstitusional. *Systemic review* ombudsman dilakukan dengan mengevaluasi secara administrative terhadap pelaksanaan pelayanan public oleh instansi pemerintahan dan memprediksi potensi maladministrasi yang mungkin terjadi. Hasil *Systemic review* ombudsman dalam rangka mengevaluasi administrasi itu berupa saran perbaikan. Problemnnya adalah bahwa saran tersebut tidak memiliki daya ikat sehingga sering diabaikan.

Kata Kunci: *Systemic Approach Model*, Maladministrasi, Ombudsman, Pemerintah Daerah

DAFTAR ISI

<u>RINGKASAN.....</u>	<u>ii</u>
<u>BAB 1. LATAR BELAKANG.....</u>	<u>1</u>
<u>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</u>	<u>5</u>
2.1. KONSEP PENGAWASAN TERHADAP APARATUR PEMERINTAH.....	5
2.2. MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH	7
2.3. KAJIAN TERHADAP PENELITIAN TERDAHULU (<i>STATE OF THE ART</i>)	9
<u>BAB 3. METODE PENELITIAN</u>	<u>13</u>
3.1. PENDEKATAN PENELITIAN	13
3.2. PENGUMPULAN, PENGOLAHAN DAN ANALISIS DATA	13
3.3. TAHAP-TAHAP PENELITIAN	16
<u>BAB 4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</u>	<u>17</u>
4.1. PERLINDUNGAN TERHADAP HAK ATAS PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA	17
4.2. SISTEMIC REVIEW SEBAGAI MODEL UNTUK MEMPERKUAT FUNGSI PENGAWASAN PENCEGAHAN OMBUDSMAN	26
<u>BAB 5. PENUTUP.....</u>	<u>36</u>
<u>REFERENSI</u>	<u>37</u>

BAB 1. LATAR BELAKANG

Ketidakjelasan standar pelayanan publik merupakan salah satu kendala dalam menentukan baik atau buruknya suatu pelayanan. Selain itu, manajemen pelayanan publik juga menjadi faktor penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang baik oleh pemerintah (Dwiyanto, 2018). Hal ini dapat dimaklumi, karena sistem birokrasi yang telah dibentuk selama ini terkesan mengarah pada penyimpangan standar yang telah ditetapkan. Hasil riset yang dirilis Ombudsman akhir tahun 2017 menunjukkan fakta bahwa sebagian besar instansi pemberi pelayanan publik di Indonesia masih pada kategori rapor merah, baik di pusat maupun di daerah. Hingga pertengahan tahun 2019 lalu, hasil diskusi di Ombudsman terkait pelayanan publik juga masih menunjukkan bahwa tingkat kualitas pelayanan publik justru semakin rendah. Selain itu, mekanisme penerimaan keluhan masyarakat juga belum dibuat secara sistematis (Apriyani, 2020). Sejumlah pemerintah daerah, kementerian maupun lembaga dinilai belum mengutamakan pemenuhan hak atas layanan publik yang baik bagi masyarakat. Padahal, pelayanan publik ini merupakan wujud kehadiran negara bagi rakyatnya.

Disahkannya UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak hanya menjadi upaya mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik tetapi juga bukti keberadaan Ombudsman sebagai otoritas pengawas terhadap pelayanan publik. Ombudsman hadir untuk menjawab tantangan atas banyaknya maladministrasi dalam pelayanan publik yang selama ini susah untuk dibuktikan. Perlunya pengawasan Ombudsman ini dilatarbelakangi oleh semakin besarnya tugas dan wewenang

penyelenggara pemerintahan yang dapat berpotensi disalahgunakan (Amarini 2018). Kehadiran Ombudsman saat ini telah memberi angin segar dalam upaya reformasi birokrasi terutama bidang pelayanan publik (Sucipto, 2022). Masyarakat juga menaruh harapan besar akan perbaikan pelayanan publik melalui peran Ombudsman. Eksistensi Ombudsman sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan mampu mewujudkan keadilan bagi masyarakat sekaligus sebagai sarana kontrol atas pelaksanaan tugas pemerintah.

Sebagai badan pengawas eksternal untuk penyelenggaraan layanan publik, Ombudsman berkedudukan di ibu kota negara, dengan kantor yang mencakup seluruh Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 46 (3) UU Pelayanan Publik. Ombudsman memiliki perwakilan yang bersifat hierarkis di daerah untuk mendukung fungsi kontrolnya (Putri et al., 2021). Kewenangan Ombudsman adalah mengawasi pemberian pelayanan publik oleh penyelenggara negara dan pemerintah kepada masyarakat, administrasi publik termasuk kehakiman, kepolisian, Badan Pertanahan Nasional, pemerintah daerah, otoritas departemen dan non-departemen, perusahaan milik negara dan universitas negeri, serta badan swasta dan individu dengan anggaran penuh/sebagian dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Ombudsman merupakan wadah pengaduan publik terhadap tata kelola pemerintah. Keberadaannya sangat diharapkan guna mewujudkan *good governance* yaitu bagaimana negara melayani rakyatnya tanpa ada biaya apapun, terbuka, cepat dan tanggap serta tepat waktu sesuai aturan hukum yang berlaku (Asyikin, 2020). Meski demikian, jika memperhatikan kewenangan yang ada pada

Ombudsman, maka muncul problem yaitu bahwa pengawasan Ombudsman belum optimal dan mampu menjangkau pelayanan publik yang diselenggarakan oleh daerah baik pemerintah daerah sendiri maupun instansi pusat di daerah. Beberapa catatan menunjukkan bahwa efektifitas Ombudsman masih diragukan. Salah satunya karena produk hukum Ombudsman hanya berupa rekomendasi yang tidak mengikat secara hukum (*non-legally binding*) sehingga kurang ditaati oleh pejabat pelayanan publik (Izzati, 2020). Belum lagi pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh swasta yang tidak sama sekali menggunakan dana yang bersumber dari APBN maupun APBD. Padahal dari beberapa kasus buruknya pelayanan publik yang terjadi, juga banyak melibatkan penyelenggara pelayanan publik yang dilakukan oleh pihak swasta.

Untuk dapat mengurai berbagai permasalahan terkait lemahnya sistem pengawasan yang ada saat ini terutama pada lembaga yang secara yuridis memiliki kewenangan dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan suatu penelitian hukum mengenai fungsi pengawasan Ombudsman dalam penanganan maladministrasi khususnya di daerah.

Beberapa penelitian tentang Ombudsman dan pelayanan publik memang telah banyak dilakukan sebelumnya, tetapi kebanyakan dilakukan oleh peneliti di bidang ilmu sosial humaniora. Sementara di bidang ilmu hukum sendiri masih terbatas dan baru sebatas pembahasan pada kedudukan dan peran Ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik baik dalam prespektif konstitusi maupun pada praktek di suatu daerah tertentu. Penelitian tersebut misalnya dilakukan oleh Solechan pada 2018 yang membahas tentang Memahami Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas

Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia yang diterbitkan dalam *Administrative Law & Governance Journal* (Solechan, 2018). Gatot Goei dalam Jurnal Dharmasisya pada 2021 juga telah membahas mengenai Kekuasaan Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam Memastikan Hak Setiap Orang Bebas dari Penyiksaan dan Perbuatan Merendahkan Derajat Manusia (Goei, 2021). Kemudian Siti Julaeha dkk, dari Department of Public Administration, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Padjadjaran, pada Agustus 2021 juga telah menerbitkan hasil penelitian tentang Kinerja Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Barat dalam Penanganan Dugaan Maladministrasi di Jawa Barat Tahun 2017-2018 (Julaeha et al., 2021).

Dari kebanyakan kajian atau penelitian yang telah dilakukan, hingga saat ini belum ada yang membahas mengenai bagaimana memperkuat fungsi pengawasan dalam penanganan maladministrasi di daerah apalagi dengan model pendekatan sistemik (*Systemic Approach Model*).

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Perlindungan Terhadap Hak atas Pelayanan Publik di Indonesia?
2. Bagaimana memperkuat fungsi pengawasan Ombudsman dalam menangani maladministrasi di daerah dengan menggunakan *Systemic Approach Model*.

Tujuan khusus penelitian ini adalah mengidentifikasi kelemahan dalam mekanisme dan praktek penanganan maladministrasi oleh Ombudsman di daerah. Kemudian berdasar pada identifikasi tersebut, diusulkan suatu model pendekatan sistemik untuk memperkuat fungsi pengawasan Ombudsman dalam penanganan maladministrasi di daerah.

Urgensi (keutamaan) penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan terkait efektifitas penanganan laporan maladministrasi dalam pelayanan publik yang sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas Ombudsman dengan merumuskan model pendekatan sistemik yang tepat sebagai sebuah **temuan penelitian yang ditargetkan**. Selain itu, penelitian ini dapat memberi **kontribusi** terhadap ilmu pengetahuan yakni menjadi referensi terutama dalam bidang ilmu Hukum Administrasi Negara dan *administrative complaint*. Selain itu, hasil penelitian ini menjadi sebuah *novelty* yang sangat penting dan dapat dimanfaatkan oleh **mitra penelitian** yakni Ombudsman dalam menjawab tantangan banyaknya maladministrasi di daerah yang harus diselesaikan.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Pengawasan Terhadap Aparatur Pemerintah

“Pengawasan” berasal dari kata dasar “awas” yang berarti “penjagaan”. Istilah ini dikenal dalam ilmu manajemen dalam ilmu administrasi yang merupakan salah satu unsur kegiatan pengelolaan. Bagir Manan memandang control sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut sebagai fungsi kontrol atau pengendalian (Bagir Manan, 2000: 1-2). George R Terry berpendapat bahwa istilah “control” seperti yang dikutip oleh Muchsan adalah: *“control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan“*. Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan

tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana) (Muchsan dalam Siswanto Sunarno, 2005: 97).

Menurut Arifin & Hadi W (2018:39) dalam bukunya yang berjudul “Dasar-dasar Manajemen Publik” menyebutkan bahwa, pengawasan (controlling) merupakan fungsi manajemen yang berkenaan dengan prosedur pengukuran suatu hasil kerja terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Atau dengan kata lain, fungsi ini bertujuan untuk memberi kepastian mengenai penemuan dan penerapan aktivitas (yang termasuk cara serta peralatan yang digunakan) sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Adapun menurut Hasibuan (2009) dalam (Pirmanika, 2017), pengawasan merupakan perbuatan untuk melihat dan memonitor terhadap orang agar ia berbuat sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan. Dilihat dari beberapa indikator, yaitu: 1. Ukuran atau standar pekerjaan 2. Penilaian pekerjaan 3. Perbaikan atas penyimpangan.

Dipandang dari aspek kelembagaan, pengawasan atau control dapat dibedakan menjadi kontrol intern/internal control dan kontrol ekstern/external control. Kontrol intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Fungsi pengawasan dalam lingkup pelayanan public yang diselenggarakan oleh pemerintah dimaksudkan untuk mencegah berbagai penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, nepotisme, pungutan liar, kebocoran keuangan/kekayaan negara serta bentuk-bentuk penyimpangan lainnya. Selain itu, pengawasan yang dilakukan merupakan sarana

untuk mendorong terwujudnya aparaturnya pemerintah yang bersih dan berwibawa sehingga terwujud kesejahteraan rakyat.

Seluruh lapisan masyarakat pasti mengharapkan pelayanan publik yang prima. Hal ini dapat dimengerti sebab hingga saat ini pelayanan publik yang diterima masyarakat masih tergolong buruk atau di bawah standar. Pelayanan publik yang buruk ini menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi masyarakat maupun perorangan yang kemudian perlu diadukan ke lembaga yang diberi kewenangan menanganinya.

Berdasarkan pada tinjauan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat perlu adanya pengawasan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat sebagai hak dasar dan menjamin hak-hak tersebut tidak dilanggar atau bahkan dihilangkan. Pengawasan yang dimaksud tentunya harus dilakukan secara internal yang dilakukan berdasar struktur birokrasi maupun secara fungsional yakni oleh lembaga yang dibentuk di dalam birokrasi itu sendiri dan juga secara eksternal yakni oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan guna melengkapi kualitas pengawasan dan sekaligus menjamin adanya independensi dalam pengawasan.

2.2. Maladministrasi dalam Pelayanan Publik di Daerah

Pelayanan publik merupakan tolok ukur tertib hukum administrasi dalam rangka mewujudkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Pelayanan publik yang baik berarti suatu pelayanan yang tidak menimbulkan kesenjangan antara apa yang diberikan oleh pemerintah dengan ekspektasi masyarakat sebagai penerima

layanan (Pranendra, 2016). Sesuai dengan cita-cita negara, aparatur pemerintah berperan penting dalam memberi pelayanan kepada masyarakat yang merupakan bentuk keterlibatan fungsi organ pemerintah untuk terwujudnya suatu kesejahteraan masyarakat secara merata (Sianipar, 2019). Akan tetapi, masih banyak ditemui pelayanan publik yang syarat dengan permasalahan seperti prosedur pelayanan yang berbelit-belit, ketidakpastian waktu dan biaya pelayanan serta hingga penyalahgunaan wewenang (Maryam, 2016). Pada akhirnya, pelbagai macam tindakan yang termasuk dalam kategori maladministrasi di atas menimbulkan hilangnya *public trust* pada aparatur pemerintah sebagai pemberi pelayanan.

Istilah “maladministrasi” sangat familiar sejalan dengan hadirnya Ombudsman yang memiliki tugas, fungsi dan kewenangan untuk mengatasinya (Nurtjahjo,dkk., 2013). Pengertian maladministrasi sendiri sangatlah luas dan melingkupi berbagai hal yang dapat menyebabkan suatu kerugian bagi materiil maupun immaterial bagi masyarakat. Gerald E. Caiden menyatakan bahwa:

Maladministration is a dysfunctional systemic performance that can be corrected. Bureau-pathology refers to all the maladies that afflict complex organizations through imperfect operations. Corruption is the deliberate and knowing obstruction of performance that rewards its participants while leaving its victims aggrieved and inadequately compensated (Caiden, 2016).

Phillipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati berpendapat bahwa adanya tindakan korupsi dalam konteks kerugian keuangan negara disebabkan oleh maladministrasi. Selain itu, penyalahgunaan wewenang merupakan contoh

maladministrasi. Penyalahgunaan kekuasaan ini kerap terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Hadjon & Djatmiati, 2011). Sementara Haliq. dkk, mendefinisikan maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar, atau berdasarkan tindakan yang tidak baralasan (*unreasonable*), tidak adil (*unjust*), menekan (*oppressive*), improrer dan diskriminatif (Haliq et al., 2017).

Sehubungan dengan penyelenggaraan layanan publik dimungkinkan sekali terjadinya tindakan maladministrasi oleh penyedia layanan yang dapat merugikan masyarakat sebagai penerima pelayanan baik immatriil maupun matriil dan sangat jarang bisa dibuktikan (Triono, 2015). Maladministrasi dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang notabene memiliki kewenangan dalam hal pelayanan publik.

2.3. Kajian Terhadap Penelitian Terdahulu (*State of the Art*)

Beberapa kajian mengenai Ombudsman dan pelayanan publik sudah pernah dilakukan meski belum secara konprehensif dalam memecahkan masalah terkait mengoptimalkan fungsi Ombudsman sebagai Lembaga pengawas pelayanan publik. Penelitian-penelitian tersebut yaitu:

1. Solechan. 2018. Memahami Peran Ombudsman Sebagai Pengawas Penyelenggara Pelayanan Publik Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 1 (2): 67–89. Mei 2018.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran ombudsman sebagai badan pengawas penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Penelitian merupakan penelitian hukum normatif yang dianalisis menggunakan analisis kualitatif. Hasil

penelitian menunjukkan bahwa Ombudsman sebagai badan pengawas penyelenggara pelayanan publik dalam pelaksanaan perannya untuk mendukung *good governance*, menjalankan tugasnya dengan cara menerima Laporan/pengaduan setiap Warga Negara Indonesia atau penduduk terhadap dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara (Solechan, 2018).

2. Triyono. 2019. Pengawasan dan Implikasi Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Hukum Tata Negara*, Januari 2019.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman terhadap kebijakan Gubernur DKI Jakarta yang dirasa telah melakukan maladministrasi. Selain itu, dibahas juga tentang kekuatan dan implikasi hukum rekomendasi Ombudsman. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan Ombudsman Perwakilan Jakarta telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rekomendasi Ombudsman memiliki kekuatan dan berimplikasi hukum berupa publikasi dan sanksi administratif apabila terlapor ataupun atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman (Triyono, 2019).

3. Nabila Firstia Izzati, 2020, Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia dalam *Jurnal SASI*, 26(2), 176-187

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi Ombudsman. hasil pembahasan menunjukkan bahwa masih ada kendala dalam pelaksanaan pengawasan pelayanan publik tersebut. Pertama, masih adanya rekomendasi

Ombudsman Republik Indonesia yang tidak dilaksanakan oleh pihak yang Kedua, terkendala oleh tidak adanya peraturan pelaksanaan terkait dengan pelaksanaan rekomendasi Ketiga, tidak adanya eksekusi sanksi oleh Pemerintah terhadap pelanggaran pelayanan publik terutama kepada Kepala Daerah yang dilaporkan oleh Ombudsman RI (Izzati, 2020).

4. Dra Sulistyowati M.Si/Dwi Anggraeni Septianingtiyas, Analisis Peran Ombudsman Republik Indonesia Periode Tahun 2016-2021 Sebagai Pengawasan Pelayanan Publik, Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro dalam *Journal of Politic and Government Studies*, vol. 10, no. 1, pp. 25-36

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis peran Ombudsman RI dengan memastikan seluruh laporan ditindaklanjuti dan kekuatan rekomendasi yang dikeluarkan, dengan melihat dari sisi kedudukan Ombudsman RI di Indonesia. Hasil penelitian tersebut antara lain yang pertama berkaitan dengan rekomendasi masih lebih dari 50% instansi terlapor tidak melaksanakan. Kedua 14333 laporan yang masuk, seluruhnya mendapat tindaklanjut. Ketiga, sekitar 67% masyarakat tidak mengetahui apa itu Ombudsman. Keempat bahwa instansi mendapat sanksi jika tidak melaksanakan rekomendasi berupa sanksi sosial yakni publikasi kasus beserta instansi terlapor pada media massa dan sanksi politik berupa laporan ke DPR atau Presiden (Septianingtiyas & Sulistyowati - -, 2020).

Berdasarkan kajian terhadap beberapa penelitian sebelumnya guna melihat *State of the Art* atas penelitian di bidang ini, dapat dikatakan bahwa penelitian yang

akan dilakukan ini merupakan kajian lebih lanjut dari penelitian-penelitian sebelumnya yang secara umum masih berkisar pada kedudukan maupun efektifitas peran ombudsman dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Penelitian yang akan dilakukan ini lebih dalam hendak mencari pemecahan masalah terkait dengan bagaimana memperkuat fungsi Ombudsman dalam penanganan maladministrasi di daerah menggunakan model pendekatan sistemik. Sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian ini merupakan sesuatu yang baru atau memiliki kebaruan (*novelty*).

Peneliti selama ini juga telah melakukan beberapa penelitian terkait Ombudsman, pelayanan publik dan maladministrasi. Untuk lebih jelasnya, berikut diuraikan peta jalan (*road map*) penelitian:

Gambar 1. *Road Map* Penelitian



Kontribusi yang akan dihasilkan dari penelitian ini adalah berupa suatu model pendekatan sistemik yang dapat diterapkan di Lembaga pengawas Ombudsman dalam penanganan maladministrasi di daerah yang tepat dalam mendukung pelaksanaan fungsi ombudsman serta dapat memberi kepastian hukum bagi masyarakat untuk segera mendapatkan keadilan.

BAB 3. METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (Soekanto & Mamudji, 2014) dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dimulai dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan fungsi kelembagaan Ombudsman di Indonesia untuk mengidentifikasi bagaimana mekanisme penyelesaian maladministrasi. Selanjutnya sebagai pelengkap digunakan juga pendekatan *socio-legal* dengan mengkaji hukum sebagai suatu gejala sosial terkait dengan upaya penyelesaian maladministrasi yang selama ini dipraktekkan dalam menjalankan tugas pengawasan Ombudsman.

3.2. Pengumpulan, Pengolahan dan Analisis Data

Dalam penelitian ini, data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan. Selain itu, studi lapangan dilakukan dengan mengadakan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan

anggota ombudsman dan wawancara terkait dengan penyelesaian maladministrasi. Data yang terkumpul kemudian diolah dengan melakukan *editing*, klasifikasi, dan sistematisasi. Kemudian data tersebut dianalisis secara kualitatif dan diuraikan secara deskriptif.

Berikut pembagian tugas tim peneliti:

Tabel 1. Pembagian Tugas Tim Peneliti

No.	Jabatan	Deskripsi tugas
1	Ketua	1. Memberikan arahan kepada anggota peneliti
		2. Memastikan penelitian berjalan sesuai rencana
		3. Memastikan laporan penelitian dan publikasi
2	Anggota 1	1. Memberikan masukan terhadap jalannya penelitian
		2. Memastikan setiap kegiatan pengumpulan data tercapai
		3. Membantu menganalisis data
3	Anggota 2	1. Mengkoordinir enumerator lapangan mengumpulkan data
		2. Memberi masukan dalam analisis data
		3. Memastikan laporan penelitian dan publikasi
4	Mahasiswa 1	1. Mengkoordinir enumerator lapangan mengumpulkan data
		2. Mengidentifikasi data pustaka dan lapangan
5	Mahasiswa 2	1. Enumerator data pustaka dan lapangan
		2. Menyusun laporan keuangan

Penelitian ini merupakan suatu kajian yang berkelanjutan dengan melibatkan mitra penelitian yakni Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Lampung. **Peran Mitra** di sini sangat penting dalam penelitian berupa penyediaan akses dokumen atau informasi

terkait termasuk dalam penggalian data lapangan melalui FGD maupun observasi kaitannya dengan pelaksanaan penanganan maladministrasi dan penerapan hasil penelitian.

Penelitian ini dapat digambarkan dalam diagram tulang ikan (*Fishbone*) berikut:

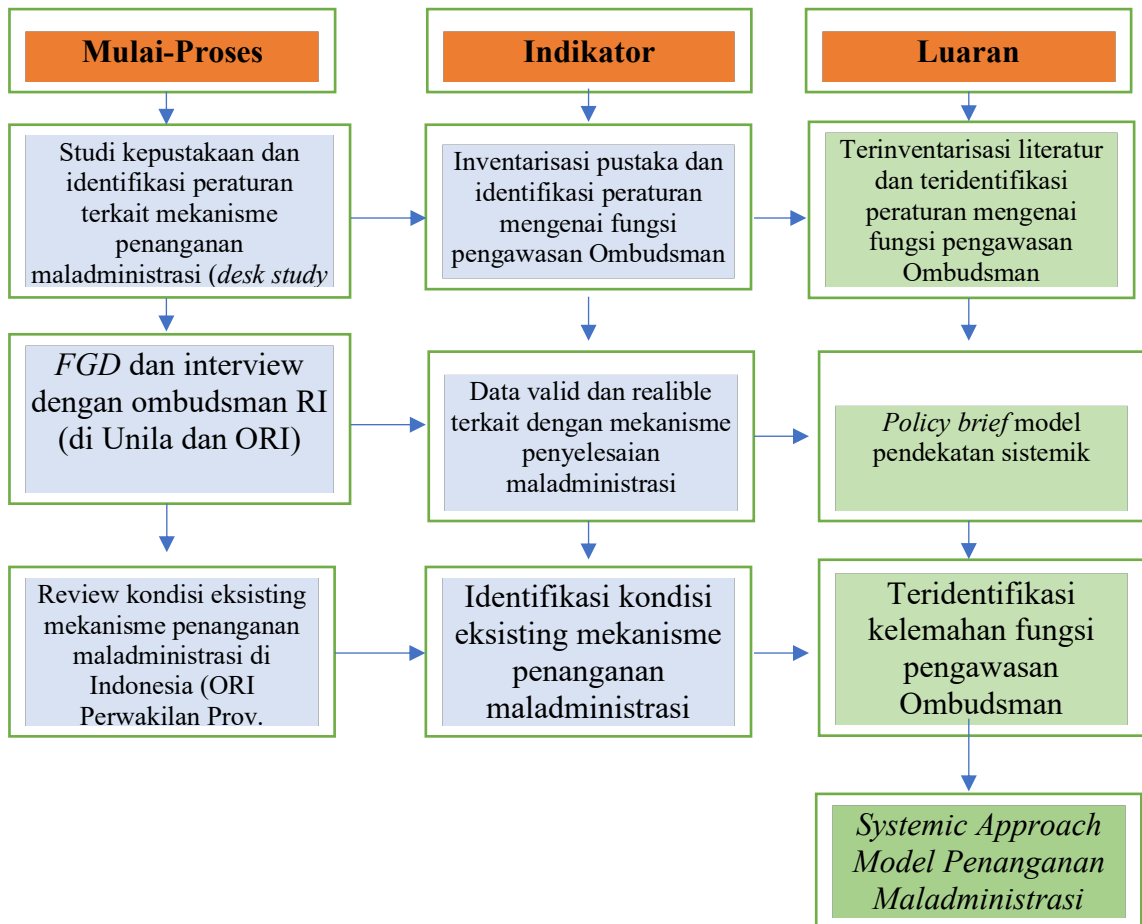


Gambar 2. Diagram *Fishbone* Penelitian

3.3. Tahap-Tahap Penelitian

Adapun tahapan-tahapan penelitian diuraikan dalam diagram alir sebagai berikut:

Gambar 3. Diagram Alir Penelitian



BAB 4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Perlindungan Terhadap Hak atas Pelayanan Publik di Indonesia

Pelayanan publik merupakan tolok ukur tertib hukum administrasi dalam rangka mewujudkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Pelayanan publik yang baik berarti suatu pelayanan yang tidak menimbulkan kesenjangan antara apa yang diberikan oleh pemerintah dengan ekspektasi masyarakat sebagai penerima layanan (Pranendra, 2016). Sesuai dengan cita-cita negara, aparatur pemerintah berperan penting dalam memberi pelayanan kepada masyarakat yang merupakan bentuk keterlibatan fungsi organ pemerintah untuk terwujudnya suatu kesejahteraan masyarakat secara merata (Sianipar, 2019). Akan tetapi, masih banyak ditemui pelayanan publik yang syarat dengan permasalahan seperti prosedur pelayanan yang berbelit-belit, ketidakpastian waktu dan biaya pelayanan serta hingga penyalahgunaan wewenang (Maryam, 2016). Pada akhirnya, pelbagai macam tindakan yang termasuk dalam kategori maladministrasi di atas menimbulkan hilangnya *public trust* pada aparatur pemerintah sebagai pemberi pelayanan.

Lech & Davis (1993) memisahkan tiga fungsi pelayanan bagi masyarakat, yaitu: a) Public protection functions merupakan pelayanan terkait dengan kebutuhan dasar manusia untuk merespon suatu kejadian yang sangat penting. Pelayanan ini dilakukan dengan melindungi masyarakat, dalam bentuk pertolongan jika terjadi kebakaran, perlindungan oleh polisi, menjaga kesehatan masyarakat, dan membuat

standar produksi sehingga aman bagi masyarakat. b) Strategis infrastructure functions merupakan pelayanan yang diberikan pemerintah terkait dengan kebutuhan infrastruktur, pelayanan yang diberikan adalah bentuk pelayanan transportasi, pembuangan sampah, pelayanan air bersih dan pelayanan yang menyangkut peningkatan ekonomis. c) Personal and local environmental functions adalah pelayanan untuk memenuhi kebutuhan individu dalam masyarakat, berupa pelayanan sosial, lingkungan yang bersifat lokal, pendidikan, kesehatan, perumahan dan pertamanan.

Dalam konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 34 ayat (3) ditegaskan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Ketentuan tersebut secara konstitusional telah mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara yakni pelayanan public yang baik demi mewujudkan kesejahteraan. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Untuk itu diperlukan berbagai kebijakan yang mendukung dalam mewujudkan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif

yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik sebagai salah satu fungsi utama pemerintah merupakan suatu upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.

Di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Tentang Pelayanan Publik, hak masyarakat atas pelayanan public diantaranya mengetahui kebenaran isi standar pelayanan, mengawasi pelaksanaan standar pelayanan, mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan, mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan. Apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan, masyarakat dapat memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan. Selanjutnya, masyarakat dapat mengadukan Pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada Penyelenggara dan ombudsman, mengadukan Penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina Penyelenggara dan ombudsman. mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Berdasarkan point-point yang sudah dijelaskan terkait hak-hak masyarakat tadi, jadi sudah jelas bahwa kewenangan pengawasan pelayanan publik bukan hanya dimiliki oleh Ombudsman saja, namun masyarakat pun memiliki hak atau kewenangan untuk mengawasi standar pelayanan publik. Apabila pelayanan yang diberikan tidak

sesuai dengan standar yang telah ditentukan, maka masyarakat memiliki hak untuk mengadukan kepada instansi tersebut dan masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan tanggapan dari pengaduannya tersebut. Pasal 40 UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa pengaduan dilakukan terhadap penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajibannya dan atau melanggar larangan dan/ atau pelaksana yang tidak memberi pelayanan sesuai dengan standar pelayanan yang ada. Selanjutnya masyarakat dapat mengadukan kepada Ombudsman RI jika tidak mendapatkan kejelasan tanggapan dari penyelenggara layanan.

Pengaduan masyarakat sebagaimana dijelaskan di atas, hanya dapat disampaikan paling lambat 30 hari sejak terjadinya pelanggaran pelayanan oleh penyelenggara dan atau pelaksana pelayanan publik. Jika terbukti bahwa penyelenggara atau pelaksana melakukan penyimpangan atas standar pelayanan maka yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Beberapa jenis sanksi yang diterima oleh pelanggar pelayanan publik adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Sanksi bagi pelanggar pelayanan public

No.	Sanksi	Norma
1.	Teguran tertulis	(pasal 54 ayat 1)
2.	Pembebasan dari jabatan	(pasal 54 ayat 2)
3.	Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun	(pasal 54 ayat 5)
4.	Penurunan pangkat	(pasal 54 ayat 6)
5.	Pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri	(pasal 54 ayat 8)

6.	Pemberhentian secara tidak hormat	(pasal 54 ayat 9)
7.	Pencabutan izin	(pasal 54 ayat 10 dan 11)

Sumber: UU Pelayanan Publik

Sebagaimana terlihat dalam tabel di atas, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan ketentuan mengenai sanksi apabila penyelenggara melakukan pelanggaran dalam pelayanan publik, yaitu berupa sanksi teguran tertulis, sanksi pembebasan dari jabatan, penurunan gaji, sanksi penurunan pangkat, sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, sanksi pemberhentian tidak dengan hormat, sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah, sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah, sanksi membayar ganti rugi, sanksi pidana dan dikenai denda.

Sanksi-sanksi tersebut di atas, diberikan sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan. Sanksi tidak hanya diberikan kepada pelaku pelayanan saja, seperti pada kepala bidang atau kepala seksi di level pemerintah daerah, namun juga dapat diberikan kepada pimpinan penyelenggara dan korporasi/badan swasta dengan bentuk paling ringan yakni sanksi tertulis. Hal ini tercantum dalam Pasal 54 angka 1 UU Nomor 25 Tahun 2009, apabila penyelenggara atau pelaksana layanan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 15 huruf g, dan Pasal 17 huruf e dikenakan sanksi teguran tertulis.

Selain teguran tertulis, penyelenggara dan pelaksana layanan juga dapat dibebaskan dari jabatannya apabila tidak melakukan perbaikan dalam kurun waktu tertentu (tiga bulan dan/atau satu tahun). Hal itu berlaku apabila penyelenggara atau

pelaksana layanan melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 13 ayat (1) huruf b dan huruf e, Pasal 15 huruf e dan huruf f, Pasal 16 huruf a, Pasal 17 huruf b dan huruf c, Pasal 25 ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 33 ayat (2), Pasal 36 ayat (1) dan ayat (4), Pasal 44 ayat (1), Pasal 47 ayat (1), Pasal 48 ayat (1), dan Pasal 50 ayat (9). Penyelenggara pelayanan publik juga dapat langsung diberhentikan atau dibebaskan dari jabatan tanpa adanya peringatan perbaikan terlebih dahulu. Hal itu berlaku jika penyelenggara atau pelaksana layanan melanggar ketentuan Pasal 11 ayat (1), Pasal 15 huruf b, huruf e, huruf j, huruf k, dan huruf l, Pasal 16 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, Pasal 17 huruf a dan huruf d, Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22, Pasal 28 ayat (4), Pasal 33 ayat (1), Pasal 36 ayat (3), Pasal 48 ayat (2), serta Pasal 50 ayat (1) dan ayat (4) UU Nomor 25 Tahun 2009.

Sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan berbagai instrumen yang mendukungnya. Pemberian kewenangan bebas dalam konsep negara hukum modern kepada aparatur pemerintahan dalam menjalankan fungsinya dapat menimbulkan terjadinya tindakan pelanggaran hukum terhadap warga negara. Oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah yang merugikan tersebut. Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan norma hukum berupa peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum

pemerintahan yang baik memiliki peranan penting sebagai tolok ukur tindakan hukum yang diambil oleh pemerintah.

Ada beberapa hal yang menjadi alasan warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah, yaitu:

1. Karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan atau pertambangan. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum.
2. Hubungan antara pemerintah dan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, dan warga negara berada di pihak lemah dalam hal ini.
3. Berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam menentukan intervensi terhadap kehidupan warga negara (HR, 2010).

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif memberikan rakyat kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum preventif ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Menurut Satjipto Raharjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum (Raharjo, 2000). Sedangkan menurut Philipus M.

Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif (Phillipus, 1987). Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan (Alfons, 2010). Menurut Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra bahwa hukum dapat didifungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif (Rasjidi & Putra, 1993). Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Dalam konteks pelayanan publik, tujuan dibentuknya ombudsman adalah mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera; mendorong penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme; meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga Negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik, membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktik-praktik maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme; meningkatkan budaya

hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan (M. Hadjon, et. al, 1999). Dipandang dari aspek kelembagaan, pengawasan atau control dapat dibedakan menjadi kontrol intern/internal control dan kontrol ekstern/external control. Kontrol intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Fungsi pengawasan dalam lingkup pelayanan public yang diselenggarakan oleh pemerintah dimaksudkan untuk mencegah berbagai penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, nepotisme, pungutan liar, kebocoran keuangan/kekayaan negara serta bentuk-bentuk penyimpangan lainnya. Selain itu, pengawasan yang dilakukan merupakan sarana untuk mendorong terwujudnya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa sehingga terwujud kesejahteraan rakyat.

Seluruh lapisan masyarakat pasti mengharapkan pelayanan publik yang prima. Hal ini dapat dimengerti sebab hingga saat ini pelayanan public yang diterima masyarakat masih tergolong buruk atau di bawah standar. Pelayanan publik yang buruk ini menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi masyarakat maupun perorangan yang kemudian perlu diadukan ke lembaga yang diberi kewenangan menanganinya. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat perlu adanya pengawasan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat sebagai hak dasar dan menjamin hak-hak tersebut tidak dilanggar atau

bahkan dihilangkan. Pengawasan yang dimaksud harus dilakukan secara internal maupun fungsional yang dilakukan berdasar struktur birokrasi dan juga secara eksternal yakni oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan guna melengkapi kualitas pengawasan sebagai upaya perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan maladministrasi.

4.2. Systemic Review Sebagai Model Untuk Memperkuat Fungsi Pengawasan Pencegahan Ombudsman

Istilah “maladministrasi” sangat familiar di Indonesia sejak tahun 2000 sejalan dengan hadirnya Ombudsman yang memiliki tugas, fungsi dan kewenangan untuk mengatasinya (Nurtjahjo,dkk., 2013). Pengertian maladministrasi sendiri sangatlah luas dan melingkupi berbagai hal yang dapat menyebabkan suatu kerugian bagi materiil maupun immaterial bagi masyarakat. Gerald E. Caiden menyatakan bahwa:

Maladministration is a dysfunctional systemic performance that can be corrected. Bureau-pathology refers to all the maladies that afflict complex organizations through imperfect operations. Corruption is the deliberate and knowing obstruction of performance that rewards its participants while leaving its victims aggrieved and inadequately compensated (Caiden, 2016).

Phillipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati berpendapat bahwa adanya tindakan korupsi dalam konteks kerugian keuangan negara disebabkan oleh maladministrasi. Selain itu, penyalahgunaan wewenang merupakan contoh maladministrasi. Penyalahgunaan kekuasaan ini kerap terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Hadjon & Djatmiati, 2011). Sementara Haliq. dkk, mendefinisikan

maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar, atau berdasarkan tindakan yang tidak baralasan (*unreasonable*), tidak adil (*unjust*), menekan (*oppressive*), impropor dan diskriminatif (Haliq et al., 2017). Pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberi pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan sebagian atau seluruhnya atas ketentuan undang-undang atau fakta, serta tidak masuk akal (Kadarsih, 2010). Crossman mengklasifikasikan bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi, yaitu: berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena (Masthuri, 2005).

Sehubungan dengan penyelenggaraan layanan publik, dimungkinkan sekali terjadinya tindakan maladministrasi oleh penyedia layanan yang dapat merugikan masyarakat sebagai penerima pelayanan baik secara immatriil maupun matriil dan sangat jarang bisa dibuktikan. Maladministrasi dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang notabene memiliki kewenangan dalam hal pelayanan publik. Penyelesaian maladministrasi merupakan suatu upaya untuk mendapatkan solusi yang saling menguntungkan antara Pelapor maupun Terlapor. Di dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Pasal 3 telah meletakkan prinsip-prinsip good governance yang juga berlaku dalam menerima, memproses dan menyelesaikan masalah-masalah yang yang terbit dari keluhan- keluhan masyarakat. Namun demikian kenyataan menunjukkan

bahwa hambatan- hambatan yang terjadi dalam melayani public complaints itu banyak diakibatkan oleh tidak adanya prosedur baku untuk melayani dan memproses keluhan-keluhan publik itu (Sutedi, 2010). Sehingga model public complain secara internal ini tidak efektif menyelesaikan maladministrasi dan menimbulkan ketidakjelasan dalam pemenuhan hak atas pelayanan public yang baik.

Eksistensi Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan diberi tugas untuk menangani public complaints setidaknya telah diatur dalam UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturannya dalam undang-undang tersebut telah memberikan kewenangan yang cukup strategis dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Namun yang menjadi permasalahan adalah apakah lembaga Ombudsman mampu melakukan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat melalui pelaksanaan kewenangannya dengan menyelesaikan publik complaint atas perbuatan maladministrasi yang dilakukan aparatur pemerintahan dengan kewenangan bebas yang dimilikinya.

Menurut Arifin & Hadi W (2018:39) dalam bukunya yang berjudul “Dasar-dasar Manajemen Publik” menyebutkan bahwa, pengawasan (controlling) merupakan fungsi manajemen yang berkenaan dengan prosedur pengukuran suatu hasil kerja terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Atau dengan kata lain, fungsi ini bertujuan untuk memberi kepastian mengenai penemuan dan penerapan aktivitas sesuai dengan rencana yang telah di tetapkan. Adapun menurut Hasibuan (2009) dalam (Pirmanika, 2017), pengawasan merupakan perbuatan untuk melihat dan memonitor terhadap orang agar

ia berbuat sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan. Dilihat dari beberapa indikator, yaitu: 1. Ukuran atau standar pekerjaan 2. Penilaian pekerjaan 3. Perbaikan atas penyimpangan.

Di Indonesia, ada beberapa lembaga negara yang juga dibentuk untuk melaksanakan fungsi pengawasan bahkan dalam UUD juga secara jelas disebutkan seperti DPR/DPRD dan BPK. Bahkan dalam UU 25/2009 DPR/DPRD juga diamanahkan sebagai lembaga pengawas pelayanan publik. Selain lembaga negara, juga bermunculan LSM yang juga dibentuk untuk melakukan pengawasan secara mandiri. Namun karena faktor-faktor tertentu, eksistensi lembaga tersebut belum bisa memenuhi harapan masyarakat secara komprehensif terutama dalam hal pemenuhan hak-hak masyarakat dari pemerintah sebagai penyelenggara layanan (Rohayatin et al., 2017). Terhadap lembaga pengawasan yang telah dibentuk tersebut, belum menunjukkan efektifitas dan tercapainya tujuan sebagaimana diharapkan. Misalnya, Inspektorat Jenderal yang belum bisa dipastikan sepenuhnya bisa mandiri karena menjadi satu kesatuan dalam organisasi sebuah instansi, BPK yang terbatas hanya mengawasi penggunaan anggaran negara dan tidak bisa menerima keluhan secara individual, sedangkan DPR/DPRD yang dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang cenderung bersifat politis dan membawa kepentingan kelompok yang mereka wakili. Lalu, jika kebanyakan lembaga pengawas yang dibentuk pemerintah dan masyarakat sendiri belum mampu mengakomodir segala permasalahan yang ada di masyarakat, apa Ombudsman bisa. Ombudsman sendiri memiliki cara yang berbeda dalam melakukan pengawasan yang kemudian disebut sebagai lembaga pemberi pengaruh (*Magistrature of Influence*).

Dalam menyelesaikan maladministrasi, ombudsman mempunyai beberapa cara yaitu Mediasi/Konsiliasi, ajudikasi, dan rekomendasi. Mediasi merupakan penyelesaian sengketa pelayanan publik melalui bantuan, baik bantuan oleh Ombudsman itu sendiri ataupun melalui mediator yang dibentuk oleh Ombudsman. Konsiliasi merupakan penyelesaian keluhan yang dilakukan oleh Konsiliator Ombudsman, dimana ia dapat membuat usulan penyelesaian sengketa secara tertulis untuk mengakhiri perselisihan. Kemudian ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang diputus oleh Ombudsman. selanjutnya yang dimaksud dengan rekomendasi adalah sebuah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman. Pemberian rekomendasi ini merupakan opsi terakhir ketika upaya penyelesaian yang lain tidak berhasil.

Pada dasarnya mekanisme pengawasan Ombudsman adalah diawali dengan adanya laporan, untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh Ombudsman. Dalam memeriksa Laporan tersebut Ombudsman tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif sebagai implementasi dari *magistature of influence*. Pendekatan ini diharapkan mampu mendorong kesadaran sendiri penyelenggara pelayanan publik untuk menyelesaikan laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi. Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan keterbukaan, dan kerahasiaan (ORI, 2016).

Demi terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih baik, Ombudsman RI menganjurkan dan membantu masyarakat memanfaatkan pelayanan publik secara optimal untuk penyelesaian persoalan yang dialami oleh masyarakat.

Ombudsman mempunyai peran penting dalam rangka perwujudan prinsip-prinsip good governance dalam rangka pelayanan umum (Reif, 2004). Cita-cita UUD 1945 sebagai konstitusi Negara kesejahteraan atau welfare state, yang oleh Bung Hatta pernah diterjemahkan dengan kata pengurus, juga berkaitan dengan fungsi lembaga seperti Ombudsman yang dapat berperan penting dalam pengawasan dan penyaluran keluhan-keluhan masyarakat akan buruknya kualitas pelayanan umum oleh birokrasi pemerintahan. Jika lembaga Ombudsman ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang, bukan tidak mungkin suatu kali nanti dapat pula berkembang penafsiran bahwa lembaga ini juga akan dianggap sebagai lembaga yang penting secara konstitusional. Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya didukung oleh 2 (dua) Undang-Undang, yaitu UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk menangani laporan dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Ombudsman menggunakan standar nilai yang menjadi asas disetiap gerak nafas insan Ombudsman dalam melayani masyarakat, yaitu asas kepatutan (appropriateness), keadilan (justice), non-diskriminasi (non discrimination), tidak memihak (impartial), akuntabilitas (accountability), keseimbangan (balances), keterbukaan (transparency) dan kerahasiaan (confidentiality).

Dibandingkan Lembaga pengawasan yang lain, Ombudsman memiliki kelebihan-kelebihan, diantaranya: a. Pemohon tidak dikenakan biaya apapun (bebas biaya); b. Tidak membutuhkan prosedur yang berbelit-belit dalam arti melalui suatu hukum acara tertentu atau melalui tahap-tahap tertentu seperti di lembaga peradilan; c. Laporan dapat dilakukan melalui lisan maupun tulisan dan dapat menggunakan sarana komunikasi jarak jauh; d. Tidak perlu menggunakan pengacara; e. Pemeriksaan dapat dilakukan dimana saja tanpa harus datang ke kantor Ombudsman; f. Bersifat aktif, tidak harus menunggu laporan akan tetapi cukup adanya berita di media massa, maka Ombudsman sudah bisa mencari kebenaran atas telah terjadinya maladministrasi; g. Kerahasiaan pelapor dijamin dan tidak perlu terjadi replik dan duplik. Karakteristik Ombudsman yang demikian itu, justru akan menjadi kekuatan modal lembaga ini serta peluang untuk mendapat simpati dari pelapor maupun terlapor.

Ombudsman memiliki dua tugas utama, yaitu menerima laporan atas dugaan maladministrasi dan melakukan upaya pencegahan maladministrasi. Dalam melaksanakan tugas dalam hal pemeriksaan, Ombudsman cenderung melakukan pendekatan persuasif dan trennya saat ini Ombudsman membangun budaya pendekatan progresif partisipatif (propartif) untuk memangkas proses yang birokratis karena hakikat tujuan pengawasan tidak selalu tentang rekomendasi namun evaluasi untuk memperbaiki. Dalam pelaksanaan tugas pencegahan maladministrasi, Ombudsman diberi kewenangan untuk memberikan saran kepada Presiden, DPR/DPRD, kepala daerah atau pimpinan penyelenggara negara guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dalam hal prosedur pelayanan dan peraturan perundang-undangan dalam rangka mencegah maladministrasi. Sekalipun hanya berupa saran namun lewat

kekuatan pengaruhnya, saran perbaikan pelayanan yang dilakukan Ombudsman dalam setiap kajian sistemik (*Systemic Review*) dan kajian cepat (*Rapid Assessment*) hampir semua diikuti.

Sedangkan dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, pemeriksa tidak selalu dilakukan dengan mekanisme formal seperti langkah-langkah hukum, meskipun pemeriksa memiliki kewenangan untuk menegakkan (hak untuk memanggil), tetapi pemeriksa harus memiliki pendekatan persuasif dalam penyusunan laporan. kemudian diharapkan dapat menciptakan *agency awareness*. Oleh karena itu, dengan pendekatan seperti ini, Ombudsman tidak selalu melengkapi laporan tetapi harus menerapkan rekomendasi. Fitur ini membedakan ombudsman dari lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyusun laporan..

Untuk laporan pelanggaran yang terbukti, ombudsman dalam hal ini tidak memberikan sanksi hukum seperti halnya dengan otoritas kehakiman. Dengan sifat pemeriksaan yang lain, Ombudsman tidak dapat disamakan dengan pemeriksaan terhadap aparat penegak hukum karena Ombudsman memiliki tugas pengawasan moral, meskipun tidak mengikat secara hukum, tetapi mematuhi moral (*moral constraint*) dan menjadi penyeimbang (*amicus curie*) antara mesin dan manusia. Leverage ombudsman dalam peninjauan menyebabkan sebagian besar laporan diselesaikan secara publik pada tahap peninjauan tanpa perlu persetujuan proposal. Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis, ada pengaruh penting peran pengontrol terhadap kinerja tugas pokok dan fungsinya. Pengenaan sanksi tidak selalu berdampak positif dan gagal membangunkan pelaku pelayanan baik secara institusional maupun personal. Justru dengan menggunakan pendekatan persuasif pengawas dapat mempengaruhi lembaga

pelaksana dan agen layanan untuk mengevaluasi dan meningkatkan layanan secara komprehensif.

Salah satu produk yang akan diperoleh dari kontrol pelayanan publik oleh ombudsman adalah rekomendasi. Rekomendasi Ombudsman sebenarnya bukan merupakan keputusan pengadilan, tetapi rekomendasi Ombudsman memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan meskipun tidak memiliki keberlakuan yang sama dengan Pengadilan. Ombudsman hanya mewajibkan terlapor untuk melaksanakan rekomendasi Ombudsman, sebagai berikut: (1) Terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman. (2) Atasan pihak tertuduh harus mengirimkan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan rekomendasi yang dibuat serta hasil peninjauan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya rekomendasi. (3) Ombudsman dapat meminta keterangan dari pihak tertuduh dan/atau atasannya serta melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan rekomendasi. (4) Dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya sebagian melaksanakan rekomendasi karena alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mengembalikan kepada atasan terlapor untuk tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan ke DPR dan ke Presiden.

Berdasarkan Peraturan Ombudsman RI Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Pencegahan Maladministrasi adalah proses, cara, atau tindakan yang dilakukan oleh Ombudsman RI secara aktif melalui Deteksi, Analisis, dan Perlakuan Pelaksanaan Saran agar Maladministrasi tidak terjadi atau berulang. Kemudian dijabarkan lebih lanjut

mengenai pengertian: (a) Deteksi adalah kegiatan inventarisasi, identifikasi, dan pemutakhiran dari permasalahan Pelayanan Publik dalam menentukan terjadinya potensi Maladministrasi; (b) Analisis adalah rangkaian kegiatan pengumpulan data, penelaahan, dan perumusan saran; (c) Perlakuan Pelaksanaan Saran adalah rangkaian kegiatan dalam rangka menyampaikan dan upaya memastikan saran Ombudsman dilaksanakan oleh pemangku kepentingan terkait.

Pada tahapan deteksi, ombudsman melakukan kegiatan koordinasi yang dilaksanakan dalam rangka untuk menentukan tema Saran Perbaikan Kebijakan Pelayanan Publik. Selanjutnya dilakukan kembali koordinasi internal untuk menginformasikan rangkaian berikut jadwal kegiatan Deteksi. Kegiatan pertama adalah penyampaian konsep tema. Ada 8 (delapan) konsep tema yang disusun secara bertahap yaitu: 1. Komunikasi dan Informatika 2. Kebencanaan dan Kedaruratan 3. Perbankan 4. Pertambangan 5. Agraria 6. Energi 7. Ketenagakerjaan 8. Kelompok Rentan dan Difabel.

Berdasarkan uraian di atas, Ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik memiliki peran yang strategis. Pengaruhnya menjadi pertimbangan penting bagi semua instansi dalam menilai kinerja penyelenggara, bahkan masyarakat semakin berharap dengan menyampaikan pengaduan. Hal ini mencerminkan fakta bahwa keberadaan ombudsman dapat mendorong masyarakat untuk berperan dalam meningkatkan pelayanan publik. Ombudsman sebagai Lembaga pengawas eksternal, memberikan ruang yang memadai bagi pelibatan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat sendiri merupakan syarat penting dalam negara demokrasi (Santosa, 2012). Karena itu harus dipahami bahwa banyaknya pengaduan bukanlah tanda mutlak bahwa pelayanan

di negeri ini memburuk, tetapi bahwa masyarakat siap untuk berpartisipasi aktif dalam pengawasan.

BAB 5. PENUTUP

Sebagai upaya perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan maladministrasi, Pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman adalah sebagai model pengawasan eksternal. Untuk memperkuat fungsi ombudsman tersebut dalam melindungi hak atas pelayanan public melalui fungsi pengawasan dimaksud harus dilakukan secara internal maupun fungsional yang dilakukan berdasar struktur birokrasi dan juga secara eksternal yakni oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan guna melengkapi kualitas pengawasan.

Maladministrasi terjadi ketika tidak ada pengawasan yang sistemik dalam bidang pelayanan publik. Systemic review yang dilakukan ombudsman menjadi instrumen penting dalam pencegahan maladministrasi yang merugikan secara materiil maupun immateriil bagi masyarakat dalam mendapatkan hak atas pelayanan public sebagai hak konstitusional. Systemic review ombudsman dilakukan dengan mengevaluasi secara administrative terhadap pelaksanaan pelayanan public oleh instansi pemerintahan dan memprediksi potensi maladministrasi yang mungkin terjadi. Hasil Systemic review ombudsman dalam rangka mengevaluasi administrasi itu berupa saran perbaikan. Problemnnya adalah bahwa saran tersebut tidak memiliki daya ikat sehingga sering diabaikan.

REFERENSI

- Amarini, I. (2018). Mewujudkan Keadilan Sosial dalam Penyelesaian Sengketa Di Pengadilan Administrasi. *Jurnal Media Hukum*, 25(2). <https://doi.org/10.18196/jmh.2018.0111.162-170>
- Alfons, M. (2010). Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Prespektif Hak kekayaan Intelektual. Universitas Brawijaya.
- Apriyani, T. (2020, March 21). Potret Buram Pelayanan Publik di Indonesia. suara.com. <https://yoursay.suara.com/news/2020/03/21/095345/potret-buram-pelayanan-publik-di-indonesia>
- Asyikin, N. (2020). Pengawasan Publik terhadap Pejabat Publik yang Melakukan Tindakan Korupsi: Perspektif Hukum Administrasi. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 4(1), 80–102. <https://doi.org/10.25072/jwy.v4i1.316>
- Dwiyanto, A. (2018). Manajemen Pelayanan Publik: Peduli Inklusif Dan Kolaborasi. UGM PRESS.
- Dwiyanto, A. (2021). Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. UGM PRESS.
- HR, R. (2010). Hukum Administrasi Negara. Rajawali Pers.
- Izzati, N. F. (2020). Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia. *SASI*, 26(2), 176–187. <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i2.235>
- Kadarsih, S. (2010). Tugas dan Wewenang Ombudsman RI dalam Pelayanan Publik Menurut UU Nomor 37 Tahun 2008. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(2), 2010.
- M. Hadjon, et. al, P. (1999). Pengantar Hukum Administrasi Negara. Gajah Mada University Press.
- Masthuri, B. (2005). Mengenal Ombudsman Indonesia. Pradnya Paramita.
- Nuriyanto, N. (2016). Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep “Welfare State”? *Jurnal Konstitusi*, 11(3), 428. <https://doi.org/10.31078/jk1132>
- Nurtjahyo, H. (2013). Memahami Maladministrasi. ORI.

- Ombudsman RI dan Kultur Birokrasi di Indonesia—Ombudsman RI. (n.d). Retrieved September 17, 2022, from <https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/artikel--ombudsman-ri-dan-kultur-birokrasi-di-indonesia>
- ORI. (2016). Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman RI.
- Phillipus, M. H. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. : PT. Bina Ilmu.
- Putri, N. N. W. P., Budiarta, I. N. P., & Suryani, L. P. (2021). Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pengawasan Terhadap Lembaga Pelayanan Publik. *Jurnal Analogi Hukum*, 3(3), 369–375. <https://doi.org/10.22225/ah.3.3.2021.369-375>
- Raharjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti.
- Rasjidi, L., & Putra, I. B. W. (1993). *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Remaja Rusdakarya.
- Reif, L. C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Rohayatin, T., Warsito, T., Pribadi, U., Nurmandi, A., Kumorotmo, W., & Suranto, S. (2017). FAKTOR PENYEBAB BELUM OPTIMALNYA KUALITAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DALAM BIROKRASI PEMERINTAHAN. *Caraka Prabu : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(01), 22–36. <https://doi.org/10.36859/jcp.v1i01.50>
- Santosa, P. (2012). *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance (Cetakan Ketiga)*. PT.Refika Aditama.
- Sianipar, E. D. S. (2019). Efektivitas Ombudsman Provinsi Kepulauan Riau Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Batam. 19.
- Sucipto, P. (2022, March 19). Peran Ombudsman di Indonesia. *NgertiHukum.ID*. <https://ngertihukum.id/peran-ombudsman-di-indonesia/>
- Sutedi, A. (2010). *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika.