

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu unsur dari berdirinya sebuah Negara adalah tidak hanya rakyat tetapi juga ada pemerintahan. Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat baik dari penyelenggara Negara maupun penyelenggara pemerintahan untuk tunduk dan taat pada aturan perundang-undangan yang telah dibentuk tetapi disisi lain juga dengan sikap yang menghargai dan menghormati keberadaan lembaga lainnya untuk berfungsi menjalankan kontrol, baik secara internal maupun eksternal.

Fungsi pemerintahan adalah menyelenggarakan kegiatan pembangunan dan pelayanan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini di latar belakang kualitas pelayanan kepada masyarakat yang masih rendah dan dianggap masih jauh dari prinsip – prinsip pemerintahan yang ideal. Oleh karena itu terdapat instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, efektif, berkeadilan, transparan serta akuntabel. Hal ini merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pemerintahan dengan baik serta kinerja yang profesional.

Menurut Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik dinyatakan bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik dan pelayanan administratif. Hal ini merupakan suatu sistem pemerintahan untuk

mendukung terciptanya penyelenggaraan Pelayanan Publik yang prima. Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggaraan negara dan pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ombudsman lahir sebagai jawaban dari kurangnya pengawasan terhadap lembaga Negara dalam hal pelayanan kepada publik, dan juga bagian dari mengakomodasi secara utuh partisipasi rakyat.

Lembaga Ombudsman sebagai wadah pemerintah untuk membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dan penyerap aspirasi berupa harapan dan juga tuntutan seluruh warga negara tentang peningkatan pelayanan publik. Lembaga Ombudsman juga merupakan upaya untuk mempertegas hak serta kewajiban warga negara, peningkatan kualitas pelayanan publik harus sesuai dengan asas - asas pemerintahan yang baik serta memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dari praktek penyalahgunaan wewenang dalam Pelayanan Publik.

Berdasarkan hasil wawancara dalam penelitian skripsi dengan pihak Ombudsman Jawa Timur menyatakan bahwa cita – cita dari Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 dinilai masih sangat jauh begitu pula dengan standar Pelayanan Publiknya yang belum terpenuhi. Ombudsman Jawa Timur setiap tahun melakukan uji kepatuhan terhadap standar Pelayanan Publik di instansi daerah tetapi dari 16 sampel belum terverifikasi dengan baik sesuai dengan uji kepatuhan yang terakhir Ombudsman Jawa Timur lakukan.

No	Kabupaten/Kota	Nilai
1	Kab. Mojokerto	99.63
2	Kab. Ponorogo	95.45
3	Kab. Tuban	90.27
4	Kab. Lumajang	90.02
5	Kab. Banyuwangi	88.66
6	Kab. Jombang	85.87
7	Kota Malang	85.64
8	Kab. Situbondo	85.52
9	Kab. Pamekasan	85.04
10	Kab. Bondowoso	83.25
11	Kab. Madiun	80.59
12	Kab. Jember	79.11
13	Kab. Lamongan	79.11
14	Kab. Sidoarjo	78.64
15	Kab. Gresik	74.45
16	Kab. Sumenep	69.78

Tabel 1.1 : Tabel Survei Uji Kepatuhan Tahun 2019

Sumber : Ombudsman Jawa Timur

Pada tahun 2020 Indonesia terkena pandemi Covid-19 sehingga survey kepatuhan terhadap Undang – Undang nomor 25 tahun 2009 di tahun 2020 dibatalkan karena *refocusing* anggaran untuk penanganan Covid-19.

Ombudsman Jawa Timur menilai masih berada di tahap pemenuhan terhadap standar Pelayanan Publik dan belum mencapai pengukuran kepuasan masyarakat atas penyelenggara Pelayanan Publik dengan jumlah laporan

masuk dari tahun 2018 tercatat 562 laporan, tahun 2019 tercatat 424 laporan hingga tahun 2020 tercatat 372 laporan, sesuai data tersebut dapat kita lihat bahwa laporan yang masuk mengalami penurunan, walaupun begitu tutur Pak Fatih dari Ombudsman Jawa Timur menjelaskan bahwa jumlah laporan terus menurun itu bukan karena Pelayanan Publik sudah baik tetapi kualitas pelayanan publik tidak dapat diukur jika dilihat dari jumlah laporan karena Ombudsman fokus nya pada pemenuhan standar laporan. itu juga berlaku sebaliknya dan jikalau jumlah laporan itu naik itu bukan berarti pelayanan publik buruk, itu terjadi karena keaktifan masyarakat untuk mengadakan sebuah permasalahan.

Dengan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengangkat topik dengan judul **“Optimalisasi Peran Ombudsman Jawa Timur dalam Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik menurut Undang – Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.”**

1.2 Rumusan Masalah

- 1 Bagaimana pelaksanaan optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur dalam pengawasan Pelayanan Publik menurut Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ?
- 2 Apa kendala pelaksanaan optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur dalam melakukan pengawasan Pelayanan Publik ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur terhadap terlaksananya tujuan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
2. Mengetahui dan menganalisis kendala pelaksanaan optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur di masyarakat dalam melakukan Pelayanan Publik.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi serta sumbangan bagi pengembangan dan pengkajian ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan implementasi optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur di masyarakat dalam melakukan pengawasan Pelayanan Publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Hasil penelitian ini dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

2. Manfaat praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan, membantu, dan memberikan masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait langsung dengan penelitian ini.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Tinjauan Umum Tentang Ombudsman

1.5.1.1 Sejarah dan Pengertian Ombudsman

Pembentukan Ombudsman pertama kali tahun 1809 di Swedia. Lebih dari 130 negara memiliki lembaga Ombudsman dengan nama yang bervariasi, bahkan 50 negara lebih mencantumkan dalam konstitusi. Lembaga ini didirikan guna memberantas maladministrasi dan praktek praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), baik di kalangan aparatur Pemerintah, Birokrasi maupun Peradilan, agar aparat Pemerintah, Birokrasi, dan Peradilan tadi (termasuk Polisi, Jaksa, Panitera, Hakim, dan Petugas Lembaga Pemasyarakatan) senantiasa memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik, supremasi hukum, keadilan dan sikap santun, karena tindak-tanduknya selalu dipantau dan diawasi Ombudsman¹. Kata Ombudsman bisa diartikan dengan *representative, agent, delegate, lawyer, guardian or any other person who is authorized by others to act on their behalf and serve their interest*, yang berarti perwakilan, agen, delegasi, pengacara, pelindung atau orang-orang yang diminta oleh orang lainnya untuk melakukan mewakili kepentingan masyarakat dan melayani keinginan masyarakat. Lebih lanjut,

¹ Antonius Sujata, *Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional*, Cetakan Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm 54.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 menjelaskan Ombudsman memiliki wewenang mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang diselenggarakan penyelenggara Negara dan pemerintahan seperti Badan Usaha Miliki Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Sebagian atau seluruh dana yang digunakan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau Daerah. Ombudsman merupakan institusi yang tengah berkembang di seluruh dunia dengan berbagai macam. Mulai dari cara pengangkatannya, ada yang diangkat Kepala Negara (*Executive Ombudsman*), ada pula yang diangkat Dewan Perwakilan Rakyat (*Parliamentary Ombudsman*).

Ada Ombudsman Pers yang hanya menangani perkara berkaitan dengan wartawan, pemberitaan atau perusahaan media masa. Selain itu, ada Ombudsman Perusahaan Swasta yang mengawasi perilaku dan kinerja pengusaha dan perusahaan swasta. Di Indonesia, telah dibentuk Ombudsman Surat Kabar Kompas. dan Ombudsman Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN)². Pembentukan Ombudsman di Indonesia pertama kali melalui Keputusan Presiden No. 44

² Sunaryati Hartono dkk, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, Cetakan Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003, hlm. 5.

Tahun 2000. Saat itu Ombudsman masih berbentuk lembaga Adhock dengan nama Komisi Ombudsman Nasional. Pembentukan Ombudsman di Indonesia dilatarbelakangi oleh suasana transisi menuju demokrasi. Pada saat itulah Abdurahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia memutuskan membentuk Ombudsman sebagai lembaga Indonesia yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan (termasuk dirinya sendiri) dan pelayanan umum lembaga peradilan. Tujuan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional sebagaimana dicantumkan dalam Keppres No. 44 Tahun 2000 adalah untuk membantu menciptakan dan/atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan 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. Setelah diberlakukannya UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ada banyak perubahan mendasar yang terjadi dan diatur dalam UU Ombudsman tersebut.

1.5.1.2 Fungsi, Tugas serta Tujuan Pembentukan Ombudsman

Fungsi Ombudsman Berdasarkan pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Fungsi Ombudsman RI adalah 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. Sedangkan Tugas Ombudsman Secara umum, tugas Ombudsman RI yaitu menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman RI, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik, dan melakukan koordinasi, kerja sama serta pengembangan jaringan kerja dengan lembaga negara atau lembaga pemerintah lainnya.

Sedangkan menurut mandat Pasal 7 UU Nomor 37 Tahun 2008, tugas Ombudsman RI meliputi:

- a) Menerima laporan dugaan maladministrasi;
- b) Melakukan pemeriksaan substansi;
- c) Menindak lanjuti laporan yang meliputi ruang lingkup kewenangan ORI;
- d) Melakukan investigasi prakarsa terhadap dugaan maladministrasi;
- e) Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara, pemerintahan, serta kemasyarakatan dan perseorangan;
- f) Membangun jaringan kerja.

Adapun tujuan pembentukan lembaga negara ini adalah :³

- 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

³ *Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2012, Hlm.2*

memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik

d) Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek – praktek Maladministrasi, deskriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme.

e) Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan

1.5.1.3 Kewenangan Ombudsman

Menurut pasal 1 ayat 1 UU RI No. 37 Tahun 2008 Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik 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 pelanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁴

Dilihat dari tugasnya, Ombudsman berwenang menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam

⁴ UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

penyelenggaraan pelayanan publik. Dari laporan tersebut, Ombudsman berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar hasil investigasi, Ombudsman lalu mengeluarkan rekomendasi.

Menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia pasal 8 ayat 1 menyatakan “ombudsman berwenang membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan”. Rekomendasi adalah Kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintah yang baik.

Selain itu, menurut UU RI No. 37 Tahun 2008 pasal 8 ayat 2 menerangkan bahwa Ombudsman juga berwenang:

- a. menyampaikan saran kepada presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- b. menyampaikan saran kepada dewan perwakilan rakyat dan/atau presiden, dewan perwakilan rakyat daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-

undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

Kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik seperti yang dimaksud dalam UU RI No. 37 Tahun 2008 pasal 1 ayat 1 dan pasal 8 ayat 1 dan 2 diatas, yang dapat membedakan lembaga pengawas lain di Indonesia baik internal maupun eksternal.

1.5.2 Tinjauan Umum tentang Pelayanan Publik

1.5.2.1 Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Sinambela, pelayanan publik adalah 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 terikat pada suatu produk secara fisik⁵. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, definisi pelayanan publik adalah sebagai berikut : Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang dan jasa dan/pelayanan administratif yang disediakan oleh

⁵ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2010, hlm. 128

penyelenggara pelayanan publik. Perbaikan pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan korespondensi yang publik. Ada 3 dimensi yang harus diperhatikan untuk meningkatkan kinerja organisasi pelayanan publik yakni lingkungan eksternal, karakteristik organisasi, dan strategi yang ditempuh organisasi. Sedangkan Bintoro mengemukakan pendayagunaan pelayanan publik oleh aparat birokrasi dapat dilakukan dengan cara pengembangan pengakuan standar efisiensi, perbaikan prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif, mengembangkan dan menetapkan mekanisme koordinasi yang efektif, mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi dengan *management by exception* dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa. Pengendalian penyederhanaan izin dan pengaturan yang perlu mendapat perhatian lebih adalah hasil investasi, kegiatan usaha, pengelolaan tanah, dan bangunan serta kelancaran lalu lintas barang.⁶

1.5.2.2 Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Mengenai ruang lingkup Pelayanan Publik mengacu pada pasal 5 Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan:

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam sector Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, 2015 hlm. 44

- (1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.
- (2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.
- (3) Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
 - b. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - c. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- (4) Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
 - b. Penyediaan jasa publik oleh suatu badan yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

- c. Penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- (5) Pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.
 - (6) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.
 - (7) Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.
 - b. Tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan

1.5.2.3 Pelaksana Pelayanan Publik

Mengenai Kewajiban dan Larangan Pelaksanaan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam pasal 16 dan 17 UU Pelayanan Publik. Pasal 16 UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pelaksana berkewajiban:

- a. melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara;

- b. memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. memenuhi panggilan untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundangundangan;
- d. memberikan pertanggungjawaban apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melakukan evaluasi dan membuat laporan keuangan dan kinerja kepada penyelenggara secara berkala.

Pada Pasal 17 UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pelaksana dilarang:

- a. merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah;
- b. meninggalkan tugas dan kewajiban, kecuali mempunyai alasan yang jelas, rasional, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. menambah pelaksana tanpa persetujuan penyelenggara;
- d. membuat perjanjian kerja sama dengan pihak lain tanpa persetujuan penyelenggara; dan
- e. melanggar asas penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam pelaksanaan Pelayanan Publik harus mengacu pada standar Pelayanan publik. Berikut adalah standar Pelayanan Publik:

- a. Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan
- b. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan
- c. Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan
- d. Hasil pelayanan atau produk pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

- e. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.⁷

1.5.2.4 Asas - Asas Pelayanan Publik

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menguraikan penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :⁸

1. Asas kepentingan umum Artinya pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan. Hal ini berarti dalam perancangan pelayanan publik, sejak awal harus di ajukan untuk pelayanan yang dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat.
2. Asas kepastian hukum Artinya jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut harus jelas adanya jaminan hukum yang pasti, khususnya yang berkaitan dengan jaminan terlaksananya hak serta kewajiban yang dimiliki penyelenggara pelayanan publik, tetapi juga yang dimiliki pihak terlayani dalam pelayanan publik tersebut.
3. Asas kesamaan hak Artinya pemberian pelayanan tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi. Asas ini terkandung prinsip tidak membedakan pelayanan publik berdasarkan prinsip equality before the law atau kesamaan didepan hukum.
4. Asas keseimbangan hak dan kewajiban Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima layanan. Dalam menegakan asas ini, harus diselenggarakan dengan seimbang.
5. Proporsional Pelaksa pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.

⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 103

⁸ *Ibid*, hlm. 8

6. Partisipatif Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat dalam perancangan sampai pelaksanaannya, harus memperhatikan aspirasi masyarakat yang dilayani.
7. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif Artinya setiap warga Negara berhak memperoleh pelayanan yang adil tidak diperkenankan adanya diskriminasi yang diberlakukan berdasarkan suku, agama, rasa tau golongan tertentu atau pun jenis kelamin jika itu merupakan pelayanan yang sifatnya standard atau umum.
8. Keterbukaan Artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
9. Akuntabilitas Proses penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, fasilitas dan keberlakuan khusus bagi kelompok.
10. Rentan Artinya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Pelayanan wajib memperhatikan pemberian kemudahan pelayanan bagi masyarakat yang termasuk dalam rentan ketepatan waktu.
11. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan artinya setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

1.5.2.5 Prinsip Pelayanan Publik

Menurut keputusan MENPAN No.63 tahun 2003, dalam proses kegiatan pelayanan publik diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip-prinsip pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
- f. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika

- h. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain

1.5.2.6 Jenis Pelayanan Publik

Jenis Pelayanan Publik yang ideal terbagi menjadi dua, yaitu menurut Undang – Undang No. 25 tahun 2009 dan keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2003. Berikut adalah jenis Pelayanan Publik menurut Undang - Undang No.25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, jenis-jenis pelayanan publik terbagi atas tiga kelompok, yaitu:

- a. Pelayanan Barang Publik
 - 1. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan

belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
 3. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- b. Pelayanan atas Jasa Publik
1. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
 2. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

3. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- c. Pelayanan Administratif
1. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
 2. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Menurut Keputusan MENPAN No.63 tahun 2003, berdasarkan pola penyelenggaraan, pelayanan publik dikelompokkan menjadi beberapa jenis, yaitu:

a. Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

b. Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

c. Terpadu

1. Terpadu Satu Atap.

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu-atapkan.

2. Terpadu Satu pintu.

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu

3. Gugus Tugas.

Petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

1.5.2.7 Norma terkait Pelayanan Publik

Dalam pasal 2 dan 3 UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa maksud dan tujuan dari di undangkannya UU Pelayan Publik yang dinyatakan dalam pasal 2 yaitu untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. sedangkan pasal 3 UU Pelayanan Publik menyatakan Pelayanan Publik bertujuan untuk:

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Berikutnya Komponen standar pelayanan sebagaimana diatur dalam pasal 21 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan Publik, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;

- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau 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;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan; dan
- n. Evaluasi kinerja pelaksana;

1.5.3 Tinjauan Umum tentang Pengawasan

1.5.3.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu system pengawasan yang efektif, baik

pengawasan intern maupun pengawasan ekstern. Disamping adanya pengawasan masyarakat.⁹

Adapun beberapa teori pengawasan menurut para ahli yaitu sebagai berikut :¹⁰

- a) Lyndal F. Urwick pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang telah dikeluarkan.
- b) Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan dan apakah sebab-sebabnya.
- c) Sondong Sigian, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rancana yang telah ditentukan.

1.5.3.2 Tujuan Pengawasan

Secara umum, tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar pemerintahan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

⁹ *Ibid*, hlm. 102

¹⁰ *Ibid*, hlm 78

guna menciptakan aparatur pemerintah yang bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sedangkan secara khusus menurut Abdul Halim yaitu :

- a) Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b) Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara ekonomis, efisien dan efektif
- c) Mendeteksi adanya kecurangan Pengawasan dilakukan dengan mengarahkan kepada tujuan yang hendak dicapai, menurut konsep sistem adalah membantu mempertahankan hasil output yang sesuai dengan syarat syarat sistem. Maka pengawasan merupakan pengatur jalannya kinerja komponen-komponen dalam sistem tersebut sesuai dengan tujuan untuk mencapai.

Berdasarkan uraian diatas, maka ada beberapa tipe pengawasan diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan Represif

Setiap tipe mempertahankan hukum berdasar kepada pemikiran dan motif-motif dari subjek hokum untuk melakukan pelanggaran terhadap hukum. Untuk menentukan strategi mana yang harus digunakan untuk mempertahankan hukum, ditentukan denganti pehubungan antara yang pemerintah dan pengawas ekstern adalah

bersifat kekuasaan dan vertical, artinya pengawas membawahi yang diawasi.¹¹

2. Pengawasan Refleksif

Perkembangan pendekatan teoritis alternative ilmu social yaitu dalam literature ilmu pemerintahan dan sosiologi hokum sebagai usaha menjawab masalah kemasyarakatan, merambat juga kepada bidang pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Karakteristik masing-masing lembaga Negara yang diawasi yaitu aparatur pemerintahan.¹²

Disisi lain, dalam pelaksanaan pelayanan publik, salah satu upaya untuk menjaga agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat memenuhi standard pelayanan yang sudah ditentukan, perlu dilakukan pengawasan terhadap pelayanan publik tersebut secara umum dapat dibagi dalam dua jenis :

a. Pengawasan Internal

Dimaksudkan dalam pelayanan publik agar proses pengawasan yang dilakukan lembaga atau organ penyelenggara pelayanan publik itu sendiri dapat dilakukan oleh atasan langsung dari pejabat yang melaksanakan tugas pelayanan publik.

¹¹ *Ibid*, hlm 191

¹² *Ibid*, hlm 193

b. Pengawasan Eksternal

Pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar dari internal departemen atau institusi penyelenggara pelayanan publik. Pengawasan eksternal dilakukan melalui beberapa jalur pengawasan. Masyarakat melalui pengaduan ataupun laporan sebagai umpan balik atas penyelenggaraan pelayanan publik juga merupakan pengawasan eksternal.

1.5.4 Tinjauan Umum Tentang Kualitas

1.5.4.1 Pengertian Kualitas

Pengertian kualitas dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu defenisi konvensional dan defenisi *strategic*. Defenisi konvensional dari kualitas karakteristik langsung dari suatu produk seperti: performansi (*performance*), keandalan (*reability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetics*) dan sebagainya.

Sedangkan defenisi *strategic* menyatakan bahwa kualitas adalah segala yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the neddsof costumers*).¹³ Dengan mengacu kepada kedua defenisi tersebut pada dasarnya kualitas mengacu pada keistimewaan pokok, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang

¹³ Vincent Gaspersz. *Manajemen Kualitas Dalam Industri Jasa*. PT.Gramedia Pustaka Utama. 1997 hlm. 4.

memenuhi keinginan dan kepuasan pelanggan serta segala sesuatu yang bebas dari kekurangan dan kerusakan.¹⁴

Secara spesifik tidak ada defenisi mengenai kualitas yang diterima, namun secara keseluruhan, dari defenisi yang ada terdapat beberapa persamaan, yaitu:

1. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan
2. Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan.
3. Kualitas merupakan kondisi yang selalu merubah (misalnya apa yang dianggap kurang berkualitas pada masa mendatang).

Lebih lanjut tentang Konsep kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk barang atau jasa yang terdiri dari atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah ditetapkan.

Pengertian kualitas menurut Triguno sebagai: “Standard yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/organisasi

¹⁴ Vincent Gaspersz. *Manajemen Kualitas Dalam Industri Jasa*. PT.Gramedia Pustaka Utama. 1997 hlm. 5.

mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal, dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/persyaratan pelanggan/masyarakat.” Kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara kerja aparat dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan.¹⁵ Pelayanan/penyampaian yang terbaik, adalah “melayani setiap saat, secara cepat, dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta professional, dan mampu”.¹⁶

Menurut Wyckof “kualitas jasa/layanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”. Ini berarti, bila jasa/layanan yang diterima (perceived service) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa/layanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa/layanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal, sebaliknya bila jasa/layanan yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk. Dengan demikian, baik buruknya kualitas

¹⁵ Triguno. *Budaya Kerja*. PT. Golden Terayon Press. 1997 hlm. 76

¹⁶ Triguno. *Budaya Kerja*. PT. Golden Terayon Press. 1997 hlm. 78

jasa/layanan tergantung pada kemampuan penyedia jasa/layanan dalam memenuhi harapan pelanggan secara konsisten dan berakhir pada persepsi pelanggan.¹⁷ Ini berarti bahwa citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang penyelenggara atau penyedia jasa/layanan, tetapi harus dilihat dari sudut pandang atau persepsi pelanggan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Kotler bahwa: Pelangganlah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa layanan sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa layanan. Persepsi pelanggan terhadap jasa merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu jasa. Namun perlu diperhatikan bahwa kinerja jasa seringkali tidak konsisten, sehingga pelanggan menggunakan isyarat instrinsik dan detrinsik jasa sebagai acuan.¹⁸

Kemudian total kualitas suatu jasa dibagi tiga komponen utama total kualitas jasa:¹⁹

1. *Technical Quality*, yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas out put (keluaran) jasa yang diterima pelanggan. Oleh Parasuraman, et al, *technical quality* dapat dirinci menjadi:

¹⁷ Fandy Tjiptono. *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*. PT. Andi Yogyakarta. 1996 hlm. 59

¹⁸ Philip Kotler. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. PT. Gramedia, 1994 hlm.64

¹⁹ Fandy Tjiptono. *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*. PT. Andi Yogyakarta. 1996 hlm.60

- a. *Seach quality*, yaitu kualitas yang dapat dievaluasi pelanggan sebelum membeli, misalnya harga.
 - b. *Experience quality*, yaitu kualitas yang hanya bisa dievaluasi pelanggan setelah membeli atau mengkonsumsi jasa, contohnya: ketepatan waktu, kecepatan pelayanan, dan kerapian hasil.
 - c. *Credence quality*, yaitu kualitas yang sukar dievaluasi pelanggan meskipun telah mengkonsumsi suatu jasa, misalnya kualitas operasi jantung.
2. *Fungsional quality*, yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas cara penyampaian suatu jasa.
 3. *Corporate image*, yaitu profil, reputasi, citra umum, daya tarik khusus suatu perusahaan.

1.5.4.2 Tujuan dan Fungsi Kualitas

Kualitas layanan yang ditawarkan oleh setiap perusahaan maupun lembaga memiliki tujuan. Secara umum, tujuan di adanya kualitas pelayanan adalah untuk memberi konsumen perasaan bahwa kepuasan dan dampak pada bisnis/jasa membawa keuntungan sebesar mungkin.

Kualitas layanan yang diberikan kepada konsumen harus sedemikian rupa sehingga mereka menawarkan kepuasan sebesar mungkin. oleh karena itu penyediaan layanan harus sesuai dengan fungsi layanan.

Meningkatkan kualitas pelayanan adalah salah satu untuk mengetahui tujuan dan fungsi suatu kualitas dari perusahaan maupun lembaga yang terkait. Banyak metode untuk meningkatkan kualitas pelayanan, termasuk melakukan review dan perbaikan yang dilakukan secara berkala. Berikut adalah beberapa metode meningkatkan kualitas pelayanan :

1. Mendapatkan Umpan Balik dari Pengguna Jasa/Pelanggan

Banyak metode untuk mendapatkan umpan balik pelanggan, seperti melakukan survei pelanggan dan melacak pelanggan setelah layanan dilakukan, dapat dilakukan melalui surat elektronik atau mencoba produk untuk pelanggan, aktif di media sosial, memberikan diskon kepada pelanggan atau melihat input yang diberikan, dan menggunakan teknologi untuk memantau perkembangan perusahaan, Seperti situs web, *Google Analytics*, dan sejenisnya.

2. Melakukan Evaluasi

Metode untuk melakukan evaluasi diantaranya adalah melalui survei dengan cara berfokus pada hal-hal yang paling penting untuk diketahui.

Untuk melakukan survei untuk menemukan empati atau kekhawatiran bagi pelanggan, mengukur kemampuan

perusahaan dalam hal keandalan dan daya tanggap dan menentukan layanan dan kualitas produk berdasarkan pengalaman langsung pelanggan sebagai fungsi dari produk, Kebersihan, penampilan staf dan sebagainya.

3. Memperbaiki Layanan

Kualitas layanan dapat ditingkatkan dengan memberikan karyawan dengan standar layanan bisnis yang jelas dan melatih karyawan untuk bekerja secara bertanggung jawab, responsif, dan dengan etos kerja yang tinggi. Jika memungkinkan, karyawan yang hebat dapat menerima bonus.

Hal ini juga diperlukan untuk memudahkan pelanggan untuk mengirim entri mereka. Namun, akan lebih baik jika semua upaya untuk meningkatkan kualitas layanan perusahaan dilakukan secara berkelanjutan.

1.5.5 Tinjauan Umum tentang Kebijakan Publik

1.5.5.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrument untuk mengatur penduduk dari atas

kebawah. Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewith, kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan. Dengan cara memberi *reward dan sanctions*. Secara sentralistik, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.²⁰

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya beliau mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan Negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Dengan demikian bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah. Disamping itu sesuatu yang tidak dilakukan oleh

²⁰ Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, Hal. 20.

pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.²¹

Wayne Parsons mendefinisikan Sebuah kebijakan mungkin saja merupakan sesuatu yang tidak disengaja tetapi ia tetap dilaksanakan dalam implementasi atau praktik administrasi. Makna kata kebijakan juga harus dipahami dalam konteks historis. Pasalnya, sebagaimana konsep publik, maka kebijakan yang senantiasa berubah ini menunjukkan kepada kita perubahan-perubahannya dalam praktik kebijakan.

Menurut pendapat Carl Friedrich, kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut. Dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya kebijakan mencakup pertanyaan: *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang

²¹ *Ibid*

menyangkut isi, prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil, dan dilaksanakan. Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dengan yang dimaksud. Pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakantindakan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya.

Suatu kebijakan yang telah diformulasikan oleh pemerintah tidak akan berarti tanpa diikuti dengan pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan, karena kalau tidak ada implementasi maka kebijaksanaan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip. Karena itu setiap kebijakan dan program yang dicanangkan pemerintah selalu diimplementasikan, sehingga tidak hanya menjadi hal yang sia-sia.²²

Dengan pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and managerial approaches*) mengemukakan tahap implementasi mencakup urutan langkah sebagai berikut:²³

²² Sholichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, Hal. 5-7.

²³ *Ibid*, Hal. 112.

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

Dari rangkaian tahap diatas, secara garis besar implementasi kebijakan meliputi kegiatan perencanaan, penjadwalan, dan pengawasan. Kemungkinan, terjadi ketidakefektifan kebijakan yang telah ditempuh oleh pemerintah. menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi pelaksanaan kebijakan. Besar kecilnya perbedaan tersebut tergantung pada kemampuan organisasi atau aktor untuk mengimplementasikan

kebijakan yang dipercayakan sedemikian rupa, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dalam dokumen kebijakan tercapai.²⁴

Dengan Implementasi kebijakan diharapkan tercapai perubahan sesuai yang direncanakan. Namun demikian kemungkinan akan terjadi penolakan terhadap perubahan sehubungan dengan implementasi kebijakan tersebut. Ragam pelaksanaan implementasi kebijakan menurut peneliti tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik seperti di eksekutif, anggota legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan yang berpengaruh pada jalannya roda perekonomian, dan warga masyarakat sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. Dengan demikian kebijakan public menjadi efektif, bilamana dilaksanakan dan mempunyai dampak baik diharapkan maupun tidak bagi kelompok sasaran khususnya, dan anggota masyarakat pada umumnya.

Isitilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan,

²⁴ *Ibid*, Hal. 61.

usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengawasan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.²⁵

Ada lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka

²⁵ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Indonesia Press, Jakarta Pusat, 2011, Hal. 38.

katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Kelima tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.²⁶

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli dimana lebih jauh menjelaskan sebagai berikut :²⁷

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni :
 - a) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan
 - b) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.

²⁶ *Ibid*, Hal. 40-41.

²⁷ *Ibid*, Hal. 41

- c) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara top-down dengan bottomup menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.
 3. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.
 4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not*

to act). Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.

5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya
6. Kebijakan kebanyakan didefenisikan dengan memasukkan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.

7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.
8. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.
9. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap keaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.
10. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan

kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

1.5.6 Tinjauan Umum Tentang *Good Governance*

1.5.6.1 Pengertian *Good Governance*

Governance memiliki pemahaman yang berbeda dengan *government*. Banyak anggapan yang melihat bahwa kedua istilah tersebut memiliki kesamaan makna, yakni ketika *good governance* tercapai maka *good government* pun akan terwujud. Warsito Utomo²⁸ menjelaskan bahwa perbedaannya adalah dalam nuansa politik yang monolitik sentralistik maka *government* merupakan pemerintahan yang bertumpu pada otoritas yang menunjukkan pengelolaan dengan kewenangan tertinggi. Pemerintah atau pemerintahan atau negara menjadi agen tunggal yang mendominasi segala aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan pada *governance*, pemerintahan bertumpu pada kompatibilitas atau keharmonisan di antara berbagai komponen atau kelompok atau kekuatan yang ada di dalam Negara. Di dalam pemerintahan yang *governance* maka

²⁸ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia; Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 184-185

terjadilah atau dituntut adanya sinergi di antara ketiga aktor yang ada ialah pemerintah itu sendiri (*public*), masyarakat (*community* atau *civil society* atau masyarakat madani) dan pihak swasta (*private*). Masing-masing aktor mengetahui dengan jelas dan tepat tujuannya (*purpose*), perannya (*role*) dan arahannya (*direction*).

Dengan kata lain *governance* lebih mengarah kepada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi menjadi semata-mata menjadi urusan pemerintah tetapi lebih ditekankan kepada mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta mencari dan merumuskan *problem solving* terhadap permasalahan publik. Dalam konteks *governance* ini, pemerintah diposisikan sebagai salah satu aktor yang bukan selalu menjadi penentu. Bahkan institusi non pemerintah dimungkinkan untuk berperan dominan dalam *governance* tersebut.

Menurut United Nation Development Program (UNDP)²⁹, istilah *governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk

²⁹ Agus Sutiono dan Ambar TS, "Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Pemerintah Dalam Birokrasi Publik Di Indonesia," dalam Ambar Teguh Sulistiyani (ed.), *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta. 2011, hlm. 22.

menciptakan kohesi, integrasi, serta untuk kesejahteraan rakyatnya.

Good governance yang dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik merupakan impian banyak negara di dunia tak terkecuali Indonesia. Namun untuk mewujudkannya bukanlah sebuah hal yang mudah. Pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas dan kendala tersendiri yang menuntut perlunya langkah-langkah strategis dalam prakteknya sebagai jawaban terhadap tuntutan perubahan terhadap berbagai aspek sistem penyelenggaraan pemerintahan yang ada dan bahkan cenderung patologis.

Definisi *good governance* menurut *World Bank* ialah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi dan investasi, dan pencegahan korupsi baik yang secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.³⁰

Pendapat Taschereau dan Campos sebagaimana dikutip Thoha mengemukakan bahwa tata pemerintahan baik (*good*

³⁰ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 23

governance) merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen yakni pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta. Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat.³¹ Rumusan tersebut secara gamblang menyebutkan adanya tiga aktor utama yang apabila berada dalam kedudukan tidak sebanding maka akan memunculkan pembiasaan terhadap tata pemerintahan yang baik.

Thoha berpandangan bahwa tata pemerintahan yang baik merupakan suatu paradigma yang menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.³²

Dari pemahaman di atas dapat ditarik benang merah yang menjelaskan bahwa konsep *governance* merupakan tata pemerintahan dimana tercipta keharmonisan sistem, prosedur dan fungsi diantara ketiga unsur yaitu pemerintah, masyarakat

³¹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2003, hlm.63.

³² *Ibid*, hlm. 61

dan swasta yang pada akhirnya bermuara pada wujud pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu bentuk perwujudan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik adalah melalui pemberian pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

1.5.6.2 Praktik *Good Governance*

Secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*. Pertama, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. Ketiga, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum dan akuntabilitas publik.

Terdapat pula karakteristik *good governance* yang diuraikan spesifik oleh United Nation Development Program (UNDP) sebagaimana ditulis Djokosantoso Moeljono, yaitu :

1. *Participation*; merupakan bentuk keikutsertaan semua pihak dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi publik. Partisipasi dibangun atas dasar kebebasan menyampaikan pendapat secara konstruktif. Semua pendapat selanjutnya dipilah untuk ditentukan mana yang sesuai dengan tujuan organisasi publik. Dengan kata lain, setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*, ditunjukkan melalui penentuan dan pelaksanaan kebijakan yang tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan merupakan alat yang efektif untuk mengendalikan perilaku agar tidak menyimpang dari tujuan organisasi publik. Hal ini berarti kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum tentang hak asasi manusia.

3. *Transparency*, merupakan bentuk kebebasan untuk mengakses informasi yang dimiliki organisasi publik. Informasi yang diberikan oleh organisasi publik harus *up to date*, relevan, dan mudah dipahami oleh masyarakat yang membutuhkan. Dengan kata lain, transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh pihak-pihak yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. *Responsiveness*, ditunjukkan oleh perilaku organisasi publik sebagai pelayan masyarakat. Eksistensi organisasi publik adalah melayani kebutuhan masyarakat, sehingga setiap permasalahan di masyarakat harus segera ditangani sesuai dengan kapasitasnya. Hal ini dapat dijelaskan juga bahwa lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus oriented*, menunjukkan kepedulian organisasi publik terhadap kepentingan yang lebih luas dibandingkan kepentingan organisasi semata. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan yang dikeluarkan oleh organisasi publik. Dengan kata lain, *good governance* menjadi perantara kepentingan-kepentingan yang berbeda

untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6. *Equity*, merupakan harapan masyarakat bahwa eksistensi organisasi publik dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Pengelolaan sumber daya oleh organisasi publik memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan yang merata terhadap konsumsi sumber daya tersebut oleh masyarakat. Hal ini berarti bahwa semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness* dan *efficiency*, merupakan upaya pengelolaan sumber daya yang efisien dalam mencapai tujuan organisasi publik. Organisasi publik harus memperhitungkan *cost benefit analysis* dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik. Dengan kata lain, proses-proses dan lembagalembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik-baiknya.
8. *Accountability*, merupakan pertanggungjawaban organisasi publik kepada stakeholders. Bentuk pertanggungjawaban dapat berupa laporan kinerja

organisasi publik dalam kurun waktu tertentu baik kinerja keuangan maupun kinerja non keuangan, kinerja jangka pendek dan jangka panjang.

Tentunya karakteristik dan nilai-nilai yang terkandung dalam suatu tata pemerintahan yang baik harus mampu diwujudkan dalam setiap tingkatan pemerintahan yang ada. Namun, luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, juga kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumberdaya dan kapasitas pemerintah dan juga non-pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktik *governance*, mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktik *good governance* yang dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar, sejauh perubahan tersebut secara konsisten mengarah pada perwujudan ketiga karakter pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan di atas. Salah satu pilihan strategis untuk mengembangkan *good governance* di Indonesia adalah melalui pengembangan penyelenggaraan pelayanan publik yang mencirikan nilai nilai yang selama ini melekat pada *good governance*.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian yuridis empiris yaitu jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.³³ Penelitian hukum untuk menemukan proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan meneliti hubungan antara hukum dengan lembaga sosial lain dengan menggunakan teknik penelitian ilmu sosial.³⁴

Suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan yang nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.³⁵

Penelitian ini dilakukan secara khusus dan berkaitan dengan hukum tata negara di Indonesia mengenai implementasi Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Ombudsman dalam pengawasan terhadap pelayanan publik di Surabaya.

³³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

³⁴ Masruhan, *Metode Penelitian Hukum*, Hilal Pustaka, Surabaya, 2013, hlm. 128

³⁵ Bambang Waluyo, *Op.Cit.*, hlm. 16

Penggunaan metode yuridis empiris dalam penelitian skripsi ini yaitu hasil dari pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi lapangan di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur di kota Surabaya yang merupakan sasaran dan objek penelitian yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan pada penelitian ini, kemudian dilakukan pengujian pada fakta akurat yang terdapat dalam masyarakat. Dengan demikian kebenaran dalam suatu penelitian mampu memberikan masukan bagi pihak yang berkepentingan.

1.6.2 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian hukum empiris adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Biasanya berupa perilaku hukum dari warga masyarakat (empiris) yang harus diteliti secara langsung. Sumber data dalam penelitian ini yaitu menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.³⁶ Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil

³⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.105

penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis dan peraturan perundang-undangan. Adapun data sekunder dapat dibagi menjadi:³⁷

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.

Bahanbahan hukum tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman;
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan;
5. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional;
6. Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik;

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2010, hlm.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan – Bahan hukum sekunder adalah buku teks dikarenakan berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan - pandangan klasik para sarjana yang mempunyai berkualifikasi tinggi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah dan sebagainya.³⁸

1.6.3 Metode Pengumpulan Data dan Pengolaan Data

Untuk mendapatkan bahan hukum yang diperlukan dalam penulisan proposal ini diperoleh dengan cara sebagai berikut :

1. Studi Pustaka/Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis). Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian.

³⁸ Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hlm.106

Studi kepustakaan bagi penelitian hukum empiris, merupakan metode pengumpulan data yang dipergunakan bersama-sama seperti wawancara, pengamatan (observasi) dan kuesioner³⁹

2. Wawancara

Terhadap data lapangan (*primer*) dikumpulkan dengan teknik wawancara tidak terarah (*non-directive interview*) atau tidak terstruktur (*free flowing interview*) yaitu dengan mengadakan komunikasi langsung kepada informan dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) untuk mencari informasi yang akurat dari narasumber yang terkait secara langsung.⁴⁰

Wawancara dimaksud melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi dimana narasumbernya adalah Pak Fatih dari Ombudsman Jawa Timur. Wawancara adalah bagian terpenting dalam suatu penelitian hukum terutama penelitian hukum empiris.

3. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat tertentu dalam

³⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 50

⁴⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 45

waktu catatan, seperti daftar check, daftar isian, daftar angket, daftar kelakuan dan lain-lain, yang harus dilakukan sendiri oleh peneliti. Observasi dilakukan untuk mengetahui implementasi Peran Ombudsman Jawa Timur dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik menurut Undang – Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik di Kota Surabaya beserta hambatan dalam pengawasan terhadap pelayanan publik tersebut.

1.6.4 Metode Analisis Data

Tahap berikutnya setelah pengumpulan data selesai adalah metode analisis data, yang merupakan tahap dalam suatu penelitian. Karena dengan analisis data ini, data yang diperoleh akan diolah untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang ada.

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

1.6.5 Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini, penulis melakukan penelitian di Kantor Ombudsman Perwakilan Jawa Timur di Kota Surabaya

1.6.6 Waktu Penelitian

Waktu penelitian ini, dimulai dari bulan Oktober 2020 hingga bulan Februari 2021. Penelitian ini mulai dilaksanakan pada bulan Oktober pertengahan, yang meliputi tahap pengajuan judul, acc judul, permohonan surat ke Instansi, pencarian data, bimbingan penelitian, dan penulisan penelitian.

1.6.7 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah skripsi ini, maka kerangka dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab. Skripsi ini dengan judul **“Optimalisasi Peran Ombudsman Jawa Timur dalam Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik menurut Undang – Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.”** yang dalam pembahasannya dibagi menjadi 4 (empat) bab. Sebagaimana diuraikan secara menyeluruh tentang produk permasalahan yang akan dibahas dalam Skripsi ini.

Bab Pertama, memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang dibahas dalam penulisan tentang optimalisasi peran Ombudsman dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik menurut Undang – Undang

Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Bab pertama terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

Bab Kedua, membahas tentang pelaksanaan optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur dalam pengawasan Pelayanan Publik menurut Undang – Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dibagi menjadi 2 sub bab. Sub bab pertama mengenai pengaturan umum optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik menurut Undang – Undang Nomor 25 tahun 2009. Sub bab kedua mengenai pelaksanaan optimalisasi peran Ombudsman dalam melakukan pengawasan terhadap Pelayanan Publik.

Bab Ketiga, membahas tentang kendala pelaksanaan optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur dalam melakukan pengawasan Pelayanan Publik, yang terbagi menjadi dua sub bab. Sub bab pertama mengenai kendala pelaksanaan optimalisasi peran Ombudsman Jawa Timur dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik. Sub bab kedua mengenai upaya yang dilakukan oleh Ombudsman Jawa Timur dalam mengatasi kendala pengawasan Pelayanan Publik.

Bab Keempat, adalah bab penutup dalam penulisan skripsi yang memuat tentang kesimpulan atau ringkasan dari seluruh uraian yang telah dijelaskan dan saran-saran yang dianggap perlu.