

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Sub bab ini akan menjelaskan berbagai teori dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian. Penelitian terdahulu ditampilkan sebagai tolak ukur dan acuan yang berfungsi untuk memperkaya teori yang digunakan dalam melakukan kajian pada penelitian. Digunakan 5 (lima) penelitian terdahulu sebagai referensi untuk menambah referensi pada penelitian ini. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa jurnal terkait penelitian yang dilakukan sebagai berikut :

1. Penelitian Pertama, eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume 8, Nomor 3, 2020, 8(3): 847-860 dengan Judul : “Analisis Pengawasan Ombudsman Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kalimantan Timur” Dengan penulis Aswar Anas ISSN : 2477-2458 (online), ISSN 2477- 2631, (cetak). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan pengawasan Ombudsman dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik di Kalimantan Timur serta mengetahui dan dapat mendeskripsikan dampak dari pengawasan Ombudsman terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik di Kalimantan Timur. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan proses pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan dengan melakukan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian mengatakan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Perwakilan Kalimantan Timur merupakan pengawasan eksternal yang termasuk kedalam Pasal 2 UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Lalu Ombudsman Perwakilan Kalimantan Timur melakukan pengawasan dari segi substansi atau objek yang diawasi secara langsung ataupun tidak langsung berdasarkan segi waktu baik secara preventif dan represif. (Anas, 2020)

2. Penelitian kedua, provided by Jurnal Universitas Tidar hlm 10-17 (2019) dengan judul “Pelaksanaan Pelayanan Publik Berkualitas Bagi Masyarakat”. Oleh Enny Agustina y. Penelitian ini bertujuan untuk membahas mengenai pelayanan publik yang digunakan sebagai bentuk jasa dalam memberikan pelayanan secara baik yang berupa barang publik, jasa publik dan administrasi publik yang pada dasarnya menjadi tugas dan kewajiban bagi pemerintah untuk dilaksanakan dan diwujudkan. Aparatur pemerintah harus bertanggung jawab secara penuh dan memberikan pelayanan terbaik dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini menggunakan penelitian normatif, sehingga sumber daya yang didapatkan berasal dari buku- buku dan literatur yang ada.(Agustina, 2019)
3. Penelitian ketiga berjudul “Analisis Pengawasam Pelayanan Publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan di Kota Banjarmasin”. Oleh Betty Hikmah (2020). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui lebih dalam mengenai pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Kalimantan Selatan untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik, procedural dan bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menganalisis faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi proses pengawasan yang dilakukan. Penelitian ini berjenis penelitian kualitatif deskriptif dengan membuat gambaran tentang fakta-fakta yang terjadi. Dalam pengumpulan data menggunakan Teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Perwakilan Kalimantan Selatan dalam mengawasi pelaksanaan pelayanan publik telah dilakukan prosedur tata susunan dalam hal penerimaan laporan dilihat dari beberapa indikator. Yaitu ukuran atau standar kerja, penilaian kerja dan perbaikan penyimpangan yang terjadi(Hikmah, n.d.)
4. Penelitian keempat berjudul “Analisis Peran Ombudsman Republik Indonesia Periode Tahun 2016-2021 Sebagai Pengawasan Pelayanan

Publik”. Oleh Dra. Sulistyowati M.Si/Dwi Anggraeni Septianingtyas(2020) Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Penelitian ini dilakukan untuk melakukan analisis peran Ombudsman RI dengan memastikan seluruh laporan ditindaklanjuti dan kekuatan rekomendasi yang dikeluarkan, dengan melihat dari sisi kedudukan Ombudsman RI di Indonesia. Penelitian ini menggunakan teori Institutionalism dan metode penelitian yang digunakan berupa deskriptif kualitatif dengan Teknik pengumpulan data wawancara dan dokumentasi. Data yang didapatkan diolah menggunakan model triangulasi data yang membandingkan hasil wawancara, hasil pengamatan dan telaah dokumentasi yang ada. Pada penelitian ini menghasilkan informasi berupa rekomendasi yang diberikan Ombudsman Republik Indonesia masih lebih dari 50% instansi terlapor tidak melaksanakan rekomendasi yang dikeluarkan.(Sulistyowati. Anggraeni, 2021)

5. Penelitian kelima, *sol justicia* vol.3 no.2, Desember 2020,PP 142-153 yang berjudul “Peranan dan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Efektivitas Penegakan Hukum”. Oleh Conie Pania Putri. Penelitian ini membahas mengenai kehadiran Ombudsman RI yang diharapkan mampu untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pelayanan publik dan penegakan hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dalam peranan dan fungsi Ombudsman RI dalam efektifitas penegakan hukum di Indonesia. Pada penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normative dengan literatur yang digunakan merupakan Undang-undang, dan buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan.(Pania Putri, 2020)



Gambar 2.1 Diagram Fish Bone

Sumber: Diolah Peneliti 2022

Berdasarkan diagram *fishbone* diatas, setiap penelitian terdahulu memiliki perbedaan dari segi teori yang digunakan, sama halnya dengan penelitian yang akan dilaksanakan akan menggunakan teori pengawasan menurut pasaribu (2011) yang memiliki 5 indikator berupa pemantauan, pemeriksaan, bimbingan dan pengarahan, Tindakan disiplin, serta tindakan koreksi. Selain itu juga terdapat perbedaan lainnya pada 2 penelitian terdahulu yang menggunakan metode yuridis normative dengan penelitian yang akan dilaksanakan menggunakan metode deskriptif kualitatif, temuan penelitian ini mengenai pengawasan perlakuan pelaksanaan saran Ombudsman Republik Indonesia dalam manajemen pencegahan maladministrasi. Sementara pada penelitian terdahulu yang ada membahas mengenai peranan Ombudsman RI, pelaksanaan pelayanan publik berkualitas, analisis pengawasan pelayanan publik, analisis peran Ombudsman RI dan analisis peran Ombudsman RI.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang sudah dijelaskan sebelumnya dapat dilihat bahwa terdapat beberapa peneliti yang melakukan penelitian yang berkaitan dengan variabel analisis dari pengawasan Ombudsman RI dalam peningkatan pelayanan publik yang bisa dijadikan sebagai masukan serta bahan pengkajian dan saling berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti saat ini, yaitu **Analisis Pengawasan Perlakuan Pelaksanaan Saran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Manajemen Pencegahan Maladministrasi**. Keterkaitan antara penelitian ini dengan penelitian yang sudah ada sebelumnya berupa kesamaan dalam variabel penelitian yang membahas mengenai pengawasan pelayanan publik, mengenai Ombudsman Republik Indonesia sebagai Lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik, dan persamaan dalam menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Selain itu juga adanya perbedaan yang terdapat pada focus penelitian dan juga teori yang digunakan, serta dalam penelitian terdahulu belum terdapat penelitian yang membahas mengenai Analisis Pengawasan Perlakuan Pelaksanaan

Saran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Manajemen Pencegahan Maladministrasi.

2.2 Kajian Teori

Sub bab ini akan menjelaskan berbagai teori dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian. Teori digunakan untuk menjadi sebuah sarana berpikir yang dapat digunakan sebagai sebuah kerangka berpikir yang berfungsi untuk memahami variabel yang diteliti beserta solusi teoritisnya. Maka agar penelitian ini memiliki arah yang jelas diperlukan suatu teori yang mendukung permasalahan penelitian ini.

2.2.1 Pengawasan

Secara umum pengawasan dapat dipahami sebagai sebuah proses dalam melakukan penetapan pekerjaan yang sudah dilaksanakan, menilai dan mengoreksi agar pelaksanaan pekerjaan dapat sesuai dengan rencana yang sudah dipersiapkan.

Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, Simbolon (Gavinov, 2016). Sedangkan menurut Stoner,dkk (Suhardi, 2018) mengatakan bahwa pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai denganapa yang telah direncanakan.(Rustam, 2019)

Menurut The Liang Gie (Atmodiwiryo) dalam Satriadi (2011, p.56), pengawasan adalah pemeriksaan, mencocokkan dan mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan serta hasil yang dikehendaki.

Menurut LAN (Atmodiwiryo) dalam Satriadi (2011, p.56) pengawasan adalah proses kegiatan seorang pimpinan untuk menjamin agar pelaksanaan kegiatan organisasi sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, dan ketentuan- ketentuan yang telah ditetapkan.

Menurut Siagian dalam (Pramukti & Meylani Chahyaningsih, 2018) pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan agar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.(KURNIADI, 2021)

Menurut Husaini Usman (2001:503) pengendalian adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.(Han & goleman, daniel boyatzis, Richard Mckee, 2019)

Menurut Irham Fahmi (2014:138) pengawasan didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukungnya visi dan misi suatu organisasi.(Nuru et al., 2013)

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terorganisir untuk melakukan penjaminan terhadap terlaksananya semua rencanayang sudah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan menjadi sebuah konsep pemahaman bahwa perlu adanya pengawasan yang dilakukan secara berkalaoleh pimpinan ataupun Lembaga yang memiliki wewenang dalam melakukan pemantauan, pemeriksaan, penilaian, dan perbaikan agar tidak terjadinya penyimpangan dalam pencapaian sebuah tujuan yang efektif dan efisien dan sesuai dengan kebijakan yang ada.

Jika pengawasan dilaksanakan dengan tidak baik maka hasil yang didapatkan juga tidak akan optimal dan dapat menumbuhkan rasa ketidakpuasan bagi organisasi itu sendiri. Menurut Marigan Masry Simbolon (2004:65) Teknik pengawasan yang dilakukan ada dua macam, yaitu:

1. Pengawasan Langsung

Pengawasan yang dilakukan seorang pimpinan organisasi terhadap kegiatan-kegiatan yang sedang berlangsung didalam organisasi tersebut, pengawasan ini dapat berbentuk inspeksi langsung terhadap objek yang diawasi.

2. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan tidak langsung merupakan sebuah pelaksanaan pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh dengan cara menerima laporan tertulis ataupun laporan secara lisan tanpa terjun secara langsung ke lapangan.

Selain itu juga, pengawasan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:

1. Pengawasan internal

Merupakan pengawasan yang pelaksanaannya dilakukan oleh organisasi/Lembaga itu sendiri melalui jabatan fungsional ataupun pimpinan yang bertanggung jawab kepada para pegawainya.

2. Pengawasan eksternal

Merupakan kegiatan pengawasan yang pelaksanaannya dilakukan oleh pihak dari luar organisasi/Lembaga yang tidak memiliki kepentingan/independent. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Lembaga ataupun masyarakat yang diberikan wewenang berdasarkan peraturan yang berlaku.

2.2.2 Pedoman Pengawasan

Definisi lain menurut Handayani (1988) adalah “pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijakan yang telah ditentukan” Lebih lanjut ditegaskan oleh Handayani bahwa pengawasan harus berpedoman terhadap :

1. Rencana (Planning) yang telah diputuskan.
2. Perintah (Order) terhadap pelaksanaan pekerjaan (Performance), tujuan dan atau.
3. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya, Soekarno (1986) menerangkan “arti sesungguhnya dari pengendalian atau pengawasan ialah tugas untuk mencocokkan sampai dimanakah program atau rencana yang telah digariskan itu dilaksanakan sebagaimana mestinya dan apakah telah mencapai hasil yang dikehendaki” (Budiharto et al., 2010)

2.2.3 Indikator Pengawasan

Menurut Mulyadi, (2017) yang menjadi indikator pengawasan adalah(et al., 2019):

1. Akurat
2. Tepat waktu
3. Objektif dan Menyeluruh
4. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategi
5. Realistik secara ekonomis
6. Realistik secara organisasional
7. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi
8. Fleksibel

9. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional
10. Diterima para anggota

Pasaribu (2011) mengatakan bahwa pengawasan dapat diukur berdasarkan indikatornya, yaitu (KURNIADI, 2021):

1. Pemantauan
2. Pemeriksaan
3. Bimbingan dan pengarahan
4. Tindakan disiplin
5. Tindakan korektif

2.2.4 Maladministrasi

Secara umum maladministrasi dapat diartikan berupa perilaku ataupun Tindakan yang dilakukan berlawanan dengan hukum dan etika yang dilakukan pada proses administrasi pelayanan publik berupa penyalahgunaan wewenang/jabatan, kelalaian dalam Tindakan dan pengambilan keputusan, pengabaian kewajiban hukum, melakukan penundaan berlarut, Tindakan diskriminatif, permintaan imbalan, dan lainnya yang dapat dinilai sekualitas dengan kesalahan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia mengatakan bahwa Maladministrasi merupakan perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintah, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. (Pemerintah Indonesia, 2008)

Menurut Sunaryati, dkk (2003:18-22) maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan dan tidak patut didasarkan sebagian atau seluruhnya atas ketentuan undang-undang atau fakta, serta tidak masuk akal. Sedangkan menurut Widodo (2001:259) maladministrasi adalah suatu praktek yang menyimpang dari etikaadministrasi, atau suatu praktek administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi”.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui bentuk-bentukmaladministrasi yang paling umum terjadi adalah:

1. Penundaan berlarut
2. Penyalahgunaan wewenang
3. Penyimpangan prosedur
4. Pengabaian kewajiban hukum
5. Tidak transparan
6. Kelalaian
7. Diskriminasi
8. Tidak professional
9. Ketidakjelasan informasi
10. Tindakan sewenang-wenang
11. Ketidakpastian hukum
12. Salah pengelolaan

2.2.5 Saran

Masukan atau saran merupakan hal penting bagi setiap institusi untuk meningkatkan kualitas mutunya dalam satu periode tertentu yang dapat dijadikan sebagai evaluasi diri bagi setiap institusi yang berguna untuk meningkatkan mutu secara berkelanjutan. Saran merupakan sesuatu yang didasarkan atas hasil temuan dalam studi yang telah dilakukan dan bukan berupa pendapat pribadi.

Dawson (2009) mengatakan bahwa laporan penelitian setidaknya memuat beberapa bagian yang salah satunya adalah saran yang merupakan implikasi hasil penelitian, baik untuk kepentingan praktis maupun pengembangan ilmu pengetahuan. Dalam pembentukan saran harus berdasarkan pengalaman dan pertimbangan penulis laporan penelitian yang ditujukan kepada pihak lain secara jelas dan spesifik. (Ramadan, 2023)

2.2.6 Pelaksanaan Saran Ombudsman Republik Indonesia

Berdasarkan Peraturan Ombudsman Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik Perlakuan pelaksanaan saran Ombudsman Republik Indonesia merupakan kegiatan dalam rangka menyampaikan dan upaya memastikan saran Ombudsman dilaksanakan oleh pemangku kepentingan terkait. Kegiatan perlakuan pelaksanaan saran bertujuan untuk:

- a. Memastikan saran dilaksanakan oleh instansi penyelenggara
- b. Terselenggaranya pendampingan pelaksanaan saran
- c. Memastikan adanya perubahan kebijakan

Kemudian hasil dari perlakuan pelaksanaan saran akan disusun kedalam bentuk laporan hasil perlakuan pelaksanaan saran yang dapat digunakan sebagai bahan untuk menentukan status pelaksanaan saran yang ditetapkan didalam rapat pleno. Terhadap saran yang tidak dilaksanakan atau hanya dilaksanakan sebagian, maka rapat pleno dapat memutuskan untuk melaporkan hasil analisis tersebut kepada:

- a. Presiden
- b. Dewan Perwakilan Rakyat
- c. Kepala Daerah
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2.2.7 Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan dalam mengeluarkan produk hukum dalam bentuk rekomendasi yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya ditulis UU Ombudsman) berupa:

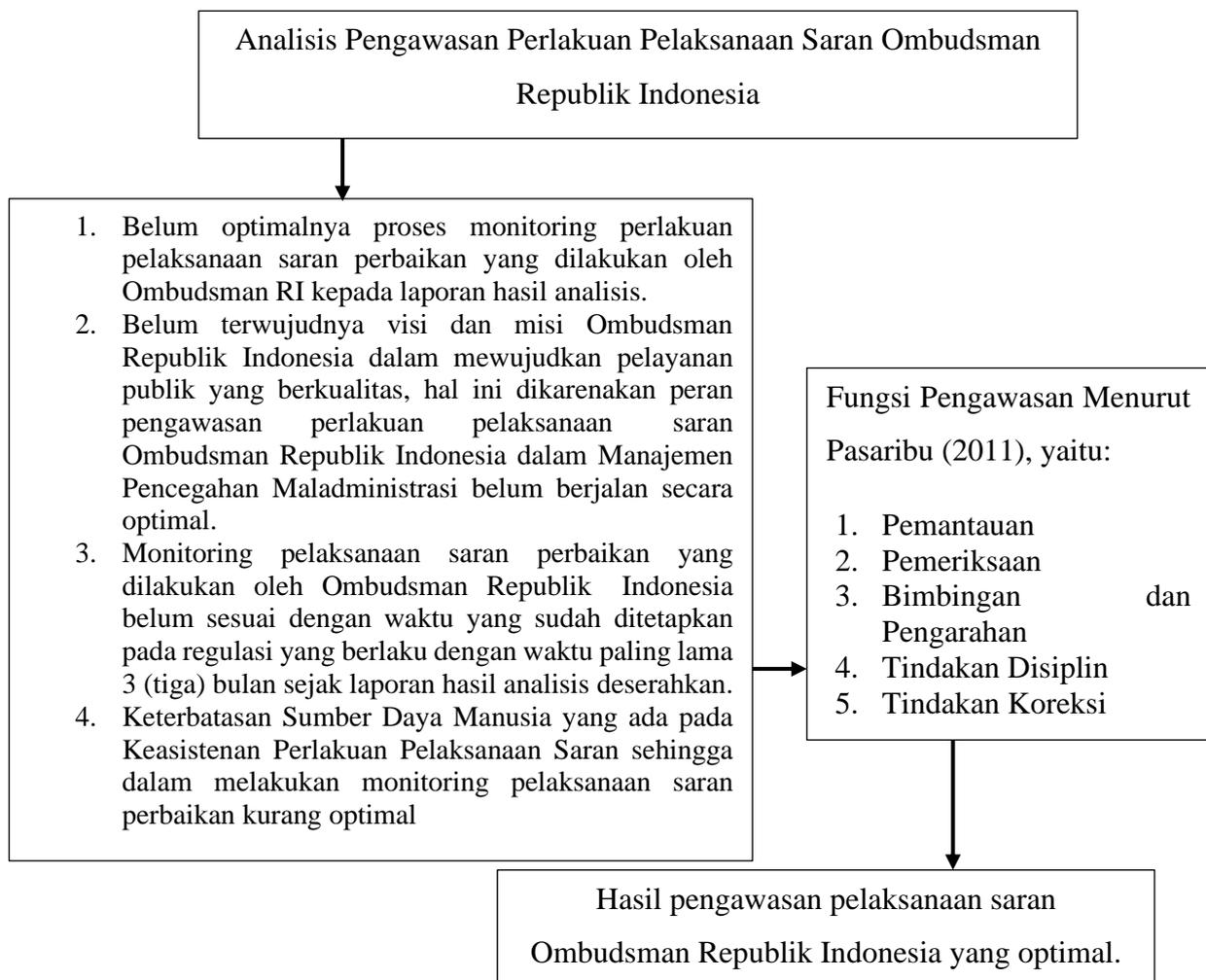
“Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.”

Secara leksikal rekomendasi mempunyai arti berupa pertimbangan, penasehatan, dan saran yang menganjurkan. Namun rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI bukan sekedar saran atau nasihat biasa yang diberikan untuk pejabat publik, melainkan saran atau nasihat kepada pejabat publik tentang apa yang harus dilakukan yang berfungsi untuk melakukan perbaikan kepada penyelenggaraan pelayanan publik yang dikeluhkan oleh masyarakat.

Maka dengan adanya rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia diharapkan mampu menyelesaikan segala bentuk permasalahan maladministrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik dalam pendekatan persuasive demi terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengawasan perlakuan pelaksanaan saran Ombudsman RI dalam manajemen pencegahan maladministrasi. Untuk mempermudah penulis dalam melakukan penelitian ini maka dibuat suatu kerangka pemikiran pada Gambar 2.2.



Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

Sumber: Peneliti (2022)

Dalam penelitian ini, penulis berfokus kepada pengawasan perlakuan pelaksanaan saran Ombudsman Republik Indonesia, yang menjadi fokus utamanya yaitu:

1. Pemantauan

Dalam konteks pemantauan yaitu adanya pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia secara langsung dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia.

2. Pemeriksaan

Dalam konteks pemeriksaan yaitu adanya aktivitas yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam pengawasan yang dilakukan melalui pengamatan, pencatatan, penyelidikan dan penelaahan data secara cermat dan sistematis melalui penilaian kepada segala sesuatu yang berkaitan dengan pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

3. Bimbingan dan pengarahan

Dalam konteks bimbingan dan pengarahan yaitu adanya kegiatan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam memberikan saran dan pendampingan terhadap pelaksanaan pencegahan maladministrasi dalam pengawasan perlakuan pelaksanaan saran.

4. Tindakan disiplin

Dalam konteks Tindakan disiplin yaitu adanya keputusan Ombudsman Republik Indonesia dalam meneruskan laporan perlakuan pelaksanaan saran yang tidak dilaksanakan dengan baik oleh pihak terlapor kepada DPR dan Presiden untuk ditindaklanjuti.

5. Tindakan koreksi

Dalam konteks Tindakan koreksi yaitu adanya usaha yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam memperbaiki penyimpangan yang dilakukan pada proses penyelenggaraan pelayanan publik melalui saran perbaikan yang diberikan.