

**TESIS**

**PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR DALAM  
MENINDAKLANJUTI TEMUAN MALADMINISTRASI PADA DINAS  
PERANGKAT DAERAH**

***IMPLEMENTATION OF MAKASSAR CITY OMBUDSMAN TASK IN  
FOLLOWING UP ON MALADMINISTRATION FINDINGS AT THE  
REGIONAL APPARATUS OFFICE***

Disusun dan diajukan oleh :

**ANDI BAU MEDLIN AR  
B012191004**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR DALAM  
MENINDAKLANJUTI TEMUAN MALADMINISTRASI PADA DINAS  
PERANGKAT DAERAH**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum**

**Disusun dan Diajukan Oleh:**

**ANDI BAU MEDLIN AR**

NIM B012191004

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**TESIS**

**PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR DALAM  
MENINDAKLANJUTI TEMUAN MALADMINISTRASI  
PADA DINAS PERANGKAT DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI BAU MEDLIN AR**  
B012191004

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Tanggal 6 Mei 2021

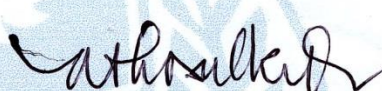
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui :

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**

  
**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H**  
NIP. 19731231 19903 1 003

  
**Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H**  
NIP. 19680711 200312 1 004

**Ketua Program Studi Ilmu Hukum**

**Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin**

  
**Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H**  
NIP. 19700708 199412 1 001

  
**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum**  
NIP. 19671231 199103 2 002



## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini ;

Nama : ANDI BAU MEDLIN AR  
NIM : B012191004  
Program Studi : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR DALAM MENINDAKLANJUTI TEMUAN MALADMINISTRASI PADA DINAS PERANGKAT DAERAH** Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri . Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Mei 2021

Yang membuat pernyataan,



**ANDI BAU MEDLIN AR**  
**NIM. B012191004**

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT karena atas berkat dan rahmat-Nyalah sehingga penulis dapat merampungkan penyelesaian tesis ini. Salam dan Salawat kepada Baginda Rasulullah Muhammad SAW beserta para sahabatnya dan suri tauladannya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul **PELAKSANAAN TUGAS OMBUDSMAN KOTA MAKASSAR DALAM MENINDAKLANJUTI TEMUAN MALADMINISTRASI PADA DINAS PERANGKAT DAERAH**

Tesis ini diajukan sebagai persyaratan untuk menyelesaikan Strata (S2) pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.

Dengan hormat, cinta, kasih sayang penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Kedua Orang Tua Penulis Ayahanda Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. dan Ibunda A. Fatmawati, S.H., M.H. atas segala pengorbanan, kasih sayang dan jerih payahnya selama membesarkan dan mendidik penulis, selalu memberikan motivasi, serta doa yang tak henti-hentinya demi keberhasilan penulis.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping dengan ketulusan dan keikhlasannya, dengan penuh kebijakan dan kecermatannya memberi

petunjuk-petunjuk dalam hal prinsip, substansi, dan teknik penulisan karya ilmiah (Tesis) yang sangat membantu penulis. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Tim Penguji Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.Si, Prof. Dr. Muhammad Yunus Wahid, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Marthem Arie, S., M.H.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, Sumber Daya, dan Dr. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan.
3. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Seluruh staf Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Kakak-kakak tersayang Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H. , Andi Baso Zulfakar, S.H., M.H. dan drg. Andi Bau Susilowati AR, S.Kg.
6. Seluruh teman-teman seperjuangan Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2019,

terkhusus kelas Magister Ilmu Hukum A dan Kelas Hukum Tata Negara A.

Terima kasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan, sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dan mohon maaf atas segala kekurangannya. Semoga Allah SWT membalas budi baik dari semua pihak.

Makassar, Mei, 2021

Penulis

Andi Bau Medlin AR

## ABSTRAK

**Andi Bau Medlin AR, B 012 191 004, *Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah***, dan (dibimbing oleh Hamzah Halim sebagai Pembimbing I dan Zulkifli Aspan sebagai pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk Untuk mengetahui serta menganalisis Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Maladministrasi pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar serta Untuk mengetahui serta menganalisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Ombudsman Kota Makassar dalam mencegah terjadinya maladministrasi yang dilakukan oleh Dinas Perangkat Daerah Kota Makassar. Adapun lokasi penelitian Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah, adapun Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan catatan sipil merupakan OPD terbanyak yang memiliki laporan atas dugaan maladministrasi dalam pelaksanaan Peserta Didik Baru (PPDB) dan adanya praktek percaloan dalam pengurusan KTP dan KK. Namun belum optimal, karena masih adanya laporan terkait hal yang samamasuk ke Ombudsman Kota Makassar pada tahun berikutnya yaitu Tahun 2019 ke 2020. (2) Faktor-faktor yang Mempengaruhi Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar, Faktor Pendukung yaitu, Peraturan Perundang-Undangan dan Masyarakat. Sedangkan Faktor Penghambat yaitu kurangnya jumlah Aparat Penegak/Sumber Daya Manusia, dan Sarana/Dana yang sangat terbatas.

Kata Kunci: Pelaksanaan Tugas, Ombudsman Kota Makassar, Maladministrasi.



## ABSTRACT

**Andi Bau Medlin AR, B 012 191 004, *“Implementation of Makassar City Ombudsman Tasks in Following Up on Maladministration Findings at the Makassar City Regional Apparatus Office”*.**  
(supervised by Hamzah Halim and Zulkifli Aspan.

This study aims to see and analyze the implementation of the Makassar City Ombudsman Tasks in Following Up on Maladministration at Makassar City Regional Apparatus Organizations and to analyze the factors that influence the Makassar City Ombudsman in Preventing the implementation of maladministration by the Makassar City Regional Apparatus Office. The research locations were the Makassar City Ombudsman, the Makassar City Education Office and the Makassar City Population and Civil Registry Office. The data technique is through interviews, observation, and documentation study.

The results show that: (1). implementation of the Ombudsman Tasks of Kota Makassar City in Following Up on Maladministration findings at the Regional Apparatus Office, while the Education Office and The Population and Civil Registry Service OPD's that have reports on suspected maladministration in the implementation of New Students (PPDB) and the practice of brokering in the management of KTP and KK. But it is not optimal because there are still reports related to the same thing submitted to the Makassar City Ombudsman in the following year, namely 2019 to 2020. (2). Factors Affecting the Ombudsman of Makassar City in Following Up on Maladministration Findings in Makassar City Regional Apparatus Organizations, Supporting Factors are Legislation, and Society, Meanwhile, the inhibiting Factor is the very limited number of Enforcement Officials/ Human Resources and Facilities/Funds.

Keywords: Implementation of Makassar City Ombudsman Tasks, Maladministration.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>ABSTRACT</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Orisinalitas Penelitian .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kedudukan Ombudsman Kota Makassar .....	15
1. Tugas Ombudsman Kota Makassar .....	18
2. Maladministrasi .....	19
3. Mekanisme Tindaklanjut Maladministrasi .....	20
B. Struktur Kelembagaan Negara .....	24
C. Teori Kewenangan .....	27
D. Teori Pengawasan .....	29
1. Pelaksanaan Pengawasan .....	38
2. Tolak Ukur Keberhasilan Pengawasan .....	42
E. Teori Otonomi Daerah .....	44
1. Kewenangan Daerah Otonom .....	50
2. Organisasi Perangkat Daerah .....	54

F. Teori Efektivitas Hukum .....	61
G. Kerangka Pikir .....	63
H. Bagan Kerangka Pikir .....	65
I. Defenisi Operasional.....	66
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode dan Tipe Penelitian .....	68
B. Jenis dan Sumber Data .....	68
C. Populasi dan Sampel.....	69
D. Analisis Data.....	69
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN</b>	
A. Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam menindaklanjuti maladministrasi pada Organisasi Perangkat Daerah.....	70
B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Ombudsman Kota Makassar dalam menindaklanjuti Temuan Maladministrasi Dinas perangkat daerah.....	114
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	129
B. Saran .....	131
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>133</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara hukum dan Negara demokrasi/berkedaulatan rakyat, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1), ayat(2) dan ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI1945). UUD NRI 1945 sebagai aturan dasar (*fundamental norm*) tersebut menjadi pedoman dalam menjalankan kehidupan Negara Republik Indonesia.

CF. Srongmenyatakan Hakikat Negara Kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.<sup>1</sup>

Makna Negara hukum menurut Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945)tidak lain adalah Negara hukum dalam arti materil, yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya, tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan

---

<sup>1</sup>CF. Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia. Penerbit Nuansa dan Nusamedia. Bandung, 2004. Hal. 115

keadilan sosial, yang disusun dalam suatu Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI T1945) yang berdasarkan Pancasila.

Kemudian pengertian dari Pemerintah Daerah itu sendiri adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI. Ombudsman Kota Makassar dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang serta melakukan beberapa aktivitas dan program sesuai dengan mandat yang melekat pada Ombudsman Kota Makassar (OKM) yakni, pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah dan swasta; pelayanan dan penyelesaian pengaduan masyarakat tentang penyimpangan pemenuhan hak-hak masyarakat, akibat dari maladministrasi dan praktek pelanggaran etika bisnis; edukasi pada masyarakat tentang Ombudsman dan pelayanan publik yang baik dan berkualitas dan membangun koordinasi serta kemitraan fungsional strategis demi peningkatan pelayanan publik dalam lingkup Pemerintah Kota Makassar dengan menerima laporan sebagai salah satu mandat yang tertuang dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI dan Peraturan Walikota No 2 Tentang Ombudsman Kota Makassar, OKM dalam menerima laporan masyarakat yang masuk ke OKM dengan menindaklanjuti klarifikasi, mediasi, investigasi, monitoring, membuat rekomendasi dan menyampaikan saran kepada Pemerintah Kota Makassar terkait kebijakan yang diambil. Sebagai salah satu upaya

perbaikan dan pembaruan tata pemerintahan khususnya dalam kerangka memastikan adanya akses/kontrol warga masyarakat terhadap pelayanan publik di Pemerintah Kota Makassar, diperlukan adanya lembaga Ombudsman yang mengemban amanat untuk memastikan bahwa hak masyarakat terutama hak ekonomi, sosial, dan budaya dalam konteks Hak Asasi Manusia dapat terlindungi dan terpenuhi. Berdasarkan pokok-pokok kebijakan Pemerintah Kota Makassar tentang pembangunan pemerintahan dan pelayanan publik. Pemberian layanan prima juga membutuhkan aparat yang professional dan struktur organisasi yang efektif, dimana di dalam terdapat pembagian tugas dan fungsi yang terkoordinasi dan terintegrasi secara proporsional.

Pada hakikatnya Pelayanan adalah serangkaian kegiatan sehingga proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan adalah dilakukan berkaitan dengan aktivitas saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan. Bentuk dari pelayanan publik ialah jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas

pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan kenyataan.

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Pelayanan publik berkaitan erat dengan pemerintah, karena salah satu tanggung jawab pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai gejolak timbul berkaitan dengan ketidakpuasan masyarakat Di berbagai daerah di Indonesia hal tersebut karena dipicu oleh rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja dan pelayanan pemerintah. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai kualitas pemerintah. Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan pemerintah.

Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan OPD yang paling banyak mengantongi laporan dari masyarakat terkait Maladministrasi, untuk Disdukcapil Kota Makassar pelanggaran yang dilakukan pada pembuatan kartu tanda penduduk (E-KTP) dan pengurusan Kartu Keluarga (KK). Sedangkan Dinas Pendidikan Kota Makassar terkait pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Kedua OPD tersebut melibatkan Ombudsman Kota Makassar yang ditandai dengan penandatanganan MoU kerjasama dalam melakukan

Pengawasan terhadap berjalannya suatu kegiatan Pelayanan publik. Ombudsman Kota Makassar merupakan Lembaga Eksternal dengan menggunakan pendekatan persuasive serta mempunyai salah satu tugas antara lain, yakni melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait atau pemerintah daerah baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional. Kondisi sekarang yang didapat di daerah menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien. Hal ini terlihat jelas dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media social seperti prosedur yang berbelit-belit pada pelayanan pengurusan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, tidak ada kepastian dalam jangka waktu penyelesaian, biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang kurang transparan, sikap petugas yang kurang responsif dan lain-lain. Hal ini dikarenakan SOP yang ada pada Disdukcapil belum diperbaharui. Sehingga menimbulkan citra buruk yang kurang baik terhadap citra pemerintah dimata masyarakatnya sendiri terutama dimata masyarakat awam yang tidak tahu menahu tentang pelayanan publik sehingga keberadaan Ombudsman Kota Makassar dapat menampung banyak keluhan yang dirasakan langsung oleh masyarakat yang ingin memperoleh pelayanan yang prima.

Keberhasilan suatu penyelenggaraan pelayanan publik ditentukan oleh tingkat kepuasan dari penerima pelayanan. Kepuasan penerima



pelayanan dikatakan dapat tercapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu layanan secara berkala wajib untuk melakukan survei indeks kepuasan masyarakat. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Para pelaku pelayanan publik seharusnya dapat bekerja secara transparan dan akuntabel dalam memberi pelayanan kepada masyarakat, Namun dalam faktanya sikap dan perilaku para administrator secara psikologis selalu meremehkan pekerjaan pelayanan itu sendiri dan jenuh serta stres kerja yang mengakibatkan pelaksanaan pekerjaan menjadi tidak produktif dan dapat menghambat kelancaran dari proses penyelenggaraan pelayanan publik. Sementara itu tertib administrasi menjadi simbol (icon) yang selalu disebut-sebut tetapi tidak diimplementasikan. Kondisi ini terjadi juga pada Dinas kependudukan dan catatan sipil. Dinas kependudukan dan catatan sipil adalah penyelenggara pemerintahan di daerah tugas dan tanggung jawab yang sama dengan kab/kota, atau walikota, namun dalam wilayah yang terbatas. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Penyelenggaraan pelayanan publik meliputi pembuatan Kartu Keluarga, Akta kelahiran, Catatan Sipil dan Kartu Kependudukan (E-KTP) yang menunjang pelayanan pemerintahan daerah. Kemandirian kerja dan kemampuan melaksanakan pekerjaan memiliki kaitan yang erat dengan pelayanan dalam memberikan kepuasan kepada masyarakat di

daerah. Komitmen pemerintah daerah untuk mewujudkan pelayanan yang baik, tidak lepas dari kemandirian dan kemampuan daerah melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik.

Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Untuk itu diperlukan berbagai kebijakan yang mendukung dalam mewujudkan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, diantaranya pemerintah membentuk lembaga independen Ombudsman, untuk mengawasi pelayanan publik agar setiap penyelenggaraan pemerintahan dapat bermanfaat bagi masyarakat. Dengan dibentuknya Ombudsman untuk melakukan pengawasan yang bertugas untuk mengawasi setiap proses pelayanan publik bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Walikota Makassar No. 2 Tahun 2019 tentang Ombudsman Kota Makassar

Pasal 6 Ombudsman melaksanakan tugas:

- a. Melayani dan menindaklanjuti keluhan dan/atau laporan masyarakat atas dugaan maladministrasi dan bisnis yang tidak beretika, dan bertentangan dengan hukum;
- b. Melakukan pemeriksaan atas laporan;
- c. Melakukan langkah-langkah memidiasi pelapor dan terlapor;

- d. Membuat rekomendasi untuk menyelesaikan maladministrasi dan perilaku usaha yang tidak beretika baik kasuistik maupun sistemik;
- e. Menyebarkan pemahaman mengenai hak dan kewajiban masyarakat terhadap pemerintah daerah dan pelaku usaha;
- f. Menyebarkan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman;
- g. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait atau pemerintah daerah baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional;
- h. Menyusun kode etik dan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi.

Maladministrasi adalah Perilaku Perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang dengan tujuan lain dari apa yang menjadi wewenang tersebut. Termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum penyelenggara pemerintah dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immaterial bagi masyarakat atau orang perseorangan.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, terkait tugas Ombudsman Kota Makassar dalam menindaklanjuti maladministrasi organisasi perangkat daerah telah diatur dengan tegas, namun berdasarkan fakta-fakta yang penulis peroleh dari hasil penelitian yang penulis lakukan terdapat informasi dari Laporan Tahunan 2019 Ombudsman kota Makassar<sup>2</sup> terkait dengan adanya Maladministrasi yang dilakukan oleh sejumlah Organisasi Perangkat Daerah di Kota Makassar, diungkap melalui catatan Ombudsman Makassar terkait Maladministrasi, antara lain Dinas Pendidikan Kota Makassar dan aduan maladministrasi lainnya juga tercatat ada 5 laporan dari Dinas

---

<sup>2</sup>Laporan Tahunan 2019, Ombudsman Kota Makassar.

Kependudukan dan Catatan Sipil yaitu: terkait Mengurus pindah kartu keluar untuk KK yang sudah 1 minggu diurus melalui e-mail disdukcapil yang responnya sangat lambat, dan datang langsung ke kantor disdukcapil tapi hanya ketemu calo di luar kantor dan dimintai biaya sebesar Rp. 250.000, dengan alasan Rp. 200.000 untuk orang di Capil dan Rp. 50.000 untuk dirinya sendiri.

Sejalan dengan pengertian dari Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Selanjutnya, pada Tahun 2020 terdapat beberapa berita tentang adanya beberapa laporan atau aduan kepada Ombudsman Kota Makassar mengenai maladministrasi yang dilakukan oleh beberapa OPD di Kota Makassar, antara lain sebagai berikut:

- a. Sindonews.com Makassar- Dinas Pendidikan Kota Makassar tercatat menjadi OPD yang mengantongi laporan terbanyak dalam laporan tahunan penanganan kasus Ombudsman Kota Makassar. Selain Dinas Pendidikan laporan dan aduan maladministrasi lainnya juga tercatat ada 5 laporan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, 4 dari Dinas Kesehatan, 3 dari Dinas Sosial, 2 dari Dinas Penataan Ruang, selebihnya seperti DLH, Dinas Pariwisata, DPMPTSP dan Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman masing-masing 1 laporan.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup><https://makassar.sindonews.com/berita/39760/1/ombusman-dinas-pendidikan-kini-terbanyak-dapat-aduan-maladministrasi>, Penulis: Muhammad Chaidir, Publish Rabu, 08 Januari 2020 - 18:05 WIB, diakses pada hari Senin, tgl 25 Juli 2020.

- b. Sindonews.com Makassar- Dugaan kecurangan pada pelaksanaan penerimaan peserta didik baru (PPDB) tingkat SD dan SMP terus didalami Ombudsman Kota Makassar. Jika terbukti ada pelanggaran pihaknya akan merekomendasikan pelaksanaan PPDB diulang. Dugaan kecurangan seperti manipulasi data melalui surat keterangan domisili dan kartu keluarga (KK) diakui benar adanya. Itu berdasarkan laporan yang masuk ke Ombudsman Kota Makassar sejak PPDB dibuka. "Kita masih mendalami dan mencari bukti-bukti serta data yang kuat untuk membuktikan itu," bebarnya<sup>4</sup>.

Hal ini menandakan bahwa kasus yang terjadi pada Tahun 2019 sampai pada Tahun 2020 masih terkait hal yang sama. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengajukan permasalahan ini sebagai judul proposal ini dengan judul "Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah".

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah Pelaksanaan tugas Ombudsman Kota Makassar dalam menindaklanjuti temuan maladministrasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar?
2. Apakah Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Ombudsman Kota Makassar dalam menindaklanjuti temuan maladministrasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar ?

---

<sup>4</sup><https://makassar.sindonews.com/read/96208/711/jika-manipulasi-terbukti-ppdb-di-makassar-terancam-diulang-1594336047> editor: Vivi Riski Indriani, Publish: Jum'at, 10 Juli 2020 - 08:00 WIB, diakses pada hari Senin, tgl 25 Juli 2020.

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui serta menganalisis Pelaksanaan tugas lembaga Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti temuan Maladministrasi pada Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar
2. Untuk mengetahui serta menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Ombudsman Kota Makassar dalam mencegah terjadinya maladministrasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian pada penulisan tesis ini adalah:

#### **1. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan/sumbangan pemikiran bagi para pihak termasuk Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi antar Dinas Perangkat Daerah.

#### **2. Manfaat Teoretis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi ilmu khusus terkhusus dalam bidang Hukum Tata Negara, terkait Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi yang dilakukan oleh Dinas Perangkat Daerah.

## E. Orisinalitas Penelitian

Penulisan tentang Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi Dinas Perangkat Daerah Kota Makassar akan diuraikan dalam penelitian ini dan merupakan prioritas masalah yang akan diteliti.

1. Tesis dengan judul : “Kewenangan dan Tindakan Hukum Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Bengkulu dalam Menyelesaikan Maladministrasi pada Organisasi Perangkat Daerah”. Oleh Erdiansyah, Tesis S2 Ilmu Hukum, Institut Agama Islam Negeri (IAIN), 2019. Tesis ini mengkaji tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik Organisasi Perangkat Daerah di Kota Bengkulu masih rendah diantaranya dinas kependudukan dan catatan sipil dan rumah sakit umum daerah koat Bengkulu Kedua, Laporan masyarakat yang dilayangkan melalui Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Bengkulu terkait maladministrasi pelayanan publik meningkat dari tahun ke tahun.<sup>5</sup>
2. Tesis “Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara” oleh Dahlena Program S2 Ilmu Hukum, Institut Agama Islam Negeri

---

<sup>5</sup> Erdiansyah, Kewenangan dan Tindakan Hukum Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Bengkulu dalam Menyelesaikan Maladministrasi pada Organisasi Perangkat Daerah, Tesis, Program S2 Ilmu Hukum, Institut Agama Islam Negeri (IAIN), Bengkulu. 2019,

(IAIN), Bengkulu, Disimpulkan, Ombudsman Republik Indonesia berwenang melakukan pengawasan tersebut dengan tiga alasan, pertama aparatur merupakan sasaran pengawasan Ombudsman. Kedua, tindakan aparatur yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum merupakan tindakan yang sewenang-wenang yang merupakan bagian dari maladministrasi yang menjadi kewenangan Ombudsman Republik Indonesia. Ketiga laporan kepada lembaga perwakilan rakyat dan publikasi merupakan prosedur eksternal dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara perlu didukung dengan peran serta masyarakat melalui pengaduan kepada Ombudsman Republik Indonesia selaku lembaga pengawas pelayanan publik.<sup>6</sup>

3. Tesis “Kedudukan Dan Kewenangan Lembaga Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” oleh Ezriani Mardiana Idris Harahap, Program S2 Ilmu Hukum, Universitas Sumatra Utara, Hasil Penulisan ini menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman merupakan pengawasan yang bersifat eksternal, yaitu pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan saja. Batasan kewenangan Ombudsman untuk dijadikan sebagai pedoman dapat menentukan apakah suatu

---

<sup>6</sup>Dahlana, Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Tesis, Program S2 Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016.



dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan menjadi tugas dan wewenang Ombudsman.<sup>7</sup>

Sedangkan dalam tesis ini mengkaji tentang Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah Kota Makassar dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Maladministrasi di sejumlah Dinas Perangkat Daerah di Kota Makassar. Hal ini berbeda dengan Ketiga tesis tersebut di atas, yang Objek kajiannya adalah tentang Kewenangan dan Tindakan Hukum Ombudsman RI, Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara”, Kedudukan dan Kewenangan Hukum Ombudsman RI, sedangkan Tesis ini mengkaji tentang Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi Dinas Perangkat Daerah.

---

<sup>7</sup>Ezriani Mardiana Idris Harahap, Kedudukan Dan Kewenangan Lembaga Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Tesis, Program S2 Ilmu Hukum, Universitas Sumatra Utara, 2013.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kedudukan Ombudsman Kota Makassar**

Berdasarkan Putusan Nomor 62/PUU-VIII/2010 Mahkamah Konstitusi RI, menyatakan bahwa:

[3.18] Menimbang bahwa apabila dilihat dari segi pelaksanaan fungsinya, yaitu dalam memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka keberadaan ombudsman di daerah adalah penting untuk melakukan pengawasan terhadap unsur-unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, walaupun bukan berarti lembaga tersebut adalah perwakilan dari Ombudsman Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman Republik Indonesia seharusnya tetap mengakui keberadaan lembaga-lembaga ombudsman yang dibentuk oleh pemerintah daerah yang telah ada dan dipercayai oleh masyarakat;

[3.19] Menimbang bahwa kata “ombudsman” telah mempunyai pengertian umum bahkan telah diterima secara internasional sebagai fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu. Demikian dikenalnya pengertian ombudsman secara meluas, orang akan cepat paham dengan sebutan ombudsman dibandingkan 81 dengan istilah lain dalam bahasa Indonesia, umpama “lembaga pengaduan masyarakat” yang justru masih memerlukan penjelasan lebih lanjut. Kata ombudsman sudah sama dikenalnya dengan kata “lembaga bantuan hukum” yang sudah dengan mudah dipahami maksudnya. Fungsi ombudsman diperlukan untuk banyak hal dan oleh banyak pihak, oleh karenanya apabila terdapat monopoli penggunaan istilah ombudsman akan sangat mengganggu proses komunikasi publik dalam menyampaikan suatu gagasan atau pendapat. Hal demikian akan mengganggu hak berkomunikasi dan kebebasan untuk menyampaikan pendapat yang dijamin dalam konstitusi [vide Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28F UUD 1945];

[3.20] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, lembaga ombudsman tidak dapat dimonopoli oleh negara, seperti halnya dalam Undang-Undang a quo. Oleh karena itu, larangan pembentukan lembaga dengan nama ombudsman oleh suatu lembaga atau organ selain Ombudsman Republik Indonesia tidak sejalan dengan semangat

dan perlindungan konstitusional yang dijamin oleh konstitusi yaitu hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam pemerintahan [vide Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945]. Larangan demikian juga bertentangan dengan jaminan konstitusi terhadap hak setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya [vide Pasal 28C ayat (2) UUD 1945]. Jaminan dan perlindungan tersebut harus juga diberikan kepada setiap lembaga atau institusi untuk membentuk lembaga ombudsman yang menjalankan fungsi independen untuk menerima laporan dan keluhan, menginvestigasi, memberi alternatif penyelesaian atau memberi rekomendasi kebijakan atau penyelesaian atas pengaduan tersebut kepada pihak tertentu;

[3.21] Menimbang, para Pemohon mendalilkan bahwa pemberian kedudukan ombudsman sebagai lembaga negara bertentangan dengan konstitusi karena akan meniadakan keberadaan lembaga ombudsman yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah yang bukan merupakan lembaga negara dan telah menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik di tengah masyarakat. Menurut Mahkamah istilah lembaga negara tidak harus selalu dikaitkan dengan lembaga negara yang ada di tingkat pemerintah pusat atau yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang. Akan tetapi dalam arti luas, segala lembaga, institusi atau organ yang menjalankan fungsi negara, dibentuk oleh negara atau dibentuk oleh lembaga atau organ yang dibentuk oleh negara dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Dengan demikian, suatu lembaga atau organ disebut lembaga negara tidak harus diberikan status secara *expressis verbis* oleh Undang-Undang pembentukannya. Dalam hal ini, harus dibedakan dengan lembaga negara yang berhak mengajukan sengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi yang terbatas hanya pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Kata “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 haruslah terkait erat dan tidak terpisahkan dengan frasa “yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”.

Secara implisit dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 terkandung pengakuan bahwa terdapat lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, pengertian lembaga negara harus dimaknai sebagai genus yang bersifat umum yang dibedakan antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan lembaga negara yang kewenangannya bukan dari Undang-Undang Dasar [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, tanggal 11 Juli 2006]. Menurut Mahkamah, lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat

dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (official appointed), walaupun tidak secara *expressis verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa tidak ada persoalan konstitusionalitas penyebutan ombudsman sebagai lembaga negara sepanjang lembaga ombudsman tersebut dibentuk oleh negara atau oleh organ negara. Dengan demikian, Pasal 1 angka 13 UU 25/2009 hanya berlaku untuk ombudsman yang dibentuk oleh negara atau lembaga pemerintah. Di samping itu, tidak berarti lembaga atau institusi non-pemerintah tidak dapat membentuk lembaga ombudsman untuk melaksanakan fungsi ombudsman demi keperluan dan kebutuhan lembaga yang bersangkutan tanpa harus disebut sebagai lembaga negara (similar appointee in nongovernmental organization);

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat dalil permohonan para Pemohon sepanjang mengenai larangan penggunaan nama "Ombudsman" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU 37/2008 beralasan menurut hukum;<sup>83</sup>

## KONKLUSI

Berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan a quo;

[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo;

[4.3] Permohonan para Pemohon sepanjang mengenai inkonstitusionalitas larangan penggunaan nama "Ombudsman" beralasan menurut hukum; Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## AMAR PUTUSAN

- Mengadili, Menyatakan: Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;

Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 84 f Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; f

- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya; f
- Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;

### 1. Tugas Ombudsman Kota Makassar

Ombudsman Kota Makassar selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga Independen yang dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan tugas pelayanan umum yang diselenggarakan pemerintah Daerah dan pelaku usaha, termasuk di dalamnya Badan Usaha Miiik Daerah (BUMD) dan pihak-pihak lain.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Walikota Makassar No. 2 Tahun 2019 tentang Ombudsman Kota Makassar

Pasal 6 Ombudsman melaksanakan tugas:

- a. Melayani dan menindaklanjuti keluhan dan/atau laporan masyarakat atas dugaan maladministrasi dan bisnis yang tidak beretika, dan bertentangan dengan hukum;
- b. Melakukan pemeriksaan atas laporan;
- c. Melakukan langkah-langkah memidiasi pelapor dan terlapor;

- d. Membuat rekomendasi untuk menyelesaikan maladministrasi dan perilaku usaha yang tidak beretika baik kasuistik maupun sistemik;
- e. Menyebarkan pemahaman mengenai hak dan kewajiban masyarakat terhadap pemerintah daerah dan pelaku usaha;
- f. Menyebarkan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman;
- g. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait atau pemerintah daerah baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional;
- h. Menyusun kode etik dan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi.

## 2. Maladministrasi

Secara harfiah Maladministrasi berasal dari bahasa Latin “*malum*” (jahat, buruk, jelek) dan “*administrare*” (mengurus atau melayani), Maladministrasi berarti pelayanan atau pengurusan yang buruk dan jelek.<sup>8</sup> Pendapat lain dikemukakan oleh Hartono bahwa Maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar, tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah masyarakat, perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, tidak adil, diskriminatif, keputusan yang tidak masuk akal dan bertentangan dengan undang-undang.<sup>9</sup>

Ombudsman berperan untuk melindungi warga negara dari pelanggaran hak, penyalahgunaan kekuasaan, kesalahan, pengabaian, keputusan yang tidak adil dan kesalahan administratif. Melalui peran ini diharapkan Ombudsman dapat memperbaiki dan meningkatkan kinerja

---

<sup>8</sup>Ridwan HR dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, (Yogyakarta: UII Press, 2018), hlm 141

<sup>9</sup>Rody Wahyudi et. al. ,“*Perilaku Maladministrasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau : Faktor Penyebab dan Solusinya*”, *Jurnal Administrasi Publik*, No. 1, Volume 12, (2015), hlm 59.

administrasi pemerintahan, mendorong lebih terbukanya pemerintah dan dapat membantu pemerintah dalam akuntabilitas dengan birokrasinya agar lebih akuntabel terhadap masyarakat luas.<sup>10</sup>

Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

### **3. Mekanisme Tindakan lanjut Ombudsman Kota Makassar**

#### **PENERIMAAN LAPORAN**

1. Ombudsman menerima Laporan yang disampaikan secara datang langsung, surat dan/atau surat elektronik yang ditujukan langsung kepada Ombudsman.
2. Dalam keadaan tertentu, Ombudsman dapat menerima Laporan melalui daring menggunakan media sosial.
3. Laporan dapat diterima melalui penyampaian oleh pihak lain sebagai kuasa Pelapor dalam hal Pelapor tidak dapat menyampaikan Lapornya secara langsung kepada Ombudsman dengan menyertakan bukti surat kuasa,
4. Ombudsman dapat merahasiakan nama dan identitas sanksi Pelapor atas permintaan Pelapor dan/atau pertimbangan Ombudsman.
5. Dalam hal laporan disampaikan dengan cara datang langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan cara:
  - i. Pelapor wajib mengisi formulir penyerahan Laporan;
  - ii. Penerima Laporan wajib memberikan tanda bukti penerimaan Laporan kepada Pelapor.
6. Penyampaian Laporan harus dicatat dalam agenda penerimaan Laporan untuk urusan pendataan;
7. Laporan diterima dan ditandatangani oleh Pelapor dan Penerima Laporan yang menggunakan format Form L-1 OKM

---

<sup>10</sup> Idris Patari, Ombudsman dan Akuntabilitas Publik, de la macca, Makassar, 2015, Hal 38

## VERIFIKASI LAPORAN

1. Setelah Laporan diterima dan dikeluarkan tanda bukti Laporan, maka Laporan akan diverifikasi berdasarkan syarat formil dan syarat materiil.
2. Syarat formil dalam verifikasi Laporan sebagai berikut:
  - a. Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat lengkap Pelapor serta dilengkapi dengan fotokopi identitas;
  - b. Surat kuasa, dalam hal penyampaian Laporan dikuasakan kepada pihak lain;
  - c. Memuat uraian singkat peristiwa, tindakan, atau keputusan yang sudah dilaporkan
    - i. secara rinci;
  - d. Sudah menyampaikan Laporan secara langsung kepada pihak Terlapor atau atasannya tetapi Laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya;
  - e. Peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan belum lewat dua (2) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi;
  - f. Dalam hal Laporan tidak memenuhi syarat formil, Ombudsman memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor untuk melengkapi Laporan;
  - g. Apabila dalam waktu dua puluh satu (21) hari kerja Pelapor tidak segera melengkapi dan menyampaikannya kepada Ombudsman maka Laporan dimaksud tidak perlu
    - ii. ditindaklanjuti dan Pelapor dianggap telah mencabut berkas Laporan;
  - h. Dalam hal Laporan memenuhi syarat formil, dilanjutkan dengan verifikasi syarat materiil.
3. Syarat materiil dalam Verifikasi Laporan sebagai berikut:
  - a. Substansi Laporan tidak sedang dan telah menjadi objek Pemeriksaan Pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses Pemeriksaan di Pengadilan;
  - b. Laporan tidak sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman, proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;
  - c. Pelapor belum memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan;
  - d. Substansi yang dilaporkan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan Ombudsman; dan
  - e. Substansi yang dilaporkan sedang dan/atau telah ditindaklanjuti oleh Ombudsman.



4. Verifikasi syarat materiil Laporan dilakukan oleh Asisten Komisioner Bidang Penanganan Kasus;
5. Hasil verifikasi syarat formil kemudian diteruskan untuk verifikasi syarat materiil dan disusun sebagai ringkasan hasil verifikasi;
6. Ringkasan hasil verifikasi paling sedikit memuat:
  - a. Identitas Pelapor;
  - b. Terlapor;
  - c. Dugaan Maladministrasi;
  - d. Kronologi Laporan; dan/atau
  - e. Kesimpulan.
  - f. Ringkasan Verifikasi Laporan kemudian diisi menggunakan format Form L-2 OKM.
7. Ringkasan hasil verifikasi kemudian dimuat dalam Pemberitahuan Hasil Verifikasi menggunakan format Form L-2.P OKM, diteruskan ke dalam Pemeriksaan Pendahuluan yang akan disampaikan kepada Pelapor;
8. Apabila berkas Laporan ditemukan cacat formil dan/atau cacat materiil, melalui Rapat Pemeriksaan Pendahuluan maka akan diterbitkan Rekomendasi untuk menindaklanjuti hasil verifikasi Laporan yang disertai lembar hasil verifikasi Laporan;
9. Tahap pemeriksaan dimulai setelah diterimanya hasil verifikasi Laporan.

#### PEMERIKSAAN LAPORAN

1. Laporan dinyatakan ditemukan Maladministrasi apabila dalam Pemeriksaan terdapat kesesuaian antara peristiwa/kejadian dengan petunjuk dan alat bukti yang dikumpulkan.
2. Bukti dalam Pemeriksaan Laporan berupa:
  - a. Surat/dokumen;
  - b. Keterangan:
    - 1) Pelapor;
    - 2) Terlapor;
    - 3) Saksi;
    - 4) Pihak Terkait;
    - 5) Ahli
  - c. Informasi/data elektronik; dan
  - d. Barang.
3. Tindak lanjut dalam hal pemeriksaan Laporan meliputi:
  - a. Permintaan data/dokumen;
  - b. Permintaan klarifikasi;
  - c. Pemanggilan;
  - d. Investigasi;
  - e. Konsiliasi; atau
  - f. Penghentian pemeriksaan,
4. Pemeriksaan Dokumen paling sedikit memuat:
  - a. Nomor dan tanggal registrasi;
  - b. Identitas Pelapor;

- c. Terlapor;
  - d. Kronologi Laporan;
  - e. Substansi Laporan;
  - f. Dugaan Maladministrasi;
  - g. Harapan Pelapor;
  - h. Peraturan terkait;
  - i. Data pendukung sementara;
  - j. Analisis;
5. Tindak lanjut dari permintaan data melalui Pemeriksaan Dokumen adalah melakukan bedah Laporan sebelum menetapkan Laporan hasil Pemeriksaan dokumen beserta bentuk tindak lanjut yang diputuskan dalam Rapat Pemeriksaan Pendahuluan.
  6. Pemeriksaan dapat dihentikan dalam hal substansi Laporan diketahui bukan wewenang Ombudsman, atau disimpulkan tidak ditemukan Maladministrasi.
  7. Keputusan penghentian Pemeriksaan disampaikan kepada Pelapor dalam waktu tujuh
    - a. (7) hari kerja sejak Rapat Pemeriksaan Pendahuluan yang ditandatangani oleh Komisioner.
  10. Keputusan penghentian Pemeriksaan dibuat dalam format Form L-2.P OKM, termasuk dalam perihal hasil verifikasi.
  11. Tindak lanjut Laporan dengan permintaan data dapat dilakukan dalam hal masih diperlukan informasi tambahan dari Pelapor

## REKOMENDASI

Rekomendasi Ombudsman terdiri atas 3 (tiga) yaitu:

1. Rekomendasi Maladministrasi.
2. Rekomendasi Pelanggaran Etika Bisnis.
3. Rekomendasi Bukan Wewenang.

## Pasal 11

### ISI REKOMENDASI

Rekomendasi Ombudsman diterbitkan, apabila:

1. Dalam hal penyelesaian melalui Mediasi dan/atau Konsiliasi batal dilaksanakan.
2. Dalam hal penyelesaian melalui Mediasi dan/atau Konsiliasi tidak menemui kesepakatan para pihak.
3. Ditemukan bentuk Maladministrasi atau Pelanggaran Etika Bisnis.
4. Rekomendasi paling sedikit memuat:
  - a. Dasar hukum;
  - b. Uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
  - c. Bentuk Maladministrasi dan/atau Pelanggaran Etika Bisnis yang terjadi; dan

- d. Kesimpulan atau pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor, Atasan Terlapor, dan/atau pihak terkait.
5. Format Rekomendasi paling sedikit memuat:
    - a. Nomor dan tanggal Rekomendasi;
    - b. Identitas para pihak terkait;
    - c. Alasan serta perkembangan Rekomendasi;
    - d. Substansi Rekomendasi; dan
    - e. Tanda tangan Ketua Ombudsman.
  6. Rekomendasi yang diterbitkan masing-masing dengan tujuan yakni:
    - a. Rekomendasi Maladministrasi, yang diterbitkan dengan format Form L-6 OKM;
    - b. Rekomendasi Pelanggaran Etika Bisnis, yang diterbitkan dengan format Form L-7 OKM;
    - c. Rekomendasi Bukan Wewenang, yang diterbitkan dengan format Form L-8 OKM.
  7. Rekomendasi yang diterbitkan sebelum disampaikan kepada Terlapor, Atasan Terlapor, dan pihak yang terkait disertai dengan Pemberitahuan Hasil Pemeriksaan Laporan.

## MONITORING

1. Monitoring dapat dilakukan berdasarkan Keputusan Komisioner untuk memantau serta mengawasi pelaksanaan Rekomendasi dan/atau Laporan yang tidak sampai dilakukan Rekomendasi.
2. Monitoring dilakukan setelah proses Pemeriksaan yang menyatakan ditemukan Maladministrasi dan/atau Pelanggaran Etika Bisnis.
3. Monitoring dilaksanakan melalui Surat Tugas untuk meminjam kembali Rekomendasi dan/atau pelaksanaan isi Rekomendasi oleh Terlapor.
4. Monitoring dapat dilakukan apabila ditemukannya dokumen pendukung dan/atau fakta baru terkait tindakan Maladministrasi dan/atau Pelanggaran Etika Bisnis.

## B. Struktur Kelembagaan Negara

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kasus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata

“lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi) sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang terdiri atas interaksi sosial berstruktur.<sup>11</sup>

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *The Concept Of The State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfillsa function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*Legal Order*) adalah suatu organ.<sup>12</sup>

## **1. Lembaga Eksekutif yang Bersifat Independen**

Bentuk keorganisasian banyak Negara modern dewasa ini juga mengalami perkembangan-perkembangan yang sangat pesat, khususnya berkenaan dengan inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Perkembangan-perkembangan baru itu juga terjadi di Indonesia, di tengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi empat tahun terakhir. Pada tingkat pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan Negara tertentu seperti organisasi Tentara, Organisasi Kepolisian dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus

---

<sup>11</sup> Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Sinar Grafika, 2012, Hal 27.

<sup>12</sup> Ibid.

dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang sekarang telah resmi menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia sebagai bank sentral. Sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi lembaga yang independen.

Pada tingkat kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman dan lain-lain. Independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan oleh pemerintah.<sup>13</sup>

Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur-sari, yaitu semi-legislatif dan regulatif, semi-administratif, dan bahkan semi-judikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah independent and self regulatory bodies yang juga berkembang di banyak Negara. Di Amerika Serikat, lembaga-lembaga seperti ini tercatat lebih dari 30-an jumlahnya dan pada umumnya jalur pertanggungjawabannya secara fungsional dikaitkan dengan Kongres Amerika Serikat. Keberadaan lembaga-lembaga seperti ini di Indonesia

---

<sup>13</sup>Syamsul Bachri, Politik Hukum Perburuhan, Republik Institute, Yogyakarta, 2015, Hal 22.

dewasa ini, betapapun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia modern, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang.

Maka perbedaan *Auxiliary Organs* dan *Constitutional Organs* yaitu, *Constitutional Organs* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh Konstitusi (UU). Sedangkan *State Auxiliary Bodies* adalah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU dan Keppres antara lain Komisi Ombudsman.

### **C. Teori Kewenangan**

Kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>14</sup>

#### **1. Sumber Kewenangan**

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip itu tersirat bahwa wewenang pemerintahan

---

<sup>14</sup>Ridwan H. R. Hukum Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2006, hal. 102

berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandate. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disinilah lahir atau diciptakan suatu wewenang baru. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini, H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut.

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>15</sup>

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan perundang-undangan, sedangkan dalam delegasi terjadi pelimpahan wewenang yang telah ada oleh Badan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya. Pada atribusi maupun delegasi, adapun pihak yang bertanggung jawab kepada pelaksanaan tugas bersangkutan dibebankan kepada penerima kewenangan.

---

<sup>15</sup>Ridwan HR, *Op. Cit*, Hal 101-102

#### **D. Teori Pengawasan**

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan control. Dalam kamus umum bahasa Indonesia arti kata kontrol adalah pengawasan pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa.

Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah arti sempit, yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyebutkan bahwa pengawasan hakikatnya merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan.

Sementara Newman berpendapat bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.

Sejalan dengan pendapat Newman tersebut di atas Ombudsman Kota Makassar dalam melakukan Pengawasan pada pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Kota Makassar maupun pada Dinas Kependudukan dan



Catatan Sipil Kota Makassar dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.

Selanjutnya Muchsen mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).

Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai “sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan arahan (*directive*)”.

Dari pendapat-pendapat tersebut di atas, maka dapat ditangkap makna dasar dari pengawasan adalah

- (1) pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan;
- (2) adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan;
- (3) adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan ;
- (4) mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar;
- (5) adanya tindakan koneksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Opcit, hal 285

Pengawasan pada hakekatnya merupakan fungsi yang melekat pada seorang *leader* atau *top management* dalam setiap organisasi, sejalan dengan fungsi-fungsi dasar manajemen lainnya yaitu perencanaan dan pelaksanaan.<sup>17</sup>

Adapun syarat-syarat Pengawasan agar pelaksanaan pengawasan dapat berjalan dengan efektif dan mencapai tujuan yang diinginkan, pengawasan tidak boleh dilakukan di akhir saja tetapi juga pada setiap tingkat proses manajemen. Dengan demikian pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja organisasi. Selain itu terdapat juga syarat yang harus dipenuhi supaya pelaksanaan kegiatan pengawasan berjalan dengan baik. Syarat itu adalah:

- a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan untuk jenis kegiatan yang berbeda maka pengawasan dan pedomannya pun berbeda.
- b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan harus cepat diketahui agar bisa diambil tindakan koreksi.
- c. Pengawasan harus melihat jauh ke depan untuk membuat perkiraan suatu yang akan datang karena hal ini akan dapat memperkecil dari kemungkinan terjadinya penyimpangan.
- d. Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting tidak semua kejadian dapat ditangani dengan cara yang sama maka mengeluarkan

---

<sup>17</sup>Muh.Hasrul, Urgensi Staf Ahli, litera, Yogyakarta, 2019 Ed. II, Hal 90.

waktu dan usaha tambahan untuk menangani hal-hal yang dikecualikan.

e. Pengawasan harus subjektif

Supaya pengawasan dapat lebih objektif maka tidak didominasi oleh kekuatan pribadi seseorang tetapi perlu adanya pernyataan yang jelas dalam pelaksanaan kegiatan.

f. Pengawasan harus fleksibel

Keluwesan bisa diberikan dengan memasukkan rencana-rencana alternative untuk situasi-situasi yang memungkinkan.

g. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi

Untuk menyelesaikan masalah-masalah dan mencapai tujuannya, data pengawasan harus jelas dan spesifik, menyangkut jumlah dan sumber kesulitan dan setiap pelaksana perlu mempertanggungjawabkan hasil-hasil kegiatan.

h. Pengawasan harus ekonomis

Sebaiknya pengawasan bukan menjadi tujuan tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Dengan demikian biaya pengawasan diusahakan untuk ditekan sekecil mungkin.

i. Pengawasan harus dapat dipahami

Jika sistem pengawasan tak dapat dipahami dan tidak dapat diterapkan maka hanya memperbanyak kekurangan saja.

j. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi

Suatu system pengawasan yang memadai harus bisa bekerja lebih banyak, yaitu dapat menyangkut kegagalan yang terjadi, siapa yang bertanggung jawab atas kegagalan tersebut dan alternative apa yang cocok untuk mengatasinya.

Menurut Leonard White maksud dari kegiatan pengawasan adalah:

- a. Untuk menjamin kekuasaan tersebut digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat.
- b. Melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang daripada tindakan penyalahgunaan.

Arifin Abdul Rachman juga mengatakan bahwa pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan, untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan lainnya, sehingga bisa dilakukan untuk memperbaiki dan mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien, dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Tujuan pengawasan yang dinyatakan oleh Viktor M. Situmorang dan Jusuf Jahir adalah:

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang didukung

oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdayaguna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol social) yang objektif,sehat dan bertanggung jawab.

- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya keleluasan dalam melaksanakan tugas, fungsi/kegiatan,tumbuhnya budaya maka dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Jenis pengawasan sendiri dapat dibagi dalam beberapa kategori, kategori tersebut diantaranya berdasar pola pemeriksaan, berdasar waktu pelaksanaan, berdasar subjek yang melakukan pengawasan, berdasar cara pelaksanaannya serta berdasarkan waktu pelaksanaannya. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan pada pembahasan di bawah ini.

- a. Jenis pengawasan dilihat dari pola pemeriksaan:

- 1) Pemeriksaan Operasional

Pemeriksaan terhadap cara pengelolaan suatu organisasi untuk melaksanakan tugas dengan lebih baik. Pemeriksanaan menekankan pada penilaian dari sudut efesiensi dan kehematan.

- 2) Pemeriksaan finansial

Pemeriksaan yang mengutamakan pada masalah keuangan (transaksi, dokumen, buku daftar serta laporan keuangan) antara

lain untuk memperoleh kepastian bahwa berbagai transaksi keuangan dilaksanakan sesuai dengan undang-undang, peraturan, kepastian, instruksi yang bersangkutan dan seterusnya.

3) Pemeriksaan program

Pemeriksaan yang dimaksudkan untuk menilai program secara keseluruhan

4) Pemeriksaan lengkap

Pemeriksaan yang mencakup tiga pemeriksaan di atas.

b. Jenis pengawasan dilihat dari waktu pelaksanaan:

1) Pengawasan preventif

Pengawasan yang melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai, contohnya adalah dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana perencanaan tenaga, dan sumber-sumber lain.

2) Pengawasan represif

Pengawasan yang dilakukan lewat post audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan dan sebagainya.

3) Jenis pengawasan berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan:

a) Pengawasan melekat

Pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya.

b) Pengawasan fungsional

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan seperti inspektorat jenderal, Itwilprop, BPKP, dan Bapeka.

c) Pengawasan legislatif

Pengawasan yang dilakukan oleh perwakilan rakyat baik di pusat (DPR) maupun di daerah (DPRD).

d) Pengawasan masyarakat

Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang termuat di dalam media massa atau elektronik.

e) Pengawasan politis

Pengawasan politis adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politis.

4) Jenis pengawasan berdasarkan cara pelaksanaannya:

a) Pengawasan langsung

Pengawasan yang digelar di tempat kegiatan berlangsung yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan.

b) Pengawasan tidak langsung

Pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan dari pejabat atau satuan kerja yang bersangkutan, aparat pengawas fungsional, pengawas legislatif, pengawas masyarakat.

c) Jenis pengawasan berdasar waktu pelaksanaan:

(1) Sebelum kegiatan

Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, dan penetapan pertunjuk operasional.

(2) Selama kegiatan

Pengawas yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulang kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.

(3) Sesudah kegiatan

Pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan, dengan membandingkan antara rencana dan hasil. Pemeriksaan apakah semuanya telah sesuai dengan kebijakan atau ketentuan yang berlaku. Tujuan pengawasan ini untuk mengoreksi atas kesalahan-kesalahan yang telah terjadi sehingga bersifat represif.

d) Dari sisi objek yang diawasi

(1) Pengawasan khusus

Pengawasan khusus adalah pengawasan yang dilakukan berkaitan dengan keuangan dan pembangunan



Negara. Contohnya adalah BPK hanya melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran negara.

## (2) Pengawasan umum

Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan secara keseluruhan. Contohnya adalah Inspektur Jendral melakukan pengawasan terhadap semua bidang kegiatan Menteri tersebut.<sup>18</sup>

### **1. Pelaksanaan Pengawasan**

Pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai penilikan dan penjagaan. Dalam teorinya George R. Terry dijelaskan pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil sesuai dengan rencana. Seperti diuraikan di atas perencanaan mempunyai peran penting karena bias dijadikan tolak ukur dalam pelaksanaan program. Hal itulah yang menyebabkan mengapa perencanaan masuk dalam tindakan administratif pemerintah. Dalam perencanaan yang dibuat oleh pemerintah bisa terlihat dengan jelas arahnya, untuk kepentingan umum atau hanya untuk kepentingan kelompok belaka.

Pentingnya pemerintahan dijalankan sesuai dengan kepentingan umum seperti karakteristik *good governance* maka diperlukan adanya pengawasan kepada pemerintah ketika merumuskan dan juga ketika

---

<sup>18</sup>Anggar Sigit Pramukti, Pengawasan Hukum terhadap Aparatur Negara, Pustaka Yustisia, Jakarta, 2016, Hal 22.

pemerintah menjalankan programnya. Pengawasan yang efektif memang harus dilakukan karena ini penting guna menjaga akuntabilitas publik. Perlu diingat, pengawasan merupakan cara untuk menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan.

Pelaksanaan pengawasan ini merupakan syarat untuk pengenaan sanksi. Jadi pelaksanaan pengawasan telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan, anjuran/bujukan) peringatan, dan nasihat biasanya dapat mencegah suatu pelanggaran yang harus diberikan sanksi. Kata “pengawasan” dianggap mempunyai makna konotasi yang kurang menyenangkan karena dianggap mengancam kebebasan dan otonomi individu pegawai maupun kelompok pegawai. Padahal sebuah organisasi memerlukan adanya pengawasan demi menjamin tercapainya tujuan organisasi.

Pada saat badan layanan umum memberikan pelayanan kepada masyarakat, memerlukan pembinaan dan pengawasan agar tercapai tujuannya untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mengetahui kinerja badan layanan umum harus dilakukan pemeriksaan intern yang merupakan unit kerja yang berkedudukan langsung di bawah pimpinan badan layanan umum, sementara itu, pemeriksaan ektern dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Muhammad Djafar Saidi, Hukum Keuangan Negara, Rajawali Press, 2011, hal 183.

Pengawasan juga merupakan salah satu cara untuk menghubungkan antar tingkat di pemerintahan. Menurut Philipus Mandiri Hadjon, hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan harus dibedakan antara hubungan vertikal (pengawasan, control dll) dengan hubungan horizontal (perjanjian kerjasama diantara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertikal yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah. Hadjon mengungkapkan pengawasan yang dilakukan pemerintah ke pemerintah yang lebih rendah diantaranya yaitu:

a. Kordinasi

Kordinasi merupakan cara untuk mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan. Misalnya kordinasi diantara kabupaten/kota

b. Pengawasan kebijaksanaan

Model pengawasan ini disesuaikan dengan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi.

c. Pengawasan kualitas

Pengawasan ini merupakan kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah.

d. Alasan-alasan keuangan

Bentuk pengawasan ini adalah peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah

e. Perlindungan hak dan kepentingan warga

Dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga

Sedangkan bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol yang dipaparkan oleh Hadjon adalah sebagai berikut:

- 1) Pengawasan represif, yakni pengawasan yang dilakukan kemudian
- 2) Pengawasan preventif, yakni pengawasan yang dilakukan sebelumnya
- 3) Pengawasan yang positif
- 4) Kewajiban untuk memberitahu
- 5) Konsultasi dan perundingan
- 6) Hak banding administratif
- 7) Dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasi
- 8) Keuangan
- 9) Perencanaan
- 10) Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.
- 11) Pemerintahan<sup>20</sup>

Daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan. Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan itu hakekatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam cross check atau pencocokan apakah kegiatan

---

<sup>20</sup> Muhtar Said, Asas-Asas Hukum Administrasi Negara, Thafamedia, Yogyakarta, 2019, Hal 51.

yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak.<sup>21</sup>

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktifitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini di upayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.<sup>22</sup>

## **2. Tolak Ukur Keberhasilan Pengawasan**

Keberhasilan suatu perangkat pengawasan juga tidak dapat diukur banyaknya orang yang bertindak di lingkungan organisasi yang bersangkutan, karena kesimpulan paling dekat yang dapat ditarik dan keadaan sedemikian itu adalah banyaknya penyelewengan dan tegasnya pimpinan organisasi yang bersangkutan.

Keberhasilan perangkat pengawasan juga tidak dapat hanya diukur dari banyaknya inspeksi yang dilakukan atau LHP (Laporan Hasil

---

<sup>21</sup>Suriansyah Murhaini, Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah, Pustaka Pelajar, 2014, Hal. 15.

<sup>22</sup>Abdul Razak, Peraturan Kebijakan (Beleidsregels), Republik Institute, Yogyakarta, 2012, Hal. 75

Pemeriksaan) yang dihasilkan karena banyaknya inspeksi atau LHP tersebut tidak berarti apa-apa dan justru hanya merupakan pemborosan jika pengawasan tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh, sehingga tidak dapat mengamati kenyataan yang ada di lapangan secara cermat dan LHP-nya hanya memuat hal-hal yang tidak ada artinya serta tidak bermutu dan atau tidak ada tindak lanjut sama sekali.

Pokok-pokok mekanisme pengawasan adalah terdiri dari serangkaian tindakan yang hakikatnya meliputi tiga kegiatan pokok, yaitu:

- a. Menentukan standar tolak ukur pengawasan;
- b. Menilai atau mengatur kenyataan yang sebenarnya melalui pemeriksaan terhadap pekerjaan yang menjadi objek pengawasan.
- c. Membandingkan fakta yang dijumpai dengan standar yang telah ditetapkan dan melaporkan kepada pimpinan disertai kesimpulan dan saran.

Manfaat Pengawasan adalah Hasil pengawasan harus bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam langkah-langkah yang dipandang perlu untuk penyempurnaan. Penyempurnaan tersebut terdiri di bidang kelembagaan, kepegawaian dan terlaksananya program dalam rangka menjamin kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan dengan berpedoman kepada asas daya guna hasil guna, melakukan tindakan penertiban dan penindakan pada umumnya yang diperlukan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan negara, pungutan liar, dan tindakan

penyelewengan lainnya baik yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun yang bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah serta menghambat pembangunan.

#### **E. Teori Otonomi Daerah**

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata "Otonomi" mengandung arti "Pemerintahan Sendiri". Secara etimologi kata Otonom berasal dari akar kata bahasa latin "*Autos*" dan "*Nomos*". *Autos* artinya "sendiri" dan *Nomos* bermakna "aturan" sehingga gabungan kedua akar tersebut di maknakan sebagai "memerintah sendiri" atau "pemerintahan sendiri" yaitu kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri. Kemudian bila di hubungkan dengan kata Daerah, ia akan menjadi "Otonomi Daerah".

Syarif Saleh mengatakan "otonomi itu sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri. Atas inisiatif dan kemauan sendiri, dimana hak itu di peroleh dari Pemerintah Pusat". Sedangkan Bagir Manan menyatakan, bahwa "otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) suatu pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan, dan yang dapat diurus sendiri tersebut selanjutnya menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Otonomi Daerah nampaknya merupakan kebutuhan dasar guna menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh bangsa dan Negara Indonesia, yang memiliki karakter kewilayahan yang sangat rumit dari sisi

geografis dan sosiologis kemasyarakatan yang sangat kompleks. Kondisi geografis Negara yang demikian tentunya akan menyulitkan penerapan sentralisasi, jangkauan pemerintah pusat ke daerah terlalu jauh, sehingga tidak jarang daerah-daerah tertentu yang jauh dari pemerintahan pusat tidak tersentuh oleh program-program pembangunan.

Kebijakan otonomi daerah untuk saat ini merupakan keputusan dianggap terbaik sampai detik ini yang diambil oleh bangsa ini. Pilihan ini tidak terlepas dari kondisi wilayah Negara yang luas, sehingga tidak mungkin lagi seluruh urusan Negara di selesaikan oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan Negara, sehingga di pandang perlu di bentuk alat-alat perlengkapan setempat yang disebarakan ke seluruh wilayah Negara untuk menyelesaikan urusan-urusan yang terdapat di daerah.

Dalam sejarahnya Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem sentralisasi, atau yang lazim disebut sentralisasi kekuasaan, namun lambat laun dengan menyadari bahwa sistem sentralisasi dianggap kurang tepat dalam pengertian tidak efektif, maka dalam perkembangannya sistem sentralisasi pun tidak dapat dipertahankan.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia pada akhirnya harus dilakukan, dan mengenai hal ini dapat dilihat dalam praktek pemerintahan di Indonesia, misalnya adanya pemberian wewenang dari pusat kepada daerah. Dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut di atas dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari



pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan. Secara langsung asas demokrasi dapat terwujud di daerah dengan adanya kesempatan rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan dan pembangunan serta pemerintah daerah wajib bertanggung jawab kepada rakyat setempat dan kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Namun juga tidak melepaskan diri dari Konsep Kadar Kesatuan yang menjadi dasar filosofi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan pendapat dari Soepomo bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara kesatuan.

Otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Sehingga makna pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu. Kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas tersebut di rangkum dalam kebijakan otonomi daerah yang demikian itu, merupakan kebijakan Negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintah

daerah menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan Negara tersebut.

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

**Philipus M. Hadjon** mengemukakan bahwa terdapat 4 prinsip yang mendasari ketentuan Pasal 18 UUD 1945, yaitu:

1. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hirarkis pada Ayat (1);
2. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan pada Ayat (2);
3. Prinsip demokrasi pada Ayat (3) dan Ayat (4); dan
4. Prinsip otonomi seluas-luasnya pada Ayat (5).

Pembahasan mengenai bentuk otonomi daerah maka tidak akan lepas dari kerangka Negara kesatuan. Sebuah Negara kesatuan adalah sebuah bentuk Negara yang didalamnya tersusun oleh Negara-negara bagian, melainkan hanya terdapat daerah-daerah atau satuan pemerintahannya yang lebih rendah kekuasaannya daripada pemerintah pusat yang diserahi atau diberikan kewenangan untuk mengatur suatu urusan pemerintahan tertentu.

Dengan demikian, maka Pasal 18 UUD 1945 merupakan penegasan kembali mengenai bentuk Negara Indonesia sebagai sebuah

negara kesatuan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dalam sebuah negara kesatuan, pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan tertinggi. Kekuasaan tersebut kemudian dipencarkan kepada satuan pemerintahan daerah atau satuan pemerintahan yang lebih rendah. Hal ini sesuai dengan pola pembagian kekuasaan yang dianut oleh UUD 1945 yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan secara vertikal. Selanjutnya model kebijakan desentralisasi dalam arti luas adalah adanya kebijakan delegasi (delegation) pemerintah pusat dapat mendelegasikan pelaksanaan suatu tugas tertentu kepada suatu lembaga atau unit pemerintah yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut. Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945. Dalam UU No. 37 Tahun 2008 pada Pasal 5 ayat (2) Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Sebarapa pun luasnya otonomi yang diberikan kepada suatu daerah, tidaklah mengakibatkan daerah itu seperti layaknya sebuah negara bagian dalam negara federal. Tetaplah statusnya sebagai sebuah daerah dalam bingkai negara kesatuan. Sebagaimana pendapat **Soehino** yang menyatakan bahwa:

“Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara,

menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.<sup>23</sup>

Pada dasarnya desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai makna besar bagi kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi pengambil manfaat dari setiap pengaturan dan pelayanan pemerintahan. Pandangan ini menyiratkan suatu keharusan bahwa dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan, dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah.

Dengan banyaknya perspektif yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance*. Namun, secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *governance* yang baik. **Pertama**, praktik *governance* yang baik 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. **Kedua**, dalam praktik *governance* yang baik 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.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Rusdianto Sesung, Hukum Otonomi Daerah, Refika Aditma, 2013, Bandung, Hal 43

<sup>24</sup> Ibid

## 1. Kewenangan Daerah Otonom

Berdasarkan UU Pemda No 23 Tahun 2014, ketentuan mengenai Urusan pemerintahan diatur pada Bagian Kesatu Klasifikasi Urusan Pemerintahan Pasal 9 yakni sebagai berikut:

### Pasal 9

- a. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- b. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- c. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- d. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- e. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

### Bagian Kedua Urusan Pemerintahan Absolut Pasal 10

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
  - a. melaksanakan sendiri; atau
  - b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

### Bagian Ketiga Urusan Pemerintahan Konkuren Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. tenaga kerja;
  - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. pangan;
  - d. pertanahan;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
  - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. perhubungan;
  - j. komunikasi dan informatika;
  - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. penanaman modal;
  - m. kepemudaan dan olah raga;
  - n. statistik;
  - o. persandian;
  - p. kebudayaan;
  - q. perpustakaan; dan
  - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
  - a. kelautan dan perikanan;
  - b. pariwisata;
  - c. pertanian;
  - d. kehutanan;
  - e. energi dan sumber daya mineral;

- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

#### Pasal 13

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

#### Pasal 13

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - a. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - c. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

#### Pasal 14

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (5) Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (6) Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- (7) Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi



sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.<sup>25</sup>

## 2. Organisasi Perangkat Daerah

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma sentralistik kearah desentralisasi nyata yang ditandai dengan pemberian otonomi yang lebih luas dan nyata kepada daerah serta pemberdayaan masyarakat(*empowering*).

Konstelasi reformasi diikuti dengan perubahan kebijaksanaan pemerintah di berbagai bidang termasuk yang mengatur masalah-masalah desentralisasi dan daerah otonomi, perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mekanisme hubungan Pusat dan Daerah dalam susunana OPD

Susunan organisasi pemerintahan daerah, juga mempunyai pengaruh terhadap mekanisme hubungan antara Pusat dan Daerah. Susunan organisasi pemerintahan daerah mengandung dua segi, yaitu susunan luar (*external structure*) dan susunan dalam (*internal structure*). Susunan luar menyangkut badan-badan pemerintahan (*publiekklichaam*) tingkat daerah seperti Daerah Tingkat 1 atau Daerah

---

<sup>25</sup> Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 9, 10, 11, 12, 13, dan 14.

Tingkat II.Susunan dalam mengenai alat kelengkapan (organ) pemerintahan daerah, seperti DPR dan Kepala Daerah.

### **Konsep Desentralisasi dan Otonomi.**

Oleh karena UUD 1945 hanya menganut desentralisasi politik, penyerahan kekuasaan dari pusat ke daerah hanya dalam dimensi politik dalam rangka perwujudan demokrasi politik di daerah, keberadaan legislatif (DPRD) dan eksekutif daerah sangat memegang peran yang menentukan, khususnya dalam hal otonomi daerah. keberadaan daerah-daerah otonom menurut UUD 1945 dan penjelasannya,di samping berada pada daerah-daerah besar maupun daerah-daerah kecil, di mana susunan pemerintahannya akan ditetapkan dengan undang-undang,dengan memperhatikan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dengan memperhatikan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, yang terdiri atas:

- a. Indonesia adalah negara hukum
  - 1) Sistem konstitusi
  - 2) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR
  - 3) Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis
  - 4) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR
  - 5) Menteri negara ialah pembantu presiden yang tidak bertanggung jawab kepada DPR
  - 6) Kekuasaan kepada negara tidak tak terbatas

Ke-enam prinsip tersebut, disebut sebagai mekanisme pancasila.Prinsip-prinsip ini, dengan mengacu pada ketentuan

Pasal 18 UUD 1945 dan penjabarannya, harus terjabarkan sedemikian rupa dalam sistem pemerintahan di daerah berdasarkan ke-enam prinsip tersebut, dalam tingkat pemerintahan di daerah akan terdapat pola atau kaidah antara lain:

- 1) Wakil-wakil rakyat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi di daerah.
- 2) Hierarki peraturan perundang-undangan di daerah
- 3) Hubungan kewenangan yang jelas antara DPRD dengan kepala daerah
- 4) Sistem atau mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokrasi.
- 5) Ada unsur-unsur pembantu dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah
- 6) Struktur kekuasaan dan organisasi pemerintahan daerah dan wilayah.

Kaidah-kaidah dalam sistem pemerintahan di daerah tersebut bukan sekedar analogi terhadap prinsip-prinsip sistem pemerintahan di tingkat pusat, melainkan sebagai negara hukum hendaknya ketujuh prinsip mekanisme Demokrasi Pancasila itu terjabarkan secara proporsional dan kondisional menjadi prinsip-prinsip yang tegas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dan, yang lebih penting pula adalah adanya prinsip-prinsip permusyawaratan rakyat menuur Pasal 18 UUD 1945 yang akan dipedomani oleh segenap wakil rakyat dalam melakukan kegiatan permusyawaratan di daerah. Hal itu dapat dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR dan atau akan lebih

dijabarkan secara terinci dan konsisten di dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.<sup>26</sup>

### **1) Dinas Provinsi**

Dinas provinsi merupakan unsur pelaksana pemerintah provinsi dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui sekretariat daerah. Dinas provinsi mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan tugas dekonsentrasi.

Dalam menyelenggarakan tugasnya, dinas provinsi mempunyai tugas:

- a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b) Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
- c) Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.

Untuk melaksanakan kewenangan provinsi yang masih ada di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dapat dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas. Untuk melaksanakan kewenangan yang diserahkan oleh Kabupaten/Kota kepada Provinsi, provinsi dapat membentuk unit kerja pada Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya dapat terdiri dari satu atau beberapa Kabupaten/Kota. Unit pelaksana teknis dinas dan unit kerja merupakan bagian dari perangkat daerah provinsi

---

<sup>26</sup> Vieta Imelda, Hukum Pemerintahan Daerah, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016, Hal 78

yang bertanggung jawab kepada gubernur dan secara operasional dikoordinasikan Oleh Bupati/Walikota.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam mengelola kewenangan sebagai berikut:

- a) Bahwa pemahaman Otonomi Daerah harus secara utuh dan tidak semata-mata didasarkan atas pendekatan pembagian kekuasaan yang cenderung dimaknai kedaulatan, akan tetapi harus diperhatikan dan dipahami melalui pendekatan kesejahteraan untuk rakyat daerah dan semakin baiknya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah serta dalam mendukung integritas dan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Dengan pendekatan kesejahteraan, kewenangan dapat dikelola antara lain untuk meningkatkan pelayanan melalui upaya menciptakan iklim yang kondusif untuk kesempatan kerja, serta terciptanya suasana tenang, tertib hukum, dan adanya kepastian hukum.
- c) Dalam mengelola kewenangan, yang diakomodasi melalui Perda, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan pelaksanaannya kiranya tidak ditujukan semata-mata untuk kepentingan pemerintah daerah, namun harus sebesar-besarnya ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas dan

kelangsungan berjalannya kegiatan dan kebijakan Pemerintahan Nasional.

- d) Apabila Daerah telah menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi segera mengkaji dan meninjau kembali atau dilakukan *judicial review* yang disesuaikan dengan kepentingan umum yang lebih luas dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>27</sup>

Dua unsur penting dari administrasi.

1. Pimpinan yang cakap, aktif dan militan, yang dapat mengambil keputusan yang tepat dan mengendalikan orang-orang dalam organisasi.
2. Organisasi, yaitu susunan oknum-oknum dan fungsi-fungsi dalam suatu kombinasi yang produktif.<sup>28</sup>

## **2) Pentingnya Koordinasi dan Jaringan Kerja**

Koordinasi yang baik akan berpengaruh terhadap efisiensi organisasi; karena itu koordinasi akan memberikan kontribusi guna tercapainya efisiensi terhadap usaha-usaha yang lebih khusus, sebab kegiatan-kegiatan organisasi itu dilakukan secara spesialis. Bila tidak dipadukan akan terjadi pemborosan berupa uang, tenaga, dan alat-alat (*waste of money, waste of power, waste of materials*).

---

<sup>27</sup> Deddy, Penyelenggara Otonomi Daerah di Indonesia, PT Raja Grafindo, Jakarta, Hal 28

<sup>28</sup> Amrah Muslimin, Administrasi dan Hukum Administrasi, Alumni, Bandung, 1982, Hal 35

- a) Koordinasi mempunyai efek terhadap moral organisasi itu, terutama menyangkut kepemimpinan (*leadership*). Kalau kepemimpinan kurang baik, berarti koordinasi tidak akan berjalan baik. Oleh karena itu, koordinasi menentukan keberhasilan organisasi. Misalnya kalau suatu organisasi tidak terkoordinasi, keputusan itu selalu tertunda-tunda (*delay*), dan tidak tepat atau terjadi kesalahan-kesalahan (*errors are made*).
- b) Koordinasi mempunyai efek terhadap pegawai. Artinya bahwa unsure pengendalian di dalam koordinasi harus selalu ada. Orang tidak harus dibebaskan begitu saja tetapi harus dikendalikan. Sebaliknya diberi rewards jika berprestasi. Koordinasi merupakan pekerjaan yang berdasarkan atas pengalaman, dan juga dapat dilakukan dengan cara latihan.
- c) Koordinasi mencakup pula adanya integrasi dalam kesatuan tindakan dan dengan adanya sinkronisasi dari segi waktu pelaksanaan yang bertujuan untuk keserasian, seirama, dan selaras satu sama lain. Jadi KIS ini berarti adanya pengendalian dalam berbagai kegiatan secara khusus, agar diperoleh adanya kesatuan tindakan yang serasi, selaras, seirama dan seimbang.

Sebab-sebab timbulnya masalah koordinasi adalah:

- a) Banyaknya dan kompleksnya fungsi dan kegiatan yang secara khusus dilakukan oleh berbagai unit atau perorangan.

- b) Bertambahnya spesialisasi-spesialisasi dari berbagai kegiatan sehingga memperbesar struktur organisasi itu sendiri.
- c) Dengan semakin kompleks dan besarnya struktur organisasi, menambah pula masalah koordinasi. Demikian pula asas dari rentang kendali (*span of control*) termasuk pula dalam masalah koordinasi.

Pentingnya jaringan kerja (*networking*) adalah menimbulkan komitmen dari setiap unsur yang terkait dengan menempatkan setiap individu pada jejaring tersebut serta menjadi jembatan penghubung antara pribadi dengan kehidupan profesional dan antara satu institusi dengan institusi lainnya. Kita hidup dalam dunia yang penuh dengan jejaring kerja yang tumpang tindih bagaikan galaksi dari tatanan kerja. Dalam kondisi yang kompleks sedemikian ini, suatu organisasi dapat melakukan sesuatu dengan lebih baik, bila dikerjakan bersama-sama pihak lain, saling bekerja sama, saling percaya-mempercayai, dan saling mendukung. Menciptakan jejaring kerja tidak dengan menghimpun kekuatan, tetapi menyebarkan apa yang ada pada suatu organisasi dan mendorong pihak lain melakukan hal yang sama.<sup>29</sup>

## **F. Teori Efektivitas Hukum**

Efektivitas adalah merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu

---

<sup>29</sup>Johan Kaloh, Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, Hal 274



perbandingan realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum secara sosiologis atau empiris, yang intinya adalah efektivitas hukum. Efektivitas hukum adalah pengaruh hukum terhadap masyarakat, inti dari pengaruh hukum terhadap masyarakat adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Kalau masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau yang dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikaitkan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Bahwa penegakan hukum itu penting sebagai upaya pengaplikasian agar dapat terlaksana tujuan hukum dalam masyarakat berupa perwujudan nilai-nilai keadilan, kesebandingan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, dan kebahagiaan masyarakat.<sup>30</sup>

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa setiap aparat penegak hukum sebaiknya mempunyai keterampilan, ketelitian, dan harus lebih selektif mengantisipasi faktor-faktor yang berpengaruh. Antisipasi berbagai kemungkinan adanya faktor-faktor pengaruh, agar tujuan penegakan hukum dapat diwujudkan sebagaimana seharusnya.

Di samping itu, patut pula memperhatikan faktor lain yang sering mempengaruhi para aparat hukum dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, sebagai berikut:

---

<sup>30</sup>Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hal

- a) Faktor hukum;
- b) Faktor penegak hukum;
- c) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d) Faktor masyarakat dimana hukum tersebut diterapkan; dan
- e) Faktor kebudayaan

Kelima faktor tersebut merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum, yang mana efektivitas hukum adalah situasi dimana hukum yang berlaku dapat dilaksanakan, ditaati dan berdaya guna sebagai alat kontrol sosial atau sesuai tujuan dibuatnya hukum tersebut.

Selain itu, mengenai efektivitas hukum tidak terlepas membicarakan dan mengkaji mengenai ketaatan manusia terhadap hukum yang berlaku. Jika suatu aturan hukum ditaati maka dapat dikatakan aturan hukum tersebut efektif.

### **G. Kerangka Pikir**

Ombudsman Kota Makassar selanjutnya disebut OKM adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan pelaku usaha, termasuk di dalamnya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan pihak-pihak lain.

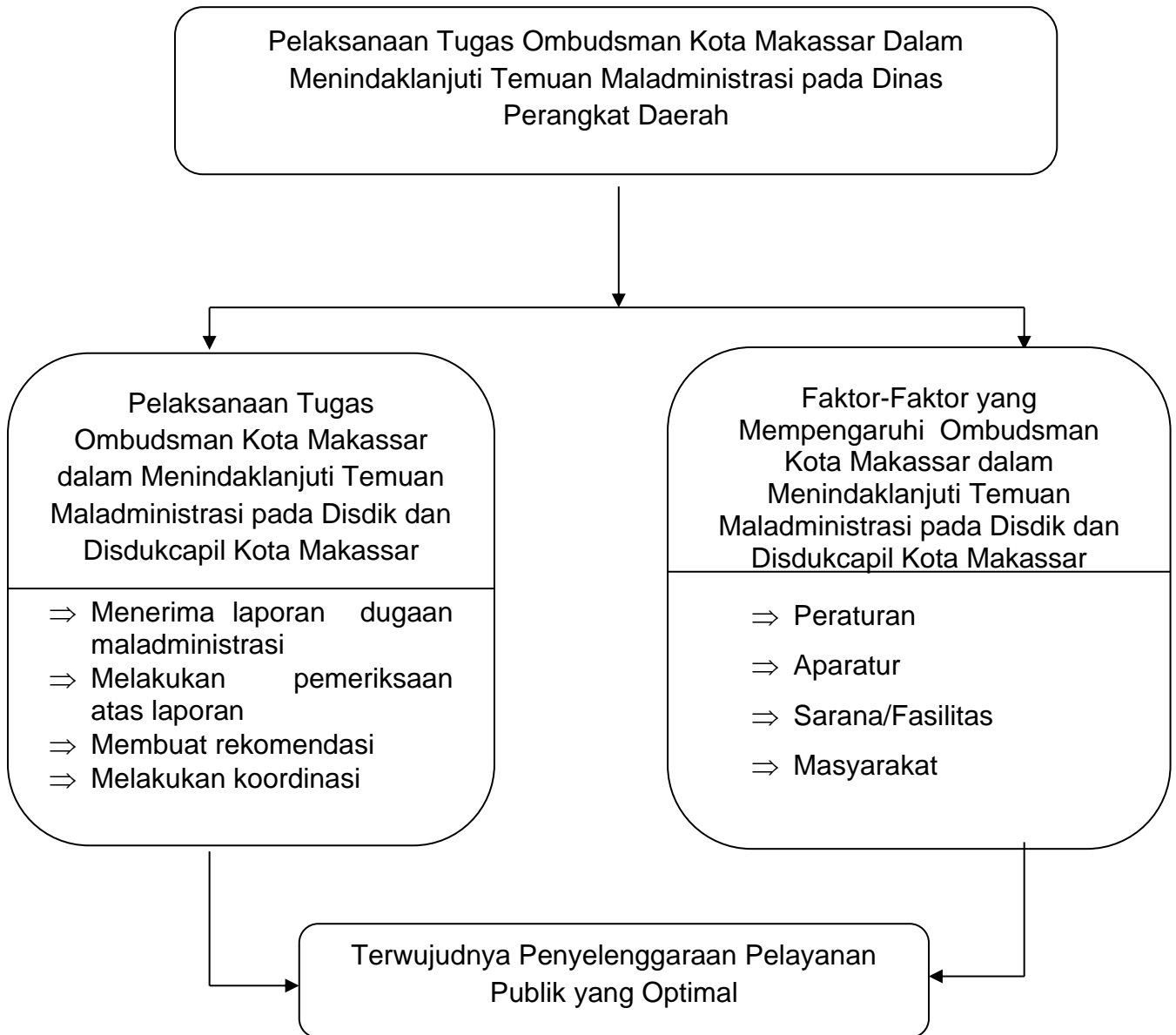
Ombudsman Kota Makassar dibentuk atas dasar Peraturan Walikota No. 2 Tahun 2019 serta beberapa landasan UU lainnya seperti Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Undang-Undang 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman RI.

Berkaitan dengan Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar dalam mengawasi penyelenggara pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota, swasta dan perorangan.

Adapun tugasnya yaitu Melayani dan menindaklanjuti keluhan dan/atau laporan masyarakat atas dugaan Maladministrasi dan bisnis yang tidak beretika, dan bertentangan dengan hukum. Serta melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait atau pemerintah daerah baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional. Dengan demikian "Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Dalam Menindaklanjuti Temuan Maladministrasi pada Dinas Perangkat Daerah" terdiri atas 2 variabel yaitu Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Dalam Menindaklanjuti Maladministrasi Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar serta Faktor penghambat dalam menindaklanjuti terjadinya maladministrasi Organisasi Perangkat Daerah. selanjutnya masing-masing indikator mempunyai 4 Indikator yang terdiri atas: 1). Menindaklanjuti laporan dugaan maladministrasi 2). Melakukan pemeriksaan atas laporan 3). Membuat rekomendasi 4). Melakukan koordinasi. Sedangkan faktor penghambat dalam menindaklanjuti terjadinya maladministrasi Organisasi Perangkat Daerah, yaitu: 1). Peraturan 2). Aparatur 3). Sarana/Fasilitas 4). Masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapatlah diturunkan beberapa variable yang menjadi fokus penelitian, sebagaimana tergambar pada bagan berikut ini:

## H. Bagan Kerangka Pikir



## **I. Defenisi Operasional**

1. Pelaksanaan Tugas Ombudsman Kota Makassar Dalam Menindaklanjuti Maladministrasi Antar Dinas Perangkat Daerah dilakukan dengan menganalisis Faktor-Faktor yang mempengaruhi terjadinya Maladministrasi oleh OPD.
2. Pelaksanaan Tugas Ombudsman adalah Menerima Laporan dugaan maladministrasi, memeriksa laporan, melakukan investigasi dan membangun jaringan kerja
3. Menerima laporan dugaan maladministrasi adalah menerima aduan dari masyarakat adanya dugaan maladministrasi
4. Memeriksa laporan adalah melakukan pemeriksaan dan dokumentasi dokumen pelapor
5. Melakukan investigasi adalah melakukan peninjauan, penyelidikan dan pemeriksaan
6. Membangun jaringan kerja adalah menimbulkan komitmen dari setiap unsur yang terkait dengan menempatkan setiap individu pada jejaring tersebut serta menjadi jembatan penghubung antara pribadi dengan kehidupan profesional dan antara satu institusi dengan institusi lainnya.
7. Faktor yang Mempengaruhi dalam Mencegah terjadinya Maladministrasi oleh OPD adalah peraturan, aparatur, sarana/fasilitas dan masyarakat.

8. Peraturan Perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.
9. Aparatur adalah pihak yang menegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pelayanan publik.
10. Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
11. Masyarakat adalah orang yang terdampak dalam proses pelayanan publik hingga terjadinya maladministrasi.